



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 20 mars 2024
(OR. en)

6679/24

AG 36
INST 58
ELARG 19

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	20 mars 2024
till:	Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2024) 146 final
Ärende:	MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA RÅDET OCH RÅDET om reformer och politisk översyn inför utvidgningen

För delegationerna bifogas dokument – COM(2024) 146 final.

Bilaga: COM(2024) 146 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 20.3.2024
COM(2024) 146 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
EUROPEISKA RÅDET OCH RÅDET**

om reformer och politisk översyn inför utvidgningen

Meddelande om reformer och politisk översyn inför utvidgningen

I en värld där storlek och tyngd spelar roll ligger det uppenbart i Europas strategiska intressen och säkerhetsintressen att unionen fullbordas....nästa utvidgning måste också vara en katalysator för framsteg.

Ursula von der Leyen i sitt tal om tillståndet i unionen 2023

1. Inledning

Sedan 1957 har Europeiska unionen, och före det Europeiska gemenskaperna, framgångsrikt genomgått flera utvidgningar som utvecklats till dagens union med 27 medlemsstater. Europas nutidshistoria är en social marknadsekonomi där liberala demokratier **blir starkare och mer välmående tillsammans**.

I artikel 49 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) anges att *Varje europeisk stat som respekterar de värden som avses i artikel 2 och som förbinder sig att främja dem får ansöka om att bli medlem av unionen*. Utvidgningsländerna tillhör den europeiska familjen och är en integrerad del av ett enat och fritt Europa. I ett alltmer instabilt geopolitiskt sammanhang, med Rysslands anfallskrig mot Ukraina som utkämpas på vår kontinent, förblir Europeiska unionen ett ankare för **fred, välstånd och säkerhet**.

Utvidgningen ligger i unionens **eget strategiska intresse**. Detta innebär inte att utvidgningen kommer utan utmaningar. Det är viktigt för kandidatländerna och de potentiella kandidatländerna, som måste genomföra omfattande politiska, institutionella och politiska reformer för att vara redo för medlemskap, och det är viktigt även för unionen, som bland annat måste hantera ökad heterogenitet, behovet av nya resurser, ytterligare komplexitet i beslutsprocesserna och behovet av att upprätthålla en obestridd respekt för och fortsatt tillämpning av EU:s grundläggande värden.

En större union har större geopolitisk tyngd och inflytande på den globala arenan, även som ekonomisk partner. Detta bidrar också till att minska externa beroenden, stärker resiliensen och gör det möjligt för oss att agera mer självständigt vid behov. Utvidgningen stärker den inre marknadens konkurrenskraft och tillväxtpotential och skapar nya stordriftsfördelar och möjligheter för EU:s medborgare och företag. Den ökar energitryggheten och främjar högre miljö-, hälso- och konsumentstandarder och sociala standarder samt globala klimatåtgärder. En väl förvaltd utvidgning utvidgar och förankrar demokratin, rättsstatsprincipen, stabiliteten, den yttre och den inre säkerheten och respekten för de grundläggande rättigheterna i hela Europa.

Dessa fördelar kan förverkligas när **både EU och de framtida medlemsstaterna är väl förberedda**. Det kräver ett fullödigt och varaktigt politiskt engagemang från kandidatländernas och de potentiella kandidatländernas sida, men också från EU självt. **Även om reformer var nödvändiga redan tidigare blev de oundgängliga i och med utvidgningen**.

I Versaillesförklaringen från 2022 bekräftade EU:s stats- och regeringschefer EU:s långsiktiga ambitioner och tog fram åtgärder för att uppnå dem. Med utgångspunkt i Granadaförklaringen från oktober 2023 fastställde ledarna att inför utsikterna för en större union måste både EU och

de framtida medlemsstaterna vara redo, och EU måste ange ramarna och genomföra reformerna för en starkare union.

Europeiska rådet upprepade denna ståndpunkt vid sitt möte i december 2023 och klargjorde att både de blivande medlemsstaterna och EU måste vara redo vid tidpunkten för anslutningen, och att båda spåren bör **fortskrida parallellt**. Utvidgningsländerna måste vara redo för anslutning och bedömas utifrån sina egna meriter. Samtidigt måste EU hålla fast vid sina åtaganden och vara redo att välkomna nya medlemsstater. EU måste fördjupas i takt med att den utvidgas. Vi måste börja förbereda oss inför morgondagens union och använda utvidgningen som en katalysator för framsteg.

EU-anslutningen bygger på rättvisa och strikta villkor, **principen om egna meriter** och konkreta framsteg på fältet, i linje med principen ”det grundläggande först”. **Varje kandidatland och potentiella kandidatland kommer att bedömas utifrån sina egna framsteg när det gäller att uppfylla** särskilt **Köpenhamnskriterierna**, som är de grundläggande villkor som alla utvidgningsländer måste uppfylla för att bli medlemsstater. Tidsplanen eller förloppet för en framtida anslutning kan därför inte bedömas på förhand.

Europaparlamentet och Europeiska unionens råd håller för närvarande på att genomföra sina interna utvärderingar av hur man ska bemöta utsikterna om en utvidgad union, med hänsyn till både befintliga bestämmelser i fördragen och utanför dessa.

Meddelandet är kommissionens bidrag till de diskussioner som leder till att beslutsfattarna senast sommaren 2024 antar en färdplan för det framtida arbetet med utvidgning och reformer. Det behandlar konsekvenserna av ett större EU på fyra huvudområden: värden, politik, budget och styrning. På detta sätt lägger det grunden för de **översyner av politiken inför utvidgningen** som Ursula von der Leyen tillkännagav i sitt tal om tillståndet i unionen 2023. Det beaktar utvidgningens inverkan på den EU-politik som redan håller på att utvecklas samt behovet av att förse kandidatländerna och potentiella kandidatländer med verktyg för anpassning och EU med verktyg som motsvarar dess ambitioner.

2. Att förbereda sig för en större union

För 20 år sedan anslöt sig tio länder till Europeiska unionen. Det totala antalet medlemsstater ökade först från 15 till 25, och sedan till nuvarande 27 länder. **Hela Europa drog nytta av det**. Utvidgningen bidrog till att förankra de nya demokratierna i Central- och Östeuropa och gjorde EU till världens största integrerade marknad. Den öppnade handeln och de finansiella flödena, vilket bidrog till ekonomisk tillväxt i både EU och de anslutande länderna, och stärkte EU:s tyngd i globala frågor. Den fördubblade de utländska direktinvesteringarna uttryckt i procent av BNP från 2004 till 2012, och ledde till samlade välfärdsvinster i hela EU. Dessa grundläggande möjligheter gäller även för framtida utvidgningar.

En ökad omfattning ger tydliga fördelar: en större inre marknad och arbetsmarknad, mer utsläppsminskningar, en starkare social konvergens, bättre hälsoskydd och en kraftfullare röst i världen. EU:s politik, budget och styrning kommer dock oundvikligen att påverkas av en större union, och utvidgningen kan få oavsiktliga konsekvenser. Eftersom unionens politik

måste fortsätta att ge effektiva resultat måste åtgärder vidtas för att **förena möjligheterna med en större union med de utmaningar** som den medför.

EU **genomförde de tidigare utvidgningarna med framgång**. Detta uppnåddes genom att **anpassa EU:s politik** inför anslutningen, genom en **noggrann anslutningsprocess** som säkerställde att utvidgningsländerna var fullständigt förberedda före anslutningen, och genom riktat **stöd**.

Detta tillvägagångssätt har bidragit till att överbrygga klyftan mellan gamla och nya medlemsstater. Den formella EU-anslutningen kom inte som en störande chock för nya och befintliga medlemsstater, utan som ett ytterligare steg i en smidig integrering av nya medlemsstater i EU:s politik och budget. Detta kompletterades vid behov med **övergångsperioder** efter anslutningen, såsom infasning av medel och tillträde till EU:s arbetsmarknad.

Tack vare **lärdomarna** från tidigare utvidgningar är EU **nu ännu bättre förberett**. EU har finslipat sin utvidgningspolitik genom att sätta de grundläggande principerna, såsom demokrati, rättsstatsprincipen och skyddet av de grundläggande rättigheterna, i centrum för anslutningsprocessen. Såsom framgår av den reviderade utvidgningsmetoden från 2020 erbjuder den också kandidatländer och potentiella kandidatländer ökade möjligheter till en **gradvis integration** av utvidgningsländerna i utvalda EU-politikområden redan före anslutningen, genom att tidigarelägga vissa fördelar och skyldigheter som följer av EU-medlemskapet. I linje med slutsatserna från Europeiska rådets möte den 23–24 juni 2022 bör detta ske på ett meritbaserat och reversibelt sätt. De möjligheter som denna **gradvisa integration** erbjuder kommer att utnyttjas fullt ut, och EU-medlemskapet förblir det slutliga målet.

Under de senaste åren har EU framgångsrikt hanterat covid-19-pandemin, enats om och genomfört NextGenerationEU, visat enighet och solidaritet utan motstycke mot Rysslands anfallskrig mot Ukraina och tagit itu med energikrisen på ett effektivt sätt. Det har också löst frågor som har splittrat unionen under flera år – från migrations- och asylpakten till översynen av den ekonomiska styrningen. Vi måste fortsätta med detta reformarbete. När vi **ytterligare förbättrar vår politik som 27 medlemsländer är vi också bättre förberedda för en större union**.

En framgångsrik utvidgning kommer också att kräva att EU och dess blivande medlemmar kommunicerar effektivt med sina respektive samhällen om anslutningsprocessen och deltar i en konstruktiv debatt med sina invånare om dess strategiska betydelse och fördelar för alla.

Utvidgningen är också ett tillfälle att förenkla EU:s regler och bättre tillämpa subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, bland annat genom att fastställa vad som skulle kunna hanteras bättre på nationell nivå.

A. VÄRDEN

I artikel 2 i EU-fördraget fastställs de värden som unionen bygger på, särskilt demokrati, respekt för de mänskliga rättigheterna, däribland minoriteters rättigheter, och

rättsstatsprincipen. I tider då dessa värden är hotade, både utifrån och inom EU, är det mycket viktigt att EU skyddar och upprätthåller dessa värden och sina demokratiska principer. Efterlevnad av dessa värden och principer är ett villkor för att medlemsstaterna ska kunna åtnjuta alla de rättigheter som följer av EU-medlemskapet. Det måste även i fortsättningen vara EU:s prioritet att säkerställa en djupt rotad omställning i utvidgningsländerna, som leder till varaktig respekt för demokrati, jämlikhet och icke-diskriminering, de grundläggande rättigheterna, inbegripet barns rättigheter och rättsstatsprincipen, före *och* efter deras anslutning till EU. Medlemsstaterna är skyldiga att se till att deras lagstiftning som verkställer dessa värden inte försämras.

Rättsstatsprincipen är ett av dessa **grundläggande värden**. Den säkerställer att demokrati, jämlikhet och grundläggande rättigheter skyddas i hela unionen. Den skapar förutsättningar för rättsväsendets oberoende, rättvisa och välfungerande rättssystem, bekämpar korruption, organiserad brottslighet och statskapning (state capture), skyddar de grundläggande rättigheterna, yttrandefriheten, däribland mediernas frihet och mångfald, samt bevarar kontroller och motvikter, däribland välfungerande demokratiska institutioner och offentliga förvaltningar, ett fritt civilt samhälle med egenmakt och ett effektivt engagemang från medborgarnas sida – vilka alla står i centrum för starka demokratier. Förebyggande och bekämpning av korruption är avgörande för att skydda EU:s värden och upprätthålla rättsstatsprincipen och förtroendet för dem som styr och för offentliga institutioner. De är också en förutsättning för en stark ekonomi, ett korrekt genomförande av EU:s politik och en sund användning av EU:s budget.

Fungerande demokratiska institutioner, skyddet av de grundläggande rättigheterna och rättsstatsprincipen är en viktig del av Köpenhamnskriterierna och därmed en **grundläggande förutsättning för att ansluta sig till EU**. Fortsatta framsteg med dessa grundläggande reformer avgör den övergripande takten i anslutningsförhandlingarna. Under förhandlingarna måste utvidgningsländerna visa konkreta och kontinuerliga framsteg när det gäller rättsstatsprincipen, som en förutsättning för framsteg i anslutningsförhandlingarna överlag. Efter anslutningen måste utvecklingen vara konstant. EU har dock varit tvunget att hantera betydande utmaningar när det gäller rättsstatsprincipen, även i medlemsstaterna.

Under de senaste åren har EU infört **särskilda verktyg för att säkerställa att rättsstatsprincipen respekteras i hela EU**, inbegripet de årliga rapporterna om rättsstatsprincipen förstärkta med rekommendationer, och villkorlighetsförordningen som utformats för att skydda EU:s budget mot överträdelser av rättsstatsprincipen i medlemsstaterna.

Som ordförande Ursula von der Leyen tillkännagav i sitt tal om tillståndet i unionen 2023 har den årliga **rapporteringscykeln för rättsstatsprincipen** nu utvidgats till att omfatta de utvidgningsländer som har kommit längst i sina anslutningsförhandlingar, i syfte att driva på deras reformer av rättsstatsprincipen ännu mer. Detta innebär att vissa utvidgningsländer bedöms på samma sätt som de nuvarande medlemsstaterna. Detta kommer att stödja deras reformansträngningar för att uppnå oåterkalleliga framsteg när det gäller demokrati och rättsstatsprincipen före anslutningen, och garantera varaktigt höga standarder efter anslutningen.

I framtiden kommer EU att behöva reflektera över hur man ytterligare kan stärka verktygen för att säkerställa att rättsstatsprincipen upprätthålls vederbörligt och konsekvent i hela EU, efter anslutningen.

B. POLITIK

EU:s inre marknad – världens största integrerade marknad – är en av EU:s största landvinningar. Genom sina fyra friheter, dvs. fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital, och sin gemensamma politik, har den under 30 år drivit på den ekonomiska tillväxten, skapat möjligheter och förenklat vardagen för europeiska konsumenter och företag.

För att göra det möjligt för invånarna att dra full nytta av den inre marknaden har fördragen skapat ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser, som underlättar den fria rörligheten för personer, samtidigt som de sörjer för lämpliga åtgärder när det gäller kontroller vid de yttre gränserna, hantering av migration och asyl samt förebyggande och bekämpning av grov och organiserad brottslighet. De senaste utvidgningarna 2004, 2007 och 2013 försåg mer än 100 miljoner medborgare med fördelarna av den inre marknaden, såsom lägre priser, fler valmöjligheter, arbetstillfällen av hög kvalitet och en hög grad av hälsa, säkerhet och konsumentskydd, och underlättade EU-företagens tillträde till nya marknader. År 2014, på tioårsdagen av 2004 års utvidgning, hade EU:s sammanlagda BNP ökat till 13 biljoner euro.

Även om en större union medför utmaningar och oavsiktliga konsekvenser, och med insikt om att den bör övervakas noggrant och hanteras omsorgsfullt, ger **den inre marknaden** (och tullunionen) avsevärt större fördelar. Nästa utvidgning kommer att skapa ytterligare möjligheter och välbefinnande för unionen som helhet och stärka EU-ekonomins konkurrenskraft i dagens hårda globala konkurrens. Detta kommer särskilt att ske genom ökade handelsmöjligheter och högre produktivitet, ökad energitrygghet, minskat kritiskt beroende av tredjeländer, till exempel av kritiska råvaror, ökad resiliens och tryggare försörjning, större utbud av varor och tjänster till konkurrenskraftiga priser för konsumenterna, samt ytterligare fördelar och lägre kostnader för finansiella tjänster och banktjänster för konsumenter och företag tack vare stordriftsfördelar.

Ett tidigt och gradvist tillträde till den inre marknaden kommer också att göra det möjligt för utvidgningsländernas ekonomiska aktörer att integreras ytterligare i de europeiska värdekedjorna. I detta syfte skulle strategiska partnerskap inom industriella ekosystem av ömsesidigt intresse (t.ex. råvaror, batterier, turism, den cirkulära ekonomin, maskiner) kunna inrättas.

Att tillägna sig regelverket för den inre marknaden är centralt för varje EU-anslutning. Detta innebär ett fullständigt iakttagande av en enda heltäckande uppsättning rättigheter och skyldigheter, som **inte kan vara fritt valbara vare sig när det gäller politikområden eller styrelseformer**. Detta väcker frågan om **hur man ytterligare kan införa ett gradvist tillträde till den inre marknaden** före anslutningen, både när det gäller att fastställa målområden och villkoren för detta.

Framför allt kommer det att behöva beslutas huruvida **ett gradvist beviljande av tillträde till förbättrad inre marknadsbehandling** skulle skapa direkt verkställbara rättigheter och

skyldigheter i unionens och utvidgningsländernas rättsordning. Särdragen hos olika sektorer kommer att behöva beaktas när man överväger behandling på den inre marknaden före anslutningen. Det måste också beslutas vilka skyddsåtgärder som krävs när det gäller en enhetlig tolkning, tillämpning och verkställighet av EU:s regelverk, och möjligheterna för unionen att reagera om ett utvidgningsland inte fullgör sina skyldigheter.

Detta övervägande **börjar inte från noll**. De verktyg och ramar som redan styr förbindelserna mellan EU och utvidgningsländerna (såsom stabiliserings- och associeringsavtalen med västra Balkan och associeringsavtalen/de djupgående och omfattande frihandelsområdena med Georgien, Moldavien och Ukraina) erbjuder redan stora möjligheter att säkerställa en smidig övergång till medlemskap, inbegripet en gradvis integration i specifika områden av den inre marknaden. Dessa ramar kompletteras med ytterligare initiativ (se ruta nedan).

Exempel på initiativ med gradvis integration:

Den prioriterade handlingsplanen inom ramen för det djupgående och omfattande frihandelsavtalet med Ukraina syftar till att ge landet tillträde till områden på den inre marknaden före anslutningen genom att inkludera landet i EU:s "roaming som hemma", genom att förbereda tillträdet till det gemensamma eurobetalningsområdet (Sepa) i enlighet med relevanta förfaranden och krav samt möjliggöra fri rörlighet för vissa industrivaror. En liknande plan finns också för **Moldavien** och håller nu på att sammanställas för **Georgien**.

Tillväxtplanen för västra Balkan ger regionen incitament att förbereda sig inför EU-medlemskapet och påskynda de nödvändiga socioekonomiska och grundläggande reformerna, särskilt genom att föra fram fördelarna av tillträdet till den inre marknaden. Dessa prioriterade åtgärder, bland annat att utvidga EU:s roaming som hemma till regionen, förbereda tillträdet till Sepa i enlighet med relevanta förfaranden och krav, möjliggöra fri rörlighet för vissa industrivaror och öppna vissa tjänstesektorer, kommer att genomföras med fullt utnyttjande av bestämmelserna i stabiliserings- och associeringsavtalen.

Detta initiativ genomförs parallellt med den **gemensamma regionala marknaden inom västra Balkan** som, på grundval av EU:s regler och standarder, syftar till att säkerställa ekonomisk integration i regionen. Den kumulativa effekten av regional integration, den gradvisa integrationen i EU:s inre marknad och strukturreformerna kommer att påskynda den socioekonomiska konvergensen före anslutningen.

Dessa gradvisa integrationsprocesser får också **ekonomiskt stöd** genom den föreslagna faciliteten för reformer och tillväxt för västra Balkan, Ukrainafaciliteten och EU:s stödpaket för Moldavien. De bör säkerställa nödvändiga investeringar för att förbättra den ekonomiska och sociala konvergensen inom ett EU med fler än 30 medlemmar.

För att säkerställa tidig integration på vissa områden av den inre marknaden för kandidatländerna och potentiella kandidatländer krävs inte bara en dynamisk anpassning till EU:s regelverk utan också, när det gäller styrning, ett enhetligt och effektivt genomförande och verkställande av alla relevanta EU-regler. Detta är avgörande för att förebygga risker för fragmentering av den inre marknaden och för att upprätthålla förtroendet för att reglerna följs.

Den offentliga förvaltningens kvalitet, kapacitet och resultat är grundläggande för att genomföra EU:s politik och genomföra EU-lagstiftningen. Utnyttjandet av EU:s regelverk kommer att underlättas av en **ökad samverkan mellan förvaltningar** i utvidgningsländerna, medlemsstaterna och EU-institutionerna. Utvidgningsländerna deltar redan – ofta som observatörer – i det förberedande arbetet med EU:s lagstiftning och politik, eller i vissa decentraliserade EU-byråers arbete. På detta sätt förankras EU:s standarder i ländernas system redan i ett tidigt skede. Bland annat instrumentet för tekniskt stöd, Taiex och partnersamverkan bör utvidgas ytterligare för att ge tekniskt och politiskt stöd till de offentliga förvaltningarna i framtida EU-medlemsstater. Många av utvidgningsländerna är också redan associerade till **EU-program** som är relevanta för den inre marknaden, vilket ger dem samma möjligheter som EU-aktörer har.

Kommissionen kommer också att fortsätta att stödja **program för direkta personkontakter, såsom Erasmus+**, särskilt när det gäller ungdomar, för att främja en **gemensam europeisk anda**, som skapar synergier t.ex. med det regionala samarbetskontoret för ungdom, som inrättats av västra Balkan eller nätverket av unga europeiska ambassadörer i utvidgningsländerna.

Det är viktigt att notera att integrationen av utvidgningsländerna i en större inre marknad kommer att gynnas av reformer på centrala politikområden som fastställs i de kommande översyner av politiken inför utvidgningen som förtecknas nedan. Dessa kommer också att dra nytta av de pågående sektorsdiskussionerna och i synnerhet insikterna i två kommande högnivårapporter: **högnivårapporten om den inre marknadens framtid** som beställts av rådets ordförandeskap och av kommissionen från Enrico Letta, och **rapporten om EU:s framtida konkurrenskraft** från ordförande Ursula von der Leyens särskilda rådgivare Mario Draghi.

i) Förbättrad konnektivitet

Fördelar och utmaningar

En större union kommer att stärka den **fysiska konnektiviteten**, med nya transport- och handelsrutter, inbegripet utvidgade europeiska transportkorridorer, vilket leder till lägre logistikkostnader och smidigare handelsflöden, vilket i slutändan medför påtagliga fördelar för konsumenter, medborgare och företag.

Ett utvidgat europeiskt transportområde skulle ge **en grund för nya politiska initiativ och investeringar** för att upprätthålla EU:s globala ledarskap i hela värdekedjan inom olika transportsektorer (t.ex. tillverkning av flygplan, bilar, lastbilar och rullande materiel, produktion av hållbara bränslen, logistik och transporttjänster, inbegripet dimensionen av militär mobilitet).

En utvidgning av **energiunionen** skulle ytterligare kunna underlätta utvecklingen av energinfrastruktur och stärka EU:s energitrygghet, överkomliga priser och utfasning av fossila bränslen. Flera utvidgningsländer har stor potential för koldioxidsnål energi. Denna utvidgning skulle också kunna bidra till att upprätthålla EU:s globala ledarskap när det gäller utbyggnaden av förnybar energi.

När det gäller den **digitala inre marknaden** kommer policyprogrammet för det digitala decenniet att hjälpa framtida medlemsstater att identifiera åtgärdsområden för att uppnå de gemensamma målen för digitala färdigheter, infrastrukturer, företag och offentliga tjänster. Detta skulle innebära att digitala infrastrukturer och digital teknik utnyttjas för hållbara, inkluderande och välmående samhällen. Nya medlemsstater kommer också att gynnas av tillämpningen av EU:s banbrytande lagstiftning på området skydd av personuppgifter, artificiell intelligens (t.ex. AI-akten), onlineplattformar (t.ex. rättsakten om digitala marknader, förordningen om digitala tjänster och plattformsarbetare), data (t.ex. dataakten och dataförvaltningsakten) och interoperabilitet.

På samma sätt skulle den europeiska digitala konnektiviteten förbättras genom ett fördjupat roamingsamarbete med utvidgningsländerna, samtidigt som en anpassning av ramarna för elektroniskt betrodda tjänster skulle underlätta handeln och människors rörlighet.

Ytterligare fördelar bör komma från en utvidgad tillämpning av EU:s lagstiftningsram för cybersäkerhet och utvidgningsländernas tidiga tillämpning av EU:s verktygslåda för 5G-cybersäkerhet. Inom ramen för en cyberrymd som redan är nära integrerad, bör detta öka den kollektiva kapaciteten att reagera på hot och incidenter.

En stor del av dessa framsteg kommer också att bero på **tillgången till tillräckliga privata och offentliga investeringar**, särskilt för att säkerställa utbyggnaden av en säker och motståndskraftig digital kommunikationsinfrastruktur med hög kapacitet och inrätta europeiska digitala innovationsknutpunkter för att hjälpa företag och organisationer inom den offentliga sektorn att ta itu med digitala utmaningar och bli mer konkurrenskraftiga. Andra potentiella utmaningar är konvergens i lagstiftningen (t.ex. på områdena elektronisk kommunikation, roaming, radiospektrum och betrodda elektroniska tjänster), cybersäkerhet i leveranskedjorna, med tanke på kandidatländernas och potentiella kandidatländers exponering för sofistikerade illasinnade cyberaktörer och förekomsten av teknik för högriskleverantörer, vilket är en viktig fråga särskilt för 5G-näten. Dessa utmaningar när det gäller investeringsnivå och konvergens i lagstiftningen är lika angelägna inom energi- och transportsektorerna.

Överväganden inför kommande politiska översyner

Vid översynen av politiken kommer man att undersöka hur politiska initiativ för att öka motståndskraften genom banbrytande industriell innovation skulle kunna få större omfattning och stöd från viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse (t.ex. på områden som halvledare och vätgas). Likaså skulle ytterligare strategiska partnerskap inom ekosystem av ömsesidigt intresse (t.ex. råvaror, batterier, turism, den cirkulära ekonomin, maskiner, rymden) kunna inrättas. Stödet till investeringar bör inriktas på att påskynda utvecklingen av sammanlänknings- och transportförbindelserna inom ramen för TEN-E och TEN-T i kandidatländer och potentiella kandidatländer. Man skulle också kunna undersöka hur utvidgningsländerna kan bygga upp den administrativa kapacitet som krävs för att effektivt kunna delta i framtida gränsöverskridande projekt och strategiska projekt som omfattar flera länder.

Nya gemensamma inköpsinstrument som hämtar inspiration från EU:s energiplattform skulle kunna associera utvidgningsländerna för att säkra strategiska råvaror, såsom vätgas och råvaror som är kritiska för EU:s energiomställning, digitala omställning och EU-ekonomins konkurrenskraft.

På en större inre marknad skulle ett ansvarsfullt införande av nya digitala produkter och ny digital teknik på finansmarknaderna kunna göra skillnad. Ett tidigt deltagande av utvidgningsländerna i verksamhet som ökar EU:s cybersäkerhetskapacitet (bland annat genom EU:s cybersäkerhetsreserv och närmare partnerskap med EU:s cybersäkerhetsbyrå) skulle också vara till ömsesidig nytta. En bredare användning av digitala lösningar är avgörande för att minska eller undvika byråkrati i både befintliga och framtida medlemsstater.

Gradvis integration

Den fortsatta integrationen av kandidatländer och potentiella kandidatländer i dessa respektive delar av den inre marknaden kommer att understödjas av en stärkt konvergens i lagstiftningen och infrastrukturförbindelser med EU. Genom investeringsramen för västra Balkan ökas stödet för att införa nödvändig transport-, energi-, miljöinfrastruktur (avfallshantering och vattenförvaltning) samt digital och social infrastruktur i enlighet med ländernas ekonomiska planer och investeringsplaner. Liknande arbete pågår med Georgien och Moldavien genom respektive europeiska innovationspartnerskap för det östliga partnerskapet. Som en del av Ukrainafaciliteten kommer Ukrainaplanen att fastställa reform- och investeringsprioriteringar, och investeringsramen kommer att verka som en katalysator för privata och offentliga investeringar i enlighet med dessa prioriteringar i landet.

Genom **fördraget om energigemenskapen** fortsätter arbetet med anpassningen till EU:s regelverk på energi-, miljö- och klimatområdet och med utvidgningen av det transeuropeiska energinätet (TEN-E) för att förbättra sammanlänkningarna av energinät mellan EU, västra Balkan, Georgien, Moldavien och Ukraina. Synkroniseringen av Moldaviens och Ukrainas elnät med det kontinentala europeiska nätet stärker energitryggheten och skapar möjligheter till elhandel.

På samma sätt utvidgas det **transeuropeiska transportnätet** (TEN-T) för att förbättra transportkonnektiviteten med EU och stödja dessa länder i genomförandet av EU:s regelverk om transporter, bland annat enligt fördraget om en transportgemenskap, där kommissionen kommer att överväga alternativ för att ytterligare fördjupa Georgiens, Moldaviens och Ukrainas deltagande. En gradvis anpassning till EU:s regelverk på luftfartsområdet eftersträvas genom befintliga luftfartsavtal.

Förstärkning av och investeringar i **solidaritetskorrider** som permanenta länkar ger också ett viktigt bidrag i detta avseende, tillsammans med en rad andra initiativ inom transportsektorn, såsom utvidgningsländernas deltagande i EU:s byråer och program på transportområdet. **Ett förstärkt tullsamarbete** kan underlätta en gradvis integration i tullunionen. Bättre konnektivitet kommer också att underlätta militär mobilitet. Genom olika Global Gateway-initiativ, bland annat de ekonomiska planerna och investeringsplanerna, den digitala agendan för västra Balkan och investeringsramen för Ukraina inom ramen för Ukrainafaciliteten, mobiliserar EU redan betydande offentliga och privata investeringar för att

stödja den digitala omställningen i kandidatländerna och de potentiella kandidatländerna (och, när det gäller Ukraina, dess återuppbyggnad och modernisering).

Dessutom inledde EU processen för att införa Moldavien och Ukraina i EU:s område för roaming som hemma, samtidigt som man underlättar frivilliga roamingarrangemang mellan telekomoperatörer i EU och på västra Balkan, Moldavien och Ukraina samt utarbetandet av ett regionalt roamingavtal, som kommer att bidra till att sänka roamingpriserna i det östliga partnerskapet med upp till 87 % under de kommande åren.

Andra viktiga initiativ är det strategiska partnerskapet mellan EU och Ukraina om kritiska råvaror, som skulle kunna tjäna som exempel för liknande partnerskap med andra utvidgningsländer.

ii) Bevara våra klimat- och miljöåtaganden

Fördelar och utmaningar

Eftersom fler länder ansluter sig till EU:s ambitiösa klimat- och miljöåtaganden och regelverk kommer en större union att **bidra positivt till hanteringen av klimatförändringarna och förlusten av biologisk mångfald**, särskilt genom ökade EU-insatser för minskade koldioxidutsläpp. Utvidgningsländerna har stor potential när det gäller förnybar energi och energieffektivitet och hyser viktiga naturresurser och biologisk mångfald.

Genomförandet av EU:s ambitiösa gröna agenda kommer också att medföra **utmaningar**. Flera utvidgningsländer har mycket förorenande industrier, undermåliga vatten- och avfallshanteringsinfrastrukturer, de är i hög grad beroende av kol för elproduktion och har en hög utsläppsprofil för växthusgaser och höga luftföroreningsnivåer. Samtidigt har de en stor potential för förnybar energi (särskilt sol- och vindkraft) och minskning av föroreningar genom införande av modern teknik för utsläppsminskning. Den gröna omställningen, särskilt utbyggnaden av förnybar energi på land och till havs, måste påskyndas. Deras industri- och byggnadsbestånd kommer att behöva renoveras för att förbättra energieffektiviteten och underlätta en rättvis omställning från en kolbaserad ekonomi. Det kommer att krävas betydande insatser för att övergå till en cirkulär ekonomi och uppnå hållbar konsumtion, produktion och resursanvändning. Det kommer att krävas lämpliga investeringar, för att ta hänsyn till effekterna för specifika regioner, sektorer och arbetstagare.

Inkludering av nya länder i EU:s utsläppshandelssystem skulle vara ett kraftfullt verktyg för att fasa ut fossila bränslen i ländernas ekonomier och öka den nationella finansiering som behövs för omställningen. Effekterna av en ökning av både tillgång till och efterfrågan på utsläppsrätter på koldioxidprisnivåerna måste bedömas i samband med översynerna.

Överväganden inför kommande politiska översyner

Mot denna bakgrund måste man vid översynen av politiken undersöka hur man bäst kan stödja utvidgningsländerna när det gäller att anpassa sig till EU:s klimat- och miljöpolitik. Man skulle också kunna analysera i vilken utsträckning nya utmaningar kan hanteras genom EU:s klimatpolitik och gröna industripolitik, samtidigt som man skyddar EU:s ambitioner och säkerställer förutsägbarhet. I de politiska översynerna skulle man slutligen kunna undersöka om och i vilken utsträckning nya medlemsstater skulle behöva särskilt ekonomiskt stöd för att

säkerställa att EU är på rätt spår för att uppfylla sina klimatåtaganden och bredare miljöåtaganden.

Den gröna omställningen av industrier i utvidgningsländerna bör dra nytta av ett europeiskt tillväxtfrämjande företagsklimat som är inriktat på utveckling och användning av ren teknik och hög energi- och resurseffektivitet. Detta kräver att man skapar rätt incitament och mobiliserar en lämplig blandning av investeringar från den privata och den offentliga sektorn.

Slutligen skulle man i de politiska översynerna kunna undersöka vissa viktiga faktorer, såsom vilka offentliga och privata investeringar som behövs för att utveckla potentialen för förnybar energi, grön innovation eller grön kompetens.

Gradvis integration

Vissa av de klimat- och energirelaterade utmaningarna i samband med utvidgningen lindras redan genom de pågående omställningsinsatserna inom ramen för olika initiativ i utvidgningsländerna.

I egenskap av avtalsslutande parter i **energigemenskapen** har västra Balkan, Georgien, Moldavien och Ukraina antagit bindande energi- och klimatmål för 2030 som är anpassade till EU:s ambition och håller på att utarbeta sina nationella energi- och klimatplaner som ska läggas fram i juni 2024, vilket bidrar till att de gradvis integreras i EU:s energimarknad.

Arbete pågår också med att utveckla koldioxidprissättning, däribland den nödvändiga övervakningsramen för utsläpp av växthusgaser.

Dessutom underlättar **den gröna agendan för västra Balkan**, som är utformad för att anpassa regionen till ambitionerna i den gröna given, lagstiftningsreformer och investeringar i regionen, särskilt på områdena energiomställning, hållbar mobilitet, sanering av luft, vatten och mark, den cirkulära ekonomin, skydd av biologisk mångfald och restaurering av ekosystem eller hållbar livsmedelsproduktion.

För att stödja dessa insatser **mobiliserar, främjar och påskyndar EU privata och offentliga investeringar** i den gröna omställningen genom sina ekonomiska planer och investeringsplaner för västra Balkan och det östliga partnerskapet, Ukrainafaciliteten, den nya tillväxtplanen för västra Balkan, energistöd paketet för västra Balkan eller högnivågruppen för sammankoppling av energinäten i Central- och Sydösteuropa med fokus på exempelvis förnybara energikällor, ”renoveringsvågen” för energieffektivitet, inhemsk och gränsöverskridande infrastruktur, energiomställning (särskilt från kol) och anpassning av lagstiftningen. För att säkerställa största möjliga effektivitet bör utvidgningsländernas deltagande i EU:s byråer och program på detta område intensifieras ytterligare.

EU:s stöd har också varit avgörande för att stärka Moldaviens och Ukrainas energisektor, tillhandahålla nödenenergiutrustning och underlätta ländernas integration på EU:s energimarknad och EU:s energiplattform. Detta har minskat Moldaviens beroende av energi från Ryssland. Ett annat exempel på EU-stöd är den elkabel som övervägs för att ansluta resten av Europa till Georgien.

iii) Förbättra livsmedelskvaliteten och livsmedelssäkerheten genom en livsmedelssektor som är konkurrenskraftig och hållbar

Fördelar och utmaningar

En av de viktigaste utmaningarna med den framtida utvidgningen kommer att vara att stärka EU:s gemensamma jordbrukspolitikens förmåga att **stödja en hållbar och konkurrenskraftig jordbruksbaserad livsmedelsproduktionsmodell**, samtidigt som man tillgodoser jordbrukarnas och fiskarnas behov i både nuvarande och framtida medlemsstater samt mångfalden av jordbruksmodeller i en utvidgad union. Detta måste hanteras på ett sådant sätt att den inre marknaden, den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) och den gemensamma fiskeripolitiken bevaras, utan att skapa onödiga chocker eller allvarliga störningar när det gäller att uppnå de politiska målen.

Ukraina är en av de viktigaste livsmedelsproducenterna globalt – särskilt i fråga om spannmål. Integrationen av Ukraina i EU kommer att bidra till EU:s livsmedelstrygghet och ställning i den globala handeln med jordbruksprodukter, men jordbruksproduktionens storlek och struktur måste uppmärksammas på lämpligt sätt.

Den gemensamma jordbrukspolitikens mål är fortfarande relevanta i en utvidgad union. Utvidgningen kommer att kräva en grundlig bedömning av dess långsiktiga effekter på livskraften och hållbarheten i jordbrukspolitiken i ett EU med fler än 30 medlemsstater, med vederbörligt beaktande av jordbruksföretagens storlek och struktur, jordbrukets uppbyggnad i varje ekonomi, i kombination med mångfalden av jordbruksmodeller och med beaktande av de långsiktiga socioekonomiska och miljömässiga utmaningar som sektorn står inför. Att säkerställa lika villkor för jordbrukssektorn i såväl nuvarande, som framtida medlemsstater kommer att vara avgörande.

Överväganden inför kommande politiska översyner

Vid översynen av politiken kommer man att undersöka kandidatländernas och de potentiella kandidatländernas förmåga att tillämpa EU-lagstiftningen om system för direkt jordbruksstöd och att genomföra den gemensamma organisationen av marknaden för olika jordbruks- och fiskeriprodukter. Jordbrukets och fiskets roll för livskvaliteten i landsbygds- och kustområden, dess miljöpåverkan och det övergripande bidraget till lokalsamhällenas hållbarhet måste beaktas fullt ut.

Vid översynen av politiken kommer man också att analysera hur man kan säkerställa fullständig efterlevnad och en effektiv och konsekvent tillämpning av annan relaterad politik som garanterar höga säkerhets- och kvalitetsstandarder på områden som livsmedelssäkerhet, sanitära och fytosanitära åtgärder, djurhälsa och djurskydd, miljö osv.

Gradvis integration

I stabiliserings- och associeringsprocessen för **västra Balkan** fastställs gemensamma politiska och ekonomiska mål – även när det gäller jordbrukssektorn – med stöd av ekonomiska och finansiella instrument som ska åtfölja övergångsprocessen. Regionen får också finansiering från instrumentet för föranslutningsstöd för landsbygdsutveckling, bland annat för hållbart jordbruk och jordbruksföretag på landsbygden.

På samma sätt har genomförandet av associeringsavtalen med **Georgien, Moldavien och Ukraina** genom harmonisering av lagstiftningen och aktivt stöd till jordbrukare och företag stärkt jordbruks- och livsmedelssäkerhetsreformerna. Utbyggnaden av snabbt och överkomligt prissatt internet i landsbygdsområden fungerar också som en kraftfull drivkraft för landsbygdsområdenas utveckling.

iv) Skapa förutsättningar för social, ekonomisk och territoriell konvergens

Fördelar och utmaningar

Medlemskap i den ekonomiska unionen medför påtagliga fördelar för invånarna och ekonomin, t.ex. lägre transaktionskostnader, ökade investeringar och handel i regionen, ekonomisk tillväxt och starkare sociala rättigheter. Det ger också tillgång till större och mer diversifierade finansmarknader, vilket minskar finansieringskostnaderna och ger konsumenterna fler valmöjligheter och lägre priser.

Den gemensamma valutan i den monetära unionen eliminerar dessutom växelkursfluktuationer och därmed sammanhängande transaktionskostnader för både företag och medborgare. En utvidgning av den ekonomiska och monetära unionen till nya medlemmar skulle också stödja den ekonomiska resiliensen i EU som helhet genom att underlätta skapandet av diversifierade gränsöverskridande värdekedjor. Det skulle också bidra till att stärka EU:s och eurons roll i den globala ekonomin.

En framgångsrik integration i en ekonomisk och monetär union kräver **ekonomisk och social konvergens** och en effektiv **samordning av utformningen av den ekonomiska och sociala politiken** mellan medlemsstaterna för att maximera de möjligheter som den medför och undvika stora skillnader på nationell eller regional nivå och negativa spridningseffekter i händelse av negativa ekonomiska chocker. De miniminormer för skydd av arbetstagare som fastställs i EU:s regelverk och den europeiska pelaren för sociala rättigheter utgör grunden för denna sociala konvergens, tillsammans med sunda arbetsmarknadsrelationer. I synnerhet kommer välfungerande arbetsmarknadsstrukturer och arbetsmarknadsinstitutioner, effektiva sociala trygghetssystem och en stark social dialog att vara avgörande för att säkerställa en sammanhållen utvidgad union som inte lämnar någon utanför och säkerställer lika villkor.

Utvidgningen kommer att få betydande konsekvenser för **EU:s sammanhållningspolitik**. Politiken har tidigare visat sig vara framgångsrik när det gäller att bidra till och förstärka fördelarna med den inre marknaden, minska de territoriella skillnaderna och stimulera uppåtgående socioekonomisk konvergens mellan medlemsstater och regioner. Sammanhållningspolitikens mål är fortfarande relevanta i en utvidgad union, både i nuvarande och framtida medlemsstater. Den begränsade administrativa kapaciteten hos genomförandemyndigheter och stödmottagare i kandidatländer och potentiella kandidatländer kommer dock att skapa utmaningar för utnyttjandet och kvaliteten på investeringarna. Att förbättra denna kapacitet med tekniskt stöd, övergångsperioder av successivt införande och andra åtgärder – såsom utbildning – kommer att vara avgörande för att säkerställa att EU:s stöd effektivt bidrar till uppåtgående socioekonomisk och territoriell konvergens och att

unionens ekonomiska intressen skyddas. Liksom vid tidigare utvidgningar finns det ett behov av en omfattande reflektion kring sammanhållningspolitikens framtid i EU.

Slutligen skulle en utvidgning av **EU:s skatteregelverk** vara klart fördelaktigt, eftersom det skulle stimulera gränsöverskridande verksamhet och handel i EU för medborgare och företag och skapa **lika villkor**. Det nuvarande kravet på enhällighet i rådet i skattefrågor kommer dock att bli ännu svårare i en större union, vilket kallar på att ta omröstning med kvalificerad majoritet på detta område under övervägande. Detsamma skulle gälla för vissa aspekter av annan EU-politik (t.ex. delar av socialpolitiken).

Överväganden inför kommande politiska översyner

För att ta itu med de utmaningar som är kopplade till **styrningen av politiken för ekonomisk och social konvergens i en utvidgad grupp medlemsstater** måste man vid översynen av politiken bland annat överväga hur man kan täppa till luckor i lagstiftningen och kontrollen av efterlevnaden (t.ex. ekonomisk politik och finanspolitik, fri rörlighet, samordning av de sociala trygghetssystemen, arbetsrätt, konsumentskydd, hälsa och säkerhet på arbetsplatsen). Det grundläggande värdet av fri rörlighet måste säkerställas, men ytterligare åtgärder skulle behövas för att minska riskerna för social dumpning eller kompetensflykt och avfolkning. I detta avseende är det viktigt att arbetsmarknadens parter från framtida medlemsstater involveras i ett tidigt skede, bland annat när det gäller att anpassa befintlig lagstiftning, anta nya regler och se till att de efterlevs.

Gradvis integration

Inom EU sker samordningen av den ekonomiska politiken och socialpolitiken inom ramen för den europeiska planeringsterminen. De landsspecifika rekommendationerna inom ramen för den europeiska planeringsterminen, som föreslagits av Europeiska kommissionen och antagits av rådet, ligger också till grund för det ekonomiska stöd som ges genom NextGenerationEU/faciliteten för återhämtning och resiliens.

Sedan 2015 används egna versioner av den europeiska planeringsterminen i utvidgningsländerna: alla kandidatländer och potentiella kandidatländer lämnar in årliga ekonomiska reformprogram till Europeiska kommissionen, med fokus på reformer för att öka konkurrenskraften och förbättra förutsättningarna för att skapa tillväxt och arbetstillfällen för alla. Dessa utvärderas av Europeiska kommissionen och Europeiska centralbanken och diskuteras av ministerrådet med utvidgningsländerna. I framtiden skulle en kraftfullare samordning mellan de två processerna kunna övervägas.

När det gäller västra Balkan kommer de ekonomiska reformprogrammen att inriktas på den makroekonomiska ramen och kompletteras med de reformagendor som rör den nya faciliteten för reform och tillväxt för västra Balkan. Reformagendorna kommer att fastställa en rad prioriterade reformer, uppdelade i mätbara steg som kommer att fungera som betalningsvillkor.

När det gäller Ukraina fastställs i Ukrainaplanen, som är det viktigaste verktyget för att genomföra faciliteten, regeringens prioriteringar, ordningsföljden för viktiga reformer och prioriterade investeringsområden, som kommer att skapa ekonomisk tillväxt och resiliens,

främja landets integrering i den inre marknaden och säkerställa att Ukraina gradvis anpassar sin lagstiftning till EU:s regelverk.

Dessutom hjälper **föranslutningsstödet** kandidatländer och potentiella kandidatländer att omvandla sina samhällen, rättssystem och ekonomier – i form av bidrag, infrastrukturinvesteringar eller tekniskt stöd för att underlätta politiska, sociala och ekonomiska reformer. Detta för samhällena närmare Europeiska unionens värden och normer, vilket gör det möjligt för dem att blomstra i den ekonomiska unionen vid anslutningen och bidra till den ekonomiska resiliensen i EU som helhet. Många av utvidgningsländerna är också redan associerade till relevanta EU-program, såsom delen för sysselsättning och social innovation (EaSI) i Europeiska socialfonden (ESF). Utvidgningsländernas deltagande i EU:s byråer på detta område bör intensifieras ytterligare, särskilt samarbetet med Europeiska arbetsmyndigheten och Europeiska arbetsmiljöbyrån.

Territoriellt samarbete, inbegripet program för gränsöverskridande och transnationellt samarbete, gör det redan möjligt för utvidgningsländerna att samarbeta med angränsande EU-medlemsstater inom viktiga sociala och ekonomiska sektorer (inbegripet gränsförbindelser och direkta personkontakter). Exempel på detta är EU:s makroregionala strategier för Adriatiska havet, Joniska havet och Donauregionen, den gemensamma havsagendan för Svarta havet eller Interregs gränsöverskridande program som genomförs med Ukraina och Moldavien och som fick ytterligare finansiering under 2023.

v) Upprätthålla kraftfulla säkerhetsåtaganden, migrationshantering och gränsförvaltning

Fördelar och utmaningar

I ett alltmer utmanande geopolitiskt sammanhang skulle en större union med en större befolkning öka sin **tyngd i globala frågor och i multilaterala sammanhang** – om unionen kan agera på ett enat, snabbt och beslutsamt sätt. En genomgripande gemensam vision och analyser och åsikter som långt är gemensamma bland medlemsstaterna är den främsta förutsättningen för denna enighet och handlingsförmåga utåt. En större union kan dock, åtminstone till en början, medföra en större mångfald av utrikespolitiska intressen och agendor.

Nya medlemsstater kommer att bidra till och dra nytta av **ytterligare säkerhetsåtaganden**: EU:s medlemsstater måste agera i en anda av solidaritet när en av dem utsätts för en terroristattack, en hybridkampanj eller en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor, i enlighet med artikel 222 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Enligt artikel 42.7 FEU är de andra medlemsstaterna dessutom skyldiga att, om en medlemsstat utsätts för ett väpnat angrepp, bistå med alla medel som står till deras förfogande, i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga.

En utvidgad union får inte medföra nya utmaningar i form av **olösta bilaterala tvister**. EU kommer att fortsätta att bidra till lösningen av dessa tvister och fortsätta att verka för goda grannförbindelser som ett centralt inslag i utvidgningsprocessen. Särskilda arrangemang och **oåterkalleliga åtaganden** måste införas för att säkerställa att de anslutande länderna inte kan blockera andra kandidatländers anslutning.

Utvidgningen innebär att nya medlemsstaters yttre gränser blir EU:s yttre gränser. En robust och effektiv förvaltning av de yttre gränserna måste därför också ingå i anslutningsprocessen. De nya gränserna i en utvidgad union kan också medföra fördelar i form av nya säkerhetstillgångar och erfarenheter som kan gynna unionen, särskilt när det gäller dess säkerhets- och försvarsdimension, som är under ständig och fortlöpande utveckling.

En större **union kommer att medföra nya utmaningar när det gäller skyddet och kontrollen av EU:s yttre gränser** för varor och personer. Dessa omfattar organiserad och gränsöverskridande brottslighet, narkotikahandel, förebyggande av irreguljär migration och smuggling av migranter, människohandel, utnyttjande av migration för politiska ändamål samt olaglig handel med vapen eller andra farliga eller olagliga varor.

Inre säkerhet, särskilt i form av effektivt förebyggande och bekämpning av terrorism och grov och organiserad brottslighet, är en förutsättning för en fungerande demokrati och ett fritt utövande av de grundläggande rättigheterna. Detta inbegriper åtgärder för att bekämpa it-relaterad brottslighet och penningtvätt samt för att förebygga och bekämpa människohandel. Dessutom är grov och organiserad brottslighet ofta kopplad till korruption och undergräver statliga institutioner. Stärkta gemensamma åtgärder för att trygga den inre säkerheten är en viktig förutsättning för en framgångsrik anslutning och kommer samtidigt att stärka den inre säkerheten i EU som helhet.

En fullständig anslutning till **Schengenområdet utan inre gränskontroller** kräver dessutom ett fullständigt genomförande av Schengenregelverket och dess kompletterande åtgärder för en konsekvent och effektiv säkerhetspolitik samt migrationshantering och gränsförvaltning. Det kommer att krävas diskussioner om praktiska sätt att säkerställa en sådan samstämmighet i en utvidgad union.

När det gäller **migration** kommer en större union att ha fördelen att bättre kunna tillämpa en strategi som omfattar **migrationshantering** som en helhet och bättre bidra till ett globalt delat ansvar för migration och skydd. Västra Balkan, som för närvarande är en transitregion till EU, är redan viktiga partner i gemensamma insatser för att säkerställa en effektiv migrationshantering och gemensamt ta itu med utmaningar såsom smuggling av migranter och irreguljär migration. Det är nödvändigt att fortsätta att stärka migrations- och asylsystemen i regionen i linje med den övergripande strategi som fastställs i migrations- och asylpakten, särskilt med stöd av EU:s byråer, och att säkerställa att viseringspolitiken anpassas till EU:s politik för att garantera en effektiv migrationshantering.

Överväganden inför kommande politiska översyner

Som global aktör måste en större union förbli öppen, resilient och ekonomiskt framgångsrik – och en pålitlig partner i världen. Ett verkligt geopolitiskt EU måste kunna försvara sina värden och bevara sitt öppna strategiska oberoende och sin stabilitet samtidigt som det kan hävda sina intressen på global nivå.

I detta syfte är enighet i EU och ett snabbt beslutsfattande avgörande. Vid översynen av politiken bör man undersöka unionens trovärdighet och förmåga att agera externt, vilket är avgörande för ett **effektivt beslutsfattande**. För närvarande omfattas olika områden av EU:s yttre åtgärder av olika beslutsmekanismer, vilket medför utmaningar på de områden för yttre

åtgärder som styrs av enhällighet i rådet, särskilt den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. I en union med över 30 medlemsstater riskerar detta att vara för långsamt, för reaktivt och för defensivt, vilket ger strategiska konkurrenser utrymme att förvärpa splittringen mellan medlemsstaterna.

Kommissionen och den höga representanten har upprepade gånger pekat på denna fråga och förespråkat att man utnyttjar de **befintliga bestämmelserna i fördraget om Europeiska unionen för att övergå till omröstning med kvalificerad majoritet** på ett fåtal viktiga områden inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, genom att aktivera de så kallade övergångsklausulerna. Under tiden har kommissionen betonat behovet av att medlemsstaterna använder sig av ”konstruktiv röstnedläggning” enligt artikel 31.1 i EU-fördraget om deras isolerade ståndpunkt i en viss fråga annars skulle hindra enhällighet i rådet. Under tiden har kommissionen betonat att potentialen hos alla dessa möjligheter måste utnyttjas fullt ut, långt före och oberoende av nästa utvidgning.

Gradvis integration

Det kommer att krävas kontinuerligt arbete för att skapa ytterligare konvergens i fråga om EU:s geostrategiska vision, intressen och prioriteringar. Utvidgningsländerna måste anamma och främja EU:s värden på ett tydligt och otvetydigt sätt före anslutningen. Det kommer att krävas kontinuerligt arbete för att vidareutveckla dem redan nu för att gradvis anpassa sig till EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (Gusp) före anslutningen, inbegripet restriktiva åtgärder. Även om flera kandidatländer och potentiella kandidatländer konsekvent upprätthåller fullständig anpassning redan nu måste de övrigas resultat förbättras, som en prioriterad fråga, bland annat när det gäller sanktioner, särskilt mot Ryssland och Belarus. **Anpassning till Gusp** är en viktig signal om gemensamma värderingar och strategisk inriktning i det nya geopolitiska sammanhanget.

Med utgångspunkt i det kontinuerliga engagemanget i en gemensam europeisk säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) bör befintliga projekt och program, kapacitetsuppbyggnad på områden som hybridhot, inbegripet utländsk informationsmanipulering och inblandning, och cybersäkerhet vidareutvecklas, både som ett övergripande erbjudande som är öppet för alla och skräddarsytt stöd till specifika behov och begäranden, som ett sätt att stärka unionens kollektiva resiliens och säkerhet mot sådana externa hot. Dessutom bör utvidgningsländerna sträva efter **tidig integration i EU:s övriga säkerhets- och försvarsinitiativ**, såsom särskilda projekt inom ramen för det permanenta strukturerade samarbetet på försvarsområdet (Pescos) och Europeiska försvarsbyrån, samt i program som är relevanta för militär rörlighet. Genom ramavtal om deltagande med alla kandidatländer och potentiella kandidatländer bidrar de redan nu till krishanteringsuppdrag och krishanteringsinsatser inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) – vissa av dem drar själva nytta av sådana GSFP-uppdrag och -insatser. Som ett resultat av det stöd som utvidgningsländerna kan få inom ramen för den europeiska fredsfaciliteten kommer deras militära och försvarsmässiga kapacitet att delta i GSFP-uppdrag och -insatser att stärkas.

Utvidgningsländernas deltagande i hybridriskundersökningarna kommer att bidra till att utveckla en lämplig ram för tillhandahållande av stöd så att de blir mer motståndskraftiga mot hybridhot och kan göra egna demokratiska val utan skadlig inblandning.

När nästa utvidgning äger rum kommer dessutom **unionens försvarsdimension att ha utvecklats avsevärt**. Eftersom EU:s strategiska kompass för säkerhet och försvar går långt utöver den traditionella gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken måste utvidgningsländerna vara redo att åta sig att genomföra den inom alla dess olika arbetsområden (handling, investeringar, säkerhet, partner), inbegripet EU-kapaciteten för snabba insatser. Om de skulle besluta sig för att gå med i Europeiska försvarsbyrån, skulle de vara redo att, bland annat, samordna sina nationella försvarsprogram med EU:s prioriteringar för förmågeutveckling och den samordnade årliga försvarsöversikten. De kunde även besluta att som deltagande medlemsstater gå med i det permanenta strukturerade samarbetet (Pescos).

Samtidigt kommer fortsatta **insatser för att stärka rymdindustrins resiliens och unionens försvarstekniska och försvarsindustriella bas, i linje med den europeiska försvarsindustriella strategin, att förbli en central prioritering** i den nuvarande osäkra geopolitiska miljön. När det gäller Ukraina föreskrivs i förslaget till ett europeiskt försvarsindustriprogram att Ukraina så långt som möjligt ska behandlas som en medlemsstat. I framtiden skulle man kunna fundera över hur och på vilka villkor utvidgningsländernas deltagande i andra unionsprogram med anknytning till försvarsindustrin ska utvidgas. Detta skulle bidra till att undvika dubbelarbete och onödiga kostnader och samtidigt främja ökad interoperabilitet.

På området integrerad **förvaltning av de yttre gränserna** kommer arbetet att behöva inriktas inte bara på efterlevnad och genomförande av lagstiftning utan även på utvecklingen av operativ kapacitet för kontroll av varor och personer vid de yttre gränserna. Detta kommer att kräva EU-stöd till polis och gränsbevakningstjänstemän, bland annat genom ett starkt engagemang från EU:s byråer i nära samordning med EU:s medlemsstater. Redan nu finns det ett starkt samarbete mellan utvidgningsländerna och medlemsstaternas tull- och gränsmyndigheter samt EU:s organ för rättsliga och inrikes frågor – Eurojust, Frontex, Europol och Europeiska asylbyrån – som ofta underbyggs av formella avtal. Detta ger i allt högre grad resultat på fältet. Modernisering och digitalisering av gräns- och tullförfaranden kommer att vara avgörande. Alla utvidgningsländer bör fortsätta sitt arbete med att anpassa sig till EU:s gemensamma viseringspolitik.

EU:s åtgärder kommer också att behöva omfatta stöd till rättsskipande organ för att stärka det internationella samarbetet om utredning och lagföring av organiserad brottslighet, där migrantsmuggling och människohandel, vapen och narkotika utgör en betydande del. Samarbetet bör fortsätta genom deltagande i Europeiska sektorsövergripande plattformen mot brottsshot för att ta itu med de mest akuta brottsshoten och upplösa kriminella högrisknätverk. Utvidgningsländerna måste vara fast beslutna att stärka den **inre säkerheten** genom att stärka sitt operativa brottsbekämpande samarbete med EU:s medlemsstater och byråer.

C. BUDGET

Utvidgningens exakta ekonomiska konsekvenser kommer främst att bero på tidpunkten för utvidgningen och dess omfattning, på resultatet av anslutningsförhandlingarna, som fortfarande utgår från bedömning av förtjänster, och på det tillämpliga EU-regelverket vid

tidpunkten för anslutningen. Under alla omständigheter bör **utvidgningen beaktas i de diskussioner som leder fram till nästa fleråriga budgetram**, bland annat genom att redan tillhandahålla den rättsliga grund som krävs för att vid behov införliva EU:s utvidgningsrelaterade utgifter och inkomster.

Utvidgningen är dock långt ifrån den enda fråga som kommer att sätta press på EU:s framtida långtidsbudget. Global volatilitet, betydande säkerhetshot, de ekonomiska konsekvenserna av återhämtningen efter covid-19-pandemin och behovet av att dämpa den nationella budgetutvecklingen är centrala inslag som måste beaktas. De särskilda behoven i en större union tillkommer utöver det oundvikliga behovet av en moderniserad, enklare och flexiblare EU-budget som på lämpligt sätt hanterar dessa utmaningar, liksom olika viktiga områden som kräver gemensamma investeringar, samordnade åtgärder och gemensamma reformer, såsom den gröna och den digitala omställningen, forskning och innovation, samt säkerhet och försvar. Europeiska unionens allmänna budget i dess nuvarande form är redan strukturellt ansträngd till bristningsgränsen.

Utvidgningen är därför en möjlighet – men inte utlösande faktor – att se över den ekonomiska hållbarheten och moderniseringen av alla viktiga politikområden/utgiftsområden (jordbruk och landsbygdsutveckling, sammanhållning, konnektivitet, migration och gränsförvaltning osv.). EU:s politik och program kan behöva omformas för nästa fleråriga budgetram, oberoende av läget i fråga om utvidgningen. Denna översyn bör också omfatta särskilda EU-finansieringsinstrument som för närvarande ligger utanför den fleråriga budgetramen och den allmänna budgeten.

EU:s framtida utgiftsprogram bör dock utvecklas med tanke på den framtida utvidgningen.

EU:s beredskap kräver också en reform av systemet för unionens egna medel, vilket är den mest trovärdiga vägen framåt för att hantera de ekonomiska konsekvenserna av satsningarna på återhämtningen och genomförandet av EU:s prioriteringar (särskilt återbetalningen av upplåningen inom NextGenerationEU och finansieringen av den sociala klimatfonden) samtidigt som effekterna på de nationella budgetarna mildras. Ytterligare bidrag från de nya medlemsstaterna ska också övervägas, även om de är blygsamma i början. Dessutom bör ekonomiska bidrag från tredjeländer som har tillträde till och deltar i den inre marknaden (EES- och Efta-länder, Schweiz) stå i proportion till de fördelar som de skulle få av en större union.

Utöver EU:s budget kommer utvidgningsländerna också att dra nytta av en bredare uppsättning finansieringsmöjligheter. De blivande medlemsstaterna kommer att kunna utnyttja Europeiska investeringsbankens och Europeiska investeringsfondens ökade expertis och finansiella resurser samt andra av EU-finansieringspartner såsom Team Europa.

För att på ett smidigare sätt absorbera vissa budgeteffekter av utvidgningen har EU en väletablerad och testad finansiell verktygslåda för anslutning. Den kombinerar olika tak, perioder av successivt införande, vederbörlig hänsyn till statistiska effekter, ökad användning av finansieringslösningar samt nödbromsar och skyddsnät för de nuvarande medlemsstaterna.

Parallellt med detta kommer det också att finnas ett behov av att **utreda hur föranslutningsverktyg, såsom instrumentet för stöd inför anslutningen, kan finjusteras för att bättre förbereda sig för anslutningen** och övergången till deltagande i EU:s program och instrument efter anslutningen. Vissa nyheter som redan införts inom ramen för den fleråriga budgetramen 2021–2027¹ kan inspirera framtida föranslutningsverktyg. När det gäller Ukraina måste det internationella stödet till återhämtning och återuppbyggnad särskilt beaktas i detta sammanhang.

D. STYRNING

Sedan 2022, särskilt efter konferensen om Europas framtid, har det förekommit diskussioner om **EU:s institutionella reformer** i Europaparlamentet, rådet, medlemsstaterna, tankesmedjor och den akademiska världen. Med tanke på utvidgningen har denna debatt ytterligare aktualiserats.

Hittills har ingen konsensus nåtts om hur man bäst ska hantera denna fråga. Vissa efterlyser en reform av de nuvarande EU-fördragen, särskilt Europaparlamentet, medan andra föreslår särskilda anpassningar genom aktivering av de outnyttjade möjligheter som fastställs i fördragen. Slutligen hävdar vissa att fördragen utformades för att vara ”utvidningssäkrade”

Även om kommissionen har uttryckt sitt stöd för fördragsändringar ”*om det krävs och i den utsträckning det behövs*”, anser den att EU:s styrning snabbt kan förbättras **genom att de nuvarande fördragens potential utnyttjas fullt ut**.

Frågor om EU:s handlingsförmåga finns redan i en union med 27 medlemsstater. Detta gäller särskilt **reglerna om enhällighet i rådet**. De flesta beslut fattas nu med kvalificerad majoritet i rådet, men på vissa områden måste besluten fattas **enhälligt** i rådet, vilket är fallet i fråga om skatter, utrikespolitik och vissa sociala frågor. I en större union kommer det att bli ännu svårare att nå enhällighet, med ökade risker för att beslut blockeras av en enda medlemsstat.

Fördragen innehåller redan **övergångsklausuler² som möjliggör en övergång från enhällighet till omröstning med kvalificerad majoritet** i rådet på viktiga områden. För att dessa klausuler ska kunna aktiveras krävs ett enhälligt beslut av antingen Europeiska unionens råd eller Europeiska rådet. Under 2018 och 2019 lade kommissionen fram konkreta förslag i detta syfte på områdena utrikespolitik, skattepolitik, socialpolitik, energi och klimatpolitik, men dessa har inte tagits vidare. Sedan dess har olika lösningar lagts fram, såsom nya skyddsmekanismer eller förlängning av konstruktiv röstnedläggning.

¹ t.ex. bättre resultatorientering, inbegripet ekonomiskt stöd till genomförandet av reformer, politiska villkor osv.

² Fördragen innehåller två allmänna övergångsklausuler enligt artikel 48.7 i EU-fördraget och sex specifika övergångsklausuler som syftar till att ändra beslutsfattandet på följande områden: Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Artikel 31.3 EU-fördraget), familjerätt med gränsöverskridande följder (artikel 81.3 i EUF-fördraget), socialpolitik (artikel 153.2 i EUF-fördraget), miljöpolitik (artikel 192.2 i EUF-fördraget), fleråriga budgetramen (artikel 312.2 i EUF-fördraget) och fördjupat samarbete (artikel 333 i EUF-fördraget).

Vissa medlemsstater motsätter sig en övergång från enhällighet till omröstning med kvalificerad majoritet eftersom de fruktar att bli isolerade i frågor av avgörande strategiskt nationellt intresse. Kommissionen anser att det är möjligt att frångå enhällighet utan att äventyra medlemsstaternas strategiska intressen. Detta kan göras genom att **kombinera aktiveringen av fördragens övergångsklausuler med lämpliga och proportionella skyddsåtgärder för att tillgodose sådana strategiska nationella intressen**. I praktiken skulle detta innebära att rådets eller Europeiska rådets beslut om aktivering av övergångsklausulen skulle kunna åtföljas av slutsatser från Europeiska rådet som ger en eller flera medlemsstater möjlighet att åberopa exceptionella skäl av nationellt intresse för att fortsätta diskussionerna för att nå en tillfredsställande lösning eller att vända sig till Europeiska rådet för överläggningar i frågan.

Utöver omröstningsmetoderna gör fördragen det möjligt för medlemsstaterna **att integreras i olika takt**. Exemplet sträcker sig från fördjupat samarbete, vilket är möjligt särskilt på områden med delad befogenhet – som i fallet med Europeiska åklagarmyndigheten – till deltagande och undantag när så föreskrivs i EU-fördragen eller medtagandet av nya medlemsstater i det permanenta strukturerade samarbetet. **Differentiering** av detta slag kan vara en del av ekvationen inom en större union med fler än 30 medlemsstater, med hjälp av de olika verktyg och mekanismer som finns tillgängliga inom EU:s nuvarande rättsliga ram. Dessa flexibilitetsalternativ fungerar endast så länge som den centrala politiken och alla Europeiska unionens grundläggande principer och värden förblir gemensamma och respekteras av alla medlemsstater.

I linje med Europeiska rådets uppmaning till påskyndad anslutningsprocess skulle själva utvidgningsprocessen kunna granskas. Möjligheten att ge rådet befogenhet att fatta beslut med kvalificerad majoritet skulle kunna utforskas för **vissa mellanliggande steg i utvidgningsprocessen**. Avslutandet av förhandlingskapitlen bör även i fortsättningen fattas enhälligt av alla medlemsstater, liksom det slutliga beslutet om en ny medlemsstats faktiska anslutning till Europeiska unionen.

Slutligen ger en utvidgad union med över 30 medlemsstater upphov till omedelbara frågor om **EU-institutionernas sammansättning**. För EU-kommissionen tillåter fördragen redan val mellan att ha ett mindre verkställande organ (motsvarande två tredjedelar av antalet medlemsstater) eller att behålla det nuvarande systemet med en ledamot per medlemsstat, vilket Europeiska rådet hittills har gått in för.

En utvidgad union kommer dessutom oundvikligen att innebära **mer arbete för EU-institutionerna på många områden**, från utformning och analys av politik till genomförande, efterlevnad, sund ekonomisk förvaltning och administration, utöver de olika nya uppgifter som unionen har tagit på sig under de senaste åren. EU:s byråer och organ (t.ex. Europol, Frontex, Eurojust och Europeiska tillsynsmyndigheten) eller nätverk (t.ex. Europeiska konkurrensnätverket, de nationella programkontoren för Erasmus+) kommer också att påverkas. Den kommande arbetsbördan för kontrollen av efterlevnaden måste också räknas med, eftersom den är avgörande för att bevara Europeiska unionens integritet och funktion.

3. Slutsats

Detta meddelande visar att en större union är av strategisk betydelse, eftersom den har en betydande politisk och ekonomisk potential, både externt och internt. Hur dessa möjligheter kan maximeras kommer att bero på vår förmåga att identifiera, definiera och förutse områden som kan förbättras och att fastställa en tydlig strategi för hur man ska gå vidare på parallella spår av utvidgningar och EU-reformer. Det bidrar till diskussionerna i EU-institutionerna och medlemsstaterna om utvidgningen.

Detta meddelande inleder arbetet med de djupgående politiska översyner som ordförande Ursula von der Leyen tillkännagav i sitt tal om tillståndet i unionen 2023. Kommissionen kommer att genomföra dessa översyner i början av 2025. Översynerna kan ta sig olika uttryck beroende på sektor och bör dra nytta av berörda parter synpunkter på de specifika effekterna av en större union på enskilda politikområden. Med utgångspunkt i resultatet av översynerna skulle omfattande reformförslag inom enskilda sektorer, inbegripet utarbetandet av kommissionens förslag till nästa fleråriga budgetram, kunna vara följande steg i denna process.