



V Bruselu dne 20.3.2024  
COM(2024) 146 final

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉ RADĚ A RADĚ**  
**o předvstupních reformách a přezkumech předvstupní politiky**

## **Sdělení o předvstupních reformách a přezkumech předvstupní politiky**

*„Ve světě, ve kterém rozhoduje velikost a váha, je dokončení naší Unie zcela jasně ve strategickém a bezpečnostním zájmu Evropy... další rozšíření se musí také stát katalyzátorem pokroku“.*

Předsedkyně von der Leyenová, Stav Unie v roce 2023

### **1. Úvod**

Od roku 1957 Evropská unie a dříve Evropská společenství úspěšně prošly několika koly rozšíření, díky nimž vznikla dnešní Unie o 27 členských státech. Moderní dějiny Evropy jsou dějinami sociálně tržního hospodářství, které se skládá z liberálních demokracií, jež společně **posilují a prosperují**.

Článek 49 Smlouvy o Evropské unii stanoví: „*každý evropský stát, který uznává hodnoty uvedené v článku 2 a zavazuje se k jejich podpoře, může požádat o členství v Unii*“. Země procesu rozšíření patří k evropské rodině a jsou nedílnou součástí sjednocené a svobodné Evropy. V čím dál tím nestabilnější geopolitické situaci, kdy na našem kontinentu probíhá útočná válka Ruska proti Ukrajině, zůstává Evropská unie **pilířem míru, prosperity a bezpečnosti**.

Rozšíření je ve **strategickém zájmu** Unie. To neznamena, že se rozšíření obejde bez problémů. Platí to pro kandidátské země i potenciální kandidátské země, které budou muset provést zásadní politické, institucionální a politické reformy, aby byly připraveny na členství, jakož i pro Unii, která se bude muset zabývat mimo jiné zvýšenou různorodostí, potřebou nových zdrojů, další složitostí rozhodovacích procesů a potřebou zachovat nezpochybnitelné dodržování a pokračující uplatňování základních hodnot EU.

Rozšířená Unie má větší geopolitickou váhu a vliv na globální scéně, a to i jako hospodářský partner. Tato skutečnost rovněž pomáhá snižovat vnější závislost, zvyšuje odolnost a umožňuje nám v případě potřeby jednat autonomněji. Rozšíření posiluje konkurenceschopnost a růstový potenciál jednotného trhu a vytváří nové úspory z rozsahu a příležitosti pro občany a podniky EU. Zvyšuje energetickou bezpečnost a prosazuje vyšší environmentální, zdravotní, sociální a spotřebitelské normy, jakož i globální opatření v oblasti klimatu. Dobře řízené rozšíření především rozšiřuje a ukotvuje demokracii, právní stát, stabilitu, vnější a vnitřní bezpečnost a dodržování základních práv na celém našem kontinentu.

Tyto výhody se mohou projevit, pokud budou **EU i budoucí členské státy dobře připraveny**. Nezbytné je plné a trvalé politické odhodlání a nasazení ze strany kandidátů a potenciálních kandidátů, ale také ze strany samotné EU. **Reformy byly potřebné již dříve – s rozšířením se však stávají nepostradatelnými**.

Ve Versailleském prohlášení z roku 2022 hlavy států a předsedové vlád EU znovu potvrdili dlouhodobé ambice EU a poukázali na opatření k jejich dosažení. V návaznosti na to v Granadském prohlášení z října 2023 vedoucí představitelé uvedli, že s ohledem na perspektivu rozšířené Unie musí být EU i budoucí členské státy připraveny a že pro silnější Unii musí EU položit nezbytné vnitřní základy a zavést reformy.

Evropská rada v prosinci 2023 tento bod znovu zopakovala a jasně uvedla, že budoucí členské státy i EU musí být v době přistoupení připraveny a že úsilí by mělo **pokračovat souběžně** na obou stranách. Země procesu rozšíření musí být připraveny na přistoupení a musí být posuzovány podle svých výsledků. Zároveň musí EU dostát svým závazkům a být připravena nové členské státy přivítat. EU se musí s rozšiřováním také prohlubovat. Je třeba, abychom se již dnes začali připravovat na budoucí Unii a rozšíření využili jako katalyzátor pokroku.

Přistoupení k EU je nadále založeno na spravedlivých a přesně vymezených podmínkách, **zásadě vlastních zásluh** a konkrétním pokroku v praxi v souladu s přístupem „základní zásady na prvním místě“. **Každá kandidátská země a potenciální kandidátská země bude hodnocena na základě vlastního pokroku při plnění zejména kodaňských kritérií**, což jsou základní podmínky, které musí všechny země procesu rozšíření splňovat, aby se mohly stát členským státem. Proto nelze časový harmonogram nebo sled jakéhokoliv budoucího přistoupení předjímat.

Evropský parlament a Rada Evropské unie v současné době provádějí interní hodnocení toho, jak splnit perspektivu rozšíření Unie, přičemž se zabývají stávajícími ustanoveními Smluv i mimosmluvními ustanoveními.

Toto sdělení je příspěvkem Komise k diskusím vedoucím představitelům, kteří do léta 2024 přijmou plán budoucích činností na rozšíření a reformách. Zabývá se důsledky rozšířené EU ve čtyřech hlavních oblastech: hodnoty, politiky, rozpočet a správa věcí veřejných. Tím vytváří základ pro **přezkumy politiky před rozšířením**, které oznámila předsedkyně von der Leyenová ve svém projevu o stavu Unie v roce 2023. Bere v úvahu dopad rozšíření na již vyvíjející se politiky EU, jakož i potřebu vybavit kandidátské země a potenciální kandidátské země nástroji pro přizpůsobení a EU nástroji, které odpovídají jejím ambicím.

## 2. Příprava na rozšířenou Unii

Před dvaceti lety přistoupilo k Evropské unii deset zemí. Celkový počet členských států se zvýšil z 15 na 25 zemí, a dále na současných 27. **Celá Evropa na tom vydělala**. Rozšíření pomohlo ukotvit nové demokracie ve střední a východní Evropě a učinilo z EU největší integrovaný trh na světě. Otevřelo obchodní a finanční toky, čímž přispělo k hospodářskému růstu v EU i v přistupujících zemích, a posílilo váhu EU v globálních záležitostech. V letech 2004 až 2012 se příliv přímých zahraničních investic v procentech HDP zdvojnásobil a vedl k celkovému zvýšení blahobytu v celé EU. Tyto základní příležitosti se vztahují i na budoucí rozšíření.

Větší rozsah přináší jasné výhody: větší jednotný trh a trh práce, výraznější snížení emisí, silnější sociální konvergenci, lepší ochranu zdraví a silnější hlas ve světě. Na politiky, rozpočet a správu EU však rozšířená Unie bude mít nevyhnutelně dopad a rozšíření může potenciálně přinést nezamýšlené důsledky. Vzhledem k tomu, že politiky Unie musí i nadále účinně dosahovat výsledků, bude třeba přijmout opatření, která umožní **sladit příležitosti širší Unie s výzvami**, které představuje.

EU předchozí rozšíření úspěšně zvládla díky **úpravě politik EU** před přistoupením; **důsledným procesem přistoupení**, který zajišťuje, že země procesu rozšíření jsou ještě před přistoupením plně připraveny a prostřednictvím cílené **pomoci**.

Tento přístup přispěl k odstranění rozdílů mezi starými a novými členskými státy. Formální přistoupení k EU neznamenal pro nové a stávající členské státy rušivý šok, ale jen další etapu hladké integrace nových členských států do politik a rozpočtu EU. Celý proces doplnila v případě potřeby **přechodná období** po přistoupení, jako bylo postupné zavádění fondů a přístup na trh práce EU.

Díky **poznatkům získaným** z předchozích rozšíření je **EU nyní ještě lépe připravena**. Svou politiku rozšíření zdokonalila tím, že základní principy, jako je demokracie, právní stát a ochrana základních práv, budou ještě více centrálním prvkem procesu přistoupení. Jak se odráží v revidované metodice rozšíření z roku 2020, nabízí kandidátským zemím a potenciálním kandidátským zemím lepší možnosti „**postupné integrace**“ zemí procesu rozšíření do vybraných politik EU, a to již před jejich přistoupením, především předsunutím určitých výhod a povinností vyplývajících z členství v EU. V souladu se závěry Evropské rady ze zasedání ve dnech 23. a 24. června 2022 by postupná integrace měla být založena na zásluhách a být reverzibilní. Možnosti, které tato **postupná integrace** nabízí, budou plně využity, přičemž konečným cílem zůstane členství v EU.

V posledních letech EU úspěšně zvládla pandemii COVID-19, schválila a zavedla nástroj NextGenerationEU, prokázala bezprecedentní jednotu a solidaritu tváří v tvář útočné válce Ruska proti Ukrajině a účinně řešila energetickou krizi. Vypořádala se rovněž s problémy, které již řadu let rozdělovaly naši Unii – od paktu o migraci a azylu až po přezkum správy ekonomických záležitostí. V této reformní cestě musíme pokračovat. S tím, jak **dále zdokonalujeme své politiky na půdorysu 27 zemí, jsme se rovněž lépe připravili na rozšířenou Unii**.

Úspěšné rozšíření bude rovněž vyžadovat, aby EU a její aspirující členové účinně komunikovali se svými společnostmi o procesu přistoupení a zapojili se do konstruktivní diskuse se svými občany o jeho strategickém významu a přínosech pro všechny.

Vyhlídka na rozšíření je rovněž příležitostí ke zjednodušení pravidel EU a lepšímu uplatňování zásad subsidiarity a proporcionality, mimo jiné i určením toho, co by bylo možné lépe řešit na vnitrostátní úrovni.

## **A) HODNOTY**

Článek 2 Smlouvy o Evropské unii stanoví hodnoty, na nichž je Unie založena, zejména demokracii, dodržování lidských práv, včetně práv menšin, a právní stát. V době, kdy tyto hodnoty čelí výzvám, a to jak ze zemí mimo EU, tak ze strany členských států, je zásadní, aby EU tyto hodnoty a své demokratické zásady chránila a prosazovala. Dodržování těchto hodnot a zásad je podmínkou pro požívání všech práv vyplývajících z členství v EU. Prioritou EU musí být i nadále zajištění hluboce zakořeněné transformace v zemích procesu rozšíření, která povede k trvalému dodržování demokracie, rovnosti a nediskriminace, základních práv, včetně

práv dětí, a právního státu před jejich vstupem do EU i po něm. Členské státy jsou povinny zajistit, aby nedošlo ke zhoršení jejich právních předpisů provádějících tyto hodnoty.

**Právní stát** je jednou z uvedených **základních hodnot**. Zajišťuje ochranu demokracie, rovnosti a základních práv v celé Unii. Vytváří podmínky pro nezávislost soudnictví, spravedlivé a dobře fungující justiční systémy, boj proti korupci, organizované trestné činnosti a zmocňování se státu, ochranu základních práv, svobodu projevu, včetně svobody a plurality sdělovacích prostředků, a zachování brzd a protivah, včetně dobře fungujících demokratických institucí a veřejné správy, svobodné a posílené občanské společnosti a účinného zapojení občanů, přičemž všechny prvky jsou jádrem silných demokracií. Předcházení korupci a boj proti ní mají pro ochranu hodnot EU a prosazování právního státu a důvěry ve vládnoucí a veřejné instituce zásadní význam. Jsou rovněž předpokladem silné ekonomiky, správného provádění politik EU a řádného využívání rozpočtu EU.

Fungující demokratické instituce, ochrana základních práv a právního státu jsou zásadní součástí kodaňských kritérií, a jsou tedy prvořadým **základním předpokladem pro vstup do EU**. Trvalý pokrok v těchto zásadních reformách určuje celkové tempo přístupových jednání. Během nich musí země procesu rozšíření prokázat hmatatelný a trvalý pokrok v oblasti právního státu jako podmínku pro celkový pokrok v přístupových jednáních. Po přistoupení musí být tento pokrok trvalý. EU se však musela vypořádat s významnými problémy v oblasti právního státu, a to i v členských státech.

V posledních letech zavedla EU **specializované nástroje, které mají zajistit dodržování zásad právního státu v celé EU**, včetně výročních zpráv o právním státu podložených doporučeními a nařízení o podmíněnosti, jehož cílem je chránit rozpočet EU před porušováním zásady právního státu v členských státech.

Jak oznámila předsedkyně von der Leyenová ve svém projevu o stavu Unie v roce 2023, **cyklus výročních zpráv o právním státu** byl nyní rozšířen na ty země procesu rozšíření, které jsou v přístupových jednáních nejpokročilejší, s cílem reformy právního státu ještě více podpořit. To znamená, že některé země procesu rozšíření jsou posuzovány stejným způsobem jako stávající členské státy. Tato skutečnost podpoří jejich reformní úsilí o dosažení nezvratného pokroku v oblasti demokracie a právního státu před přistoupením a zaručí trvale vysoké standardy po přistoupení.

Do budoucna se bude muset EU zamyslet nad tím, jak dále posílit své nástroje s cílem zajistit, aby byl právní stát v celé EU skutečně a důsledně prosazován, a to i po přistoupení.

## **B) POLITIKY**

**Evropský jednotný trh** – největší integrovaný trh na světě – je jedním z největších úspěchů EU. Svými čtyřmi svobodami – volným pohybem zboží, osob, služeb a kapitálu – a společnými politikami již 30 let podporuje hospodářský růst, vytváří příležitosti a zjednodušuje každodenní život evropských spotřebitelů a podniků.

Aby občané mohli výhod jednotného trhu plně využívat, vytvořily Smlouvy prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic, který usnadňuje volný pohyb osob a zároveň stanoví vhodná opatření, pokud jde o kontroly na vnějších hranicích, řízení migrace a azylu a

předcházení závažné a organizované trestné činnosti a boj proti ní. Poslední rozšíření v letech 2004, 2007 a 2013 poskytla více než 100 milionům občanů výhody jednotného trhu, jako jsou nižší ceny, větší výběr, kvalitní pracovní místa a vysokou úroveň ochrany zdraví, bezpečnosti a spotřebitele, a usnadnila přístup podniků EU na nové trhy. K desátému výročí rozšíření z roku 2004, tedy v roce 2014, vzrostl kombinovaný HDP EU na 13 bilionů EUR.

Ačkoli rozšířená Unie není bez problémů nebo nezamýšlených důsledků a je nutné mít na paměti, že je třeba takové problémy či důsledky pečlivě sledovat a důkladně řešit, přínosy **jednotného trhu** (a celní unie) významně zvyšuje. Příští rozšíření musí Unii jako celku přinést další příležitosti a prosperitu a posílit konkurenceschopnost hospodářství EU v dnešní silné globální konkurenci. K tomu dojde zejména díky větším obchodním příležitostem a vyšší produktivitě; větší energetické bezpečnosti; snížení kritické závislosti na třetích zemích, například pokud jde o kritické suroviny; vyšší odolnosti a bezpečnějším dodávkám; bohatšímu výběru zboží a služeb za konkurenční ceny pro spotřebitele; dalším přínosům a nižším nákladům na finanční a bankovní služby pro spotřebitele a podniky díky úsporám z rozsahu.

Včasný a postupný přístup na jednotný trh rovněž umožní hospodářským subjektům zemí procesu rozšíření, aby se dále integrovaly do evropských hodnotových řetězců. Za tímto účelem by mohla být vytvořena strategická partnerství v průmyslových ekosystémech společného zájmu (např. suroviny, baterie, cestovní ruch, oběhové hospodářství, stroje).

Jádrem každého přistoupení k EU je převzetí *acquis* jednotného trhu. Nezbytné je tedy plné dodržování jediného komplexního souboru práv a povinností, který **nemůže být „à la carte“ ani z hlediska oblastí politiky, ani z hlediska správy věcí veřejných**. To vyvolává otázku, **jak dalece zavádět postupný přístup na jednotný trh** před přistoupením, a to jak z hlediska určení cílových oblastí, tak z hlediska jeho podmínek.

Zejména bude třeba rozhodnout, zda by **postupné udělování přístupu k posílenému zacházení na vnitřním trhu** nevytvořilo přímo vymahatelná práva a povinnosti v právním řádu Unie a zemí procesu rozšíření. Při zvažování zacházení na vnitřním trhu před přistoupením bude třeba zohlednit specifika různých odvětví. Rovněž je třeba rozhodnout, jaké záruky jsou zapotřebí, pokud jde o jednotný výklad, uplatňování a prosazování *acquis* EU, a možnosti reakce Unie v případě, že země procesu rozšíření nesplní své povinnosti.

Tato úvaha **nezačíná od nuly**. Nástroje a rámec, jimiž se již řídí vztahy mezi EU a zeměmi procesu rozšíření (jako jsou dohody o stabilizaci a přidružení se západním Balkánem a dohody o přidružení / prohloubené a komplexní zóně volného obchodu s Ukrajinou, Moldavskem a Gruzíí), již nabízejí významné příležitosti k zajištění hladkého přechodu na členství, včetně postupné integrace do konkrétních oblastí jednotného trhu. Tyto rámce doplňují další iniciativy (viz rámeček níže).

#### ***Příklady iniciativ postupné integrace:***

|                                                                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Cílem prioritního akčního plánu v rámci prohloubené a komplexní dohody o volném obchodu s Ukrajinou je poskytnout této zemi přístup do oblastí jednotného trhu před</i> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

*přistoupením, a to jeho začleněním do roamingu za domácích podmínek v EU, přípravou přístupu do jednotné oblasti pro platby v eurech (SEPA) v souladu s příslušnými postupy a požadavky, jakož i umožněním volného oběhu určitého průmyslového zboží (ACAA). Podobný plán existuje i pro **Moldavsko** a nyní se zavádí i pro **Gruzii**.*

**Plán růstu pro západní Balkán** motivuje tento region k přípravě na členství v EU a k urychlení nezbytných socioekonomických a základních reforem, zejména tím, že přináší některé výhody plynoucí z přístupu na jednotný trh. Výše uvedená prioritní opatření, včetně rozšíření roamingu za domácích podmínek v EU na tento region, přípravy přístupu k SEPA v souladu s příslušnými postupy a požadavky, jakož i umožnění volného oběhu určitého průmyslového zboží a otevření některých odvětví služeb, budou prováděna při plném využití ustanovení dohod o stabilizaci a přidružení.

*Tato iniciativa probíhá souběžně se **společným regionálním trhem západního Balkánu**, jehož cílem je na základě pravidel a norem EU zajistit hospodářskou integraci regionu. Kumulativní účinek regionální integrace, postupná integrace do jednotného trhu EU a strukturální reformy urychlí sociálně-ekonomickou konvergenci před jejich přistoupením.*

*Tyto postupné integrační procesy jsou rovněž **finančně podporovány** navrhovaným nástrojem pro reformy a růst pro západní Balkán, nástrojem pro Ukrajinu a balíčkem podpory EU pro Moldavsko. Měly by zajistit nezbytné investice ke zlepšení hospodářské a sociální konvergence v rámci rozšířené EU 30+.*

Zajištění včasné integrace kandidátských a potenciálních kandidátských zemí do určitých oblastí jednotného trhu bude vyžadovat nejen dynamické sbližování s *acquis* EU, ale také, pokud jde o správu, jednotné a účinné provádění a prosazování všech příslušných pravidel EU, což je klíčové pro to, aby se zabránilo jakémukoli riziku roztržičnosti jednotného trhu a aby byla zachována důvěra v dodržování pravidel.

Kvalita, kapacita a výkonnost veřejné správy mají pro plnění politik EU a provádění právních předpisů EU zásadní význam. Zapracování *acquis* EU bude usnadněno **zvýšenou interakcí mezi správními orgány** zemí procesu rozšíření, členských států a orgánů EU. Země procesu rozšíření se již – často jako pozorovatelé – podílejí na přípravných pracích na právních předpisech a politikách EU nebo na práci některých decentralizovaných agentur EU, a tím zakotvují normy EU ve svých systémech již v rané fázi. Nástroje, jako je Nástroj pro technickou podporu, TAIEX a Twinning, by měly být ještě dále rozšířeny tak, aby poskytovaly technickou a politickou podporu orgánům veřejné správy budoucích členských států EU. Mnoho zemí procesu rozšíření je již rovněž přidruženo k **programům EU**, které se týkají vnitřního trhu, a poskytují jim podobné příležitosti jako subjektům EU.

Komise bude rovněž nadále podporovat **programy s důrazem na mezilidský kontakt, jako je Erasmus+**, zejména pokud jde o mládež, s cílem podpořit **společného evropského ducha** a vytvářet synergie například s Regionální kanceláří pro spolupráci mládeže, kterou založil západní Balkán, nebo se sítí mladých evropských vyslanců v zemích procesu rozšíření.

Důležité je, že integrace zemí procesu rozšíření do rozšířeného jednotného trhu bude těžit z reforem v klíčových oblastech politiky určených v nadcházejících přezkumech politik před

rozšířením uvedených níže. Budou mít rovněž prospěch z probíhajících odvětvových úvah, a zejména poznatků ze dvou nadcházejících zpráv na vysoké úrovni: **zprávy na vysoké úrovni o budoucnosti jednotného trhu**, kterou zadalo předsednictví Rady a Komise a vypracuje Enrico Letta, a **zprávu o budoucnosti evropské konkurenceschopnosti**, kterou vypracuje zvláštní poradce předsedkyně von der Leyenové Mario Draghi.

### ***i) Posílení konektivity***

#### *Přínosy a výzvy*

Větší Unie s novými dopravními a obchodními trasami, včetně rozšířených evropských dopravních koridorů, zlepší **fyzické propojení**, což sníží náklady na logistiku, zajistí plynulejší obchodní toky a v konečném důsledku přinese hmatatelné výsledky spotřebitelům, občanům i podnikům.

Rozšířený evropský dopravní prostor by nabídl **základ pro nové politické iniciativy a investice**, které by EU umožnily udržet si celosvětově vedoucí postavení v hodnotovém řetězci různých odvětví dopravy (např. výroba letadel, automobilů, nákladních automobilů a kolejových vozidel, výroba udržitelných paliv, logistické a dopravní služby včetně rozměru vojenské mobility).

Rozšíření **energetické unie** by mohlo dále usnadnit rozvoj energetické infrastruktury a posílit energetickou bezpečnost EU, cenovou dostupnost energie a dekarbonizaci. Několik zemí procesu přistoupení má značný potenciál v oblasti nízkouhlíkové energie. Rozšíření by mohlo přispět také k udržení celosvětově vedoucího postavení EU při zavádění energie z obnovitelných zdrojů.

Pokud jde o **digitální jednotný trh**, politický program Digitální dekáda pomůže budoucím členským státům určit, v kterých oblastech musí přijmout opatření, aby dosáhly společných cílů stanovených pro digitální dovednosti, infrastrukturu, podniky a veřejné služby. Digitální infrastruktury a technologie by tak byly využity jako prostředek pro vytvoření udržitelných, inkluzivních a prosperujících společností. Pro nové členské státy bude přínosné také uplatňování průkopnických právních předpisů, které EU přijala v oblasti ochrany osobních údajů, umělé inteligence (např. akt o umělé inteligenci), online platform (např. nařízení o digitálních trzích, nařízení o digitálních službách a pracovnících platform), dat (např. akt o datech a akt o správě dat) a interoperability.

Také evropská digitální konektivita by byla posílena prohloubením roamingového prostoru spoluprací se zeměmi procesu rozšíření, sladění elektronických rámců pro důvěryhodnost by navíc usnadnilo obchod a pohyb osob.

Další přínosy by měly vyplynout z rozšířeného uplatňování legislativního rámce EU v oblasti kybernetické bezpečnosti a souboru nástrojů EU pro kybernetickou bezpečnost sítí 5G. V kontextu již nyní úzce integrovaného kybernetického prostoru měly zvýšit schopnost Unie reagovat na hrozby a incidenty.

Velká část pokroku bude záviset také na **dostupnosti dostatečných soukromých a veřejných investic**, zejména proto, aby se zajistilo zavádění bezpečné a odolné

vysokokapacitní digitální komunikační infrastruktury a zřídila evropská centra pro digitální inovace, jejichž účelem je podpora podniků a organizací veřejného sektoru při řešení digitálních výzev a zvýšení jejich konkurenceschopnosti. Mezi další potenciální výzvy patří sbližování právních předpisů (např. v oblasti elektronických komunikací, roamingu, rádiového spektra, elektronických služeb vytvářejících důvěru) a kybernetická bezpečnost dodavatelských řetězců, jednak vzhledem k tomu, že kandidátské země a potenciální kandidátské země jsou v kyberprostoru vystaveny sofistikovaným nepřátelským aktérům, a rovněž vzhledem k přítomnosti vysoce rizikových technologií prodejců, což má klíčový význam zejména pro sítě 5G. Výzvy související s úrovní investic a sbližováním právních předpisů vzbuzují stejné obavy v odvětvích energetiky i dopravy.

### *Úvahy pro nadcházející přezkumy politik*

Při přezkumech politik se posoudí, jak by politické iniciativy na posílení odolnosti prostřednictvím průmyslových průlomových inovací mohly získat větší rozsah a podporu díky významným projektům společného evropského zájmu (po vzoru odvětví polovodičů a vodíku). Podobným způsobem by mohla být vytvořena další strategická partnerství v ekosystémech společného zájmu (např. suroviny, baterie, cestovní ruch, oběhové hospodářství, strojní zařízení, vesmír). Podpora investic by se měla zaměřit na urychlený rozvoj rozšíření energetických a dopravních propojení TEN-E a TEN-T v kandidátských zemích a potenciálních kandidátských zemích. Mohla by se zaměřit také na to, jakým způsobem by země procesu rozšíření mohly vybudovat správní kapacitu, která je nezbytná pro jejich efektivní účast na budoucích přeshraničních strategických projektech a strategických projektech pro více zemí.

Prostřednictvím nových nástrojů pro společný nákup, které by se inspirovaly energetickou platformou EU, by se země procesu rozšíření mohly zapojit do zajišťování strategických komodit, mezi něž patří například vodík a suroviny se zásadním významem pro transformaci energetiky EU, digitální transformaci a konkurenceschopnost hospodářství EU.

Velkým přínosem většího jednotného trhu by mohlo být odpovědné zavádění nových digitálních produktů a technologií na finančních trzích. Oboustranně prospěšné by bylo rovněž včasné zapojení zemí procesu rozšíření do činností, které zvyšují kapacity EU v oblasti kybernetické bezpečnosti (mimo jiné prostřednictvím rezervy EU pro kybernetickou bezpečnost a užšího partnerství s Agenturou EU pro kybernetickou bezpečnost). Širší využívání digitálních řešení má zásadní význam pro omezení nebo odstranění byrokracie ve stávajících i budoucích členských státech.

### *Postupná integrace*

Další integrace kandidátských zemí a potenciálních kandidátských zemí do těchto příslušných částí jednotného trhu bude podpořena posílením sbližování právních předpisů a propojováním infrastruktury s EU. V současné době se zvyšuje podpora z investičního rámce pro západní Balkán určená na zavedení nezbytné dopravní, energetické, environmentální (odpadové a vodohospodářské), digitální a sociální infrastruktury, jak je stanoveno v příslušném hospodářském a investičním plánu pro tyto země. Prostřednictvím příslušných hospodářských a investičních plánů pro Východní partnerství probíhá podobná spolupráce i s Moldavskem a

Gruzií. V rámci nástroje pro Ukrajinu stanoví Plán pro Ukrajinu reformní a investiční priority a investiční rámec bude stimulovat soukromé a veřejné investice v této zemi v souladu s těmito prioritami.

Prostřednictvím **Smlouvy o Energetickém společenství** pokračuje práce na sbližování s *acquis* EU v oblasti energetiky, životního prostředí a klimatu a na rozšiřování transevropských energetických sítí (TEN-E) s cílem zlepšit propojení energetických soustav mezi EU, západním Balkánem, Ukrajinou, Moldavskem a Gruzií. Synchronizace elektroenergetických soustav Ukrajiny a Moldavska se soustavami v kontinentální Evropě posílí energetickou bezpečnost a vytvoří příležitosti pro obchod s elektrickou energií.

Podobně se v zájmu zlepšení dopravního propojení s EU rozšiřují **transevropské dopravní sítě (TEN-T)** a příslušné země se podporují při provádění *acquis* EU v oblasti dopravy, a to i na základě Smlouvy o Dopravním společenství, v jejímž případě Komise zváží možnosti dalšího prohloubení účasti Ukrajiny, Moldavska a Gruzie. Postupné sbližování s *acquis* EU v oblasti letectví probíhá prostřednictvím stávajících dohod v oblasti letectví.

V tomto ohledu představuje významný příspěvek také posilování **tras solidarity** jako trvalých vazeb, investice do nich a řada dalších iniciativ v odvětví dopravy, např. zapojení zemí procesu rozšíření do agentur a programů EU v oblasti dopravy. **Posílená celní spolupráce** může usnadnit postupnou integraci do celní unie. Lepší propojení usnadní i vojenskou mobilitu. Prostřednictvím různých iniciativ strategie Global Gateway, včetně hospodářských a investičních plánů, Digitální agendy pro západní Balkán a investičního rámce pro Ukrajinu v rámci nástroje pro Ukrajinu, již EU mobilizuje značné veřejné a soukromé investice na podporu digitální transformace kandidátských zemí a potenciálních kandidátských zemí (a v případě Ukrajiny její rekonstrukce a modernizace).

EU také zahájila postup, který by měl připojit Ukrajinu a Moldavsko k prostoru, v němž funguje roaming EU za domácích podmínek, a souběžně s tím usnadňuje dobrovolná ujednání o roamingu mezi telekomunikačními operátory v EU a na západním Balkáně, na Ukrajině a v Moldavsku, připravuje také regionální dohodu o roamingu, která v příštích letech přispěje ke snížení cen roamingu v regionu Východního partnerství až o 87 %.

Mezi další důležité iniciativy patří strategické partnerství mezi EU a Ukrajinou v oblasti kritických surovin, které by mohlo sloužit jako příklad pro podobná partnerství s dalšími zeměmi procesu rozšíření.

## ***ii) Dodržování závazků, které jsme si předsevzali v oblasti klimatu a životního prostředí***

### ***Přínosy a výzvy***

Vzhledem k tomu, že k ambiciózním závazkům a *acquis* EU v oblasti klimatu a životního prostředí se připojuje stále více zemí, větší Unie **pozitivně přispěje k řešení změny klimatu a úbytku biologické rozmanitosti**, zejména rozšířením úsilí EU v oblasti dekarbonizace. Země procesu rozšíření mají velký potenciál, pokud jde o obnovitelné zdroje energie a energetickou účinnost, a jsou to země s velkou biologickou rozmanitostí, v nichž se nacházejí významné přírodní zdroje.

Provádění ambiciózní zelené agendy EU bude rovněž spojeno s **výzvami**. Některé země procesu rozšíření mají vysoce znečišťující průmysl, nedostatečně fungující infrastrukturu pro

nakládání s vodou a s odpady, jsou při výrobě elektřiny do značné míry závislé na uhlí a mají vysoký profil emisí skleníkových plynů a vysokou úroveň znečištění ovzduší. Zároveň mají silný potenciál pro energii z obnovitelných zdrojů (zejména solární a větrnou) a pro snížení znečištění zavedením moderních technologií pro snižování emisí. Ekologická transformace, zejména zavádění energie z obnovitelných zdrojů na pevnině a na moři, musí být urychlena. Aby se zvýšila energetická účinnost a usnadnil spravedlivý přechod od hospodářství založeného na uhlí, bude nutné modernizovat jejich průmysl i budovy. K přechodu na oběhové hospodářství a dosažení udržitelné spotřeby, výroby a využívání zdrojů bude zapotřebí značného úsilí. To bude vyžadovat odpovídající investice, zejména s cílem zohlednit dopady na konkrétní regiony, odvětví a pracovníky.

Začlenění nových zemí do systému EU pro obchodování s emisemi by poskytlo účinný nástroj pro dekarbonizaci jejich ekonomik a zvýšení vnitrostátního financování potřebného pro transformaci. V rámci přezkumů je třeba posoudit, jaký by mělo zvýšení nabídky povolenek i poptávky po nich dopad na úroveň cen uhlíku.

#### *Úvahy pro nadcházející přezkumy politik*

V této souvislosti by se při přezkumech politik muselo posoudit, jak co nejlépe podpořit země procesu rozšíření při dosahování souladu s klimatickými a ekologickými průmyslovými politikami EU. Muselo by být také posouzeno to, do jaké míry lze výzvy řešit politikami EU v oblasti klimatu a ekologického průmyslu a zároveň přitom zachovat naše ambice a zajistit předvídatelnost. Při přezkumech politik by bylo rovněž nutné analyzovat, zda a do jaké míry by nové členské státy potřebovaly zvláštní finanční podporu, aby se zajistilo, že EU bude i nadále na dobré cestě ke splnění svých závazků v oblasti klimatu a širších závazků v oblasti životního prostředí.

Ekologické transformaci průmyslu v zemích procesu rozšíření by mělo prospět evropské podnikatelské prostředí podporující růst, které je zaměřeno na rozvoj a využívání čistých technologií a vysokou energetickou účinnost a účinné využívání zdrojů. Proto je třeba stanovit správné pobídky a mobilizovat vhodnou kombinaci investic soukromého a veřejného sektoru.

Přezkumy politik by se měly také zaměřit na určité klíčové faktory, jako jsou veřejné a soukromé investice potřebné k rozvoji potenciálu energie z obnovitelných zdrojů, ekologické inovace nebo dovednosti.

#### *Postupná integrace*

Některé výzvy, které by rozšíření přineslo v oblasti klimatu a energetiky, jsou již v současné době zmírňovány transformačním úsilím, které v zemích procesu rozšíření probíhá prostřednictvím různých iniciativ.

Západní Balkán, Ukrajina, Moldavsko a Gruzie jsou smluvními stranami **Energetického společenství** a jako takové se v oblasti energetiky a klimatu zavázaly do roku 2030 splnit cíle, které jsou v souladu s ambicemi EU, a v současné době připravují své vnitrostátní plány v oblasti energetiky a klimatu, které mají předložit v červnu 2024, čímž přispívají ke své postupné integraci v rámci trhu EU s energií.

Pracuje se rovněž na rozvoji stanovování cen uhlíku, včetně nezbytného rámce pro monitorování emisí skleníkových plynů.

**Zelená agenda pro západní Balkán**, která má tento region sladit s ambicemi Zelené dohody, navíc usnadňuje regulační reformy a investice v regionu, zejména v oblastech transformace energetiky, udržitelné mobility, odstraňování znečištění ovzduší, vody a půdy, oběhového hospodářství, ochrany biologické rozmanitosti a obnovy ekosystémů nebo udržitelné produkce potravin.

Na podporu tohoto úsilí **EU mobilizuje, prosazuje a urychluje soukromé a veřejné investice** do ekologické transformace prostřednictvím svých hospodářských a investičních plánů pro západní Balkán a Východní partnerství, nástroje pro Ukrajinu, nového plánu růstu pro západní Balkán, balíčku opatření na podporu energetiky pro západní Balkán nebo skupiny na vysoké úrovni pro energetickou konektivitu střední a jihovýchodní Evropy, která se zaměřuje například na obnovitelné zdroje energie, „renovační vlnu“, domácí a přeshraniční infrastrukturu, transformaci energetiky (zejména odklon od uhlí) a sbližování právních předpisů. V zájmu zajištění maximální účinnosti by měla být účast zemí procesu rozšíření v agenturách a programech EU v této oblasti dále posílena.

Podpora EU má rovněž zásadní význam při posilování energetického sektoru Moldavska a Ukrajiny, při poskytování nouzového energetického vybavení, při usnadňování jejich integrace v rámci trhu EU s energií a začleněním do energetické platformy EU. Vedla ke snížení energetické závislosti Moldavska na Rusku. Dalším příkladem podpory EU je kabel elektrického vedení, o němž se uvažuje pro propojení zbytku Evropy s Gruzii.

### ***iii) Zlepšení kvality, bezpečnosti a zabezpečení potravin prostřednictvím konkurenceschopného a udržitelného potravinářského odvětví***

#### *Přínosy a výzvy*

Jednou z klíčových výzev budoucího rozšíření bude posílení schopnosti společné zemědělské politiky EU **podporovat udržitelný a konkurenceschopný model zemědělsko-potravinářské produkce** a zároveň zohlednit potřeby zemědělců a rybářů v současných i budoucích členských státech i rozmanitost zemědělských modelů v širší Unii. Tato výzva by musela být řešena způsobem, který by zachoval vnitřní trh, společnou zemědělskou politiku (SZP) a společnou rybářskou politiku (SRP) a nevedl by k nepřiměřeným otřesům nebo závažným narušením při dosahování jejich politických cílů.

Ukrajina je jedním z nejdůležitějších světových producentů potravin, zejména na trhu s obilovinami. Její integrace do EU přispěje k potravinovému zabezpečení a postavení EU v celosvětovém obchodu se zemědělskými produkty, bude však nutné věnovat náležitou pozornost velikosti a struktuře její zemědělské produkce.

Cíle SZP jsou platné i pro širší Unii. Rozšíření bude vyžadovat důkladné posouzení dlouhodobých dopadů na životaschopnost a udržitelnost zemědělských politik v zemích EU 30+, přičemž se musí věnovat příslušná pozornost velikosti a struktuře zemědělských podniků, struktuře zemědělského sektoru v jednotlivých ekonomikách s ohledem na

rozmanitost zemědělských modelů a s přihlédnutím k dlouhodobým socioekonomickým a environmentálním výzvám, kterým toto odvětví čelí. Zásadní význam bude mít zajištění toho, aby stávající i budoucí členské státy měly, pokud jde o odvětví zemědělství, rovné podmínky.

#### *Úvahy pro nadcházející přezkumy politik*

Při přezkumech politik bude posouzena schopnost kandidátských zemí a potenciálních kandidátských zemí uplatňovat právní předpisy EU týkající se režimů přímé podpory zemědělských podniků a provádět společné organizace trhu s různými zemědělskými produkty a produkty rybolovu. Bude třeba plně zohlednit úlohu zemědělství a rybolovu pro kvalitu života ve venkovských a pobřežních oblastech, jejich dopad na životní prostředí a celkový příspěvek k udržitelnosti místních komunit.

Přezkumy politik budou rovněž analyzovat, jak zajistit plný soulad a účinné a soudržné uplatňování dalších souvisejících politik, které zaručují vysoké standardy bezpečnosti a kvality v oblastech, jako je bezpečnost potravin, sanitární a fytosanitární opatření, zdraví a dobré životní podmínky zvířat, životní prostředí atd.

#### *Postupná integrace*

Proces stabilizace a přidružení **západního Balkánu** stanoví společné politické a hospodářské cíle, a to i pokud jde o odvětví zemědělství, a jejich dosažení je podporováno hospodářskými a finančními nástroji, které doprovázejí proces transformace. Regionu se také poskytují finanční prostředky prostřednictvím nástroje předvstupní pomoci pro rozvoj venkova, a to i na udržitelné zemědělství a venkovské zemědělské podnikání.

Podobně provádění dohod o přidružení s **Gruzií, Moldavskem a Ukrajinou** prostřednictvím harmonizace právních předpisů a aktivní podpory zemědělců a podniků posílilo reformy v oblasti zemědělství a bezpečnosti potravin. Zavádění rychlého a cenově dostupného internetu ve venkovských oblastech rovněž funguje jako velmi významný faktor rozvoje venkovských oblastí.

#### *iv) Vytváření podmínek pro sociální, ekonomickou a územní konvergenci*

##### *Přínosy a výzvy*

Členství v hospodářské unii přináší občanům a ekonomice hmatatelné výhody, mezi něž patří snížení transakčních nákladů, stimulace investic, vnitroregionální obchod, hospodářský růst a silnější sociální práva. Poskytuje rovněž přístup k větším a diverzifikovanějším finančním trhům, čímž snižuje náklady na financování a poskytuje spotřebitelům větší výběr a nižší ceny.

Jednotná měna v měnové unii navíc odstraňuje výkyvy směnných kurzů a související transakční náklady pro podniky i občany. Rozšíření hospodářské a měnové unie na nové členy by rovněž podpořilo hospodářskou odolnost EU jako celku tím, že by usnadnilo vytváření diverzifikovaných přeshraničních hodnotových řetězců. Rovněž by to pomohlo posílit úlohu EU a eura v globální ekonomice.

Úspěšná integrace do hospodářské a měnové unie vyžaduje **hospodářskou a sociální konvergenci** a účinnou **koordinaci tvorby hospodářské a sociální politiky** mezi členskými

státy, aby se maximalizovaly příležitosti, které tato integrace přináší, a aby se zabránilo velkým rozdílům na vnitrostátní nebo regionální úrovni a negativním efektům přelévání v případě nepříznivých hospodářských otřesů. Základem této sociální konvergence jsou minimální normy ochrany pracovníků stanovené v acquis EU a v evropském pilíři sociálních práv spolu se zdravými pracovněprávními vztahy. Především dobře fungující struktury a instituce trhu práce, účinné systémy sociální ochrany a silný sociální dialog budou mít zásadní význam proto, aby se zajistilo, že rozšířená Unie je soudržná, nikdo v ní není ponechán stranou a jsou v ní zajištěny rovné podmínky.

Rozšíření bude mít značný dopad na **politiku soudržnosti EU**. Tato politika se osvědčila, neboť umocňuje přínosy jednotného trhu a přispívá k nim, snižuje územní rozdíly a podněcuje vzestupnou sociálně-ekonomickou konvergenci mezi členskými státy a regiony. Cíle politiky soudržnosti EU jsou platné i pro širší Unii, jak ve stávajících, tak v budoucích členských státech. Omezená správní kapacita prováděcích orgánů a příjemců v kandidátských zemích a potenciálních kandidátských zemích však povede k problémům s absorpcí a kvalitou investic. Zlepšení této kapacity prostřednictvím technické pomoci, postupného zavádění a dalších opatření, jako je odborná příprava, bude klíčové pro zajištění toho, aby podpora EU účinně přispívala k vzestupné sociálně-ekonomické a územní konvergenci a aby byly chráněny finanční zájmy Unie. Stejně jako při předchozích rozšířeních je třeba komplexně uvažovat o budoucnosti politiky soudržnosti v EU.

V neposlední řadě by bylo jednoznačně přínosné rozšířit **daňové acquis EU**, neboť by podnítilo přeshraniční činnost a obchod v EU pro občany a podniky a vytvořilo **rovné podmínky**. Stávající požadavek jednomyslnosti v Radě v daňových záležitostech však bude v širší Unii představovat ještě větší výzvu, a proto by se mělo v této oblasti zvážit hlasování kvalifikovanou většinou. Totéž by platilo pro některé aspekty jiných politik EU (např. prvky sociální politiky).

#### *Úvahy pro nadcházející přezkumy politik*

Aby bylo možné řešit výzvy spojené se **správou politik hospodářské a sociální konvergence v rámci širší skupiny členských států**, bude třeba, aby se přezkumy politik zabývaly mimo jiné tím, jak odstranit mezery v právních předpisech a v oblasti prosazování (např. hospodářská a fiskální politika, volný pohyb, koordinace sociálního zabezpečení, pracovní právo, ochrana spotřebitele, zdraví a bezpečnost při práci). Ačkoli je třeba zajistit základní hodnotu volného pohybu, byla by zapotřebí další opatření ke zmírnění rizik sociálního dumpingu nebo odlivu mozků a úbytku obyvatel. V tomto ohledu je nezbytné včasné zapojení sociálních partnerů z budoucích členských států, a to i při přizpůsobování stávajících právních předpisů, přijímání nových pravidel a jejich prosazování.

#### *Postupná integrace*

V rámci EU probíhá koordinace hospodářské a sociální politiky v kontextu evropského semestru. Z doporučení pro jednotlivé země, které v rámci evropského semestru navrhla Evropská komise a přijala Rada, vychází i finanční podpora poskytovaná prostřednictvím nástroje pro oživení a odolnost NextGenerationEU.

Od roku 2015 se evropský semestr replikuje v zemích procesu rozšíření: všechny kandidátské země a potenciální kandidátské země předkládají Evropské komisi roční programy hospodářských reforem a zaměřují se přitom na reformy na posílení konkurenceschopnosti a zlepšení podmínek pro inkluzivní růst a tvorbu pracovních míst. Tyto programy posuzují Evropská komise a Evropská centrální banka a se zeměmi procesu rozšíření je projednává Rada ministrů. V budoucnu by se mohlo zvážit větší sladění obou procesů.

V případě západního Balkánu se programy hospodářských reforem zaměří na makrofiskální rámec a budou doplněny programy reforem týkajícími se nového nástroje pro reformy a růst pro západní Balkán. V programech reforem bude vymezen soubor prioritních reforem, které budou rozděleny do měřitelných kroků podmiňujících výplatu finančních prostředků.

V případě Ukrajiny stanoví hlavní nástroj, tedy Plán pro Ukrajinu, priority vlády, posloupnost klíčových reforem a investičních prioritních oblastí, které přinesou hospodářský růst a odolnost, podpoří její integraci v rámci jednotného trhu a zajistí, aby Ukrajina postupně sladila své právní předpisy s *acquis* EU.

**Předvstupní pomoc** navíc pomáhá kandidátským a potenciálním kandidátským zemím transformovat jejich společnost, právní systémy a hospodářství – ať už ve formě grantů, investic do infrastruktury nebo technické pomoci usnadňujících politické, sociální a hospodářské reformy. Společnosti se tak přibližují hodnotám a normám Evropské unie, což jim po přistoupení umožní prosperovat v hospodářské unii a přispívat k hospodářské odolnosti EU jako celku. Mnoho zemí procesu rozšíření je již rovněž přidruženo k příslušným programům EU, jako je složka Zaměstnanost a sociální inovace (EaSI) Evropského sociálního fondu (ESF). Účast zemí procesu rozšíření v agenturách EU v této oblasti by měla být dále posílena, týká se to především spolupráce s Evropským orgánem pro pracovní záležitosti a Evropskou agenturou pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci.

**Územní spolupráce**, včetně programů přeshraniční a nadnárodní spolupráce, již umožňuje zemím procesu rozšíření spolupracovat se sousedními členskými státy EU v klíčových sociálních a hospodářských odvětvích (včetně propojení hranic a mezilidských aktivit). Příkladem jsou makroregionální strategie EU pro jadranský, jónský a dunajský region, společný námořní program pro Černé moře nebo přeshraniční programy Interreg prováděné s Ukrajinou a Moldavskem, které v roce 2023 získaly dodatečné finanční prostředky.

#### ***v) Plnění pevných závazků v oblasti bezpečnosti, migrace a správy hranic***

##### *Přínosy a výzvy*

Ve stále náročnějším geopolitickém kontextu by rozšířená Unie s větším počtem obyvatel posílila svůj **vliv na mezinárodní scéně a v multilaterálním prostředí** – pokud by byla schopna jednat koordinovaně, rychle a rozhodně. Tato vnější jednota a schopnost jednat vyžaduje především základní společnou vizi a vysokou míru shody v analýzách a názorech mezi členskými státy. Rozšířená Unie by však mohla, alespoň zpočátku, přinést větší rozmanitost zájmů a programů vnější politiky.

Nové členské státy přispějí k **dodatečným bezpečnostním závazkům** a samy z nich budou mít prospěch: členské státy Evropské unie musí podle článku 222 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) jednat v duchu solidarity, pokud je jeden z nich cílem teroristického

útočce, hybridní kampaně nebo obětí přírodní nebo člověkem způsobené pohromy. Kromě toho podle čl. 42 odst. 7 SEU platí, že pokud se členský stát stane cílem ozbrojeného napadení, poskytnou mu ostatní členské státy pomoc a podporu všemi prostředky, které jsou v jejich moci, v souladu s článkem 51 Charty Organizace spojených národů.

Rozšířená Unie by s sebou neměla přinášet nové výzvy v podobě **nevyřešených dvoustranných konfliktů**. EU bude i nadále přispívat k jejich řešení a usilovat o dobré sousedské vztahy, jež jsou klíčovým prvkem procesu rozšíření. Je třeba zavést zvláštní opatření a **neodvolatelné závazky**, aby se zajistilo, že přistupující země nebudou schopny zablokovat přistoupení jiných kandidátských zemí.

Rozšíření znamená, že vnější hranice nových členských států se stávají vnějšími hranicemi Evropské unie. Důsledná a účinná správa vnějších hranic musí být proto také součástí procesu přistoupení. Nové hranice rozšířené Unie mohou přinést i výhody v podobě nových bezpečnostních prostředků a zkušeností, které mohou být pro Unii přínosem, zejména pokud jde o její bezpečnostní a obranný rozměr, který se neustále vyvíjí.

Rozšířená **Unie přinese nové výzvy v souvislosti s ochranou a kontrolou vnějších hranic EU** pro zboží i pro osoby. Patří mezi ně organizovaná a přeshraniční trestná činnost, obchod s drogami, předcházení nelegální migraci a převaděčství migrantů, obchodování s lidmi, účelové využívání migrantů k politickým účelům, jakož i obchodování se zbraněmi nebo jiným nebezpečným či nezákonným zbožím.

**Vnitřní bezpečnost**, a zejména účinné předcházení terorismu a závažné a organizované trestné činnosti a boj proti nim jsou předpokladem fungující demokracie a svobodného výkonu základních práv. Součástí jsou opatření pro boj proti kybernetické kriminalitě, praní peněz, prevence obchodování s lidmi a boje proti němu. Závažná a organizovaná trestná činnost je také často spojená s korupcí a činnostmi, jejichž cílem je narušit fungování státních institucí. Posílená společná opatření k zajištění vnitřní bezpečnosti jsou klíčovým předpokladem úspěšného přistoupení a zároveň posílí vnitřní bezpečnost EU jako celku.

Plné přistoupení k **schengenskému prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích** navíc vyžaduje plné provedení schengenského *acquis*, jakož i doprovodných opatření v oblasti soudržných a účinných bezpečnostních politik a migrace a správy hranic. Bude třeba zvážit praktické způsoby, jak tuto soudržnost v rozšířené Unii zajistit.

Pokud jde o **migraci**, rozšířená Unie bude mít výhodu, že bude moci lépe uplatňovat přístup k řízení **migrace** zaměřený na celou migrační trasu, jakož i lépe přispívat ke sdílení globální odpovědnosti za migraci a ochranu. Země západního Balkánu, který je v současné době tranzitním regionem do EU, jsou již nyní klíčovými partnery ve společném úsilí o zajištění účinného řízení migrace a řešení problémů, jako je převaděčství migrantů a nelegální migrace. Je nezbytné pokračovat v posilování migračních a azylových systémů v regionu v souladu s komplexním přístupem zakotveným v paktu o migraci a azylu, a to zejména s podporou agentur EU, a zajistit sladění vízových politik s politikami EU pro účinné řízení migrace.

*Úvahy pro nadcházející přezkumy politik*

Rozšířená Unie musí jako globální aktér zůstat otevřená, odolná a ekonomicky úspěšná – a zároveň být ve světovém měřítku spolehlivým partnerem. Skutečně geopolitická EU musí být schopna bránit své hodnoty a zachovat si otevřenou strategickou autonomii a stabilitu a musí také být schopna prosazovat své zájmy v celosvětovém měřítku.

V této souvislosti má zásadní význam jednota EU a rychlé rozhodování. Přezkumy politik by se měly zaměřit na důvěryhodnost Unie a její schopnost jednat na vnější úrovni, což v rozhodující míře závisí na **účinném rozhodování**. Různé oblasti vnější činnosti EU v současnosti podléhají různým rozhodovacím mechanismům, což přináší výzvy v oblastech vnější činnosti, o kterých Rada rozhoduje jednomyslně, konkrétně v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Tato skutečnost přináší riziko, že Unie s více než 30 členskými státy bude příliš pomalá, příliš reaktivní a příliš defenzivní, čímž se strategickým konkurentům poskytne prostor na prohlubování rozdílů mezi členskými státy.

Komise a vysoký představitel na tento problém opakovaně poukazují a zasazují se o využití **stávajících ustanovení Smlouvy o Evropské unii s cílem přejít k hlasování kvalifikovanou většinou** v několika klíčových oblastech společné zahraniční a bezpečnostní politiky prostřednictvím aktivace tzv. překlenovacích ustanovení. Komise mezitím zdůraznila, že je třeba, aby se členské státy uchýlily k možnosti „konstruktivního zdržení se hlasování“ podle čl. 31 odst. 1 SEU, kdykoli by jejich izolovaný postoj k danému tématu jinak bránil jednomyslnosti v Radě. Potenciál všech těchto možností je třeba plně využít, a to s dostatečným předstihem před dalším rozšířením a nezávisle na něm.

#### *Postupná integrace*

**Bude třeba neustále pracovat na dalším sbližování geostrategické vize, jakož i zájmů a priorit EU.** Země procesu rozšíření musí před svým přistoupením pevně a jednoznačně přijmout a prosazovat hodnoty EU. Již nyní před přistoupením musí postupně dosáhnout souladu se společnou zahraniční a bezpečnostní politikou EU (SZBP), včetně omezujících opatření. Zatímco několik kandidátských zemí a potenciálních kandidátských zemí soustavně vykazuje plný soulad již nyní, je třeba prioritně zlepšit výsledky jiných zemí, a to i pokud jde o sankce, zejména vůči Rusku a Bělorusku. **Sladění se SZBP** je zásadním signálem sdílených hodnot a strategické orientace v novém geopolitickém kontextu.

Na základě probíhajícího zapojení do SBOP a stávajících projektů a programů by mělo být dále rozvíjeno budování kapacit v oblastech, jako jsou hybridní hrozby, včetně zahraniční manipulace s informacemi a vměšování, jakož i kybernetická bezpečnost, a to jako komplexní nabídka otevřená všem, ale i jako individualizovaná podpora zvláštních potřeb a požadavků, jako prostředek k posílení kolektivní odolnosti a bezpečnosti Unie vůči těmto vnějším hrozbám. Země procesu rozšíření by navíc měly usilovat o **včasné začlenění do dalších iniciativ EU v oblasti bezpečnosti a obrany**, jako jsou konkrétní projekty v rámci stále strukturované spolupráce v oblasti obrany (PESCO) a Evropské obranné agentury, jakož i do programů týkajících se vojenské mobility. Rámcové dohody o účasti se všemi kandidátskými zeměmi a potenciálními kandidátskými zeměmi již přispívají k misím a operacím pro řešení krizí v rámci společné bezpečnostní a obranné politiky (SBOP) a některé z těchto zemí mají z těchto misí a operací SBOP samy prospěch. V důsledku pomoci, kterou mohou země procesu

rozšíření obdržet v rámci Evropského mírového nástroje, budou posíleny jejich vojenské a obranné kapacity pro účast na misích a operacích SBOP.

Účast zemí procesu rozšíření v průzkumech hybridních rizik pomůže vytvořit vhodný rámec pro poskytování podpory s cílem zvýšit jejich odolnost vůči hybridním hrozbám, což jim umožní činit vlastní demokratická rozhodnutí bez zlovolného vměšování.

Do příštího rozšíření se navíc **značně vyvine obranný rozměr Unie**. Vzhledem k tomu, že Strategický kompas EU pro bezpečnost a obranu značně přesahuje rámec tradiční SBOP, budou země procesu rozšíření muset být připraveny zavázat se k jeho provádění v různých oblastech činnosti (reakce, investice, bezpečnost a partnerství), a to i v rámci kapacity EU pro rychlé nasazení. V případě, že by se rozhodly zapojit do činnosti Evropské obranné agentury, byly by mimo jiné připraveny sladit své vnitrostátní obranné programy s prioritami EU v rámci rozvoje obranné schopnosti a s koordinovaným každoročním přezkumem v oblasti obrany. Mohly by se rovněž rozhodnout, že se zúčastní stálé strukturované spolupráce jako zúčastněné členské státy.

V současném sporném geopolitickém prostředí **zůstane klíčovou prioritou pokračující úsilí o posílení odolnosti kosmického průmyslu a technologické a průmyslové základny obrany Unie v souladu se Strategií pro evropský obranný průmysl**. V konkrétním případě Ukrajiny návrh Programu pro evropský obranný průmysl předpokládá, že Ukrajina bude v co největší míře považována za členský stát. V budoucnu by se mohlo uvažovat o tom, jak a za jakých podmínek rozšířit účast zemí procesu rozšíření v dalších programech Unie týkajících se obranného průmyslu. To by přispělo k zamezení zdvojení úsilí a zbytečným nákladům a zároveň by se podpořila větší interoperabilita.

V oblasti integrované **správy hranic** se další kroky budou muset zaměřit nejen na dodržování a provádění právních předpisů, ale i na rozvoj operačních kapacit pro kontrolu zboží a osob na vnějších hranicích. V tomto ohledu bude nezbytná podpora EU zaměřená na policii a pohraniční stráž, a to i prostřednictvím intenzivního zapojení agentur EU v úzké koordinaci s členskými státy EU. Země procesu rozšíření již nyní úzce spolupracují s celními a pohraničními orgány členských států, jakož i s agenturami EU působícími v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí – Eurojust, Frontex, Europol, Agentura EU pro azyl – často na základě formálních dohod. Tato spolupráce čím dál tím častěji přináší výsledky v praxi. Zásadní význam zde bude mít modernizace a digitalizace hraničních a celních procedur. Všechny země procesu rozšíření by měly pokračovat ve svém úsilí o připojení k vízové politice EU.

Opatření EU budou rovněž muset zahrnovat podporu zaměřenou na justiční orgány s cílem posílit mezinárodní spolupráci při vyšetřování a stíhání organizované trestné činnosti, jejíž významnou součástí je převaděčství migrantů a obchodování s lidmi, zbraněmi a drogami. Spolupráce by měla pokračovat prostřednictvím účasti v evropské multidisciplinární platformě pro boj proti hrozbám vyplývajícím z trestné činnosti s cílem řešit nejnaléhavější hrozby vyplývající z trestné činnosti a rozbít vysoce rizikové skupiny organizované trestné činnosti. Země procesu rozšíření musí i nadále usilovat o posílení **vnitřní bezpečnosti** prohloubením operativní spolupráce v oblasti prosazování práva s členskými státy a agenturami EU.

### **C. ROZPOČET**

Jaký přesně bude finanční dopad rozšíření, bude záviset především na jeho načasování a rozsahu, na výsledku přístupových jednání, která se nadále odvíjí od dosažených cílů, a na *acquis* EU, které bude v okamžiku přistoupení platné. V každém případě by **rozšíření mělo být zohledněno při plánování příštího víceletého finančního rámce (VFR)**, mimo jiné tím, že se již dopředu podle potřeby vytvoří nezbytný právní základ pro začlenění výdajů a příjmů souvisejících s rozšířením EU.

**Rozšíření však zdaleka není jediným tématem, které bude vyvíjet tlak na budoucí dlouhodobý rozpočet EU.** Klíčovými prvky, které je třeba zvážit, je globální nestabilní situace, významné bezpečnostní hrozby, finanční dopad oživení po pandemii COVID-19 a potřeba obnovit vnitrostátní rozpočtové trajektorie. Specifické potřeby, které s sebou rozšířená Unie přinese, se přidávají k nevyhnutelné potřebě modernizovat, zjednodušit a zvýšit flexibilitu rozpočtu EU, který bude adekvátně financovat tyto výzvy, jakož i klíčové oblasti vyžadující společné investice, koordinovaná opatření a společné reformy, např. ekologickou a digitální transformaci, výzkum a inovace nebo bezpečnost a obranu. Rozpočet EU ve stávající podobě je již nyní strukturálně nanejvýš napjatý.

Rozšíření je tedy příležitostí – nikoli však důvodem – k přezkumu finanční udržitelnosti a modernizace všech klíčových oblastí politiky/výdajových oblastí (zemědělství a rozvoj venkova, soudržnost, konektivita, migrace a správa hranic atd.). Je možné, že s ohledem na příští víceletý finanční rámec bude zapotřebí přepracovat politiky a programy EU, a to bez ohledu na rozšíření. Tento přezkum by se měl rovněž týkat konkrétních výdajových nástrojů EU, které jsou v současné době mimo víceletý finanční rámec a rozpočet EU.

**Budoucí výdajové programy EU by však budoucí rozšíření zohledňovat měly.**

Pro připravenost EU je rovněž nutná reforma jejího systému vlastních zdrojů, což je nejspolehlivější způsob, jak řešit finanční dopad úsilí o oživení a provádění priorit EU (zejména splácení výpůjček v rámci nástroje NextGenerationEU a financování Sociálního klimatického fondu) a zároveň zmírnit dopady na vnitrostátní rozpočty. Je třeba vzít v úvahu i dodatečné příspěvky od nových členských států, i když budou na začátku skromné. Finanční příspěvky třetích zemí, které mají přístup na jednotný trh a účastní se ho (státy EHP-ESVO, Švýcarsko), by navíc měly být úměrné přínosům, které by z rozšířené Unie získaly.

**Kromě rozpočtu EU budou mít země procesu rozšíření prospěch také ze širší škály možností financování.** Budoucí členské státy budou moci využívat vysokou úroveň odborných znalostí a finanční kapacity Evropské investiční banky a Evropského investičního fondu, jakož i dalších finančních partnerů EU, např. týmu Evropa.

EU má dobře zavedený a vyzkoušený soubor finančních nástrojů pro přistoupení, díky kterému může lépe absorbovat některé rozpočtové dopady rozšíření. Tento soubor zahrnuje stropy, období postupného zavádění, náležité zohlednění statistických účinků, intenzivnější využívání finančního inženýrství, jakož i záchranné brzdy a záchranné sítě pro stávající členské státy.

Zároveň bude třeba **zvážit**, jakým způsobem by bylo možné na přistoupení a přechod k účasti na programech a nástrojích EU po přistoupení **lépe připravit předvstupní nástroje, např.**

**nástroj předvstupní pomoci.** Inspirací pro budoucí předvstupní nástroje mohou být některé novinky, které již byly zavedeny v rámci VFR na období 2021–2027<sup>1</sup>. V případě Ukrajiny bude muset být v této souvislosti konkrétně zvážena mezinárodní podpora na obnovu a rekonstrukci.

#### **D. SPRÁVA**

Úvahy o **institucionálních reformách EU** probíhají v Evropském parlamentu, Radě, členských státech, analytických střediscích a akademické obci od roku 2022, zejména v návaznosti na Konferenci o budoucnosti Evropy. Vzhledem k vyhlídkám na rozšíření je potřeba diskuze na toto téma ještě naléhavější.

Doposud nebylo možné se dohodnout na tom, jak k této otázce nejlépe přistupovat. Zatímco někteří, zejména Evropský parlament, vyzývají k reformě stávajících Smluv EU jiní navrhuji konkrétní úpravy prostřednictvím aktivace dosud nevyužitých možností zakotvených ve Smlouvách. V neposlední řadě se ozývají názory, že Smlouvy byly koncipovány tak, aby „obstály při budoucím rozšiřování“.

Komise sice vyjádřila změně Smlouvy podporu, „*bude-li to zapotřebí a v příslušných případech*“, ale domnívá se, že správu EU lze rychle zlepšit **plným využitím potenciálu stávajících Smluv**.

Otázky ohledně schopnosti EU jednat se již v Unii 27 členských států diskutují. To se týká zejména **pravidel jednomyslného hlasování v Radě**. Zatímco většina rozhodnutí je nyní v Radě přijímána kvalifikovanou většinou, v některých oblastech musí být rozhodnutí v Radě přijímána **jednomyslně**, např. v případě daní, zahraniční politiky a některých sociálních otázek. V rozšířené Unii bude dosažení jednomyslnosti ještě obtížnější a zároveň se zvýší riziko, že rozhodnutí bude blokovat jediný členský stát.

Smlouvy již předpokládají „**překlenovací ustanovení**“<sup>2</sup>, která v Radě u klíčových oblastí **umožňují, aby se přešlo od jednomyslnosti k hlasování kvalifikovanou většinou**. Pro aktivaci těchto ustanovení je nutné jednomyslné rozhodnutí Rady Evropské unie nebo Evropské rady. V letech 2018 a 2019 předložila Komise za tímto účelem konkrétní návrhy v oblasti zahraniční politiky, daňové politiky, sociální politiky, energetiky a klimatu, které však nebyly realizovány. Od té doby byla navržena různá řešení, např. nové záchranné brzdy nebo rozšíření konstruktivního zdržení se hlasování.

Některé členské státy se brání přechodu od jednomyslnosti k hlasování kvalifikovanou většinou, neboť se obávají, že budou izolovány v záležitostech zásadního strategického národního zájmu. Komise se domnívá, že je možné upustit od jednomyslnosti, aniž by byly strategické zájmy členských států ohroženy. Toho lze dosáhnout **kombinací aktivace**

<sup>1</sup> Např. lepší orientace na výkonnost, včetně finanční podpory na provádění reforem, podmíněnosti politiky atd.

<sup>2</sup> Smlouvy stanoví dvě obecná překlenovací ustanovení podle čl. 48 odst. 7 SEU a šest zvláštních překlenovacích ustanovení, jejichž cílem je změnit rozhodování v těchto oblastech: SZBP (čl. 31 odst. 3 SEU), rodinné právo s mezinárodním prvkem (čl. 81 odst. 3 SFEU), sociální politika (čl. 153 odst. 2 SFEU), politika v oblasti životního prostředí (čl. 192 odst. 2 SFEU), VFR (čl. 312 odst. 2 SFEU) a posílená spolupráce (článek 333 SFEU).

**„překlenovacích ustanovení“ Smluv s vhodnými a přiměřenými zárukami pro zohlednění daných strategických národních zájmů.** V praxi by to znamenalo, že rozhodnutí Rady nebo Evropské rady o aktivaci překlenovacího ustanovení by mohlo být doplněno o závěry Evropské rady, které stanoví, že jeden nebo více členských států bude mít možnost uplatnit výjimečné důvody národního zájmu, které umožní pokračovat v jednáních, aby se dosáhlo uspokojivého řešení, nebo požádat Evropskou radu o jednání v této věci.

Kromě metod hlasování umožňují Smlouvy členským státům, aby **se integrovaly různou rychlostí**. V úvahu připadá například posílená spolupráce, která je možná zejména v oblastech sdílených pravomocí – jako je tomu v případě Úřadu evropského veřejného žalobce – či postup „opt-in“ a postup „opt-out“, pokud tak stanoví Smlouvy EU, nebo zapojení nových členských států do stálé strukturované spolupráce. Tato **„diferenciace“** a využívání řady nástrojů a mechanismů dostupných podle stávajícího právního rámce EU může být řešením v rozšířené Unii s více než třiceti členskými státy. Tyto možnosti flexibility jsou však funkční pod podmínkou, že hlavní politiky, jakož i základní zásady a hodnoty Evropské unie sdílí a dodržují všechny členské státy.

V souladu s výzvou Evropské rady k urychlení procesu přistoupení by mohl být nově zvážen i samotný proces rozšíření. U **některých průběžných kroků procesu rozšíření** by mohla být zvážena možnost zmocnit Radu k rozhodování kvalifikovanou většinou. Uzavření kapitol jednání by mělo být i nadále přijímáno jednomyslně všemi členskými státy, stejně jako konečné rozhodnutí o skutečném přistoupení nového člena k Evropské unii.

Rozšířená Unie s více než třiceti členskými státy vyvolává bezprostřední otázky týkající se **složení orgánů EU**. Pokud jde o Evropskou komisi, Smlouvy již umožňují rozhodnout se pro jednu ze dvou možností: méně komisařů (dvě třetiny počtu členských států) nebo zachování stávajícího systému jednoho člena Komise za každý členský stát, kterou dosud volí Evropská rada.

Rozšířená Unie bude rovněž nevyhnutelně **od orgánů EU vyžadovat více práce v mnoha oblastech** (mimo jiné v oblasti koncepce a analýzy politik, provádění, prosazování, řádného finančního řízení a správy) navíc k různým novým úkolům, které Unie převzala v posledních několika letech. To se stejnou měrou dotkne agentur a institucí EU (např. Europolu, Frontexu, Eurojustu, evropských orgánů dohledu) nebo sítí (např. Evropské sítě pro hospodářskou soutěž, národních agentur programu Erasmus+). Budoucí pracovní zátěž v oblasti prosazování právních předpisů bude muset být zohledněna, neboť bude mít zásadní význam pro zachování integrity a fungování Evropské unie.

### 3. Závěr

Z tohoto sdělení vyplývá, že rozšířená Unie má strategický význam, neboť její politický a hospodářský potenciál je značný, a to jak externě, tak i interně. Zda se nám tyto příležitosti podaří maximálně využít bude záviset na tom, zda budeme schopni určit, definovat a předvídat oblasti, které je zapotřebí zlepšit, a stanovit jasnou strategii pro pokrok při řešení otázek týkajících se jak rozšíření, tak i reformy EU. Sdělení je příspěvkem k diskuzi o rozšíření probíhající v evropských orgánech a členských státech.

Toto sdělení zahajuje práci na hloubkových přezkumech politik, které oznámila předsedkyně von der Leyenová ve svém projevu o stavu Unie v roce 2023. Komise tyto přezkumy provede počátkem roku 2025. Přezkumy mohou mít různou podobu v závislosti na jednotlivých oblastech a měly by mimo jiné vycházet z názorů zúčastněných stran ohledně konkrétních dopadů rozšířené Unie na jednotlivé politiky. V návaznosti na výsledky těchto přezkumů by pak druhým krokem v tomto procesu mohly být zásadní návrhy reforem v jednotlivých oblastech, včetně přípravy návrhu Komise týkajícího se příštího víceletého finančního rámce (VFR).