



Bryssel 20.3.2024
COM(2024) 146 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPPA-
NEUVOSTOLLE JA NEUVOSTOLLE**

laajentumista edeltävistä uudistuksista ja politiikkojen uudelleentarkastelusta

tiedonanto laajentumista edeltävistä uudistuksista ja politiikkojen uudelleentarkastelusta

”Maailmassa, jossa koolla ja painoarvolla on väliä, on selvästi Euroopan strategisten ja turvallisuusasetujen mukaista saattaa unioni valmiiksi.... myös seuraava laajentuminen tulee tuomaan mukanaan kehitystä.”

Komission puheenjohtajan Ursula von der Leyenin puhe unionin tilasta, 2023.

1. Johdanto

Vuodesta 1957 lähtien Euroopan unioni ja sitä ennen Euroopan yhteisöt ovat menestyksekkäästi käyneet läpi useita laajentumiskierroksia, joiden myötä unioniin on saatu 27 jäsenvaltiota. Euroopan nykyhistorialle on ominaista sosiaalinen markkinatalous, jossa liberaalit demokratiat **vahvistuvat ja vaurastuvat yhdessä**.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU-sopimuksen) 49 artiklassa todetaan seuraavaa: *”Jokainen Euroopan valtio, joka kunnioittaa 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja ja sitoutuu edistämään niitä, voi hakea unionin jäsenyyttä*. Laajentumismaiden paikka on Euroopan unionissa. Ne ovat erottamaton osa yhtenäistä ja vapaata Eurooppaa. Venäjän Ukrainaa vastaan käynnistämän hyökkäyssodan aiheuttamassa yhä epävakaammassa geopoliittisessa tilanteessa Euroopan unioni on edelleen **rauhan ja vaurauden tyyssija**.

Unionin laajentuminen on **oman strategisen etumme mukaista**. Tämä ei tarkoita, etteikö laajentuminen synnyttäisi myös haasteita. Ehdokasmaiden ja mahdollisten ehdokasmaiden on tehtävä laajoja poliittisia, institutionaalisia ja toiminnallisia uudistuksia ollakseen valmiita jäsenyyteen, kun taas unionin haasteina ovat mm. heterogeenisyyden lisääntyminen, uusien resurssien tarve, päätöksentekoprosessien monimutkaisuuden lisääntyminen sekä ehdoton tarve kunnioittaa EU:n perusarvoja ja jatkaa niiden soveltamista.

Mitä laajempi unioni on, sitä enemmän sillä on geopoliittista painoarvoa ja vaikutusvaltaa maailmanlaajuisesti, myös taloudellisenä kumppanina. Laajentuminen auttaa myös vähentämään ulkoisia riippuvuuksia ja parantamaan kriisivarautumista ja antaa mahdollisuuden toimia itsenäisemmin silloin, kun se on tarpeen. Se parantaa sisämarkkinoiden kilpailukykyä ja kasvupotentiaalia ja luo uusia mittakaavaetuja ja mahdollisuuksia EU:n kansalaisille ja yrityksille. Se parantaa energiaturvallisuutta ja parantaa ympäristö-, terveys-, sosiaali- ja kuluttajanormeja sekä maailmanlaajuisia ilmastotoimia. Pohjimmiltaan hyvin hallittu laajentuminen lujittaa demokratiaa, oikeusvaltioperiaatetta, vakautta, ulkoista ja sisäistä turvallisuutta sekä perusoikeuksien kunnioittamista koko mantereellamme.

Tämä edellyttää kuitenkin, että **sekä EU että tulevat jäsenvaltiot ovat hyvin valmistautuneita** ja että ehdokasmaat, mahdolliset ehdokasmaat ja EU ovat sitoutuneet poliittiseen prosessiin täysimääräisesti ja kestävästi. **Uudistukset olivat tarpeen jo aiemmin, mutta laajentumisen myötä niistä tulee välttämättömiä**.

Vuoden 2022 Versailles’n julistuksessa EU:n valtion- ja hallitusten päämiehet vahvistivat EU:n pitkän aikavälin tavoitteet ja viittasivat toimiin, joilla nämä tavoitteet voidaan saavuttaa. Sen pohjalta päämiehet totesivat lokakuussa 2023 antamassaan Granadan julistuksessa, että

laajemman unionin tulevaisuudennäkymät huomioon ottaen sekä EU:n että tulevien jäsenvaltioiden on oltava valmiita ja että EU:n on tehtävä tarvittavat sisäiset valmistelutyöt ja toteutettava uudistukset vahvemman unionin luomiseksi.

Joulukuussa 2023 kokoontunut Eurooppa-neuvosto vahvisti tämän ja teki selväksi, että sekä tulevien jäsenvaltioiden että EU:n on oltava valmiita liittymisajankohtana ja että sitä koskevan työn olisi **edistytävä rinnakkain** molemmiin puolin. Laajentumismaiden on tehtävä kaikki liittymisen edellyttämät toimet, ja niitä on arvioitava niiden omien ansioiden perusteella. Samalla EU:n on pidettävä omat lupauksensa ja oltava valmis toivottamaan uudet jäsenvaltiot tervetulleiksi unioniin. EU:n on sekä laajennuttava että syvennyttävä. Valmistelut unionin tulevaisuutta varten on aloitettava jo tänään käyttäen laajentumista kehityksen moottorina.

EU:hun liittyminen perustuu nyt ja tulevaisuudessa oikeudenmukaiseen ja tiukkaan ehdollisuuteen, **omien ansioiden periaatteeseen** ja konkreettiseen edistymiseen ”perusasiat ensin” -lähestymistavan mukaisesti. **Kutakin ehdokasmaata ja mahdollista ehdokasmaata arvioidaan sen perusteella, miten se on edennyt erityisesti Kööpenhaminan arviointiperusteiden täyttämässä.** Kaikkien laajentumismaiden on täytettävä kyseiset arviointiperusteet ennen kuin niistä voi tulla EU:n jäseniä. Näin ollen minkään tulevan liittymisen aikataulua tai järjestystä ei voida ennakoida.

Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto laativat parhaillaan sisäisiä arviointejaan siitä, miten unionin laajentumiseen olisi valmistauduttava. Tässä yhteydessä ne tarkastelevat mm. perussopimusten nykyisiä määräyksiä.

Tämä tiedonanto on komission panos keskusteluihin, joiden perusteella päämiehet hyväksyvät laajentumista ja uudistuksia koskevan etenemissuunnitelman kesään 2024 mennessä. Siinä tarkastellaan EU:n laajentumisen vaikutuksia seuraavilla neljällä keskeisellä alalla: arvot, politiikat, talousarvio ja hallinto. Sitä käytetään perustana laadittaessa **laajentumista edeltäviä politiikan uudelleentarkasteluita**, joista puheenjohtaja Ursula von der Leyen ilmoitti unionin tilaa koskeneessa puheessaan vuonna 2023. Siinä tarkastellaan laajentumisen vaikutusta alati kehittyviin EU:n politiikkoihin sekä tarvetta antaa ehdokasmaiden ja mahdollisten ehdokasmaiden käyttöön sellaiset välineet, joita kyseiset maat tarvitsevat jäsenyyteen mukautumiseksi, ja toisaalta tarvetta antaa EU:n käyttöön sellaiset välineet, joita se tarvitsee kunnianhimoisten tavoitteidensa saavuttamiseksi.

2. Valmistautuminen unionin laajentumiseen

Kymmenen uutta jäsenvaltiota liittyi unioniin 20 vuotta sitten, jonka myötä jäsenvaltioiden määräksi tuli 25. Nykyisin unionissa on 27 jäsenvaltiota. **Laajentuminen hyödytti koko Eurooppaa.** Laajentuminen auttoi Keski- ja Itä-Euroopan uusien demokratioiden ankkuroitumista integroituneeseen Eurooppaan ja teki EU:sta maailman suurimmat yhdentyneet markkinat. Uusien kauppaj- ja rahoitusvirtojen ansiosta talous kasvoi sekä EU:ssa että liittyvissä maissa, ja EU:n painoarvo kasvoi maailmanlaajuisesti. EU:hun suuntautuva suorat ulkomaiset sijoitukset kaksinkertaistuivat vuosina 2004–2012 (prosentteina BKT:stä), mikä lisäsi hyvinvointia koko EU:ssa. Myös tulevat laajentumiset tarjoavat samat mahdollisuudet.

Suurempi koko tuo mukanaan selkeitä hyötyjä: laajemmat sisämarkkinat ja työmarkkinat, päästöjen väheneminen, vahvempi sosiaalinen lähentyminen, terveydensuojelun paraneminen ja vahvempi ääni maailmassa. Unionin laajentuminen vaikuttaa kuitenkin väistämättä EU:n politiikkoihin, talousarvioon ja hallintoon, millä voi olla tahattomia seurauksia. Koska unionin politiikkoja on voitava harjoittaa tehokkaasti, on toteutettava toimenpiteitä, joilla **sovitetaan yhteen laajentuneen unionin mahdollisuudet ja sen kohtaamat haasteet**.

EU:n aiemmat laajentumiset hoidettiin mallikkaasti mukauttamalla EU:n politiikkoja ennen liittymistä. **Tiukan liittymisprosessin** avulla varmistettiin, että laajentumismaat olivat täysin valmistautuneita ennen liittymistä. Lisäksi annettiin kohdennettua **apua**.

Tämä lähestymistapa auttoi kuroma umpeen vanhojen ja uusien jäsenvaltioiden välisiä eroja. Virallinen liittyminen EU:hun ei aiheuttanut häiriötä uusille eikä vanhoille jäsenvaltioille, vaan se oli vain yksi vaihe uusien jäsenvaltioiden sujuvassa yhdentymisessä EU:n politiikkoihin ja talousarvioon. Tarvittaessa otettiin käyttöön liittymisen jälkeisiä **siirtymäkausia**, joista esimerkkinä mainittakoon varojen vaiheittainen käyttöönotto ja asteittainen pääsy EU:n työmarkkinoille.

Aiemmista laajentumista **saadun kokemuksen** ansiosta **EU on nyt vieläkin paremmin valmistautunut**. Se on hienosäätänyt laajentumispolitiikkaansa asettamalla perustekijät, kuten demokratian, oikeusvaltioperiaatteen ja perusoikeuksien suojelun, entistä tiukemmin liittymisprosessin ytimeen. Vuonna 2020 tarkistettu laajentumismenetelmä antaa ehdokasmaille ja mahdollisille ehdokasmaille paremmat mahdollisuudet **yhdentyä asteittain** valittuihin EU-politiikkoihin jo ennen liittymistä aikaistamalla tiettyjä EU-jäsenyyden etuja ja velvoitteita. Eurooppa-neuvoston 23. ja 24. kesäkuuta 2022 antamien päätelmien mukaisesti tämän pitäisi perustua ansioihin ja olla peruutettavissa Tällaisen **asteittaisen yhdentymisen** tarjoamat mahdollisuudet hyödynnetään täysimääräisesti, ja EU:n jäsenyys pysyy lopullisena tavoitteena.

Viime vuosina EU on onnistuneesti hoitanut covid-19-pandemiaa, sopinut Next Generation EU -välineestä ja pannut sen täytäntöön, osoittanut ennennäkemätöntä yhtenäisyyttä ja solidaarisuutta Venäjän Ukrainaa vastaan käymässä hyökkäyssodassa ja puuttunut tehokkaasti energiakriisiin. Se on myös ratkaissut unionia jo vuosien ajan vaivanneita ongelmia tekemällä mm. muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen ja talouden ohjausjärjestelmän uudelleentarkastelun. Tällaisten uudistusten on jatkuttava. **Samalla kun 27 jäsenvaltion unioni tehostaa politiikkojaan se myös valmistautuu unionin laajentumiseen.**

Onnistunut laajentuminen edellyttää myös, että EU ja siihen liittymistä hakeneet jäsenet viestivät tehokkaasti yhteiskunnilleen liittymisprosessista ja käyvät rakentavaa keskustelua kansalaistensa kanssa laajentumisen strategisesta merkityksestä ja hyödyistä.

Laajentuminen antaa myös tilaisuuden yksinkertaistaa EU:n sääntöjä ja soveltaa paremmin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita mm. määrittämällä, mihin voitaisiin puuttua paremmin kansallisella tasolla.

A) ARVOT

SEU-sopimuksen 2 artiklan mukaan unionin perustana olevat arvot ovat erityisesti demokratia, ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina, ja oikeusvaltioperiaate. Tällaisina aikoina, joina näihin arvoihin kohdistuu haasteita sekä EU:n ulkopuolelta että sen sisältä, on ratkaisevan tärkeää, että EU suojelee ja vaalii näitä arvoja ja demokraattisia periaatteitaan. Näiden arvojen ja periaatteiden noudattaminen on edellytys kaikkien EU-jäsenyydestä johtuvien oikeuksien toteutumiselle. EU:n ensisijaisena tavoitteena on jatkossakin oltava sen varmistaminen, että laajentumismaihin syntyy syvään juurtunut muutos, joka johtaa demokratian, tasa-arvon, syrjimättömyyden, perusoikeuksien, mukaan lukien lasten oikeudet, ja oikeusvaltioperiaatteen kestävään kunnioittamiseen ennen EU:hun liittymistä ja sen jälkeen. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden lainsäädäntöä, jolla nämä arvot pannaan täytäntöön, ei heikennetä.

Oikeusvaltioperiaate on yksi näistä **perusarvoista**. Sillä varmistetaan, että demokratiaa, tasa-arvoa ja perusoikeuksia suojellaan kaikkialla unionissa. Se luo edellytykset oikeuslaitoksen riippumattomuudelle, oikeudenmukaisille ja toimiville oikeusjärjestelmille, korruption, järjestäytyneen rikollisuuden ja sääntelyvallankaappauksen torjunnalle, perusoikeuksien suojelemiselle, sananvapaudelle, mukaan lukien tiedotusvälineiden vapaus ja moniarvoisuus, sekä keskinäisen valvonnan säilyttämiselle, mukaan lukien toimivat demokraattiset instituutiot ja julkishallinto, vapaa ja vaikutusvaltainen kansalaisyhteiskunta sekä kansalaisvaikuttaminen. Nämä kaikki ovat vahvojen demokratioiden tunnusmerkkejä. Korruption ehkäiseminen ja torjunta ovat ratkaisevan tärkeitä, jotta voidaan turvata EU:n arvot sekä ylläpitää oikeusvaltioperiaatetta ja luottamusta viranomaisiin ja julkisiin instituutioihin kohtaan. Ne ovat myös edellytyksiä vahvalle taloudelle, EU:n poliitikkojen asianmukaiselle täytäntöönpanolle ja EU:n talousarvion moitteettomalle käytölle.

Toimivat demokraattiset instituutiot sekä perusoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen suojeleminen ovat olennainen osa Kööpenhaminan arviointiperusteita ja siten **perusedellytys EU:hun liittymiselle**. Jatkuva edistyminen näissä perustavanlaatuisissa uudistuksissa määrittää liittymisneuvottelujen yleisen tahdin. Laajentumismaiden on neuvottelujen aikana osoitettava, että ne noudattavat oikeusvaltioperiaatetta konkreettisesti ja jatkuvasti. Muussa tapauksessa liittymisneuvottelut eivät voi edetä. Kehitystä on jatkettava myös liittymisen jälkeen, sillä EU on joutunut ruotimaan oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä ongelmia myös jäsenvaltioissa.

EU on viime vuosina ottanut käyttöön **erityisiä välineitä varmistukseksi, että oikeusvaltioperiaatetta kunnioitetaan kaikkialla EU:ssa**. Niitä ovat mm. vuotuiset oikeusvaltiokertomukset, joiden tueksi annetaan suosituksia, ja yleistä ehdollisuutta koskeva asetus, jonka tarkoituksena on suojata EU:n talousarviota oikeusvaltioperiaatteen rikkomiselta jäsenvaltioissa.

Kuten puheenjohtaja Ursula von der Leyen ilmoitti unionin tilaa vuonna 2023 käsitelleessä puheessaan, vuotuinen **oikeusvaltiokertomuskierros** on nyt ulotettu koskemaan niitä laajentumismaita, jotka ovat päässeet pisimmälle liittymisneuvotteluissaan, jotta niiden oikeusvaltioperiaatetta koskevia uudistuksia voitaisiin jatkaa entistä vahvemmin. Tämä tarkoittaa, että tiettyjä liittymismaita arvioidaan samaan tapaan kuin nykyisiä jäsenvaltioita. Tämä tukee niiden pyrkimyksiä edistää peruuttamattomalla tavalla demokratiaa ja

oikeusvaltiota koskevista uudistuksista ennen liittymistä ja takaa sen, että liittymisen jälkeen maassa noudatetaan kestäviä ja tiukkoja normeja.

Tulevaisuudessa EU:n on pohdittava, miten sen välineitä voitaisiin lujittaa, jotta oikeusvaltioperiaatetta noudatetaan tosiasiallisesti ja johdonmukaisesti kaikkialla EU:ssa laajentumisen jälkeen.

B) POLITIIKAT

EU:n sisämarkkinat ovat maailman laajimmat yhdentynyt markkinat ja yksi EU:n suurimmista saavutuksista. Sen neljä vapautta (tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääoman vapaa liikkuvuus) ja sen sisällä harjoitettavat yhteiset politiikat ovat jo yli 30 vuoden ajan vauhdittaneet talouskasvua, luoneet mahdollisuuksia ja helpottaneet eurooppalaisten kuluttajien ja yritysten jokapäiväistä elämää.

Jotta EU:n kansalaiset saisivat sisämarkkinoista täyden hyödyn, perussopimuksilla on luotu ilman sisärajoja oleva vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, jolla henkilöiden vapaata liikkuvuutta on helpotettu ja jolla on toteutettu asianmukaisia toimenpiteitä ulkorajavalvonnan, muuttoliikkeen ja turvapaikka-asioiden hallinnan sekä vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen osalta. Vuosina 2004, 2007 ja 2013 tapahtuneiden viimeisimpien laajennusten myötä yli 100 miljoona kansalaista otettiin sisämarkkinoiden piiriin ja sai sen tarjoamat hyödyt (esim. alhaisemmat hinnat, valikoiman laajeneminen, laadukkaat työpaikat sekä terveyden, turvallisuuden ja kuluttajansuojan korkea taso). Lisäksi EU:n yritysten pääsy uusille markkinoille helpottui. Vuonna 2014 EU:n BKT oli kasvanut jo 13 biljoonaan euroon.

Vaikka unionin laajentuminen synnyttää myös haasteita ja tahattomia seurauksia ja vaikka olemme tietoisia siitä, että tilannetta on seurattava tiiviisti ja siihen on tarvittaessa puututtava, unionin laajentuminen lisää **sisämarkkinoiden** (samoin kuin tulliliiton) tuomia hyötyjä. Seuraava laajentuminen tuo väistämättä uusia mahdollisuuksia ja vaurautta koko unionille ja parantaa EU:n talouden kilpailukykyä tämän päivän kovassa maailmanlaajuisessa kilpailussa. Mittakaavaetujen ansiosta laajentuminen lisää erityisesti kaupankäyntimahdollisuuksia, parantaa tuottavuutta ja energiaturvallisuutta, vähentää riippuvuutta kolmansista maista esimerkiksi kriittisten raaka-aineiden osalta, parantaa kriisivarautumista ja huoltovarmuutta, lisää tavaroiden ja palvelujen valikoimaa kilpailukykyisin hinnoin sekä alentaa rahoitus- ja pankkipalveluiden kustannuksia.

Varhainen ja asteittainen pääsy sisämarkkinoille antaa myös laajentumismaiden talouden toimijoille mahdollisuuden integroitua tiiviimmin eurooppalaisiin arvoketjuihin. Tätä varten voitaisiin perustaa strategisia kumppanuuksia yhteisen edun mukaisissa toimialaekosysteemeissä (esim. raaka-aineet, akut, matkailu, kiertotalous, koneet).

EU:hun liittymisen ehdottomana edellytyksenä on sisämarkkinoilla sovellettavan unionin säännösten noudattaminen. Uusien jäsenvaltioiden on noudatettava täysimääräisesti yhtä oikeuksien ja velvollisuuksien kokonaisuutta, josta **ei voi vain poimia itselleen mieluisimmat politiikan ja hallinnon alat**. Tämä herättää kysymyksen siitä, **miten**

asteittainen pääsy sisämarkkinoille voitaisiin toteuttaa ennen liittymistä sekä kohdealojen määrittämisen että niitä koskevien edellytysten osalta.

Erityisesti on päätettävä, **luoko sisämarkkinakohtelun asteittainen myöntäminen** oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka ovat suoraan täytäntöönpanokelpoisia unionin ja laajentumismaiden oikeusjärjestyksessä. Eri alojen erityispiirteet on otettava huomioon harkittaessa ennen liittymistä myönnettävää sisämarkkinakohtelua. On myös päätettävä, mitä suojatoimia tarvitaan EU:n säännösten yhdenmukaisen tulkinnan, soveltamisen ja täytäntöönpanon osalta ja millaisia mahdollisuuksia unionilla on toimia, jos laajentumismaa ei noudata velvoitteitaan.

Tätä pohdintaa **ei aloiteta tyhjästä**. EU:n ja laajentumismaiden välisiä suhteita sääntelevät välineet ja puitteet (kuten vakautus- ja assosiaatiosopimukset Länsi-Balkanin kanssa ja assosiaatiosopimukset / pitkälle menevät ja laaja-alaiset vapaakauppa-alueet Ukrainan, Moldovan ja Georgian kanssa) tarjoavat jo nyt merkittäviä mahdollisuuksia varmistaa sujuva siirtyminen jäsenyyteen, mukaan lukien asteittainen yhdentyminen sisämarkkinoiden tiettyihin aloihin. Näitä puitteita täydennetään lisäaloitteilla (ks. jäljempänä).

Esimerkkejä asteittaista yhdentymistä koskevista aloitteista:

*Ukrainan kanssa tehdyllä **pitkälle menevän ja laaja-alaisen vapaakauppa-alueen täytäntöönpanoa koskevalla ensisijaisella toimintasuunnitelmalla** pyritään antamaan Ukrainalle pääsy tietyille sisämarkkinoiden alueille ennen liittymistä ottamalla Ukraina mukaan järjestelmään, jossa verkkovierailupalveluja voidaan käyttää EU:ssa kotimaan hinnoilla, valmistelemalla sen pääsyä yhtenäiseen euromaksualueeseen (SEPA) asiaankuuluvien menettelyjen ja vaatimusten mukaisesti ja mahdollistamalla sen tiettyjen teollisuustuotteiden vapaan liikkumisen EU:n sisämarkkinoilla (teollisuustuotteiden vaatimustenmukaisuuden arviointia ja hyväksymistä koskeva sopimus). Samanlainen **Moldovaa** koskeva suunnitelma on jo olemassa, ja suunnitelman valmistelut on aloitettu **Georgian** kanssa.*

***Länsi-Balkanin kasvusuunnitelma** kannustaa aluetta valmistautumaan EU-jäsenyyteen ja nopeuttamaan tarvittavia sosioekonomisia ja perustavanlaatuisia uudistuksia erityisesti tuomalla esiin joitakin sisämarkkinoille pääsyn etuja. Nämä ensisijaiset toimet, kuten EU:n kotimaanhintaisen verkkovierailun laajentaminen alueelle, SEPAan pääsyn valmistelu asiaa koskevien menettelyjen ja vaatimusten mukaisesti, tiettyjen teollisuustuotteiden vapaan liikkuvuuden mahdollistaminen sekä joidenkin palvelualojen avaaminen, toteutetaan hyödyntäen täysimääräisesti vakautus- ja assosiaatiosopimusten määräyksiä.*

*Aloite toteutetaan rinnakkain **Länsi-Balkanin yhteisten alueellisten markkinoiden** kanssa. Tällä pyritään varmistamaan alueen taloudellinen yhdentyminen EU:n sääntöihin ja normeihin perustuen. Alueellinen yhdentyminen, asteittainen integroituminen EU:n sisämarkkinoihin ja rakenneuudistukset synnyttävät yhteisvaikutuksen, joka nopeuttaa sosioekonomista lähentymistä ennen liittymistä.*

*Näitä asteittaisia yhdentymisprosesseja **tuetaan taloudellisesti** myös ehdotetulla Länsi-Balkanin uudistus- ja kasvutukivälineellä, Ukrainan tukivälineellä ja Moldovaa koskevalla*

EU:n tukipaketilla. Niillä olisi varmistettava tarvittavat investoinnit taloudellisen ja sosiaalisen lähentymisen parantamiseksi yli 30 jäsenvaltion EU:ssa.

Ehdokasmaiden ja mahdollisten ehdokasmaiden varhainen yhdentyminen sisämarkkinoiden tietyille aloille edellyttää paitsi dynaamista mukautumista EU:n säännöstöön myös kaikkien asiaankuuluvien EU:n sääntöjen yhdenmukaista ja tehokasta täytäntöönpanoa ja sen valvontaa. Tämä on olennaisen tärkeää, jotta voidaan estää sisämarkkinoiden pirstoutumisen riski ja säilyttää luottamus sääntöjen noudattamiseen.

Julkishallinnon laatu, valmiudet ja suorituskyky ovat olennaisen tärkeitä EU-politiikkojen toteuttamiseksi ja EU:n lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi. EU:n säännösten omaksuminen helpottuu, kun laajentumismaiden, jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten välinen **vuorovaikutus tiivistyy**. Laajentumismaat osallistuvat jo - usein tarkkailijoina - EU:n lainsäädännön ja politiikkojen valmisteluun tai EU:n tiettyjen erillisvirastojen työhön, mikä juurruttaa EU:n normit niiden järjestelmiin varhaisessa vaiheessa. Teknisen avun TAIEX-välinettä ja twinning-toimien kaltaisia välineitä olisi vielä laajennettava entisestään teknisen ja poliittisen tuen antamiseksi tulevien EU:n jäsenvaltioiden julkishallinnoille. Monet laajentumismaista ovat jo liittyneet sisämarkkinoiden kannalta merkityksellisiin **EU:n ohjelmiin**, mikä antaa niille samat mahdollisuudet kuin EU:n toimijoille.

Komissio antaa myös edelleen tukea varsinkin nuorille tarkoitetuille **Erasmus+:n kaltaisille ihmisten välisille ohjelmille** luodakseen **eurooppalaista yhteishenkeä**. Tämä luo synergioita esim. Länsi-Balkanin perustaman alueellisen nuorisoalan yhteistyöjärjestön tai laajentumismaiden nuorten Eurooppa-lähettiläiden verkoston kanssa.

On tärkeää huomata, että laajentumismaiden yhdentyminen laajentuneisiin sisämarkkinoihin hyötyy keskeisillä politiikan aloilla tehtävistä uudistuksista, jotka yksilöidään jäljempänä luetelluissa ennen laajentumista laadittavissa politiikan uudelleentarkasteluissa. Niihin saadaan taustamateriaalia käynnissä olevista alakohtaisista pohdinnoista ja etenkin myöhemmin laadittavista seuraavista kahdesta korkean tason raportista: neuvoston puheenjohtajavaltion ja komission Enrico Lettalta tilaama **korkean tason raportti sisämarkkinoiden tulevaisuudesta** ja puheenjohtaja von der Leyenin erityisneuvonantajan Mario Draghin **raportti Euroopan kilpailukykyyn tulevaisuudesta**.

i) Yhteyksien paraneminen

Hyödyt ja haasteet

Laajentuneessa unionissa **fyysiset yhteydet** paranevat. Uudet liikenne- ja kauppareitit, kuten eurooppalaisten liikennekäytävien laajennus, alentavat logistiikkakustannuksia, sujuvoittavat kauppavirtoja ja tuottavat sitä kautta konkreettisia hyötyä kuluttajille, kansalaisille ja yrityksille.

Eurooppalaisen liikennealueen laajentuminen muodostaisi **perustan uusille poliittisille aloitteille ja investoinneille**, joilla ylläpidetään EU:n maailmanlaajuisia johtoasemia koko arvoketjussa eri liikennealoilla (esim. lentokoneiden, autojen, kuorma-autojen ja liikkuvan

kaluston valmistus, kestävien polttoaineiden tuotanto, logistiikka- ja liikennepalvelut, mukaan lukien sotilaallinen liikkuvuus).

Energiaunionin laajentuminen saattaisi helpottaa energiainfrastruktuurin kehittämistä ja edistää EU:n energiaturvallisuutta, kohtuuhintaisuutta ja hiilestä irtautumista. Useilla laajentumismailla on huomattavaa potentiaalia vähähiilisen energian alalla. Energiaunionin laajentuminen voi myös osaltaan edistää EU:n maailmanlaajuista johtoasemaa uusiutuvan energian käyttöönnotossa.

Digitaalisten sisämarkkinoiden osalta digitaalinen vuosikymmen -ohjelmalla tuetaan tulevia jäsenvaltioita niiden määrittäessä, millä aloilla olisi toteutettava toimia, jotta digitaalisia taitoja, infrastruktuureja, yrityksiä ja julkisia palveluja koskevat yhteiset tavoitteet voitaisiin saavuttaa. Kestävät, osallistavat ja vauraat yhteiskunnat saisivat siten käyttöönsä digitaaliset infrastruktuurit ja teknologiat. Uusien jäsenvaltioiden olisi myös sovellettava EU:n uranuurtavaa lainsäädäntöä, jota se on antanut henkilötietojen suojan, tekoälyn (esim. tekoälysäädös), verkkoalustojen (esim. digitaalimarkkinasäädös, digitaalipalvelusäädös ja alustatyöntekijät), datan (esim. datasäädös ja datahallintosäädös) ja yhteentoimivuuden aloilla.

Euroopan digitaaliset yhteydet paranisivat myös, jos verkkovierailun osalta tehtävä yhteistyö ulotetaan koskemaan laajentumismaita, kun taas luottamuskehysten yhdenmukaistaminen helpottaisi kauppaa ja ihmisten liikkuvuutta.

Lisähyötyjä syntyy myös siitä, jos EU:n kyberturvallisuutta koskevaa lainsäädäntökehystä sovellettaisiin laajentumismaissa ja jos 5G-kyberturvallisuutta koskevan EU:n välineistön soveltaminen aloitettaisiin varhaisessa vaiheessa laajentumismaissa. Tämän uskotaan parantavan yhteisiä valmiuksia reagoida uhkiin ja poikkeamiin pitkälle integroidussa kybertoimintaympäristössä.

Suuri osa tästä kehityksestä on riippuvainen myös **riittävien yksityisten ja julkisten investointien saatavuudesta**. Niitä tarvitaan etenkin sen varmistamiseen, että turvallinen ja häiriöitä sietävä suuren kapasiteetin digitaalinen viestintäinfrastruktuuri otetaan käyttöön, ja sellaisten eurooppalaisten digitaali-innovointikeskittymien perustamiseen, jotka auttavat yrityksiä ja julkista sektoria puuttumaan digitaalisiin haasteisiin ja parantamaan kilpailukykyään. Muita mahdollisia haasteita ovat esim. sääntelyn yhdenmukaistaminen (sähköinen viestintä, verkkovierailu, radiotaajuusspektri, luottamuspalvelut jne.) ja toimitusketjujen kyberturvallisuus, koska ehdokasmaat ja mahdolliset ehdokkaat ovat alttiita pahantahtoisille kyberhyökkäyksille ja koska näissä maissa on suuririskisten toimittajien teknologiaa, joka on merkittävä huolenaihe etenkin 5G-verkoissa. Nämä investointien tasoon ja sääntelyn lähentämiseen liittyvät haasteet ovat yhtä lailla huolestuttavia energia- ja liikennealalla.

Tuleviin politiikan uudelleentarkasteluihin liittyvät kysymykset

Politiikan uudelleentarkasteluissa pohditaan, miten poliittiset aloitteet, joilla parannetaan kriisivarautumista teollisuuden läpimurtoinnovaatioiden avulla, voisivat tuottaa suurempia mittakaavaetuja ja saada tukea Euroopan yhteistä etua koskevista tärkeistä hankkeista (kuten on tehty esim. puolijohteiden ja vedyn kaltaisilla aloilla). Vastaavasti voitaisiin perustaa uusia strategisia kumppanuuksia yhteisen edun mukaisissa ekosysteemeissä (esim. raaka-aineet,

akut, matkailu, kiertotalous, koneet, avaruus). Investointitukia olisi annettava erityisesti Euroopan laajuisessa energia- ja liikenneverkossa tapahtuvan energian ja liikenteen yhteenliittämisen kehittämiseksi ehdokasmaissa ja mahdollisissa ehdokasmaissa. Niitä voitaisiin käyttää myös sen tutkimiseen, miten laajentumismaat voivat lisätä tarvittavaa hallinnollista kapasiteettia voidakseen osallistua tosiasiallisesti tuleviin rajatylittäviin ja useita maita koskeviin strategisiin hankkeisiin.

EU:n energianhankintafoorumista mallia ottavia uusia yhteishankintamekanismeja voitaisiin käyttää EU:n energiasiirtymän, digitaalisen siirtymän ja EU:n talouden kilpailukyvyn kannalta kriittisten strategisten hyödykkeiden (esim. vety) ja raaka-aineiden saatavuuden varmistamiseksi laajentumismaissa.

Laajentuneilla sisämarkkinoilla voi olla hyödyksi, jos rahoitusmarkkinoilla otetaan vastuullisella tavalla käyttöön uusia digitaalisia tuotteita ja teknologioita. Laajentumismaiden varhainen osallistuminen EU:n kyberturvallisuusvalmiuksia lisääviin toimiin (mm. EU:n kyberturvallisuusreservin kautta ja tiiviimpi kumppanuus EU:n kyberturvallisuusviraston kanssa) olisi myös hyödyllistä kaikille osapuolille. Digitaalisten ratkaisujen laajempi käyttö on välttämätöntä byrokratian poistamiseksi tai välttämiseksi sekä nykyisissä että tulevaisuuden jäsenvaltioissa.

Asteittainen yhdentyminen

Ehdokasmaiden ja mahdollisten ehdokasmaiden integroitumista näihin sisämarkkinoiden osiin tuetaan lujittamalla sääntelyn lähentämistä ja infrastruktuuriyhteyksiä EU:n kanssa. Länsi-Balkanin investointikehyksellä lisätään tukea, jotta kussakin talous- ja investointisuunnitelmassa esitetty tarvittava liikenne-, energia- ja ympäristöinfrastruktuuri (jäte ja jätehuolto) sekä digitaalinen ja sosiaalinen infrastruktuuri voidaan ottaa käyttöön. Samanlainen työ on käynnissä Moldovan ja Georgian kanssa itäisen kumppanuuden talous- ja investointisuunnitelman kautta. Ukraina-suunnitelma on osa Ukrainan tukivälinettä. Ukrainan investointikehyksellä edistetään puolestaan Ukrainassa tehtäviä investointeja kyseisessä suunnitelmassa vahvistettavia uudistusten ja investointien prioriteetteja noudattaen.

Energiayhteisösopimuksen avulla jatketaan työtä lainsäädännön mukauttamiseksi EU:n energia-, ympäristö- ja ilmastosäännöstöön ja Euroopan laajuisten energiaverkkojen (TEN-E) laajentamiseksi, jotta energiaverkkojen yhteenliittäntöjä voitaisiin parantaa EU:n, Länsi-Balkanin, Ukrainan, Moldovan ja Georgian välillä. Ukrainan ja Moldovan sähköverkkojen synkronointi Manner-Euroopan verkkoon parantaa energiaturvallisuutta ja luo mahdollisuuksia sähkökaupalle.

Vastaavasti **Euroopan laajuisia liikenneverkkoja** (TEN-T) laajennetaan, jotta voitaisiin parantaa liikenneyhteyksiä EU:n kanssa ja tukea näitä maita EU:n liikennesäännösten täytäntöönpanossa, myös liikenneyhteisösopimuksen nojalla. Komissio harkitsee vaihtoehtoja, joilla Ukraina, Moldova ja Georgia voisivat osallistua tiiviimmin kyseiseen sopimukseen. Lainsäädännön asteittaista yhdenmukaistamista EU:n ilmailualan säännösten kanssa jatketaan voimassa olevien ilmailusopimusten kautta.

Myös **solidaarisuuskaistojen** vahvistaminen pysyvinä yhteyksinä ja niihin tehtävät investoinnit antavat tältä osin merkittävän panoksen monien muiden liikennealan aloitteiden

ohella, joista mainittakoon laajentumismaiden osallistuminen EU:n virastojen toimintaan ja liikennealan ohjelmat. **Tehostettu tulliyhteistyö** voi helpottaa asteittaista yhdentymistä tulliliittoon. Yhteyksien parantaminen helpottaa myös sotilaallista liikkuvuutta. Useilla Global Gateway -aloitteilla, kuten talous- ja investointisuunnitelmilla, Länsi-Balkanin digitaalistrategialla ja Ukrainan tukivälineeseen kuuluvalla Ukrainan investointikehyksellä, EU on jo saanut liikkeelle huomattavia julkisia ja yksityisiä investointeja tukeakseen ehdokasmaiden ja mahdollisten ehdokasmaiden digitaalista siirtymää (ja Ukrainan tapauksessa sen jälleenrakentamista ja nykyaikaistamista).

Lisäksi EU käynnisti prosessin Ukrainan ja Moldovan ottamiseksi mukaan EU:n kotimaanhintaisiin verkkovierailuihin ja helpotti samalla vapaaehtoisia verkkovierailujärjestelyjä EU:ssa, Länsi-Balkanilla, Ukrainassa ja Moldovassa toimivien teleoperaattoreiden välillä. Se on myös aloittanut alueellisen verkkovierailusopimuksen valmistelun. Sopimuksella on tarkoitus alentaa verkkovierailuhintoja itäisen kumppanuuden alueella jopa 87 prosenttia tulevana vuosina.

Muita tärkeitä aloitteita ovat esim. kriittisiä raaka-aineita koskeva EU:n ja Ukrainan strateginen kumppanuus, joka voisi toimia esimerkkinä muiden laajentumismaiden kanssa solmittaville vastaaville kumppanuuksille.

ii) Ilmasto- ja ympäristösitoumustemme täyttäminen

Hyödyt ja haasteet

Unionin laajentumisen myötä yhä useammat maat noudattavat EU:n kunnianhimoisia ilmasto- ja ympäristösitoumuksia ja unionin säännöstöä, joten laajentuminen **helpottaa ilmastonmuutoksen ja luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen torjuntaa** erityisesti laajentamalla hiilestä irtautumista koskevia EU:n toimia. Laajentumismailla on vahva potentiaali uusiutuvien energialähteiden ja energiatehokkuuden alalla, ja niissä on merkittäviä luonnonvaroja ja biologista monimuotoisuutta.

EU:n kunnianhimoisen vihreän toimintaohjelman täytäntöönpanoon liittyy myös **haasteita**. Useilla laajentumismailla on erittäin saastuttavia teollisuudenaloja, heikosti toimivia vesi- ja jätehuoltoinfrastruktuureja, korkea kasvihuonekaasupäästöprofiili tai heikko ilman epäpuhtaustaso tai ne ovat sähköntuotannossa suurelta osin riippuvaisia hiilestä. Samalla niillä on kuitenkin hyvät mahdollisuudet hyödyntää uusiutuvaa energiaa (erityisesti aurinko- ja tuulienergiaa) ja ottaa käyttöön nykyaikaisia päästöjen vähentämistekniikoita saasteiden vähentämiseksi. Vihreää siirtymää ja erityisesti uusiutuvan energian käyttöönottoa maalla ja merellä on vauhditettava. Teollisuus- ja rakennuskantaa on kunnostettava, jotta niiden energiatehokkuutta voidaan parantaa ja oikeudenmukaista siirtymistä hiilipohjaisesta taloudesta helpottaa. Kiertotalouteen siirtyminen ja kestävä kulutus, tuotannon ja resurssinkäytön saavuttaminen edellyttävät merkittäviä toimia. Tähän tarvitaan riittäviä investointeja, jotta tiettyihin alueisiin, aloihin ja työnteijöihin kohdistuvat vaikutukset voidaan ottaa huomioon.

Uusien maiden ottaminen mukaan EU:n päästökauppajärjestelmään kannustaisi niitä irtautumaan hiilestä ja lisäämään vihreän siirtymän edellyttämää kansallista rahoitusta. Uudelleentarkasteluissa on arvioitava päästöoikeuksien tarjonnan ja kysynnän kasvun vaikutusta hiilen hintatasoon.

Tuleviin politiikan uudelleentarkasteluihin liittyvät kysymykset

Tätä taustaa vasten politiikan uudelleentarkasteluissa olisi tutkittava, miten laajentumismaita voitaisiin parhaiten tukea niiden mukautumisessa EU:n ilmastopolitiikkaan ja vihreään teollisuuspolitiikkaan. Niissä olisi myös analysoitava, missä määrin uusiin haasteisiin pystytään puuttumaan EU:n ilmastopolitiikalla ja vihreän teollisuuden politiikalla ilman että kunnianhimoisista tavoitteista ja ennustettavuudesta tingitään. Lopuksi politiikan uudelleentarkasteluissa analysoitaisiin sitä, tarvitsevatko uudet jäsenvaltiot kohdennettua rahoitustukea ja miten paljon ne sitä tarvitsevat, jotta varmistettaisiin, että EU pysyy aikataulussa ilmastositoumustensa ja laajempien ympäristösitoumustensa täyttämässä.

Laajentumismaiden teollisuuden vihreää siirtymää helpottaa kasvua edistävä eurooppalainen liiketoimintaympäristö, joka tähtää puhtaiden teknologioiden kehittämiseen ja käyttöön sekä korkeaan energia- ja resurssitehokkuuteen. Tämä edellyttää oikeanlaisten kannustimien asettamista ja sopivan yhdistelmän yksityisiä ja julkisia investointeja.

Lopuksi politiikan uudelleentarkasteluissa voitaisiin tarkastella joitakin keskeisiä mahdollistavia tekijöitä, kuten uusiutuvan energian potentiaalin kehittämiseen tarvittavia julkisia ja yksityisiä investointeja, vihreää innovointia ja osaamista.

Asteittainen yhdentyminen

Joihinkin laajentumiseen liittyviin ilmasto- ja energiahaasteisiin on jo puututtu laajentumismaissa toteuttamalla eri aloitteiden mukaisia muutostoimia.

Länsi-Balkan, Ukraina, Moldova ja Georgia ovat **energiayhteisön** sopimuspuolina hyväksyneet vuoteen 2030 ulottuvat sitovat energia- ja ilmastotavoitteet, jotka ovat linjassa EU:n tavoitteiden kanssa. Ne valmistelevat parhaillaan kansallisia energia- ja ilmastosuunnitelmiaan, joiden on määrä olla valmiita kesäkuussa 2024, mikä edistää niiden asteittaista yhdentymistä EU:n energiamarkkinoihin.

Ne myös kehittävät parhaillaan hiilen hinnoittelua, kuten tarvittavat kasvihuonekaasupäästöjen seurantapuitteita.

Lisäksi **Länsi-Balkanin vihreä toimintaohjelma**, jonka tarkoituksena on mukauttaa alue vihreän kehityksen ohjelman tavoitteisiin, helpottaa sääntelyuudistuksia ja investointeja alueella, erityisesti energiasiirtymän, kestävän liikkuvuuden, ilman, veden ja maaperän puhdistamisen, kiertotalouden, biologisen monimuotoisuuden suojelun ja ekosysteemien ennallistamisen tai kestävän elintarviketuotannon aloilla.

Näiden toimien tukemiseksi **EU mobilisoi, edistää ja nopeuttaa yksityisiä ja julkisia investointeja** vihreään siirtymään Länsi-Balkania ja itäistä kumppanuutta koskevien talous- ja investointisuunnitelmien, Ukrainan tukivälineen, Länsi-Balkanin uuden kasvusuunnitelman, Länsi-Balkanin energiatukipaketin ja Keski- ja Kaakkois-Euroopan energiayhteyksiä käsittelevän korkean tason ryhmän kautta. Tässä keskitytään esim. uusiutuviin energialähteisiin, energiatehokkuuden perusparannusaaltoon, kotimaiseen ja rajat ylittävään infrastruktuuriin, energiasiirtymään (etenkin hiilestä irtautumiseen) ja sääntelyn yhdenmukaistamiseen. Mahdollisimman suuren tehokkuuden varmistamiseksi

laajentumismaiden osallistumista EU:n virastojen ja ohjelmien toimintaan olisi edelleen tehostettava.

EU:n tuella on myös ollut ratkaiseva merkitys Moldovan ja Ukrainan energia-alan tehostamisessa, energialaitteiden antamisessa hätätilanteissa sekä kyseisten maiden integroitumisessa EU:n energiamarkkinoihin ja EU:n energiafoorumiin. Tämä on vähentänyt Moldovan riippuvuutta Venäjältä tuotavasta energiasta. Toinen esimerkki EU:n tuesta on suunnitteilla oleva sähkökaapeli, jonka on tarkoitus yhdistää Georgia muuhun Eurooppaan.

iii) Elintarvikkeiden laadun ja turvallisuuden parantaminen kilpailukykyisen ja kestävän elintarvikealan avulla

Hyödyt ja haasteet

Yksi tulevan laajentumisen suurimmista haasteista on vahvistaa EU:n yhteisen maatalouspolitiikan kykyä **tukea kestäväää ja kilpailukykyistä maatalouselintarvikkeiden tuotantomallia** ja ottaa samalla huomioon viljelijöiden ja kalastajien tarpeet nykyisissä ja tulevaisuuden jäsenvaltioissa sekä eri puolilla unionia noudatettavat erilaiset viljelytavat. Tämä on hoidettava siten, että sisämarkkinat, yhteinen maatalouspolitiikka (YMP) ja yhteinen kalastuspolitiikka (YKP) säilytetään ilman että aiheutetaan tarpeettomia häiriöitä tai estetään niiden tavoitteiden saavuttaminen.

Ukraina on yksi maailman merkittävimmistä elintarvikkeiden tuottajista erityisesti viljamarkkinoilla. Sen yhdentymisen EU:hun parantaa EU:n elintarviketurvaa ja asemaa maailmanlaajuisessa maatalouskaupassa, mutta maataloustuotannon kokoon ja rakenteeseen on kiinnitettävä asianmukaista huomiota.

YMP:n tavoitteet ovat samat myös laajentuneessa unionissa. Laajentuminen edellyttää, että sen pitkän aikavälin vaikutuksia yli 30 jäsenvaltion EU:n maatalouspolitiikan elinkelpoisuuteen ja kestävyys arvioidaan perusteellisesti ottaen asianmukaisella tavalla huomioon maatilojen koko ja rakenne, maatalouden rakenne kussakin taloudessa sekä maatalousmallien moninaisuus ja pitää mielessä alan pitkän aikavälin sosioekonomiset ja ympäristöhaasteet. On olennaisen tärkeää varmistaa, että nykyisillä ja tulevilla jäsenvaltioilla on tasapuoliset toimintaedellytykset maatalousalalla.

Tuleviin politiikan uudelleentarkasteluihin liittyvät kysymykset

Politiikan uudelleentarkasteluissa pohditaan ehdokasmaiden ja mahdollisten ehdokasmaiden kykyä soveltaa suoria maataloustukijärjestelmiä koskevaa EU:n lainsäädäntöä ja panna täytäntöön yhteisiä markkinajärjestelyjä eri maatalous- ja kalastustuotteiden osalta. Maatalouden ja kalastuksen merkitys maaseudun ja rannikkoalueiden elämänlaadulle, niiden ympäristövaikutukset ja paikallisyhteisöjen kokonaisvaikutus kestäväan kehitykseen on otettava täysimääräisesti huomioon.

Politiikan uudelleentarkasteluissa analysoidaan myös, miten voidaan varmistaa sellaisten muiden asiaan liittyvien politiikkojen täysimääräinen noudattaminen ja tehokas ja johdonmukainen soveltaminen, joilla taataan korkeat turvallisuus- ja laatuvaatimukset esim.

elintarviketurvallisuuden, terveys- ja kasvinsuojelutoimien, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin sekä ympäristön aloilla.

Asteittainen yhdentyminen

Länsi-Balkanin vakautus- ja assosiaatioprosessissa asetetaan esim. maatalousalalle yhteiset poliittiset ja taloudelliset tavoitteet, joita tuetaan siirtymäprosessiin sisältyvillä taloudellisilla ja rahoitusvälineillä. Alue saa myös rahoitusta liittymistä valmistelevasta maaseudun kehittämisen tukivälineestä esim. kestävän maatalouden ja maaseudun maatalousyrittäjien kehittämiseen.

Vastaavasti **Georgian, Moldovan ja Ukrainan** kanssa tehtyjen assosiaatiosopimusten täytäntöönpano yhdenmukaisti sääntelyä ja antoi aktiivista tukea viljelijöille ja yrityksille, mikä on vahvistanut maataloutta ja elintarviketurvallisuutta koskevia uudistuksia. Nopean ja kohtuuhintaisen internetin käyttöönotto maaseutualueilla on myös tehokas maaseutualueiden kehityksen mahdollistava tekijä.

iv) Edellytysten luominen sosiaaliselle, taloudelliselle ja alueelliselle lähentymiselle

Hyödyt ja haasteet

Talousliiton jäsenyys tuo kansalaisille ja taloudelle konkreettisia etuja, sillä esim. liiketoimintakustannukset alenevat, investoinnit vauhdittuvat, alueiden välinen kauppa lisääntyy, talous kasvaa ja sosiaaliset oikeudet vahvistuvat. Se tarjoaa myös pääsyn laajemmille ja monipuolisemmille rahoitusmarkkinoille, mikä vähentää rahoituskustannuksia ja tarjoaa kuluttajille enemmän valinnanvaraa ja alhaisempia hintoja.

Lisäksi rahaliiton yhteinen raha poistaa valuuttakurssivaihtelut ja niihin liittyvät yrityksille ja yksityishenkilöille aiheutuvat transaktiokustannukset. Talous- ja rahaliiton laajentaminen uusiin jäsenvaltioihin tukisi myös koko EU:n talouden häiriönsietokykyä, sillä se helpottaisi monipuolisten rajatylittävien arvoketjujen luomista. Se auttaisi myös vahvistamaan EU:n ja euron roolia maailmantaloudessa.

Onnistunut yhdentyminen talous- ja rahaliittoon edellyttää **taloudellista ja sosiaalista lähentymistä** sekä **talous- ja sosiaalipolitiikan tehokasta koordinoitua** jäsenvaltioiden välillä, jotta voidaan maksimoida sen tarjoamat mahdollisuudet sekä välttää merkittävät erot kansallisella tai alueellisella tasolla ja kielteiset heijastusvaikutukset negatiivisten taloudellisten sokkien tapauksessa. EU:n säännöstössä ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarissa vahvistetut työntekijöiden suojelua koskevat vähimmäisvaatimukset muodostavat yhdessä vakaiden työmarkkinasuhteiden kanssa perustan tälle sosiaaliselle lähentymiselle. Erityisesti hyvin toimivat työmarkkinarakenteet ja -instituutiot, tehokkaat sosiaalisen suojelun järjestelmät ja vahva työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu ovat ratkaisevan tärkeitä, jotta voidaan varmistaa yhtenäinen laajentunut unioni, jossa ketään ei jätetä jälkeen ja jossa varmistetaan tasapuoliset toimintaedellytykset.

Laajentumisella on huomattava vaikutus **EU:n koheesiopolitiikkaan**. Koheesiopolitiikka on osoittautunut onnistuneeksi sisämarkkinoista saatavien hyötyjen edistämiseksi ja vahvistamisessa, alueellisten erojen vähentämisessä sekä jäsenvaltioiden ja alueiden välisen

sosioekonomisen lähentymisen vauhdittamisessa. EU:n koheesipolitiikan tavoitteet ovat samat myös laajentuneessa unionissa sekä nykyisissä että tulevista jäsenvaltioissa. Ehdokasmaiden ja mahdollisten ehdokasmaiden täytäntöönpanoviranomaisten ja edunsaajien rajalliset hallinnolliset valmiudet aiheuttavat kuitenkin haasteita investointien hyödyntämiselle ja laadulle. Näiden valmiuksien parantaminen teknisellä tuella, siirtymävaiheilla ja muilla toimenpiteillä (esim. koulutuksella) on keskeinen tekijä sen varmistamisessa, että EU:n tuella edistetään tehokkaasti ylöspäin tapahtuvaa sosioekonomista ja alueellista lähentymistä ja että unionin taloudelliset edut suojataan. Aiempien laajentumisten tapaan koheesipolitiikan tulevaisuutta on pohdittava EU:ssa kattavasti.

Lisäksi **EU:n verosäännösten** laajentaminen olisi selvästikin hyödyllistä, koska se edistäisi kansalaisten ja yritysten rajatylittävää toimintaa ja kauppaa EU:ssa ja loisi **tasapuoliset toimintaedellytykset**. Neuvoston nykyinen yksimielisyysvaatimus veroasioissa tulee olemaan nykyistäkin haastavampaa laajentuneessa unionissa, minkä vuoksi olisi pohdittava, pitäisikö veroalalla siirtyä määräenemmistö päätöksiin. Sama pätee myös muiden EU:n politiikkojen tiettyihin näkökohtiin (esim. eräisiin sosiaalipolitiikan osa-alueisiin).

Tuleviin politiikan uudelleentarkasteluihin liittyvät kysymykset

Jotta voidaan puuttua haasteisiin, jotka liittyvät **taloudellista ja sosiaalista lähentymistä koskevien politiikkojen hallinnointiin laajentuneessa unionissa**, politiikan uudelleentarkasteluissa on pohdittava muun muassa sitä, miten esim. talous- ja finanssipolitiikkaan, vapaaseen liikkuvuuteen, sosiaaliturvan koordinointiin, työläinsäädäntöön, kuluttajansuojaan sekä työterveyteen ja -turvallisuuteen liittyvät lainsäädäntöä ja täytäntöönpanon valvontaa koskevat puutteet voidaan korjata. Vaikka vapaan liikkuvuuden perusarvo on varmistettava, lisätoimenpiteitä tarvitaan sosiaalisen polkumyynnin, aivovuodon ja väestökadon riskin lieventämiseksi. Tältä osin on olennaisen tärkeää, että tulevien jäsenvaltioiden työmarkkinaosapuolet osallistuvat varhaisessa vaiheessa mm. nykyisen lainsäädännön mukauttamiseen, uusien sääntöjen hyväksymiseen ja niiden täytäntöönpanon valvontaan.

Asteittainen yhdentyminen

EU:ssa talous- ja sosiaalipolitiikan koordinointi tapahtuu talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä. Euroopan komission ehdottamia ja neuvoston hyväksymiä eurooppalaisen ohjausjakson maakohtaisia suosituksia käytetään myös Next Generation EU - elpymisvälineen kautta annettavan rahoitustuen perusteena.

Vuodesta 2015 lähtien eurooppalaista ohjausjaksoa on noudatettu myös laajentumismaissa: kaikki ehdokasmaat ja mahdolliset ehdokasmaat toimittavat Euroopan komissiolle vuotuiset talouden uudistusohjelmat, joissa keskitytään kilpailukykyä sekä osallistavan kasvun ja työpaikkojen luomisen edellytyksiä parantaviin uudistuksiin. Euroopan komissio ja Euroopan keskuspankki arvioivat niitä, ja ministerineuvosto keskustelee niistä laajentumismaiden kanssa. Tulevaisuudessa voitaisiin harkita näiden kahden prosessin tiiviimpää yhteensovittamista.

Länsi-Balkanin talouden uudistusohjelmissa keskitytään makrotalouden ja finanssipolitiikan kehykseen, ja niitä täydennetään uuteen Länsi-Balkanin uudistus- ja kasvutukivälineeseen

liittyvillä uudistusohjelmilla. Uudistusohjelmissa määritellään joukko ensisijaisia uudistuksia, jotka on jaoteltu mitattavissa oleviin vaiheisiin, jotka toimivat maksuehtoina.

Ukrainan tapauksessa Ukraina-suunnitelmassa, joka on tärkein tukivälineen toteuttamisväline, esitetään hallituksen painopisteet ja jaksotetaan ne keskeiset uudistukset ja investointiprioriteetit, joilla kiihdytetään talouskasvua, parannetaan kriisivarautumista, edistetään Ukrainan yhdentymistä sisämarkkinoihin ja varmistetaan, että Ukraina mukauttaa lainsäädäntönsä asteittain EU:n säännöstöön.

Lisäksi **liittymistä valmisteleva tuki** auttaa ehdokasmaita ja mahdollisia ehdokasmaita muuttamaan yhteiskuntiaan, oikeusjärjestelmiään ja talouksiaan. Tuki voidaan myöntää avustuksina, infrastruktuuri-investointeina tai teknisenä apuna poliittisten, sosiaalisten ja taloudellisten uudistusten helpottamiseksi. Tämä tuo yhteiskunnat lähemmäs Euroopan unionin arvoja ja normeja ja antaa niille mahdollisuuden menestyä talousunionissa liittymisen jälkeen ja edistää koko EU:n talouden häiriönsietokykyä. Monet laajentumismaat ovat jo mukana asiaankuuluvissa EU:n ohjelmissa, kuten Euroopan sosiaalirahaston (ESR) työllisyyttä ja sosiaalista innovointia koskevassa osiossa. Laajentumismaiden osallistumista EU:n virastojen toimintaan olisi tehostettava tällä alalla entisestään. Tämä koskee erityisesti Euroopan työviranomaisen ja Euroopan työterveys- ja työturvallisuusviraston kanssa tehtävää yhteistyötä.

Alueellinen yhteistyö, mukaan lukien rajatylittävät ja maiden väliset yhteistyöohjelmat, antaa laajentumismaaille jo nyt mahdollisuuden tehdä yhteistyötä viereisten EU:n jäsenvaltioiden kanssa keskeisillä sosiaali- ja talousaloilla (mukaan lukien rajayhteydet ja ihmisten väliset toimet). Esimerkkeinä voidaan mainita Adrian- ja Joonianmerta sekä Tonavan aluetta koskevat EU:n makroaluestrategiat, Mustanmeren yhteinen merialan toimintaohjelma sekä Ukrainan ja Moldovan kanssa toteutetut rajatylittävät Interreg-ohjelmat, joille myönnettiin lisärahoitusta vuonna 2023.

v) Vahvat turvallisuussitoumukset, muuttoliike ja rajaturvallisuus

Hyödyt ja haasteet

Yhä haastavammassa geopoliittisessa tilanteessa runsasväkisempi laajentunut unioni lisäisi **painoarvoaan maailmanpolitiikassa ja monenvälisissä yhteyksissä**, mutta sen on pystyttävä toimimaan yhtenäisesti, nopeasti ja päättäväisesti. Tällainen ulkoinen yhtenäisyys ja toimintakyky edellyttää ensinnäkin jaettua visiota sekä vahvoja yhteisiä analyyseja ja näkemyksiä jäsenvaltioiden välillä. Laajentunut unioni voisi kuitenkin ainakin aluksi tuoda mukanaan entistä moninaisempia ulkopoliittisia etuja ja ohjelmia.

Uudet jäsenvaltiot panostavat **uusiin turvallisuussitoumuksiin** ja hyötyvät niistä: Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimuksen) 222 artiklan nojalla Euroopan unionin jäsenvaltioiden on toimittava solidaarisuuden hengessä, kun jokin niistä joutuu terrori-iskun, hybridikampanjan, luonnonkatastrofin tai ihmisen aiheuttaman katastrofin kohteeksi. Lisäksi SEU-sopimuksen 42 artiklan 7 kohdassa määrätään, että jos jokin jäsenvaltio on joutunut aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, muilla jäsenvaltioilla on Yhdistyneiden

kansakuntien peruskirjan 51 artiklan mukaisesti velvollisuus antaa apua kaikin käytettävissään olevin keinoin.

Unionin ei tulisi laajentua, jos laajentuminen toisi mukanaan uusia haasteita **ratkaisemattomien kahdenvälisten riitojen** muodossa. EU auttaa edelleen niiden ratkaisemisessa ja korostaa hyvien naapuruussuhteiden ylläpitämisen tärkeyttä keskeisenä osana laajentumisprosessia. On otettava käyttöön erityisjärjestelyjä ja **peruuttamattomia sitoumuksia** sen varmistamiseksi, että liittyvät maat eivät pysty estämään muiden ehdokasmaiden liittymistä unioniin.

Laajentuminen merkitsee sitä, että uusien jäsenten ulkorajoista tulee Euroopan unionin ulkorajoja. Vankan ja tehokkaan ulkorajavalvonnan on näin ollen oltava osa liittymisprosessia. Laajentuneen unionin uudet rajat voivat myös tuoda etuja sellaisten uusien turvallisuusresurssien ja -kokemusten muodossa, jotka voivat hyödyttää unionia erityisesti sen jatkuvasti kehitettävän turvallisuus- ja puolustusulottuvuuden osalta.

Laajentunut unioni **tuottaa mukanaan uusia haasteita EU:n ulkorajojen suojelulle ja valvonnalle** sekä tavaroiden että henkilöiden osalta. Näitä haasteita ovat esim. järjestäytynyt ja rajatylittävä rikollisuus, huumekauppa, laittoman muuttoliikkeen ja muuttajien salakuljetuksen ehkäiseminen, ihmiskauppa, muuttajien välineellistäminen poliittisiin tarkoituksiin sekä aseiden tai muiden vaarallisten tai laittomien tavaroiden laiton kauppa.

Sisäinen turvallisuus ja erityisesti terrorismin ja vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden tehokas ehkäiseminen ja torjunta ovat toimivan demokratian ja perusoikeuksien vapaan harjoittamisen ennakoedellytys. Tämä koskee myös toimenpiteitä, joilla torjutaan kyberrikollisuutta ja rahanpesua sekä ehkäistään ja torjutaan ihmiskauppaa. Myös vakava ja järjestäytynyt rikollisuus liittyy usein korruption ja valtion instituutioiden heikentämiseen. Sisäisen turvallisuuden varmistamiseksi toteutettavat toimet ovat keskeinen edellytys onnistuneelle liittymiselle, ja samalla ne vahvistavat koko EU:n sisäistä turvallisuutta.

Lisäksi täysimääräinen liittyminen **Schengen-alueeseen, jolla ei ole sisärajavalvontaa**, edellyttää Schengenin säännösten ja sen liitännäistoimenpiteiden täysimääräistä täytäntöönpanoa yhtenäisen ja tehokkaan turvallisuuspolitiikan, muuttoliikkeen ja rajaturvallisuuden osalta. Unionissa on pohdittava, miten tällainen johdonmukaisuus on käytännössä mahdollista varmistaa laajentumisen jälkeen.

Muuttoliikkeen osalta laajemman unionin etuna on, että se pystyy paremmin soveltamaan muuttoliikkeen hallintaan koko reitin kattavaa lähestymistapaa ja osallistumaan paremmin maailmanlaajuiseen vastuunjakoon muuttoliikkeestä ja suojelusta. Länsi-Balkanin maat, joiden kautta muuttoliike EU:hun tällä hetkellä kulkee, ovat jo nyt keskeisiä kumppaneita yhteisissä pyrkimyksissä varmistaa muuttoliikkeen tehokas hallinta ja vastata yhdessä ihmissalakuljetuksen ja laittoman muuttoliikkeen kaltaisiin haasteisiin. On tärkeää jatkaa alueen muuttoliike- ja turvapaikkajärjestelmien vahvistamista muuttoliike- ja turvapaikkasopimukseen kirjatun kokonaisvaltaisen lähestymistavan mukaisesti erityisesti EU:n virastojen tuella ja varmistaa viisumipolitiikan yhdenmukaisuus EU:n politiikkojen kanssa muuttoliikkeen hallinnan tehokkuuden varmistamiseksi.

Tuleviin politiikan uudelleentarkasteluihin liittyvät kysymykset

Laajentunut unionin on maailmanlaajuinen toimija, jonka on pysyttävä avoimena, kriiseihin varautuneena ja vauraana sekä luotettavana kumppanina. Aidosti geopolittisen EU:n on voitava puolustaa arvojaan ja säilyttää avoin strateginen riippumattomuutensa ja vakautensa samalla kun se voi valvoa omia etujaan maailmanlaajuisesti.

EU:n yhtenäisyys ja nopea päätöksenteko ovat tässä avainasemassa. Poliitiikan uudelleentarkasteluissa olisi tarkasteltava unionin uskottavuutta ja kykyä toimia ulkoisesti, mikä riippuu ratkaisevasti **tehokkaasta päätöksenteosta**. Tällä hetkellä EU:n ulkoisen toiminnan eri aloihin sovelletaan erilaisia päätöksentekomekanismeja. Tämä aiheuttaa haasteita neuvoston yksimielisyyttä edellyttävillä ulkoisen toiminnan aloilla, etenkin yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Yli 30 jäsenvaltion unionissa vaarana on, että päätöksenteko on liian hidasta, liian reaktiivista ja liian puolustuksellista, mikä tarjoaa strategisille kilpailijoille tilaa syventää jäsenvaltioiden välisiä eroja.

Komissio ja korkea edustaja ovat toistuvasti kiinnittäneet huomiota tähän kysymykseen ja kannattaneet **Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nykyisten määräysten soveltamista** aktivoimalla ns. siirtymälausekkeita, jotta joillakin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeisillä aloilla voitaisiin siirtyä määräenemmistöpäätöksiin. Tällä välin komissio on korostanut, että jäsenvaltioiden on turvauduttava SEU-sopimuksen 31 artiklan 1 kohdan mukaiseen ”rakentavaan äänestämästä pidättymiseen” aina, kun niiden yksittäinen kanta tiettyyn aiheeseen estäisi muutoin yksimielisyyden neuvostossa. Kaikki nämä mahdollisuudet on hyödynnettävä täysimääräisesti hyvissä ajoin ennen seuraavaa laajentumista ja siitä riippumatta.

Asteittainen yhdentyminen

Jatkuvaa työtä tarvitaan EU:n geostrategisen vision, etujen ja painopisteiden lähentämiseksi. Laajentumismaiden on omaksuttava EU:n arvot ja edistettävä niitä määrätietoisesti ja yksiselitteisesti ennen liittymistään. Niiden on jo nyt mukauduttava asteittain EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan (YUTP) ennen liittymistään, mukaan lukien rajoittavat toimenpiteet. Vaikka useat ehdokasmaat ja mahdolliset ehdokasmaat noudattavat jo nyt YUTP:tä johdonmukaisesti ja täysimääräisesti, tilanteen on parannuttava kiireellisesti muissa maissa. Tämä koskee myös pakotteita ja etenkin Venäjää ja Valko-Venäjää koskevia pakotteita. **YUTP:n noudattaminen** on selkeä osoitus yhteisistä arvoista ja strategisesta suuntautumisesta uudessa geopolittisessä tilanteessa.

Käynnissä olevien YTPP-toimien sekä nykyisten hankkeiden ja ohjelmien pohjalta olisi kehitettävä valmiuksia hybridiuhkien, mukaan lukien ulkomainen tiedonmanipulointi ja häirintä, ja kyberturvallisuuden kaltaisilla aloilla. Niitä olisi kehitettävä sekä kattavina ja kaikille avoimena ratkaisuinä että erityistarpeisiin ja -pyyntöihin räätälöitynä tukena, jolla vahvistetaan unionin kollektiivista häiriönsietokykyä ja turvallisuutta tällaisia ulkoisia uhkia vastaan. Lisäksi laajentumismaiden olisi pyrittävä **varhaisessa vaiheessa integroitumaan muihin EU:n turvallisuus- ja puolustusaloitteisiin**, kuten puolustusalan pysyvän rakenteellisen yhteistyön (PRY) ja Euroopan puolustusviraston erityishankkeisiin sekä sotilaallisen liikkuvuuden kannalta merkityksellisiin ohjelmiin. Koska kaikkien ehdokasmaiden ja mahdollisten ehdokasmaiden kanssa on tehty osallistumista koskevat puitesopimukset, ne osallistuvat jo nyt yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP)

kriisinhallintaoperaatioihin. Itse asiassa tällaisia YTPP-operaatioita toteutetaan joissakin niistä. Laajentumismaat voivat saada apua Euroopan rauhanrahastosta, minkä seurauksena niiden sotilaalliset ja puolustukselliset valmiudet osallistua YTPP-operaatioihin vahvistuvat.

Laajentumismaiden osallistuminen hybridiriskitutkimuksiin auttaa kehittämään asianmukaiset puitteet tuen tarjoamiselle. Ne voivat siten parantaa valmiuksiaan hybridiuhkiin varautumiseksi ja tehdä omat demokraattiset valintansa ilman pahantahtoista sekaantumista.

Lisäksi **unionin puolustusulottuvuus on kehittynyt huomattavasti** seuraavaan laajentumiseen mennessä. Koska turvallisuutta ja puolustusta koskeva EU:n strateginen kompassi ulottuu paljon perinteistä YTPP:tä pidemmälle, laajentumismaiden on oltava valmiita sitoutumaan sen täytäntöönpanoon, mukaan lukien EU:n nopea toimintakyky, sen eri osa-alueilla (toiminta, investoinnit, suojaaminen, kumppanuus). Jos ne päättävät osallistua Euroopan puolustusviraston toimintaan, niiden olisi oltava valmiita mm. mukauttamaan kansalliset puolustusohjelmansa EU:n puolustusvoimavarojen kehittämisen painopisteisiin ja puolustuksen koordinoituun vuosittaiseen tarkasteluun. Ne voisivat myös päättää osallistua PRY:hyn osallistuvina jäsenvaltioina.

Samaan aikaan nykyisessä kiistanalaisessa geopoliittisessa ympäristössä **keskeisenä painopisteenä on edelleen pyrkimys vahvistaa avaruusteollisuuden ja unionin puolustuksen teollisen ja teknologisen perustan kriisivarautumista Euroopan puolustusalan teollisuusstrategian mukaisesti.** Ukrainan tapauksessa Euroopan puolustusteollisuusohjelmaa koskevassa ehdotuksessa esitetään, että Ukrainaa kohdellaan mahdollisimman paljon jäsenvaltiona. Tulevaisuudessa voitaisiin pohtia, miten ja millä edellytyksillä laajentumismaiden osallistumista muihin puolustusteollisuuteen liittyviin unionin ohjelmiin voitaisiin laajentaa. Tämä auttaisi välttämään päällekkäisyyksiä ja tarpeettomia kustannuksia ja parantaisi yhteentoimivuutta.

Yhdennetyn **rajaturvallisuuden** alalla tehtävässä työssä on keskityttävä lainsäädännön noudattamisen ja täytäntöönpanon ohella myös tavaroiden ja henkilöiden valvontaa ulkorajoilla koskevien operatiivisten valmiuksien kehittämiseen. Tämä edellyttää, että EU myöntää tukea poliiseille ja rajavartijoille esim. siten, että laajentumismaat tekevät tiivistä yhteistyötä EU:n virastojen kanssa. EU:n jäsenvaltiot koordinoisivat tätä toimintaa. Laajentumismaat tekevät jo nyt tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden tulli- ja rajaviranomaisten sekä EU:n oikeus- ja sisäasioiden virastojen (Eurojust, Frontex, Europol ja Euroopan turvapaikkavirasto) kanssa. Yhteistyö perustuu usein virallisiin sopimuksiin. Tämä tuottaa yhä enemmän käytännön tuloksia. Raja- ja tullimenettelyjen nykyaikaistaminen ja digitalisointi ovat ratkaisevan tärkeitä. Kaikkien laajentumismaiden olisi jatkettava työtään mukautuakseen EU:n viisumipolitiikkaan.

EU:n toimiin on sisällytettävä myös oikeusviranomaisille annettava tuki kansainvälisen yhteistyön vahvistamiseksi järjestäytyneen rikollisuuden tutkinnassa ja syytteenpanossa. Maahanmuuttajien salakuljetus sekä ihmis-, ase- ja huumekauppa muodostavat tästä merkittävän osan. Yhteistyötä olisi jatkettava osallistumalla Euroopan monialaiseen rikosuhkien torjuntafoorumiin kiireellisimpien rikosuhkien torjumiseksi ja suuririskisten rikollisverkostojen hajottamiseksi. Laajentumismaiden on edelleen sitouduttava vahvistamaan

sisäistä turvallisuuttaan tehostamalla operatiivista lainvalvontayhteistyötään EU:n jäsenvaltioiden ja virastojen kanssa.

C. TALOUSARVIO

Laajentumisen tarkka taloudellinen vaikutus riippuu ensisijaisesti sen ajoituksesta ja laajuudesta, ansioihin perustuvien liittymisneuvottelujen tuloksesta sekä liittymisajankohtana sovellettavasta EU:n säännöstöstä. **Laajentuminen olisi joka tapauksessa otettava huomioon seuraavaa monivuotista rahoituskehystä koskeissa pohdinnoissa** esim. säättämällä EU:n laajentumiseen liittyviä menoja ja tuloja varten tarvittava oikeusperusta.

Laajentuminen ei kuitenkaan ole suinkaan ainoa aihe, joka aiheuttaa paineita EU:n tulevalle pitkän aikavälin talousarviolle. Maailmanlaajuinen epävakaus, merkittävät turvallisuusuhat, covid-19-pandemian jälkeisen elpymisen taloudelliset vaikutukset ja tarve valvoa kansallista julkista taloutta ovat keskeisiä tekijöitä, jotka on otettava huomioon. Laajentuneen unionin erityistarpeet täydentävät väistämätöntä tarvetta nykyaikaiselle, yksinkertaisemmalle ja joustavammalle EU:n talousarviolle, jossa otetaan asianmukaisesti huomioon nämä haasteet sekä keskeiset alat, jotka edellyttävät yhteisiä investointeja, koordinoituja toimia ja yhteisiä uudistuksia (esim. vihreä ja digitaalinen siirtymä, tutkimus ja innovointi sekä turvallisuus ja puolustus). EU:n talousarvion rakenne on jo nykyisellään venytetty äärirajoilleen.

Laajentuminen on näin ollen tilaisuus tarkastella uudelleen rahoituksen kestävyyttä ja nykyaikaistamista kaikilla keskeisillä politiikanaloilla/menoaloilla (maatalous ja maaseudun kehittäminen, koheesio, yhteenliitettävyyys, muuttoliike, rajaturvallisuus jne.). EU:n politiikat ja ohjelmat on ehkä suunniteltava uudelleen seuraavaa monivuotista rahoituskehystä varten laajentumisprosessista riippumatta. Uudelleentarkastelussa olisi käsiteltävä myös erityisiä EU:n rahoitusvälineitä, jotka eivät tällä hetkellä kuulu monivuotiseen rahoituskehykseen eivätkä EU:n talousarvioon.

Tulevia EU:n meno-ohjelmia olisi kuitenkin kehitettävä tulevaa laajentumista silmällä pitäen.

EU:n valmius edellyttää myös sen omien varojen järjestelmän uudistamista, mikä on paras tapa kohdata elvytystoimien ja EU:n prioriteettien täytäntöönpanon aiheuttamat taloudelliset vaikutukset (erityisesti Next Generation EU -välineen lainanoton takaisinmaksut ja sosiaalisen ilmatorahaston rahoittaminen) ja lieventää kansallisiin talousarvioihin kohdistuvia vaikutuksia. Lisäksi on harkittava, olisiko uusien jäsenvaltioiden maksettava lisärahoitusosuuksia, jotka voivat olla aluksi vaatimattomia. Lisäksi sisämarkkinoille pääsevien ja niihin osallistuvien kolmansien maiden (ETA- ja EFTA-maat sekä Sveitsi) rahoitusosuuksien olisi oltava oikeassa suhteessa hyötyihin, joita ne saisivat unionin laajentumisesta.

EU:n talousarvion ohella laajentumismaat hyötyvät myös laajemmista rahoitusmahdollisuuksista. Tulevat jäsenvaltiot voivat hyödyntää Euroopan investointipankin, Euroopan investointirahaston ja muiden EU:n rahoituskumppaneiden (esim. Team Europe) asiantuntemusta ja rahoituskapasiteettia.

Jotta tiettyjä laajentumisen aiheuttamia talousarviovaikutuksia voitaisiin lieventää, EU:lla on vakiintunut ja testattu rahoitusvälineistö liittymisprosesseja varten. Välineistöön kuuluvat esim. enimmäisrajat, vaiheittaiset käyttöönottojakso, tilastovaikutusten asianmukainen huomioon ottaminen, rahoitusjärjestelyjen käytön lisääminen sekä nykyisten jäsenvaltioiden jarrutusjärjestelmät ja turvaverkot.

Samalla on myös tarkasteltava, **miten liittymistä valmistelevia välineitä, kuten liittymistä valmistelevaa tukivälinettä, voidaan hienosäätää, jotta voidaan paremmin valmistautua liittymiseen** ja osallistumiseen EU:n ohjelmiin ja välineisiin liittymisen jälkeen. Jotkin vuosien 2021–2027 monivuotisessa rahoituskehityksessä¹ jo käyttöön otetut uutuudet voivat innoittaa tulevia liittymistä valmistelevia välineitä. Ukrainan tapauksessa on tässä yhteydessä otettava huomioon erityisesti elvytykseen ja jälleenrakentamiseen myönnettävä kansainvälinen tuki.

D. HALLINTO

Vuodesta 2022 lähtien Euroopan parlamentissa, neuvostossa, jäsenvaltioissa, ajatushautomoissa ja tiedemaailmassa on pohdittu **EU:n institutionaalisia uudistuksia** erityisesti Euroopan tulevaisuuskonferenssin tulosten perusteella. Laajentumisen myötä keskusteluista on tullut entistä kiireellisempiä.

Toistaiseksi ei ole päästy yhteisymmärrykseen siitä, miten tätä kysymystä voitaisiin parhaiten lähestyä. Jotkut tahot, erityisesti Euroopan parlamentti, kehottavat uudistamaan EU:n nykyisiä perussopimuksia, kun taas toiset tahot ehdottavat perussopimuksissa jo vahvistettujen hyödyntämättömien mahdollisuuksien soveltamista erityisten mukautusten tekemiseksi. Jotkut väittävät puolestaan, että perussopimukset oli laadittu siten, että ne kestävät laajentumisen vaikutukset.

Vaikka komissio on ilmoittanut tukevänsä perussopimusten muuttamista, ”*jos tarvitaan ja siellä missä sitä tarvitaan*”, se katsoo, että EU:n hallintoa voidaan parantaa nopeasti **hyödyntämällä täysimääräisesti nykyisten perussopimusten tarjoamia mahdollisuuksia**.

Kysymyksiä EU:n toimintakyvystä heräsi jo silloin, kun unioni laajeni 27 jäsenvaltioon. Tämä koski erityisesti **yksimielisyyttä vaativia äänestysääntöjä neuvostossa**. Vaikka useimmat päätökset tehdään neuvostossa nyt määräenemmistöllä, joillakin aloilla päätökset on tehtävä neuvostossa **yksimielisesti**, kuten vero- ja ulkopoliitikassa sekä tietyissä sosiaaliasioissa. Laajentuneessa unionissa yksimielisyyttä on vielä vaikeampi saavuttaa, jolloin riskinä on, että yksi jäsenvaltio estää päätösten tekemisen.

Perussopimukseen sisältyy jo nyt **siirtymälausekkeita², jotka mahdollistavat siirtymisen yksimielisyydestä määräenemmistöpäätöksiin** neuvostossa keskeisillä aloilla. Jotta nämä

¹ esim. parempi tulossuuntautuneisuus, mukaan lukien taloudellinen tuki uudistusten toteuttamiseen, politiikan ehdollisuus jne.

² SEU-sopimuksen 48 artiklan 7 kohdassa olevien kahden yleisen siirtymälausekkeen ohella perussopimuksissa on kuusi erityistä siirtymälauseketta, joiden tarkoituksena on muuttaa päätöksentekoa seuraavilla aloilla: YUTP (SEU-sopimuksen 31 artiklan 3 kohta); perheoikeus, jolla on rajatylittäviä vaikutuksia (SEUT-sopimuksen 81

lausekkeet voidaan ottaa käyttöön, ne edellyttävät joko Euroopan unionin neuvoston tai Eurooppa-neuvoston yksimielistä päätöstä. Komissio teki vuosina 2018 ja 2019 tätä koskevia konkreettisia ehdotuksia ulko-, vero-, sosiaali-, energia- ja ilmastopolitiikan aloilla, mutta niitä ei ole viety eteenpäin. Sen jälkeen on esitetty erilaisia ratkaisuja, kuten uusia jarrutusjärjestelmiä tai rakentavan äänestämistä pidättymisen laajentamista.

Jotkin jäsenvaltiot vastustavat siirtymistä yksimielisyydestä määräenemmistöpäätöksiin, koska ne pelkäävät joutuvansa eristyneiksi niille strategisesti tärkeissä kansallisen edun mukaisissa asioissa. Komissio katsoo, että yksimielisyysvaatimuksesta voidaan luopua vaarantamatta jäsenvaltioiden strategisia etuja. Tämä voidaan tehdä **edellyttämällä, että perussopimusten siirtymälausekkeiden aktivointi vaatii asianmukaisia ja oikeasuhteisia takeita siitä, että tällaiset kansalliset strategiset edut on otettu huomioon**. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että siirtymälausekkeen aktivoivaan neuvoston tai Eurooppa-neuvoston päätöksen rinnalla voisi olla Eurooppa-neuvoston päätelmät, joissa annetaan yhdelle tai useammalle jäsenvaltiolle mahdollisuus vedota poikkeuksellisiin kansalliseen etuun liittyviin syihin jatkaakseen keskustelua tyydyttävän ratkaisun löytämiseksi tai pyytää Eurooppa-neuvostoa keskustelemaan asiasta.

Äänestysmenetelmien lisäksi perussopimuksissa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus **integroitua eri tahdissa**. Esimerkkejä tästä ovat tiiviimpi yhteistyö, joka on mahdollista erityisesti jaettuun toimivaltaan kuuluvilla aloilla (esim. Euroopan syyttäjänvirasto), ja jäsenvaltioiden vapaus valita, ovatko ne mukana vai eivät, kun EU:n perussopimuksissa annetaan tällainen valintamahdollisuus, tai uusien jäsenvaltioiden sisällyttäminen pysyvään rakenteelliseen yhteistyöhön. Tällaista ”**eriyttämistä**” voidaan soveltaa EU:n nykyisen oikeudellisen kehyksen puitteissa käytettävissä olevilla välineillä ja mekanismeilla myös yli 30 jäsenvaltion unionissa. Nämä joustovaihtoehdot toimivat vain niin kauan kuin keskeiset politiikat sekä kaikki Euroopan unionin perusperiaatteet ja -arvot ovat yhteisiä ja niitä kunnioitetaan kaikissa jäsenvaltioissa.

Itse laajentumisprosessia voitaisiin tarkastella Eurooppa-neuvoston esittämän nopeutetun liittymisprosessin mukaisesti. Mahdollisuutta valtuuttaa neuvosto tekemään päätös määräenemmistöllä voitaisiin tutkia **laajentumisprosessin tiettyjen välivaiheiden osalta**. Neuvottelulukujen sulkeminen olisi edelleen tehtävä kaikkien jäsenvaltioiden yksimielisellä päätöksellä samoin kuin lopullinen päätös uuden jäsenen tosiasiallisesta liittymisestä Euroopan unioniin.

Yli 30 jäsenvaltion unioni herättää kysymyksiä myös **EU:n toimielinten kokoonpanosta**. Euroopan komission tapauksessa perussopimuksissa sallitaan jo, että vain kaksi kolmasosaa jäsenvaltiosta saa jäsenen kollegioon. Vaihtoehtona on säilyttää nykyinen järjestelmä, jossa on yksi jäsen kustakin jäsenvaltiosta, kuten Eurooppa-neuvosto on tähän mennessä valinnut.

Unionille viime vuosina annettujen uusien tehtävien lisäksi laajentunut unioni edellyttää väistämättä lisätyötä **EU:n toimielimille monilla aloilla** politiikan suunnittelusta ja

artiklan 3 kohta); sosiaalipolitiikka (SEUT-sopimuksen 153 artiklan 2 kohta) ympäristöpolitiikka (SEUT-sopimuksen 192 artiklan 2 kohta); monivuotinen rahoituskehys (SEUT-sopimuksen 312 artiklan 2 kohta) ja tiiviimpi yhteistyö (SEUT-sopimuksen 333 artikla).

analysoinnista täytäntöönpanoon, täytäntöönpanon valvontaan, moitteettomaan varainhoitoon ja hallintoon. Vaikutukset kohdistuvat myös EU:n virastoihin ja elimiin (esim. Europol, Frontex, Eurojust, Euroopan valvontaviranomaiset) tai verkostoihin (esim. Euroopan kilpailuviranomaisten verkosto, Erasmus+ -ohjelman kansalliset toimistot). Täytäntöönpanon valvonnan tuleva työmäärä on otettava huomioon, koska on ratkaisevan tärkeää säilyttää Euroopan unionin eheys ja toiminta.

3. Päätelmät

Tämä tiedonanto osoittaa, että unionin laajentuminen on strategisesti tärkeää, koska sillä on merkittävää poliittista ja taloudellista potentiaalia sekä ulkoisesti että sisäisesti. Näiden mahdollisuuksien maksimointi riippuu kyvystämme tunnistaa, määritellä ja ennakoida parannuskohteita sekä laatia selkeä strategia siitä, miten laajentuminen ja EU:n uudistukset voidaan hoitaa rinta rinnan. Sitä hyödynnetään EU:n toimielimissä ja jäsenvaltioissa käytävissä laajentumista koskevissa keskusteluissa.

Tällä tiedonannolla käynnistetään komission puheenjohtaja Ursula von der Leyenin unionin tilaa vuonna 2023 käsitelleessä puheessa ilmoittamia politiikan uudelleentarkasteluja koskeva työ. Komissio tekee kyseiset uudelleentarkastelut vuoden 2025 alussa. Uudelleentarkastelut voivat tapahtua eri muodoissa eri aloilla, ja niissä olisi hyödynnettävä sidosryhmien näkemyksiä siitä, miten unionin laajentuminen vaikuttaa yksittäisiin politiikkoihin. Uudelleentarkastelujen tulosten perusteella yksittäisiä aloja koskevat merkittävät uudistusehdotukset, mukaan lukien seuraavaa monivuotista rahoituskehystä koskevan komission ehdotuksen valmistelu, voisivat olla sen jälkeen toinen vaihe tässä prosessissa.