



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.3.2024 r.
COM(2024) 146 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY
EUROPEJSKIEJ I RADY**

w sprawie reform poprzedzających rozszerzenie oraz przeglądów polityki

Komunikat w sprawie reform poprzedzających rozszerzenie oraz przeglądów polityki

*W świecie, w którym liczą się wielkość i siła, dokończenie budowy naszej Unii
leży bezsprzecznie w strategicznym interesie Europy i służy jej bezpieczeństwu. [...]
następne rozszerzenie musi również stymulować postęp.*

Przewodnicząca Ursula von der Leyen, Orędzie o stanie Unii 2023

1. Wprowadzenie

Od 1957 r. grono państw członkowskich Wspólnot Europejskich, a następnie Unii Europejskiej, z powodzeniem powiększało się kilkakrotnie, osiągając obecnie liczbę 27. Współczesna historia Europy to historia społecznej gospodarki rynkowej składającej się z państw funkcjonujących w systemie liberalnej demokracji, które **razem rosną w siłę i dobrobyt**.

Art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) stanowi: „Każde państwo europejskie, które szanuje wartości, o których mowa w artykule 2, i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii”. Kraje objęte procesem rozszerzenia należą do rodziny europejskiej. Są nieodłączną częścią Europy zjednoczonej i wolnej. Dziś, gdy kontekst geopolityczny jest coraz bardziej niestabilny, gdy na naszym kontynencie toczy się wojna wywołana napaścią Rosji na Ukrainę, Unia Europejska pozostaje **fundamentem pokoju, dobrobytu i bezpieczeństwa**.

Rozszerzenie Unii leży w **jej własnym interesie strategicznym**. Nie oznacza to, że nie niesie ze sobą wyzwań. Dotyczy to nie tylko państw kandydujących i potencjalnych kandydatów, od których przygotowanie do członkostwa będzie wymagało daleko idących reform systemów politycznych, instytucji i polityki w poszczególnych dziedzinach. Wyzwania dotyczą również samej Unii. Ona z kolei musi m.in. radzić sobie z coraz większymi rozbieżnościami oraz złożonością procesów decyzyjnych, znaleźć nowe źródła zasobów, a wreszcie dbać o to, aby jej podstawowe wartości nadal były bezspornie szanowane i przestrzegane.

Większa Unia będzie miała na arenie globalnej większą siłę i wpływ, również jako partner gospodarczy. Pozwoli jej to również zmniejszyć zależności zewnętrzne, poprawić odporność i w razie potrzeby działać bardziej samodzielnie. Rozszerzenie korzystnie wpływa na konkurencyjność i potencjał wzrostu gospodarczego jednolitego rynku, tworząc nowe korzyści skali i dając unijnym obywatelom i przedsiębiorstwom nowe możliwości. Zwiększa ono bezpieczeństwo energetyczne oraz sprzyja wyższym standardom w zakresie środowiska, zdrowia, polityki społecznej i ochrony konsumentów, a także działaniom na rzecz klimatu w skali światowej. Co zaś najważniejsze – dobrze przeprowadzone rozszerzenie pozwoli upowszechnić i umocnić demokrację, praworządność, stabilność, bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne oraz poszanowanie praw podstawowych na całym naszym kontynencie.

Wszystkie te korzyści urzeczywistnią się tylko wówczas, gdy **zarówno UE, jak i przyszłe państwa członkowskie będą dobrze przygotowane** do rozszerzenia. To zaś wymaga pełnego, konsekwentnego zaangażowania politycznego – nie tylko od obecnych

i potencjalnych kandydatów do członkostwa, ale i od samej Unii. **Reformy już wcześniej były potrzebne. W kontekście rozszerzenia stają się niezbędne.**

W deklaracji wersalskiej z 2022 r. szefowie państw i rządów UE potwierdzili długofalowe ambicje Unii i wskazali działania służące ich realizacji. Na tej podstawie w październiku 2023 r. w deklaracji z Grenady przywódcy stwierdzili, że na funkcjonowanie w większej Unii musi być gotowa zarówno ona sama, jak i przyszłe państwa członkowskie, a silniejsza Unia musi być oparta na solidnych podstawach, co wymaga wdrożenia wewnętrznych reform.

Potwierdziła to Rada Europejska na szczycie w grudniu 2023 r., jasno stwierdzając, że do przystąpienia muszą być gotowe zarówno przyszłe państwa członkowskie, jak i UE, a oba procesy przygotowań muszą **przebiegać równolegle**. Państwa objęte procesem rozszerzenia muszą być gotowe do przystąpienia i będą oceniane według własnych osiągnięć. Jednocześnie UE musi dotrzymywać własnych zobowiązań i być gotowa do przyjęcia nowych państw członkowskich. Unia, rozszerzając się, musi się jednocześnie pogłębiać. Już dziś musimy przygotowywać się na Unię przyszłości i wykorzystywać rozszerzenie jako bodziec stymulujący postęp.

Przystąpienie do UE to proces, który opiera się i będzie się opierać na sprawiedliwie i rygorystycznie stosowanej warunkowości, **zasadzie indywidualnych osiągnięć** oraz na konkretnych, praktycznych postępach rozpatrywanych według podejścia „najpierw kwestie podstawowe”. **Każde państwo kandydujące i każdy potencjalny kandydat będą oceniani według ich własnych postępów w realizacji** przede wszystkim **kryteriów kopenhaskich**, czyli warunków, które każde państwo objęte procesem rozszerzenia musi obowiązkowo wypełnić, aby stać się państwem członkowskim. Dlatego też nie da się przesądzić o harmonogramie ani kolejności przyszłego przystąpienia.

Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przeprowadzają obecnie własne wewnętrzne analizy pod kątem tego, jakie podejście przyjąć wobec perspektywy powiększonej Unii. Biorą przy tym pod uwagę dotychczasowe zapisy Traktatów, ale nie ograniczają się do nich.

Niniejszy komunikat stanowi wkład Komisji w dyskusje, które do lata 2024 r. doprowadzą do przyjęcia przez przywódców planu przyszłych prac nad rozszerzeniem i reformami. Rozważono w nim, co może przynieść powiększenie Unii w czterech głównych obszarach: wartości, polityki w poszczególnych dziedzinach, budżetu i sprawowania rządów. Komunikat stanie się dzięki temu podstawą **przeglądów polityki poprzedzających rozszerzenie**, zapowiedzianych przez przewodniczącą Ursulę von der Leyen w orędziu o stanie Unii w 2023 r. W komunikacie rozważono wpływ rozszerzenia na polityki UE w poszczególnych dziedzinach, które już teraz ulegają zmianom, a także potrzebę zapewnienia państwom kandydującym i potencjalnym kandydatom środków umożliwiających im przystosowanie się do UE i sprostanie jej ambicjom.

2. Przygotowanie się do działania w powiększonej Unii

Dwadzieścia lat temu do Unii Europejskiej przystąpiło dziesięć nowych krajów. Liczba państw członkowskich wzrosła z 15 do 25, dziś zaś wynosi 27. **Cała Europa na tym skorzystała.** Rozszerzenie pomogło na nowo ugruntować system demokratyczny

w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, a UE stała się dzięki niemu największym zintegrowanym rynkiem na świecie. Rozszerzenie oznaczało otwarcie przepływów handlowych i finansowych, co sprzyjało wzrostowi gospodarczemu w Unii, w tym również w krajach, które do niej przystąpiły. Wzmocniło pozycję UE na arenie światowej. Pozwoliło dwukrotnie zwiększyć w latach 2004–2012 wartość przychodzących bezpośrednich inwestycji zagranicznych wyrażoną jako odsetek PKB. Powiększyło dobrobyt w całej UE. Takie nowe możliwości mają fundamentalne znaczenie. Przyszłe rozszerzenia też mogą je przynieść.

Większa skala daje wyraźne korzyści: większy jednolity rynek i rynek pracy, skuteczniejsze ograniczanie emisji, ściślejsza konwergencja społeczna, lepsza ochrona zdrowia publicznego, silniejszy głos Europy na świecie. Niemniej jednak powiększenie Unii w nieunikniony sposób wpłynie na jej politykę w poszczególnych dziedzinach, budżet i sprawowanie rządów; może też przynieść nieoczekiwane skutki. Polityka UE musi nadal przynosić wymierne efekty, dlatego trzeba będzie podjąć działania w celu **wzajemnego zrównoważenia szans i wyzwań, jakie niesie rozszerzenie Unii**.

UE **pomyślnie przeprowadziła poprzednie rozszerzenia** dzięki **dostosowaniu swojej polityki** w poszczególnych dziedzinach jeszcze przed rozszerzeniem, **rygorystycznemu podejściu do procesu akcesyjnego** – zapewniającemu osiągnięcie przez państwa objęte procesem rozszerzenia pełnej gotowości jeszcze przed przystąpieniem – oraz dzięki ukierunkowanej **pomocy**.

Takie podejście sprzyjało niwelowaniu luk między dotychczasowymi a nowymi państwami członkowskimi. Dzięki temu moment oficjalnego przystąpienia nie był ani dla jednych, ani dla drugich wstrząsem ani przełomem, lecz kolejnym etapem płynnego włączania nowych państw członkowskich w politykę i budżet UE. W miarę potrzeb, jako środek uzupełniający zapewniono **okresy przejściowe** po przystąpieniu, np. stopniowe wprowadzanie funduszy i otwieranie rynku pracy UE.

Dzięki **wnioskom wyciągnięty** z poprzednich rozszerzeń UE jest teraz **jeszcze lepiej przygotowana** na kolejne. Udoskonaliła ona swoją politykę rozszerzenia, jeszcze silniej akcentując kwestie fundamentalne – demokrację, praworządność i ochronę praw podstawowych – jako najważniejszy aspekt procesu akcesyjnego. Ponadto – jak określono to w metodyce przystąpienia, zmienionej w 2020 r. – UE oferuje państwom kandydującym i potencjalnym kandydatom udoskonalone możliwości **stopniowego włączania się** w politykę w wybranych dziedzinach jeszcze przed przystąpieniem, oferując im z wyprzedzeniem określone korzyści i nakładając pewne zobowiązania wiążące się z członkostwem. Zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z 23–24 czerwca 2022 r. środki te powinny być uzależnione od osiągnięć i odwracalne. Możliwości wynikające z takiej **stopniowej integracji** będą w pełni wykorzystywane, a ostatecznym celem pozostanie członkostwo w UE.

W ostatnich latach UE z powodzeniem sprostała pandemii COVID-19, uzgodniła i wprowadziła instrument NextGenerationEU, wykazała bezprecedensową jedność i solidarność wobec napaści Rosji na Ukrainę i podjęła skuteczne działania w obliczu kryzysu energetycznego. Rozwiązała również problemy, które dzieliły Unię od dawna – począwszy od paktu o migracji i azylu, skończywszy na przeglądzie zarządzania gospodarczego. To dzieło

reform musimy kontynuować. **Udoskonalając naszą politykę w gronie 27 członków Unii, jesteśmy zarazem coraz lepiej przygotowani na jego powiększenie.**

Dla pomyślnego rozszerzenia konieczne będzie również, aby zarówno UE, jak i państwa aspirujące do członkostwa skutecznie informowały swoich obywateli o procesie akcesyjnym i podjęły z nimi konstruktywną debatę na temat strategicznego znaczenia rozszerzenia i korzyści, jakie wynikają z niego dla wszystkich stron.

Perspektywa rozszerzenia jest też okazją do uproszczenia przepisów UE i lepszego stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, m.in. dzięki określaniu kwestii, którymi lepiej zajmować się na szczeblu krajowym.

A) WARTOŚCI

W art. 2 TUE określono wartości, na których opiera się Unia. Są to w szczególności: demokracja, poszanowanie praw człowieka, w tym praw mniejszości, oraz praworządność. W czasach, gdy wartości te są podważane zarówno przez wpływy zewnętrzne, jak i wewnątrz Unii, jest kwestią najwyższej wagi, aby UE chroniła je oraz umacniała zasady demokracji, które nią rządzą. Przestrzeganie tych wartości i zasad jest niezbędnym warunkiem korzystania z wszelkich praw wynikających z członkostwa w UE. Dla Unii nadal priorytetowe znaczenie musi mieć zapewnienie dogłębnie ugruntowanej transformacji w krajach objętych procesem rozszerzenia, prowadzącej do trwałego poszanowania w tych krajach – zarówno przed przystąpieniem do UE, jak i po przystąpieniu – demokracji, równości, zasady niedyskryminacji, praw podstawowych, w tym praw dzieci, i praworządności. Państwa członkowskie mają obowiązek dbać o to, aby w ich przepisach prawnych wdrażających te zasady nie dochodziło do regresu.

Jedną z tych **podstawowych wartości** jest **praworządność**. Zapewnia ona ochronę demokracji, równości i praw podstawowych w całej Unii. Tworzy ona warunki sprzyjające niezależności sądownictwa oraz uczciwemu i sprawnemu działaniu systemów wymiaru sprawiedliwości, zwalczaniu korupcji, przestępczości zorganizowanej i zawłaszczania państwa, zabezpieczaniu praw podstawowych, wolności wypowiedzi, w tym wolności i pluralizmowi mediów, zachowaniu mechanizmów kontroli i równowagi, a więc również dobremu funkcjonowaniu instytucji demokratycznych i administracji publicznej, wolnemu społeczeństwu obywatelskiemu o silnej pozycji oraz rzeczywistemu zaangażowaniu obywateli – a wszystko to są kluczowe elementy silnych systemów demokratycznych. Zapobieganie korupcji i jej zwalczanie ma kluczowe znaczenie dla ochrony wartości UE oraz utrzymania praworządności i zaufania do osób sprawujących władzę i instytucji publicznych. Powyższe warunki są również niezbędne dla istnienia silnej gospodarki, należytego wdrażania polityki UE w poszczególnych dziedzinach oraz rzetelnego stosowania budżetu UE.

Funkcjonowanie instytucji demokratycznych oraz ochrona praw podstawowych i praworządności to ważne elementy kryteriów kopenhaskich, stanowiące zatem **podstawowy warunek wstępny przystąpienia do UE**. Stały postęp w zakresie tych podstawowych reform decyduje o ogólnym tempie przebiegu negocjacji akcesyjnych. W ich trakcie kraje objęte procesem rozszerzenia muszą wykazać wyraźny i trwały postęp w zakresie praworządności.

Bez tego negocjacje nie mogą postępować. Postęp ten musi stale trwać również po przystąpieniu. UE musi jednak mierzyć się z poważnymi wyzwaniami w zakresie praworządności również w państwach członkowskich.

W ostatnich latach UE wprowadziła **narzędzia służące konkretnie zapewnieniu poszanowania praworządności w całej Unii**. To między innymi roczne sprawozdania na temat praworządności wraz z zaleceniami, a także rozporządzenie w sprawie warunkowości, które ma chronić unijny budżet przed naruszeniami praworządności w państwach członkowskich.

Jak zapowiedziała przewodnicząca Ursula von der Leyen w orędziu o stanie Unii w 2023 r., **cykl rocznego sprawozdania na temat praworządności** rozszerzono obecnie na te państwa objęte procesem rozszerzenia, które są najbardziej zaawansowane w procesie negocjacji akcesyjnych, aby jeszcze silniej zastymulować w nich reformy w dziedzinie praworządności. Oznacza to, że niektóre kraje objęte procesem rozszerzenia ocenia się w ten sam sposób, co państwa będące już członkami Unii. Dzięki temu uzyskają one wsparcie w działaniach reformatorskich, aby już przed przystąpieniem osiągnąć nieodwracalny postęp w zakresie demokracji i praworządności, a po przystąpieniu trwale przestrzegać wysokich standardów.

W perspektywie przyszłości Unia będzie musiała zastanowić się nad sposobami dalszego usprawniania swoich narzędzi służących rzeczywistemu i konsekwentnemu przestrzeganiu praworządności w całej UE po rozszerzeniu.

B) POLITYKA W POSZCZEGÓLNYCH DZIEDZINACH

Jednolity rynek europejski, największy na świecie zintegrowany rynek, jest jednym z największych osiągnięć UE. Dzięki swoim czterem swobodom – swobodnemu przepływowi towarów, osób, usług i kapitału – oraz dzięki wspólnym politykom, od 30 lat pobudza wzrost gospodarczy, tworzy nowe możliwości i upraszcza codzienne życie europejskich konsumentów i przedsiębiorców.

W Traktatach stworzono jedną przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, która pozwala obywatelom w pełni korzystać z jednolitego rynku i ułatwia swobodny przepływ osób, zapewniając jednocześnie odpowiednie środki kontroli granic zewnętrznych, zarządzania migracją i azylem oraz przeciwdziałania poważnej i zorganizowanej przestępczości. Ostatnie rozszerzenia w latach 2004, 2007 i 2013 przyniosły ponad 100 milionom osób korzyści płynące z jednolitego rynku, takie jak niższe ceny, większy wybór, wysokiej jakości miejsca pracy i wysoki poziom zdrowia, bezpieczeństwa i ochrony konsumentów, a także ułatwiły unijnym przedsiębiorstwom dostęp do nowych rynków. W 2014 r. – w dziesiątą rocznicę rozszerzenia z 2004 r. – łączny PKB UE wzrósł do 13 bln EUR.

Większa Unia – choć niesie ze sobą wyzwania i być może niezamierzone konsekwencje wymagające monitorowania i kompleksowego rozwiązywania – znacznie zwiększa korzyści płynące z **jednolitego rynku** (i z unii celnej). Kolejne rozszerzenie z pewnością przyniesie nowe możliwości i dobrobyt całej Unii, wzmacniając konkurencyjność gospodarki UE w kontekście dzisiejszej ostrej konkurencji globalnej. Będzie to możliwe zwłaszcza dzięki

większym możliwościom w zakresie handlu i wyższej wydajności; większemu bezpieczeństwu energetycznemu; zmniejszeniu krytycznych zależności od państw trzecich, np. w zakresie surowców krytycznych; zwiększeniu odporności i bezpieczeństwu dostaw; większemu wyborowi towarów i usług po konkurencyjnych cenach dla konsumentów; dodatkowym korzyściom i niższym kosztom usług finansowych i bankowych dla konsumentów i przedsiębiorstw dzięki korzyściom skali.

Wczesne i stopniowe uzyskiwanie dostępu do jednolitego rynku umożliwi również podmiotom gospodarczym z krajów objętych procesem rozszerzenia lepszą integrację z europejskimi łańcuchami wartości. Można rozważyć tworzenie w tym celu partnerstw strategicznych w obszarach ekosystemów przemysłowych będących przedmiotem wspólnego zainteresowania (np. surowce, baterie, turystyka, gospodarka o obiegu zamkniętym, przemysł maszynowy).

Przejście dorobku prawnego jednolitego rynku jest kluczowym warunkiem każdego przystąpienia do UE. Pociąga to za sobą pełne przestrzeganie wspólnego kompleksowego zbioru praw i obowiązków, z którego **nie można swobodnie wybierać określonych obszarów polityki czy sprawowania rządów**. Należy sobie zatem odpowiedzieć na pytanie, **w jaki sposób wprowadzać dalsze możliwości stopniowego przyznawania dostępu do jednolitego rynku** przed przystąpieniem, pod względem zarówno wskazania obszarów docelowych, jak i warunków dostępu.

W szczególności konieczne będzie podjęcie decyzji, czy **stopniowy dostęp do traktowania na zasadach rynku wewnętrznego** stworzyłby bezpośrednio egzekwowalne prawa i obowiązki w porządku prawnym Unii i krajów objętych procesem rozszerzenia. Przy podejmowaniu decyzji o traktowaniu na zasadach rynku wewnętrznego przed przystąpieniem konieczne będzie wzięcie pod uwagę specyfiki różnych sektorów. Trzeba będzie również ustalić, jakie zabezpieczenia są wymagane w zakresie jednolitej wykładni, stosowania i egzekwowania dorobku prawnego UE oraz możliwości reagowania przez Unię w przypadku, gdy kraj objęty procesem rozszerzenia nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań.

Nie zaczynamy przy tym od zera. Narzędzia i ramy, które obecnie regulują stosunki między UE a krajami objętymi procesem rozszerzenia (takie jak układy o stabilizacji i stowarzyszeniu z Bałkanami Zachodnimi oraz układy o stowarzyszeniu i pogłębionych i kompleksowych strefach wolnego handlu (DCFTA) z Ukrainą, Mołdawią i Gruzją) oferują już duże możliwości, jeśli chodzi o płynność procesu przystępowania, w tym stopniowej integracji w określonych obszarach jednolitego rynku. Uzupełnieniem tych ram są dodatkowe inicjatywy (zob. ramka poniżej).

Przykłady inicjatyw na rzecz stopniowej integracji:

Plan działań priorytetowych (PAP) w ramach DCFTA z Ukrainą ma na celu zapewnienie temu krajowi dostępu do obszarów jednolitego rynku przed przystąpieniem przez włączenie go do unijnego systemu roamingu, przygotowanie dostępu do jednolitego obszaru płatności w euro (SEPA) zgodnie z odpowiednimi procedurami i wymogami, a także umożliwienie

swobodnego obrotu niektórymi towarami przemysłowymi (ACAA). Podobny plan obowiązuje również w przypadku **Moldawii**, a obecnie przygotowywany jest plan dla Gruzji.

Plan wzrostu gospodarczego dla Bałkanów Zachodnich przewiduje środki mające zachęcić kraje regionu do przygotowania się do członkostwa w UE i przyspieszenia niezbędnych reform społeczno-gospodarczych i w zakresie praw podstawowych, w szczególności w postaci przyspieszenia niektórych korzyści płynących z dostępu do jednolitego rynku. Określone w planie działania priorytetowe, w tym przystąpienie do unijnego systemu roamingu, przygotowanie dostępu do SEPA zgodnie z odpowiednimi procedurami i wymogami, a także umożliwienie swobodnego obrotu niektórymi towarami przemysłowymi oraz otwarcie rynku niektórych sektorów usług, zostaną wdrożone z pełnym wykorzystaniem postanowień układów o stabilizacji i stowarzyszeniu.

Inicjatywa ta jest podejmowana równolegle ze **wspólnym rynkiem regionalnym Bałkanów Zachodnich**, którego celem jest zapewnienie integracji gospodarczej regionu w oparciu o przepisy i normy UE. Łączny efekt integracji w regionie, stopniowej integracji z jednolitym rynkiem UE oraz reform strukturalnych przyspieszy konwergencję społeczno-gospodarczą przed przystąpieniem krajów Bałkanów Zachodnich do UE.

Stopniowe procesy integracji są również **wspierane finansowo** w ramach proponowanego Instrumentu Wsparcia Reform i Wzrostu Gospodarczego na Bałkanach Zachodnich, Instrumentu na rzecz Ukrainy oraz unijnego pakietu wsparcia dla Moldawii. Instrumenty te powinny zapewnić inwestycje niezbędne do poprawy konwergencji gospodarczej i społecznej w UE liczącej ponad 30 krajów.

Zapewnienie wczesnej integracji krajów kandydujących i potencjalnych kandydatów w niektórych obszarach jednolitego rynku będzie wymagało nie tylko dynamicznego dostosowania się do dorobku prawnego UE, ale także – jeśli chodzi o sprawowanie rządów – jednolitego i skutecznego wdrażania i egzekwowania wszystkich odpowiednich przepisów UE. Jest to szczególnie ważne dla zapobieżenia fragmentacji jednolitego rynku oraz dla utrzymania zaufania do przepisów.

Jakość, wydolność i sprawność działania administracji publicznej mają zasadnicze znaczenie dla realizacji polityki UE w poszczególnych dziedzinach i wdrożenia prawodawstwa UE. Przyjęcie dorobku prawnego UE ułatwi **ożywiona interakcja między administracjami** krajów objętych procesem rozszerzenia, państw członkowskich i instytucji UE. Kraje objęte procesem rozszerzenia uczestniczą już – często jako obserwatorzy – w pracach przygotowawczych nad prawodawstwem i polityką UE lub w pracach niektórych zdecentralizowanych agencji UE, co na wczesnym etapie ugruntowuje standardy działania UE w ich systemach. Instrumenty takie jak Instrument Wsparcia Technicznego, TAIEX i Twinning powinny zostać jeszcze bardziej rozbudowane, aby zapewnić wsparcie techniczne i polityczne dla administracji publicznej przyszłych państw członkowskich UE. Wiele krajów objętych procesem rozszerzenia jest już stowarzyszonych z **programami UE** mającymi znaczenie dla rynku wewnętrznego, co daje im podobne możliwości jak podmiotom unijnym.

Komisja będzie również nadal wspierać **programy oparte na kontaktach międzyludzkich, takie jak Erasmus+**, zwłaszcza w przypadku młodzieży, w celu propagowania **wspólnego**

europejskiego ducha, tworząc synergię na przykład z regionalnym biurem ds. współpracy na rzecz młodzieży utworzonym przez Bałkany Zachodnie czy też z siecią Młodych Ambasadorów Europejskich w krajach objętych procesem rozszerzenia.

Co ważne, w integracji krajów objętych procesem rozszerzenia na powiększonym jednolitym rynku pomogą reformy w kluczowych dziedzinach polityki określanych w wymienionych poniżej przyszłych przeglądach polityki poprzedzających rozszerzenie. Pomocne będą również trwające obecnie dyskusje sektorowe, zwłaszcza wnioski z dwóch planowanych sprawozdań wysokiego szczebla: **Sprawozdania wysokiego szczebla na temat przyszłości jednolitego rynku**, zleconego przez prezydencję Rady i Komisję i przygotowywanego przez Enrico Lettę, oraz **sprawozdania na temat przyszłości europejskiej konkurencyjności** przygotowywanego przez specjalnego doradcę przewodniczącej Ursuli von der Leyen – Mario Draghiego.

i) Zwiększanie łączności

Korzyści i wyzwania

Większa Unia wzmocni **łączność fizyczną** dzięki nowym szlakom transportowym i handlowym, w tym rozszerzonym europejskim korytarzom transportowym, co przełoży się na obniżenie kosztów logistycznych i sprawniejsze przepływy handlowe, przynosząc ostatecznie wymierne korzyści konsumentom, mieszkańcom i przedsiębiorstwom.

Rozszerzony europejski obszar transportu będzie stanowił **podstawę dla nowych inicjatyw politycznych i inwestycji** mających na celu utrzymanie wiodącej pozycji UE na świecie w całym łańcuchu wartości w różnych sektorach transportu (np. produkcja samolotów, samochodów osobowych i ciężarowych oraz taboru kolejowego, produkcja zrównoważonych paliw, usługi logistyczne i transportowe, w tym w zakresie mobilności wojskowej).

Rozszerzenie **unii energetycznej** mogłoby jeszcze bardziej ułatwić rozwój infrastruktury energetycznej i zwiększyć bezpieczeństwo energetyczne, przystępność cenową i dekarbonizację w UE. Szereg krajów objętych procesem rozszerzenia ma znaczny potencjał w dziedzinie energii niskoemisyjnej. Rozszerzenie mogłoby również przyczynić się do utrzymania wiodącej pozycji UE na świecie w zakresie rozwoju energii ze źródeł odnawialnych.

Jeśli chodzi o **jednolity rynek cyfrowy**, program polityki „Droga ku cyfrowej dekadzie” będzie wspierać przyszłe państwa członkowskie w określaniu obszarów działania służących osiągnięciu wspólnych celów w zakresie umiejętności cyfrowych, infrastruktury cyfrowej oraz przedsiębiorstw cyfrowych i cyfrowych usług publicznych. Dzięki temu infrastruktura cyfrowa i technologie cyfrowe przyczynią się do stworzenia zrównoważonych, integracyjnych i zamożnych społeczeństw. Nowe państwa członkowskie odniosą również korzyści ze stosowania pionierskich przepisów UE w dziedzinie ochrony danych osobowych, sztucznej inteligencji (np. akt w sprawie AI), platform internetowych (np. akt o rynkach cyfrowych, akt o usługach cyfrowych i regulacje dotyczące pracowników platform), danych (np. akt w sprawie danych i akt w sprawie zarządzania danymi) oraz interoperacyjności.

Podobnie europejska łączność cyfrowa zostałaby wzmocniona poprzez pogłębienie współpracy w zakresie roamingu z krajami objętymi procesem rozszerzenia, a dostosowanie elektronicznych ram zaufania ułatwiłoby handel i przepływ osób.

Dalsze korzyści powinny wynikać z rozszerzenia stosowania unijnych ram prawnych dotyczących cyberbezpieczeństwa oraz wczesnego stosowania przez kraje objęte procesem rozszerzenia unijnego zestawu instrumentów na potrzeby cyberbezpieczeństwa sieci 5G. Mając na uwadze już ściśle zintegrowaną cyberprzestrzeń, powinno to zwiększyć zbiorową zdolność reagowania na zagrożenia i incydenty.

Wiele z tych postępów będzie również zależało od **dostępności wystarczających inwestycji prywatnych i publicznych**, w szczególności w celu zapewnienia wdrożenia bezpiecznej, odpornej infrastruktury łączności cyfrowej o dużej przepustowości oraz ustanowienia europejskich centrów innowacji cyfrowych, by wspierać przedsiębiorstwa i organizacje sektora publicznego w stawianiu czoła wyzwaniom cyfrowym i zwiększaniu konkurencyjności. Inne potencjalne wyzwania obejmują konwergencję regulacyjną (np. w dziedzinie łączności elektronicznej, roamingu, widma radiowego i usług zaufania), cyberbezpieczeństwo łańcuchów dostaw, zwłaszcza w kontekście narażenia krajów kandydujących i potencjalnych kandydatów na ataki ze strony zaawansowanych złośliwych podmiotów cybernetycznych oraz obecności technologii dostawców wysokiego ryzyka, co ma kluczowe znaczenie zwłaszcza dla bezpieczeństwa sieci 5G. Te wyzwania dotyczące poziomu inwestycji i konwergencji regulacyjnej są równie niepokojące w sektorach energii i transportu.

Kwestie do uwzględnienia w zbliżających się przeglądach polityki

W ramach przeglądów polityki zostanie zbadane, jak w ramach ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania można by na większą skalę i silniej wesprzeć inicjatywy polityczne mające na celu zwiększenie odporności poprzez przełomowe innowacje przemysłowe (np. jak miało to miejsce w takich dziedzinach jak półprzewodniki i wodór). Podobnie możliwe byłoby utworzenie dodatkowych partnerstw strategicznych w ekosystemach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania (np. surowce, baterie, turystyka, gospodarka o obiegu zamkniętym, maszyny, przestrzeń kosmiczna). Wspieranie inwestycji powinno koncentrować się na przyspieszonym rozwoju rozszerzenia międzysystemowych połączeń energetycznych i transportowych w ramach sieci TEN-E i TEN-T na terenie krajów kandydujących i potencjalnych kandydatów. Można by również zbadać możliwości budowania przez kraje objęte procesem rozszerzenia niezbędnych zdolności administracyjnych, aby skutecznie uczestniczyć w przyszłych transgranicznych i wielokrajowych projektach strategicznych.

Nowe instrumenty wspólnych zakupów oparte na unijnej platformie energetycznej mogłyby pomóc krajom objętym procesem rozszerzenia w zabezpieczeniu towarów strategicznych, takich jak wodór i surowce o krytycznym znaczeniu dla transformacji energetycznej i cyfrowej UE oraz dla konkurencyjności gospodarki UE.

Na większym jednolitym rynku korzystne może być odpowiedzialne upowszechnianie nowych produktów i technologii cyfrowych na rynkach finansowych. Wzajemnie korzystne

byłoby również zaangażowanie krajów objętych procesem rozszerzenia na wczesnym etapie w działania zwiększające zdolności UE w zakresie cyberbezpieczeństwa (w tym poprzez unijną rezerwę cyberbezpieczeństwa i ściślejsze partnerstwo z Agencją UE ds. Cyberbezpieczeństwa). Szersze wykorzystanie rozwiązań cyfrowych ma zasadnicze znaczenie dla ograniczenia lub uniknięcia biurokracji zarówno w obecnych, jak i przyszłych państwach członkowskich.

Stopniowa integracja

Dalsza integracja krajów kandydujących i potencjalnych kandydatów z omawianymi częściami jednolitego rynku będzie opierać się na wzmocnieniu konwergencji regulacyjnej i powiązań infrastrukturalnych z UE. Ramy inwestycyjne dla Bałkanów Zachodnich zwiększają wsparcie na rzecz stworzenia niezbędnej infrastruktury transportowej, energetycznej, środowiskowej (gospodarka odpadami i gospodarka wodna), cyfrowej i społecznej, jak określono to w Planie gospodarczo-inwestycyjnym dla Bałkanów Zachodnich. Podobne prace prowadzone są z Mołdawią i Gruzją na podstawie odpowiednich europejskich planów gospodarczo-inwestycyjnych w ramach Partnerstwa Wschodniego. W ramach Instrumentu na rzecz Ukrainy w Planie Ukrainy określone zostaną priorytety w zakresie reform i inwestycji, a ramy inwestycyjne pobudzą inwestycje prywatne i publiczne w tym kraju zgodnie z tymi priorytetami.

W ramach **Traktatu o Wspólnocie Energetycznej** kontynuowane są prace nad dostosowaniem przepisów do dorobku prawnego UE w dziedzinie energii, środowiska i klimatu oraz nad rozszerzeniem transeuropejskich sieci energetycznej (TEN-E) w celu poprawy połączeń międzysystemowych między UE, Bałkanami Zachodnimi, Ukrainą, Mołdawią i Gruzją. Synchronizacja sieci elektroenergetycznych Ukrainy i Mołdawii z europejską siecią kontynentalną zwiększa bezpieczeństwo energetyczne i stwarza możliwości w zakresie handlu energią elektryczną.

Podobnie rozszerzana jest **transeuropejska sieć transportowa** (TEN-T) w celu poprawy połączeń transportowych z UE i wspierania tych państw we wdrażaniu dorobku prawnego UE w dziedzinie transportu, w tym na mocy Traktatu o Wspólnocie Transportowej, w ramach którego Komisja rozważy możliwości dalszego pogłębienia uczestnictwa Ukrainy, Mołdawii i Gruzji. Stopniowe dostosowywanie przepisów do dorobku prawnego UE w dziedzinie lotnictwa odbywa się za pośrednictwem obowiązujących umów lotniczych.

Wzmocnienie **korytarzy solidarnościowych** jako stałych połączeń i inwestycje w te korytarze również wnoszą istotny wkład w tym zakresie, obok szeregu innych inicjatyw w sektorze transportu, takich jak udział krajów objętych procesem rozszerzenia w pracach agencji UE i unijnych programach w dziedzinie transportu. **Pogłębiona współpraca celna** może ułatwić stopniową integrację z unią celną. Lepsza łączność ułatwi również mobilność wojskową. Za pośrednictwem różnych inicjatyw w ramach strategii Global Gateway, w tym planów gospodarczo-inwestycyjnych, agendy cyfrowej dla Bałkanów Zachodnich i ram inwestycyjnych dla Ukrainy będących częścią Instrumentu na rzecz Ukrainy, UE uruchamia już teraz znaczne inwestycje publiczne i prywatne w celu wsparcia transformacji cyfrowej krajów kandydujących i potencjalnych kandydatów (a w przypadku Ukrainy – jej odbudowy i modernizacji).

Ponadto UE rozpoczęła proces włączania Ukrainy i Mołdawii do unijnego obszaru roamingu, ułatwiając jednocześnie dobrowolne porozumienia roamingowe między operatorami telekomunikacyjnymi w UE a operatorami na Bałkanach Zachodnich, w Ukrainie i w Mołdawii, a także przygotowuje regionalną umowę roamingową, która przyczyni się do obniżenia cen roamingu w regionie Partnerstwa Wschodniego w najbliższych latach nawet o 87 %.

Inne ważne inicjatywy obejmują strategiczne partnerstwo UE-Ukraina w zakresie surowców krytycznych, które mogłoby posłużyć za przykład dla podobnych partnerstw z innymi krajami objętymi procesem rozszerzenia.

ii) Wypełnianie naszych zobowiązań w dziedzinie klimatu i środowiska

Korzyści i wyzwania

Ponieważ coraz więcej państw przyłącza się do ambitnych zobowiązań i dorobku prawnego UE w dziedzinie klimatu i środowiska, rozszerzona Unia **przyczyni się do przeciwdziałania zmianie klimatu i utracie różnorodności biologicznej**, w szczególności poprzez rozszerzenie wysiłków UE na rzecz dekarbonizacji. Kraje objęte procesem rozszerzenia mają duży potencjał w zakresie energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej oraz są źródłem ważnych zasobów naturalnych i różnorodności biologicznej.

Wdrażanie ambitnego zielonego programu działań UE będzie również wiązało się z **wyzwaniami**. Szereg krajów objętych procesem rozszerzenia posiada wysoce zanieczyszczające gałęzie przemysłu, niewydajną infrastrukturę gospodarki wodnej i gospodarowania odpadami, wykorzystuje do produkcji energii elektrycznej w znacznym stopniu węgiel oraz charakteryzuje się wysokim profilem emisji gazów cieplarnianych i wysokim poziomem zanieczyszczenia powietrza. Jednocześnie kraje te mają duży potencjał w zakresie energii odnawialnej (zwłaszcza energii słonecznej i wiatrowej) i w zakresie ograniczenia zanieczyszczeń dzięki wprowadzeniu nowoczesnych technologii redukcji emisji. Należy przyspieszyć w nich zieloną transformację, w szczególności rozwój odnawialnych źródeł energii na lądzie i na morzu. Ich zasoby przemysłowe i zasoby budynków będą wymagały renowacji, aby zwiększyć ich efektywność energetyczną i ułatwić sprawiedliwe odejście od gospodarki opartej na węglu. Konieczne będą znaczne wysiłki w celu przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym i osiągnięcia zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz zrównoważonego wykorzystania zasobów. Będzie to wymagało odpowiednich inwestycji, mając zwłaszcza na uwadze uwzględnienie wpływu na konkretne regiony, sektory i pracowników.

Włączenie nowych krajów do unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji stanowiłoby ważne narzędzie służące dekarbonizacji ich gospodarek i pozyskiwania finansowania krajowego niezbędnego do transformacji. W ramach przeglądów będzie należało ocenić wpływ wzrostu zarówno podaży uprawnień, jak i popytu na uprawnienia na poziomy opłat za emisję gazów cieplarnianych.

Kwestie do uwzględnienia w zbliżających się przeglądach polityki

W tym kontekście w przeglądach polityki należałoby zbadać, w jaki sposób najlepiej wspierać kraje objęte procesem rozszerzenia w dostosowywaniu się do polityki klimatycznej

i ekologicznej polityki przemysłowej UE. Przedmiotem analizy byłaby też kwestia, w jakim stopniu polityka klimatyczna i ekologiczna polityka przemysłowa UE może sprostać nowym wyzwaniom, a jednocześnie zachować poziom ambicji naszych celów i zapewnić przewidywalność. Ponadto przeglądy polityki powinny odpowiedzieć na pytanie, czy i w jakim zakresie nowe państwa członkowskie potrzebowałyby specjalnego wsparcia finansowego, aby UE pozostała na dobrej drodze do wypełnienia swoich zobowiązań w zakresie klimatu i szerszych zobowiązań środowiskowych.

Transformacja ekologiczna przemysłu w krajach objętych procesem rozszerzenia powinna korzystać z europejskiego otoczenia biznesowego sprzyjającego wzrostowi gospodarczemu, które jest ukierunkowane na rozwój i wykorzystanie czystych technologii oraz wysoką efektywność energetyczną i zasobooszczędność. Wymaga to tworzenia odpowiednich zachęt i zadbania o właściwą proporcję inwestycji sektora prywatnego i publicznego.

I wreszcie przeglądy polityki mogłyby posłużyć do przeanalizowania niektórych kluczowych czynników, takich jak inwestycje publiczne i prywatne niezbędne do rozwoju potencjału w zakresie energii ze źródeł odnawialnych, zielonych innowacji lub umiejętności.

Stopniowa integracja

Niektóre wyzwania dotyczące klimatu i energii związane z rozszerzeniem są już łagodzone dzięki wysiłkom na rzecz transformacji prowadzonym w krajach objętych procesem rozszerzenia w ramach różnych inicjatyw.

Jako umawiające się strony **Wspólnoty Energetycznej** Bałkany Zachodnie, Ukraina, Mołdawia i Gruzja przyjęły wiążące cele w zakresie energii i klimatu na 2030 r., dostosowane do ambicji UE, oraz przygotowują swoje krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu, które mają być gotowe na czerwiec 2024 r., co przyczyni się do ich stopniowej integracji z unijnym rynkiem energii.

Trwają również prace nad ustalaniem opłat za emisję gazów cieplarnianych, w tym niezbędnych ram monitorowania emisji gazów cieplarnianych.

Ponadto **Zielony program działań dla Bałkanów Zachodnich**, mający na celu dostosowanie tego regionu do ambitnych celów Zielonego Ładu, ułatwia reformy regulacyjne i inwestycje w tym regionie, w szczególności w obszarach transformacji energetycznej, zrównoważonej mobilności, usuwania zanieczyszczeń powietrza, wody i gleby, gospodarki o obiegu zamkniętym, ochrony różnorodności biologicznej i odbudowy ekosystemów czy też zrównoważonej produkcji żywności.

Aby wesprzeć te wysiłki, **UE mobilizuje, promuje i przyspiesza inwestycje prywatne i publiczne** w transformację ekologiczną za pośrednictwem swoich planów gospodarczo-inwestycyjnych dla Bałkanów Zachodnich i dla Partnerstwa Wschodniego, Instrumentu na rzecz Ukrainy, nowego planu wzrostu gospodarczego dla Bałkanów Zachodnich, pakietu wsparcia energetycznego dla Bałkanów Zachodnich oraz Grupy Wysokiego Szczebla ds. Tworzenia Gazowych Połączeń Międzysystemowych w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej, których głównym punktem ciężkości są na przykład odnawialne źródła energii, inicjatywa „Fala renowacji” służąca efektywności energetycznej, krajowa i transgraniczna infrastruktura, transformacja energetyczna (w szczególności odejście od węgla) oraz

dostosowanie regulacyjne. Aby zapewnić maksymalną skuteczność, należy jeszcze bardziej zwiększyć udział krajów objętych procesem rozszerzenia w pracach agencji UE i unijnych programach w tej dziedzinie.

Wsparcie UE odgrywa również zasadniczą rolę we wzmacnianiu sektora energetycznego Mołdawii i Ukrainy, dostarczaniu sprzętu na wypadek awarii energetycznych, ułatwianiu integracji tych krajów z unijnym rynkiem energii i unijną platformą energetyczną. Przyczyniło się to do zmniejszenia zależności energetycznej Mołdawii od Rosji. Kolejnym przykładem wsparcia UE jest kabel elektroenergetyczny, który stanowi połączenie Gruzji z pozostałą częścią Europy.

iii) Poprawa jakości, bezpieczeństwa i ochrony żywności dzięki konkurencyjnemu i zrównoważonemu sektorowi żywnościowemu

Korzyści i wyzwania

Jednym z kluczowych wyzwań przyszłego rozszerzenia będzie wzmocnienie zdolności wspólnej polityki rolnej UE do **wspierania zrównoważonego i konkurencyjnego modelu produkcji rolno-spożywczej**, przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeb rolników i rybaków zarówno w obecnych, jak i przyszłych państwach członkowskich, a także różnorodności modeli rolnictwa w większej Unii. Będzie trzeba zarządzać tymi kwestiami w taki sposób, aby chronić rynek wewnętrzny, wspólną politykę rolną (WPR) oraz wspólną politykę rybołówstwa (WPRyb) bez powodowania nadmiernych wstrząsów ani poważnych zakłóceń w osiąganiu celów politycznych UE.

Ukraina jest jednym z najważniejszych światowych producentów żywności, zwłaszcza na rynku zbóż. Jej integracja z UE pomoże zapewnić Unii bezpieczeństwo żywnościowe i pozycję w światowym handlu produktami rolnymi, ale należy zwrócić przy tym należytą uwagę na wielkość i strukturę jej produkcji rolnej.

Cele WPR pozostaną aktualne także w rozszerzonej Unii. Rozszerzenie będzie wymagało dogłębnej oceny jego długoterminowych skutków dla rentowności i trwałości polityki rolnej w UE 30+, z należyтым uwzględnieniem wielkości i struktury gospodarstw rolnych, struktury rolnictwa w każdej z gospodarek, w połączeniu z różnorodnością modeli rolnictwa, a także z uwzględnieniem długoterminowych wyzwań społeczno-gospodarczych i środowiskowych, przed którymi stoi ten sektor. Zasadnicze znaczenie będzie miało zapewnienie równych warunków działania w sektorze rolnym dla obecnych i przyszłych państw członkowskich.

Kwestie do uwzględnienia w zbliżających się przeglądach polityki

W ramach przeglądów polityki zostanie zbadana zdolność krajów kandydujących i potencjalnych kandydatów do stosowania przepisów UE dotyczących systemów bezpośredniego wsparcia dla gospodarstw rolnych oraz do wdrażania wspólnej organizacji rynków różnych produktów rolnych i produktów rybołówstwa. Należało będzie w pełni uwzględnić rolę rolnictwa i rybołówstwa dla jakości życia na obszarach wiejskich i przybrzeżnych, ich wpływ na środowisko oraz ogólny wkład w zrównoważony rozwój społeczności lokalnych.

Przeglądy polityki posłużą również do przeanalizowania sposobów zapewnienia pełnej zgodności oraz skutecznego i spójnego stosowania innych powiązanych polityk, które gwarantują wysokie normy bezpieczeństwa i jakości w obszarach takich jak bezpieczeństwo żywności, środki sanitarne i fitosanitarne, zdrowie i dobrostan zwierząt, środowisko itp.

Stopniowa integracja

Proces stabilizacji i stowarzyszenia **Balkanów Zachodnich** określa wspólne cele polityczne i gospodarcze – w tym w odniesieniu do sektora rolnego – wspierane w ramach instrumentów gospodarczych i finansowych towarzyszących procesowi transformacji. Region ten korzysta również z finansowania w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, w tym w zakresie zrównoważonego rolnictwa i agrobiznesu na obszarach wiejskich.

Podobnie jest w przypadku **Gruzji, Mołdawii i Ukrainy**, w których wdrażanie układów o stowarzyszeniu wzmacnia reformy rolnictwa i bezpieczeństwa żywności poprzez harmonizację przepisów i aktywne wsparcie dla rolników i przedsiębiorstw. Także rozwój szybkiego i przystępnego cenowo internetu na obszarach wiejskich jest ważnym czynnikiem umożliwiającym rozwój obszarów wiejskich.

iv) Tworzenie warunków do konwergencji społecznej, gospodarczej i terytorialnej

Korzyści i wyzwania

Członkostwo w unii gospodarczej przynosi obywatelom i gospodarce wymierne korzyści, takie jak obniżenie kosztów transakcji, pobudzenie inwestycji, handel wewnątrzregionalny, wzrost gospodarczy i wzmocnienie praw socjalnych. Zapewnia ono również dostęp do większych i bardziej zróżnicowanych rynków finansowych, co zmniejsza koszty finansowania, a dla konsumentów oznacza większy wybór i niższe ceny.

Ponadto wspólna waluta w unii walutowej eliminuje wahania kursów i związane z nimi koszty transakcji zarówno dla przedsiębiorstw, jak i obywateli. Rozszerzenie unii gospodarczej i walutowej o nowych członków przyczyniłoby się również do zwiększenia odporności gospodarczej całej UE, gdyż ułatwiłoby tworzenie zróżnicowanych transgranicznych łańcuchów wartości. Pomogłoby również wzmocnić rolę UE i euro w gospodarce światowej.

Udana integracja w unii gospodarczej i walutowej wymaga **konwergencji gospodarczej i społecznej** oraz skutecznej **koordynacji procesu kształtowania polityki gospodarczej i społecznej** między państwami członkowskimi, tak by zmaksymalizować możliwości, jakie unia ta stwarza, oraz nie dopuścić do wystąpienia znacznych dysproporcji na poziomie krajowym lub regionalnym ani do negatywnych efektów zewnętrznych w przypadku niekorzystnych wstrząsów gospodarczych. Podstawę konwergencji społecznej stanowią normy minimalne w zakresie ochrony pracowników określone w dorobku prawnym UE i Europejskim filarze praw socjalnych, a także dobre stosunki pracy. W szczególności dobrze funkcjonujące struktury i instytucje rynku pracy, skuteczne systemy ochrony socjalnej i silny dialog społeczny będą miały kluczowe znaczenie dla zapewnienia spójności rozszerzonej Unii, która nikogo nie pozostawia w tyle i wszystkim zapewnia równe warunki działania.

Rozszerzenie będzie miało znaczący wpływ na **unijną politykę spójności**. Polityka ta skutecznie potęguje korzyści, jakie wynikają z jednolitego rynku, a przy tym zmniejsza dysproporcje terytorialne i stymuluje pozytywną konwergencję społeczno-gospodarczą między państwami członkowskimi i regionami. Cele unijnej polityki spójności pozostają aktualne w szerszej Unii, zarówno w przypadku obecnych, jak i przyszłych państw członkowskich. Wyzwaniem dla absorpcji i jakości inwestycji będą jednak ograniczone zdolności administracyjne organów wykonawczych i beneficjentów w krajach kandydujących i potencjalnych kandydatach. Poprawa tych zdolności dzięki pomocy technicznej, okresom stopniowego wprowadzania i innym środkom – takim jak szkolenia – będzie miała kluczowe znaczenie dla zapewnienia, aby unijne wsparcie skutecznie przyczyniało się do pozytywnej konwergencji społeczno-gospodarczej i terytorialnej oraz dla zagwarantowania ochrony interesów finansowych Unii. Podobnie jak w przypadku poprzednich rozszerzeń, istnieje potrzeba kompleksowej refleksji na temat przyszłości polityki spójności w UE.

Wreszcie rozszerzenie **dorobku prawnego UE w dziedzinie podatków** na nowe kraje przyniosłoby wyraźnie korzyści obywatelom i przedsiębiorstwom, gdyż pobudzałoby działalność transgraniczną i handel w UE i zapewniałoby **równe warunki działania**. Obowiązujący w Radzie wymóg jednomyślności w kwestiach podatkowych będzie jednak w powiększonej Unii jeszcze większym wyzwaniem, co skłania do rozważenia głosowania większością kwalifikowaną w tym obszarze. To samo dotyczyłoby niektórych aspektów polityki UE w innych dziedzinach (np. elementów polityki społecznej).

Kwestie do uwzględnienia w zbliżających się przeglądach polityki

Aby stawić czoła wyzwaniom związanym z **zarządzaniem polityką konwergencji gospodarczej i społecznej w szerszej grupie państw członkowskich**, w ramach przeglądów polityki trzeba będzie rozważyć m.in. możliwości likwidacji luk w przepisach i w egzekwowaniu prawa (np. w dziedzinie polityki gospodarczej i fiskalnej, swobody przemieszczania się, koordynacji zabezpieczenia społecznego, prawa pracy, ochrony konsumentów, bezpieczeństwa i higieny pracy). Jakkolwiek należy zagwarantować poszanowanie podstawowej wartości, jaką jest swoboda przemieszczania się, to konieczne będą dodatkowe środki, aby zmniejszyć ryzyko dumpingu socjalnego lub drenażu mózgów i depopulacji. Z tego względu niezwykle ważne jest wczesne zaangażowanie partnerów społecznych z przyszłych państw członkowskich, m.in. na etapach dostosowywania istniejących przepisów, przyjmowania przepisów i ich egzekwowania.

Stopniowa integracja

W UE koordynacja polityki gospodarczej i społecznej odbywa się w ramach europejskiego semestru. Zalecenia dla poszczególnych krajów, zaproponowane w jego kontekście przez Komisję Europejską i przyjęte przez Radę, stanowią również podstawę wsparcia finansowego udzielanego za pośrednictwem Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) w ramach NextGenerationEU.

Od 2015 r. procedura wzorowana na europejskim semestrze jest stosowana w krajach objętych procesem rozszerzenia: wszystkie kraje kandydujące i wszyscy potencjalni kandydaci przedkładają Komisji Europejskiej roczne programy reform gospodarczych, służących przede

wszystkim zwiększeniu konkurencyjności i poprawie warunków niezbędnych do wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu i tworzeniu miejsc pracy. Programy te są oceniane przez Komisję Europejską i Europejski Bank Centralny oraz omawiane przez Radę Ministrów z krajami objętymi procesem rozszerzenia. W przyszłości można by rozważyć większe wzajemne dostosowanie tych dwóch procesów.

W przypadku Bałkanów Zachodnich programy reform gospodarczych będą odnosić się głównie do ram makrofiskalnych i będą uzupełniane o programy reform związane z nowym Instrumentem Wsparcia Reform i Wzrostu Gospodarczego na Bałkanach Zachodnich. W każdym programie reform określony zostanie szereg reform o priorytetowym znaczeniu, podzielonych na wymierne kroki, które zarazem będą stanowić warunki płatności.

W przypadku Ukrainy głównym narzędziem realizacji instrumentu jest Plan Ukrainy. Określa się w nim priorytety rządu, kolejność najważniejszych reform i obszary stanowiące priorytety inwestycyjne. Elementy te będą stymulować wzrost gospodarczy i zwiększać odporność, ułatwią integrację Ukrainy na jednolitym rynku oraz zagwarantują stopniowe dostosowanie jej ustawodawstwa do dorobku prawnego UE.

Ponadto **pomoc przedakcesyjna** – która może mieć formę dotacji, inwestycji infrastrukturalnych lub pomocy technicznej mającej ułatwić przeprowadzenie reform politycznych, społecznych i gospodarczych – wspomaga kraje kandydujące i potencjalnych kandydatów w transformacji ich społeczeństw, systemów prawnych i gospodarek. Dzięki temu społeczeństwa funkcjonują w sposób coraz bliższy wartościom i standardom Unii Europejskiej, co pozwoli im dobrze prosperować w unii gospodarczej po akcesji oraz współuczestniczyć w budowaniu odporności gospodarczej całej UE. Wiele krajów objętych procesem rozszerzenia jest już stowarzyszonych z odpowiednimi programami UE, czego przykładem jest komponent „Zatrudnienie i innowacje społeczne” w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Kraje objęte procesem rozszerzenia należy w większym stopniu angażować w prace agencji UE działających w tym obszarze, zwłaszcza we współpracę z Europejskim Urzędem ds. Pracy i Europejską Agencją Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy.

Współpraca terytorialna, obejmująca programy współpracy transgranicznej i transnarodowej, już umożliwia krajom objętym procesem rozszerzenia współpracę z sąsiednimi państwami członkowskimi UE w kluczowych sektorach społecznych i gospodarczych (m.in. w zakresie połączeń transgranicznych, a także działań ułatwiających kontakty międzyludzkie). Przykładem mogą być strategie makroregionalne UE na rzecz regionów Morza Adriatyckiego i Jońskiego oraz Dunaju, Wspólna agenda morska dla Morza Czarnego lub programy transgraniczne Interreg, które są realizowane z Ukrainą i Mołdawią i na które w 2023 r. przeznaczono dodatkowe środki.

v) Realizacja daleko idących zobowiązań w dziedzinie bezpieczeństwa, zapewnienie zarządzania migracją i granicami

Korzyści i wyzwania

W coraz trudniejszej sytuacji geopolitycznej większa Unia z większą liczbą ludności będzie się bardziej **liczyć w sprawach światowych i na forach wielostronnych**, o ile będzie

w stanie działać w sposób jednolity, szybki i zdecydowany. Ta zewnętrzna jedność i zdolność do działania wymaga w pierwszym rzędzie ogólnej wspólnej wizji oraz znacznej zgodności analiz i poglądów państw członkowskich. Większa Unia może jednak, przynajmniej na początku, oznaczać większe zróżnicowanie interesów i planów w zakresie polityki zewnętrznej.

Nowe państwa członkowskie będą się przyczyniać do **dodatkowych zobowiązań w dziedzinie bezpieczeństwa** oraz z nich korzystać: na podstawie art. 222 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) członkowie Unii Europejskiej muszą działać wspólnie w duchu solidarności, jeżeli któryś z nich stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego, kampanii hybrydowej lub ofiarą klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka. Ponadto, na podstawie art. 42 ust. 7 TUE, w przypadku gdy jakiegokolwiek państwo członkowskie stanie się ofiarą napaści zbrojnej na jego terytorium, pozostałe państwa członkowskie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych.

Rozszerzona Unia nie powinna nieść za sobą nowych wyzwań w postaci **nierozstrzygniętych sporów dwustronnych**. UE będzie się nadal przyczyniać do ich rozwiązania oraz działać na rzecz stosunków dobrosąsiedzkich jako zasadniczego elementu procesu rozszerzenia. Wprowadzić trzeba specjalne uregulowania i **nieodwołalne zobowiązania** w celu zapewnienia, by kraje przystępujące nie były w stanie blokować przystąpienia innych kandydatów.

Rozszerzenie oznacza, że granice zewnętrzne nowych członków staną się granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej. Częścią procesu akcesyjnego musi więc być także solidne i skuteczne zarządzanie granicami zewnętrznymi. Nowe granice rozszerzonej Unii mogą też oznaczać korzyści w postaci nowych zasobów i doświadczeń w dziedzinie bezpieczeństwa, które mogą być korzystne dla Unii, zwłaszcza jeżeli chodzi o jej stale rozwijany wymiar bezpieczeństwa i obrony.

Większa Unia oznaczać będzie nowe wyzwania w zakresie ochrony i kontroli granicy zewnętrznej UE w przypadku zarówno towarów, jak i osób. Do wyzwań tych należy zwalczanie przestępstw transgranicznych i handlu narkotykami, zapobieganie nielegalnej migracji i przemytowi migrantów, walka z handlem ludźmi, instrumentalnym traktowaniem migrantów do celów politycznych oraz handlem bronią i innymi niebezpiecznymi lub nielegalnymi towarami.

Bezpieczeństwo wewnętrzne, a w szczególności skuteczne zapobieganie terroryzmowi i poważnej i zorganizowanej przestępczości oraz zwalczanie tych zjawisk, to warunek konieczny funkcjonowania demokracji i swobody wykonywania praw podstawowych. Obejmuje to też środki przeciwdziałania cyberprzestępstwom i praniu pieniędzy oraz zapobieganie handlowi ludźmi i jego zwalczanie. Poważna i zorganizowana przestępczość często wiąże się też z korupcją i podważaniem instytucji państwowych. Zwiększone wspólne działanie na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego jest zasadniczym warunkiem udanego przystąpienia do Unii, a jednocześnie czynnikiem zwiększającym bezpieczeństwo wewnętrzne całej UE.

Ponadto do pełnego przystąpienia do **strefy Schengen bez kontroli na granicach wewnętrznych** wymagane jest pełne wdrożenie dorobku Schengen, jak również jego środków towarzyszących dotyczących spójnej i skutecznej polityki bezpieczeństwa oraz zarządzania migracją i granicami. Konieczne będzie rozważenie praktycznych sposobów zapewnienia takiej spójności w rozszerzonej Unii.

W przypadku migracji większa Unia będzie w stanie lepiej stosować podejście do zarządzania migracjami uwzględniające całe szlaki migracyjne oraz w większym stopniu przyczyniać się do globalnego podziału odpowiedzialności za migrację i ochronę. Bałkany Zachodnie, będące obecnie regionem tranzytu do UE, są już kluczowym partnerem we wspólnych wysiłkach zapewniających skuteczne zarządzanie migracjami i wspólne rozwiązywanie takich problemów jak przemyt migrantów i nielegalna migracja. Do skutecznego zarządzania migracjami niezbędne jest dalsze wzmacnianie systemów migracyjnych i azylowych w tym regionie zgodnie z kompleksowym podejściem zapisanym w pakiecie o migracji i azylu, w szczególności z pomocą agencji UE, oraz zapewnienie dostosowania polityki wizowej do obowiązującej w UE.

Kwestie do uwzględnienia w zbliżających się przeglądach polityki

Na arenie międzynarodowej większa Unia musi pozostać otwarta i odporna, odnosić sukcesy gospodarcze oraz być wiarygodnym partnerem. Prawdziwie geopolityczna UE musi być w stanie bronić swoich wartości oraz zachować otwartą strategiczną autonomię i stabilność, a jednocześnie móc działać we własnym interesie w wymiarze globalnym.

Kluczowe w tym celu są jedność UE i szybkie podejmowanie decyzji. W przeglądach polityki należy zbadać wiarygodność Unii i jej zdolność do działań zewnętrznych, dla której decydujące znaczenie ma **efektywne podejmowanie decyzji**. Obecnie różne obszary działań zewnętrznych UE podlegają różnym mechanizmom podejmowania decyzji, co niesie za sobą wyzwania w tych obszarach działań zewnętrznych, w których obowiązuje zasada jednomyślności w Radzie, w szczególności we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. W Unii złożonej z ponad 30 państw członkowskich stwarza to ryzyko zbyt powolnego, reakcyjnego i defensywnego działania, dającego strategicznym konkurentom przestrzeń do pogłębiania podziałów między państwami członkowskimi.

Komisja i Wysoki Przedstawiciel wielokrotnie zwracali na to uwagę i apelowali o wykorzystanie **obowiązujących postanowień Traktatu o Unii Europejskiej w celu przejścia na głosowanie większością kwalifikowaną** w niektórych kluczowych obszarach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa przez uruchomienie tzw. klauzul pomostowych. W międzyczasie Komisja zwracała uwagę, że państwa członkowskie powinny korzystać z tzw. konstruktywnego wstrzymania się od głosu na podstawie art. 31 ust. 1 TUE, w przypadkach gdy ich odosobnione stanowisko w danej sprawie mogłoby zablokować jednomyślność w Radzie. Wszystkie te możliwości powinny być w pełni wykorzystywane na długo przed kolejnym rozszerzeniem i bez względu na nie.

Stopniowa integracja

Konieczne będą stałe działania zmierzające do większej zbieżności geostrategicznych wizji, interesów i priorytetów UE. Kraje objęte procesem rozszerzenia muszą – przed

przystąpieniem – przyjąć i promować wartości UE w sposób stanowczy i jednoznaczny. Już teraz, przed przystąpieniem, powinny stopniowo dostosowywać swoją politykę do unijnej wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), z uwzględnieniem środków ograniczających. Choć szereg państw kandydujących i potencjalnych kandydatów już obecnie zapewnia konsekwentne i pełne dostosowanie, to inne kraje muszą w trybie priorytetowym poprawić swoje wyniki, m.in. w zakresie sankcji, zwłaszcza wobec Rosji i Białorusi. **Zgodność z WPZiB** to zasadniczy sygnał wspólnych wartości i orientacji strategicznej w nowym kontekście geopolitycznym.

W oparciu o trwające zaangażowanie w dziedzinie WPBiO oraz istniejące projekty i programy należy dalej rozwijać zdolności m.in. w zakresie cyberbezpieczeństwa i przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym, w tym zagranicznym manipulacjom informacjami i ingerencjom w informacje. Sposoby na wzmocnienie kolektywnej odporności i bezpieczeństwa Unii w obliczu takich zagrożeń zewnętrznych powinny obejmować zarówno kompleksową ofertę otwartą dla wszystkich, jak i wsparcie dostosowane do konkretnych potrzeb i wniosków. Kraje objęte procesem rozszerzenia powinny dodatkowo starać się o **wczesne włączenie się w inne inicjatywy UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony**, takie jak konkretne projekty wchodzące w zakres stałej współpracy strukturalnej (PESCO) w dziedzinie obrony, oraz w prace Europejskiej Agencji Obrony, jak również programy dotyczące mobilności wojskowej. Ze wszystkimi krajami kandydującymi i potencjalnymi kandydatami zawarto już umowy w sprawie ram udziału, dzięki czemu przyczyniają się one już do misji i operacji zarządzania kryzysowego w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO), a niektóre z takich misji i operacji WPBiO korzystają. W efekcie pomocy, jaką kraje objęte procesem rozszerzenia mogą otrzymać w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju, wzmocnione zostaną ich zdolności wojskowe i obronne do udziału w misjach i operacjach WPBiO.

Uczestnictwo krajów objętych procesem rozszerzenia w badaniach zagrożeń hybrydowych pomoże w opracowaniu odpowiednich ram udzielania wsparcia służącego zwiększeniu odporności na zagrożenia hybrydowe, umożliwiając tym krajom dokonywanie własnych demokratycznych wyborów w sposób wolny od wrogiej ingerencji.

Ponadto do czasu kolejnego rozszerzenia **wymiar obrony Unii zostanie w znacznym stopniu rozwinięty**. Ponieważ Strategiczny Kompas na rzecz bezpieczeństwa i obrony UE znacznie wykracza poza tradycyjną WPBiO, kraje objęte procesem rozszerzenia będą musiały podjąć zobowiązanie do jego wprowadzenia we wszystkich obszarach (działanie, zabezpieczanie, inwestowanie, partnerstwo), w tym w zakresie unijnej zdolności szybkiego rozmieszczania. Gdyby zdecydowały się uczestniczyć w Europejskiej Agencji Obrony, musiałyby być gotowe między innymi do dostosowania swoich krajowych programów w dziedzinie obrony do unijnych priorytetów rozwoju zdolności i skoordynowanego rocznego przeglądu w zakresie obronności. Mogłyby też podjąć decyzję o udziale w PESCO jako uczestniczące państwa członkowskie.

Równolegle, w obecnej konfrontacyjnej sytuacji geopolitycznej **kluczowym priorytetem pozostaną nieustające wysiłki na rzecz wzmocnienia odporności przemysłu kosmicznego i unijnej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego, zgodnie z europejską**

strategią przemysłu obronnego. W konkretnym przypadku Ukrainy wniosek w sprawie Europejskiego programu na rzecz przemysłu obronnego przewiduje traktowanie Ukrainy w możliwie największym stopniu jak państwa członkowskiego. W przyszłości można by rozważyć sposób i warunki rozszerzenia udziału krajów objętych procesem rozszerzenia w innych unijnych programach związanych z przemysłem obronnym. Pomogłoby to uniknąć powielania działań i niepotrzebnych kosztów przy jednoczesnym promowaniu większej interoperacyjności.

W obszarze zintegrowanego zarządzania granicami prace powinny skupiać się nie tylko na zgodności i wdrażaniu prawodawstwa, ale także na rozwijaniu zdolności operacyjnych w zakresie kontroli towarów i osób na granicach zewnętrznych. Do tego konieczne będzie wsparcie UE dla organów policji i straży granicznej, m.in. przez aktywne zaangażowanie unijnych agencji przy ścisłej koordynacji z państwami członkowskimi UE. Już obecnie kraje objęte procesem rozszerzenia intensywnie współpracują ze służbami celnymi i granicznymi państw członkowskich oraz agencjami UE w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych – Eurojustem, Frontexem, Europolem i Agencją UE ds. Azylu – często na podstawie formalnych umów. Przynosi to coraz lepsze wyniki w praktyce. Zasadnicze znaczenie będzie miała modernizacja i cyfryzacja procedur granicznych i celnych. Wszystkie kraje objęte procesem rozszerzenia powinny kontynuować prace nad dostosowaniem się do polityki wizowej UE.

Działania UE będą musiały objąć również wsparcie dla organów wymiaru sprawiedliwości, aby wzmocnić współpracę międzynarodową w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych i ścigania przestępców w sprawach dotyczących przestępczości zorganizowanej, której istotną część stanowi przemyt migrantów i handel ludźmi, bronią i narkotykami. Kontynuować należy współpracę za pomocą udziału w europejskiej multidyscyplinarnej platformie przeciwko zagrożeniom przestępstwami, aby zwalczać najbardziej palące spośród tych zagrożeń oraz rozbijać siatki przestępcze wysokiego ryzyka. Kraje objęte procesem rozszerzenia muszą w dalszym ciągu zdecydowanie wzmacniać **bezpieczeństwo wewnętrzne**, pogłębiając współpracę operacyjną organów ścigania z państwami członkowskimi i agencjami UE.

C. BUDŻET

Dokładny wpływ finansowy rozszerzenia będzie zależał przede wszystkim od tego, kiedy ono nastąpi oraz jaki będzie jego zakres, od wyników negocjacji akcesyjnych, które w dalszym ciągu opierają się na ocenie osiągnięć, a także od dorobku prawnego UE mającego zastosowanie w momencie akcesji. W każdym razie **rozszerzenie należy uwzględnić w opracowywaniu kolejnych wieloletnich ram finansowych (WRF)**, m.in. przez określenie już na tym etapie niezbędnej podstawy prawnej, która umożliwi uwzględnienie w miarę potrzeb wydatków i dochodów związanych z rozszerzeniem UE.

Rozszerzenie nie jest jednak jedyną kwestią, która będzie wywierać presję na przyszły długoterminowy budżet UE. Kluczowe czynniki, jakie trzeba mieć na uwadze, obejmują niestabilną sytuację na świecie, znaczące zagrożenia bezpieczeństwa, wpływ finansowy

odbudowy po pandemii COVID-19 oraz potrzebę ograniczenia krajowych trajektorii budżetowych. Szczególne potrzeby większej Unii nakładają się na konieczność unowocześnienia, uproszczenia i zwiększenia elastyczności budżetu UE, tak by umożliwiał on odpowiednie reagowanie na te wyzwania, a także uwzględniał kluczowe obszary wymagające wspólnych inwestycji, skoordynowanych działań i wspólnych reform, takie jak zielona i cyfrowa transformacja, badania naukowe i innowacje czy bezpieczeństwo i obrona. Elastyczność budżetu UE w ramach jego obecnej struktury jest już na wyczerpaniu.

Rozszerzenie stanowi zatem możliwość – lecz nie automatyczną konieczność – przeglądu stabilności finansowania oraz modernizacji wszystkich kluczowych obszarów polityki i wydatków (rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich, spójność, konektywność, migracja i zarządzanie granicami itp.). Niezależnie od sytuacji związanej z rozszerzeniem polityka i programy UE w różnych dziedzinach mogą wymagać przemodelowania na potrzeby kolejnych WRF. Przegląd ten powinien też obejmować określone unijne instrumenty wydatkowe, które obecnie nie są objęte WRF i budżetem UE.

Przy opracowywaniu przyszłych unijnych programów wydatków należy jednak mieć na uwadze przyszłe rozszerzenie.

Aby UE była na nie gotowa, konieczne jest zreformowanie unijnego systemu zasobów własnych, który w najbardziej wiarygodny sposób pozwala sprostać wpływowi finansowemu wysiłków na rzecz odbudowy i wdrażania priorytetów UE (w szczególności chodzi o spłatę pożyczek zaciągniętych w ramach NextGenerationEU oraz finansowanie Społecznego Funduszu Klimatycznego) przy jednoczesnym łagodzeniu wpływu na budżety poszczególnych państw. Należy również mieć na względzie dodatkowe, choć początkowo skromne, wkłady nowych państw członkowskich. Ponadto wkłady finansowe państw trzecich, które mają dostęp do jednolitego rynku i w nim uczestniczą (państwa EOG-EFTA, Szwajcaria), powinny być współmierne do korzyści, jakie państwa te osiągną z powiększenia się Unii.

Dla krajów objętych procesem rozszerzenia źródłem korzyści będzie nie tylko budżet UE, ale także szerszy wachlarz możliwości finansowania. Przyszłe państwa członkowskie będą mogły korzystać z poszerzonej wiedzy fachowej i zwiększonej zdolności finansowej Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego oraz z pomocy innych partnerów finansowych UE w ramach Drużyny Europy.

UE dysponuje utrwalonym i wypróbowanym zestawem narzędzi finansowych na potrzeby akcesji, który pomaga częściowo złagodzić wpływ rozszerzenia na budżet. Narzędzia te obejmują pułapy, okresy stopniowego wprowadzania, należyte uwzględnienie efektów statystycznych, zwiększone wykorzystanie inżynierii finansowej, a także klauzule hamulca bezpieczeństwa i zabezpieczenia dla obecnych państw członkowskich.

Równolegle trzeba będzie też przeanalizować **możliwe sposoby dostosowania narzędzi przedakcesyjnych, takich jak instrument przedakcesyjny, by lepiej przygotować partnerów do przystąpienia** oraz późniejszego stopniowego wdrażania unijnych programów i instrumentów. Niektóre nowe elementy już wprowadzone w ramach WRF na lata 2021–

2027¹ mogą być pomocne przy opracowywaniu przyszłych narzędzi przedakcesyjnych. W przypadku Ukrainy będzie trzeba w szczególności uwzględnić w tym kontekście wsparcie międzynarodowe na odbudowę i rekonstrukcję.

D. SPRAWOWANIE RZĄDÓW

Od 2022 r., szczególnie w następstwie Konferencji w sprawie przyszłości Europy, w Parlamencie Europejskim, Radzie, państwach członkowskich, ośrodkach analitycznych i na uczelniach prowadzone są rozważania na temat **reform instytucjonalnych UE**. W związku z perspektywą rozszerzenia debata ta stała się ponownie pilnie potrzebna.

Jak dotąd nie osiągnięto porozumienia co do najlepszego podejścia do tej kwestii. Słysząc głosy nawołujące do reformy obecnych Traktów UE, szczególnie w Parlamencie Europejskim, natomiast inne sugerują szczegółowe dostosowania przez uruchomienie niewykorzystanych jak dotąd możliwości przewidzianych w Traktatach. Inni uważają z kolei, że Traktaty opracowano z uwzględnieniem możliwości rozszerzenia Unii, więc nie wymagają one zmian.

Komisja stwierdziła wprawdzie, że popiera zmianę Traktatów – „w razie potrzeby i tam, gdzie jest to konieczne” – ale uważa, że system sprawowania rządów UE można szybko usprawnić przez **wykorzystanie w pełni potencjału Traktatów w obecnej formie**.

Zdolność UE do działania podlega dyskusji już teraz, kiedy Unia liczy 27 państw członkowskich. Odnosi się to w szczególności do **zasady jednomyślności stosowanej w głosowaniach w Radzie**. Większość decyzji w Radzie podejmuje się obecnie większością kwalifikowaną, ale w niektórych obszarach Rada musi stanowić **na zasadzie jednomyślności** – tak jest np. w przypadku polityki podatkowej, polityki zagranicznej i niektórych kwestii społecznych. W większej Unii o jednomyślność będzie jeszcze trudniej i wzrośnie ryzyko blokowania decyzji przez jedno państwo członkowskie.

Traktaty już przewidują „**klauzule pomostowe**”² umożliwiające odejście w Radzie **od głosowania na zasadzie jednomyślności na rzecz głosowania większością kwalifikowaną** w kluczowych obszarach. Uruchomienie tych klauzul wymaga jednomyślnej decyzji Rady Unii Europejskiej albo Rady Europejskiej. W 2018 i 2019 r. Komisja przedstawiła konkretne propozycje zmierzające w tym kierunku w takich dziedzinach, jak polityka zagraniczna, podatki, polityka społeczna, energetyka i polityka klimatyczna. Pozostawiono je jednak bez dalszego biegu. Od tego czasu przedstawiono inne rozwiązania, takie jak nowe klauzule hamulca bezpieczeństwa lub rozszerzenie zasady konstruktywnego wstrzymania się od głosu.

¹ Np. lepsze zorientowanie na wyniki, w tym wsparcie finansowe na realizację reform, warunkowość polityczna itp.

² W Traktatach przewidziane są dwójakiego rodzaju klauzule pomostowe: dwie klauzule ogólne (art. 48 ust. 7 TUE) oraz sześć klauzul szczególnych przewidujących modyfikację sposobu podejmowania decyzji w następujących obszarach: WPZiB (art. 31 ust. 3 TUE); prawo rodzinne mające skutki transgraniczne (art. 81 ust. 3 TFUE); polityka społeczna (art. 153 ust. 2 TFUE); polityka w dziedzinie środowiska (art. 192 ust. 2 TFUE); WRF (art. 312 ust. 2 TFUE) oraz wzmocniona współpraca (art. 333 TFUE).

Niektóre państwa członkowskie sprzeciwiają się odejściu od głosowania na zasadzie jednomyślności na rzecz głosowania większością kwalifikowaną, ponieważ obawiają się izolacji w kwestiach istotnych z punktu widzenia strategicznego interesu narodowego. Komisja uważa, że możliwe jest odejście od zasady jednomyślności bez narażania na szwank strategicznych interesów państw członkowskich. Można w tym celu uruchomić przewidziane w Traktach **klauzule pomostowe, a jednocześnie zastosować odpowiednie i proporcjonalne zabezpieczenia w celu uwzględnienia takich strategicznych interesów narodowych**. W praktyce oznaczałoby to, że decyzji Rady lub Rady Europejskiej o uruchomieniu klauzuli pomostowej mogłyby towarzyszyć konkluzje Rady Europejskiej, przewidujące możliwość powołania się przez jedno lub kilka państw członkowskich na wyjątkowe względy związane z interesem narodowym celem kontynuowania dyskusji z myślą o znalezieniu zadowalającego rozwiązania lub możliwość zwrócenia się przez takie państwo lub państwa do Rady Europejskiej o rozpoznanie danej kwestii.

Traktaty przewidują nie tylko różne metody głosowania, ale też umożliwiają państwom członkowskim **integrację w różnym tempie**. Przykładem może być wzmocniona współpraca, możliwa w szczególności w obszarach kompetencji dzielonych – na przykład w przypadku Prokuratury Europejskiej – czy też klauzule opt-in i opt-out, o ile są przewidziane w Traktatach UE, lub włączenie nowych państw członkowskich do stałej współpracy strukturalnej. Takie **zróżnicowanie** może być częścią rozwiązania w większej Unii liczącej ponad 30 państw członkowskich, opierającego się na wykorzystaniu szeregu narzędzi i mechanizmów dostępnych na podstawie obecnych ram prawnych UE. Te warianty zapewniające elastyczność mogą funkcjonować tylko pod warunkiem, że polityka w kluczowych dziedzinach, a także wszystkie podstawowe zasady i wartości Unii Europejskiej będą w dalszym ciągu podzielane i przestrzegane przez wszystkie państwa członkowskie.

W związku z apelem Rady Europejskiej o przyspieszenie procesu akcesyjnego można by przywrócić się samemu procesowi rozszerzenia. W przypadku **niektórych pośrednich etapów procesu rozszerzenia** można by zbadać możliwość upoważnienia Rady do podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Decyzje o zamknięciu rozdziałów negocjacyjnych powinny być w dalszym ciągu podejmowane jednomyślnie przez wszystkie państwa członkowskie, podobnie jak ostateczna decyzja w sprawie faktycznego przystąpienia nowego członka do Unii Europejskiej.

Ponadto poszerzenie Unii do ponad 30 państw członkowskich rodzi od razu pytania dotyczące **składu instytucji UE**. W przypadku Komisji Europejskiej Traktaty już dopuszczają wybór między mniejszym organem wykonawczym (którego skład odpowiadałby dwóm trzecim liczby państw członkowskich) a utrzymaniem obecnego systemu z jednym członkiem z każdego państwa członkowskiego, za czym dotychczas opowiadała się Rada Europejska.

Poszerzona Unia będzie też nieuchronnie oznaczać **więcej pracy dla instytucji UE w wielu dziedzinach**, począwszy od opracowywania polityki i analiz po wdrażanie, egzekwowanie, należyte zarządzanie finansami i administrację, nie licząc przy tym różnych nowych zadań, jakich Unia podjęła się w ciągu ostatnich kilku lat. Wpływ rozszerzenia będzie też odczuwalny w unijnych agencjach i organach (jak Europol, Frontex, Eurojust, europejskie

urzędy nadzoru) lub sieciach (np. Europejska Sieć Konkurencji, agencje narodowe programu Erasmus+). Trzeba będzie uwzględnić przyszłe obciążenie pracą związane z egzekwowaniem przepisów, jako że ma ono kluczowe znaczenie dla zachowania integralności i funkcjonowania Unii Europejskiej.

3. Podsumowanie

Niniejszy komunikat pokazuje, że większa Unia ma strategiczne znaczenie, gdyż tkwi w niej znaczny potencjał polityczny i gospodarczy, zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Możemy te możliwości zmaksymalizować, o ile będziemy zdolni do identyfikowania obszarów wymagających poprawy, przewidywania konieczności poprawy w przyszłości, a także do określenia jasnej strategii osiągania postępów na równoległych ścieżkach rozszerzenia i reform UE. Komunikat stanowi wkład w dyskusje na temat rozszerzenia prowadzone w instytucjach europejskich i państwach członkowskich.

Daje on początek pracom nad szczegółowymi przeglądami polityki, zapowiedzianymi przez przewodniczącą Ursulę von der Leyen w orędziu o stanie Unii z 2023 r. Komisja przeprowadzi te przeglądy na początku 2025 r. Mogą one mieć różną formę w zależności od sektora i należy brać w nich pod uwagę wkład zainteresowanych stron dotyczący konkretnego wpływu powiększonej Unii na politykę w poszczególnych obszarach. Drugi etap tego procesu mógłby obejmować uwzględnienie wyników przeglądów i opracowanie na ich podstawie propozycji merytorycznych reform w poszczególnych sektorach, w tym przygotowanie przez Komisję wniosku w sprawie kolejnych wieloletnich ram finansowych (WRF).