C/2025/761

11.2.2025 г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет

Потенциални предизвикателства за единния европейски пазар, произтичащи от бъдещото разширяване на Съюза

(становище по собствена инициатива)

(C/2025/761)

Докладчик: **Стоян ЧУКАНОВ**

Съветник	Véronique CHAPPELART
Решение на Пленарната асамблея	18.1.2024 г.
Правно основание	Член 52, параграф 2 от Правилника за дейността
Компетентна секция	„Единен пазар, производство и потребление“
Приемане от секцията	7.11.2024 г.
Приемане на пленарна сесия	4.12.2024 г.
Пленарна сесия №	592
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	193/1/2

1. Заключения и препоръки

1.1. ЕИСК счита разширяването на ЕС за успех и горещо приветства текущата динамика след Декларацията на Съвета от Гранада. На разширяването не се отрежда едно и също равнище на приоритет в целия ЕС, а мненията относно „разширяване или задълбочаване“ на единния пазар се различават в отделните държави членки. Незавършеният единен пазар доведе до 50 % по-нисък растеж на БВП на глава от населението в Европа в сравнение със САЩ за периода 1993—2022 г., което поражда усещане за неотложност и необходимост от бързи реформи, особено в областта на финансовите услуги, енергетиката, телекомуникациите и околната среда. Не само държавите кандидатки трябва да се подготвят за членство, ЕС трябва също да въведе необходимите регулаторни промени преди тяхното присъединяване.

1.2. ЕИСК изразява съжаление, че настоящата разпокъсаност на европейския финансов пазар води до изтичане на капитали и представлява заплаха за глобалната конкурентоспособност на Европа и една от основните пречки за бъдещия процес на финансиране на разширяването. С население от около 60 милиона души (по данни от 2023 г.) страните кандидатки представляват значителен потенциал за инвестиции, икономически възможности и работни места. Очаква се предложеният „Съюз на спестяванията и инвестициите“ да мобилизира частен капитал, да укрепи конкурентоспособността на Европа, да даде тласък на растежа и да стимулира по-висок капацитет за усвояване. Разширяването означава също така по-голям достъп до суровини от критично значение и следователно по-издръжлива и суверенна Европа.

1.3. Като се имат предвид различните равнища на подготовка на отделните страни кандидатки по отношение на адаптирането към правилата на вътрешния пазар и въздействието, което разширяването ще окаже върху новите търговски потоци между местните икономики, ЕИСК отбелязва, че предишното разширяване създаде динамика на печеливши и губещи поради небалансираните икономически възможности за различните видове предприятия в отделните сектори. Поради тази причина ЕИСК настоятелно призовава Европейската комисия и страните кандидатки да вземат предвид и да управляват въздействието на разширяването, за да се избегне повторното възникване на същата динамика, и да обърнат специално внимание на МСП, както в ЕС, така и в страните кандидатки, с цел адекватно разпространение на ползите. С отварянето на пазарите на ЕС по време на процеса на интеграция страните кандидатки следва стриктно да спазват стандартите на ЕС, за да се избегне създаването на потенциални неблагоприятни условия за операторите от държавите — членки на ЕС.

1.4. От предварителния анализ на пазара във връзка с пренасочването на търговските потоци между ЕС и държавите кандидатки става ясно, че разширяването ще донесе нетни печалби за износителите на промишлени стоки и услуги от ЕС, докато някои сектори ще понесат загуби поради по-ниските производствени разходи на някои от новите участници. Социалните реалности в отделните страни кандидатки се различават значително и в краткосрочен план тези различия биха могли да засегнат условията на труд и да предизвикат недоволството на гражданите. ЕИСК призовава за приобщаващ процес на консултации за надлежното компенсиране на потенциалните социални разходи, тъй като процесът на разширяване не се отнася само до съгласуване на политиките.

1.5. Друго изключително важно измерение са съществуващите споразумения за свободна търговия между страните кандидатки и трети държави, които понякога могат да бъдат конкуренти на ЕС на световно равнище, най-вече по отношение на суровините, необходими за конкретни сектори, които понастоящем не са напълно интегрирани в единния пазар. ЕИСК подчертава, че ЕС се нуждае от бързи целенасочени мерки за премахване на някои значителни пречки и за отключване на пълния потенциал на финансовия, телекомуникационния и енергийния сектор, изложени на нарастващ натиск от страна на големите многонационални конгломерати и големите финансови пазари. За да се гарантира всеобхватен подход за защита на критичните отрасли, инфраструктура и технологии на единния пазар, ЕИСК препоръчва привеждане в съответствие с рамката на ЕС за скрининг на преките чуждестранни инвестиции (създадена съгласно Регламент (ЕС) 2019/452) в държавите, обхванати от процеса на разширяване.

1.6. ЕИСК счита, че разширяването следва да бъде в центъра на обсъжданията относно следващата многогодишна финансова рамка (МФР); в това отношение вече бяха предприети някои положителни инициативи, особено по отношение на подкрепата за реформи, но следва да се направи повече, за да се гарантира, че финансовите инструменти на ЕС подкрепят изцяло предприсъединителния процес.

1.7. Разширяването е предизвикателство. Поради това ЕИСК счита, че трябва да се намери нова динамика на процеса в контекста на настоящите извънредни геополитически обстоятелства и нарастващите предизвикателства като изменението на климата и енергийния и екологичния преход. Опитът от последователните кръгове на разширяване показа, че по-тясната интеграция с единния пазар на ЕС и целевата финансова подкрепа не са достатъчни за постигане на ускорено социално-икономическо сближаване. Предизвикателството, свързано със сигурността и отбраната след агресията на Русия срещу Украйна, трябва да бъде разгледано цялостно и трябва да бъде взето предвид в политиките в областта на енергетиката, финансите и киберсигурността. Като се има предвид въздействието върху енергийната сигурност, икономическото развитие и политическата стабилност на икономиките на Западните Балкани, належаща необходимост е да се настоява за промяна в подхода към процеса на присъединяване на Западните Балкани към ЕС, като се предложи поетапно присъединяване към единния пазар на ЕС. ЕИСК счита, че този по-динамичен подход предлага политически ползи и би могъл да възстанови ентусиазма по отношение на процес, който се оказа доста труден по отношение на сроковете и напредъка.

1.8. И накрая, но не на последно място, ЕИСК препоръчва гражданското общество да бъде включено в процеса на разширяване, за да допринесе за задълбочаване на разбирането на гражданите за реформите, необходими за изпълнение на изискванията за членство в ЕС. Това ще спомогне да се гарантира, че интеграцията в ЕС се основава на истинско гражданско участие в обществения дебат. ЕИСК счита, че разширяването следва да бъде неразделна част от европейските решения на глобалните предизвикателства. Разбира се, демократизацията и върховенството на закона са ненарушими принципи, както и основаният на заслуги подход на процеса на разширяване, при който няма кратки пътища. Но в края на краищата хората и от двете страни на границата трябва да бъдат уверени в потенциалните икономически ползи и потенциала за разширяване на просперитета за следващото поколение европейци.

1.9. Освен геостратегическото значение разширяването означава и нови бизнес възможности за европейските дружества, по-голям пазар за предприятията и потребителите, както и по-голям достъп до суровини от критично значение и следователно по-издръжлива и суверенна Европа.

2. **Контекст**

2.1. Когато Жак Делор постави основите на единния пазар (който се основаваше на четирите свободи — свободното движение на хора, стоки, услуги и капитали — и на теориите и принципите на 20-и век), светът се намираше в различно геополитическо и икономическо положение. Разширяването на ЕС предлага възможност за по-нататъшно развитие на потенциала на единния пазар, особено в недостатъчно използвания сектор на услугите.

2.2. Единният пазар беше създаден с цел укрепване на европейската интеграция чрез премахване на пречките пред търговията, гарантиране на лоялна конкуренция, насърчаване на сътрудничеството и солидарността между държавите членки и подобряване на живота на гражданите. Освен това, за да се гарантира, че всички региони могат да се възползват в еднаква степен от пазарните възможности, бяха въведени кохезионни фондове. Добре функциониращият единен пазар е безусловно необходим за стимулиране на повече инвестиции и иновации в Европа, за финансиране на социалната сигурност и качествено образование, както и за предприемане на допълнителни мерки в областта на климата.

2.3. Днес единният пазар продължава да бъде крайъгълен камък на европейската интеграция и ценности, служи като катализатор на растежа, просперитета и солидарността, насърчава централната роля на промишлеността и укрепва социалния диалог за постигане на целите за нулеви нетни емисии. Международната сцена обаче претърпя дълбоки промени. Европа губи своето място в световния ред и драстично изгуби позиции, което подчертава необходимостта от създаване на нов единен пазар. Конкурентоспособността на ЕС намаля, а САЩ и Китай вече изпревариха Съюза по много показатели точно в момента, когато декарбонизацията и цифровият преход проправяха пътя към следващата ера на просперитет.

2.4. Наред с това, с оглед на бъдещото разширяване на ЕС, за да се повиши производителността, е необходимо основните елементи на единния пазар да бъдат актуализирани и приведени в съответствие с неговата нова роля в един свят, който е в процес на структурни трансформации.

2.5. За да се гарантира надежден процес на присъединяване, на организираното гражданско общество трябва да бъде отредена значима роля, което ЕИСК подкрепи непосредствено чрез своята инициатива „Членове от страни кандидатки“ ([1]).

2.6. Както вече беше посочено в предходно становище ([2]), ЕИСК счита, че са необходими инвестиции в социалното, икономическото и териториалното сближаване за постигане на икономически растеж и създаване на работни места в Западните Балкани. ЕИСК препоръчва също така за всички мерки, включени в програмите за реформи, да се определят показатели за резултатите, основани на социалните аспекти и развитието.

3. **Общи бележки**

3.1. ***Представлява ли разширяването на ЕС геостратегически императив?***

3.1.1. Нахлуването в Украйна през 2022 г. промени из основи стратегическата карта на континента. Сега той се пресича от твърда разделителна линия, което на свой ред възобнови процеса на присъединяване на шестте държави от Западните Балкани, които понастоящем са в „чакалнята“ за присъединяване към ЕС. Това означава, че Съюзът вече трябва да се подготви за присъединяването на до девет нови държави членки, включително Грузия.

3.1.2. Наред с това остава нерешен и въпросът с Турция. Въпреки че все още е държава кандидатка, преговорите ѝ с ЕС остават замразени и присъединяването ѝ към него понастоящем не е част от политическия дебат.

3.2. ***Политически и институционални съображения***

3.2.1. Наличието на повече държави членки ще окаже въздействие върху отношенията, които са в основата на процеса на вземане на решения в ЕС — между Съюза и неговите държави членки, между по-големите и по-малките държави и между институциите на Съюза.

3.2.2. Разширяването на ЕС със сигурност ще окаже въздействие върху институционалната рамка на Съюза и ще предизвика промени в политическата динамика.

3.2.3. Ползите от правото на вето ще трябва да се претеглят в политически план спрямо способността на ЕС да взема решения и да действа с квалифицирано мнозинство.

3.2.4. ЕИСК счита, че може да се наложи държавите членки да обмислят как Съюзът ще продължи да функционира с девет допълнителни членове и ако това не е възможно, какви реформи биха били необходими.

3.2.5. Бъдещите разширявания могат да бъдат решени с Договора от Лисабон. Не е необходим нов договор, за да се намали броят на членовете на Комисията до две трети от броя на държавите членки, ако Европейският съвет реши да направи това с единодушие. Някои случаи на налагане на вето в Съвета могат да бъдат премахнати чрез клаузи за преход, които позволяват преминаване от единодушие към квалифицирано мнозинство в Съвета чрез опростена процедура за изменение на Договора. Освен това в член 48, параграф 7 от ДЕС се предвижда обща клауза за преход за премахване на някои случаи на налагане на вето, например в областта на външната политика и политиката на сигурност съгласно член 31, параграф 3 от ДЕС.

([1]) „Проправяне на пътя за присъединяването на Западните Балкани към ЕС“.
([2]) Нов план за растеж и Инструмент за реформи и растеж за Западните Балкани.

3.2.6. Освен методите на гласуване, Договорите позволяват на държавите членки да се интегрират с различна скорост — от засилено сътрудничество (което е възможно в области на споделена компетентност, както в случая на Европейската прокуратура) до „възможност за участие“ и „възможност за неучастие“, когато това е предвидено в Договорите.

3.2.7. Що се отнася до Европейския парламент, 31 от 73-те освободени места на Обединеното кралство бяха запазени свободни за бъдещо разширяване и/или транснационални листи. Те биха били достатъчни за някои от по-малките държави кандидатки, но не и за Украйна, която ще получи брой места, сравними с Полша (52) или Испания (59). И тук обаче ЕИСК счита, че могат да бъдат намерени решения в рамките на Договора от Лисабон.

3.2.8. Възможни са ограничени промени в Договора с цел запазване на способността на Съюза да защитава своите ценности и интереси след разширяването. ЕИСК отбелязва, че по време на кризата с еврото бяха приети и ратифицирани леки изменения на Договора чрез облекчена процедура. Този пример предлага потенциална възможност за важно преосмисляне на определени политики, при необходимост.

3.3. *Необходимост от пълно придържане към критериите от Копенхаген*

3.3.1. От 1997 г. насам зачитането на основополагащите ценности на ЕС — свобода, демокрация и зачитане на правата на човека, достойнството, основните свободи и принципите на правовата държава е условие по Договора за успешно присъединяване към ЕС.

3.3.2. Първият от критериите от Копенхаген задължи предишните кандидати да реформират съдебната си система, да преработят конституцията си и да приемат законодателство срещу корупцията и организираната престъпност, преди присъединяването си.

3.3.3. ЕИСК обаче отбелязва, че тези критерии не действат като гаранция срещу бъдещите предизвикателства пред демокрацията и върховенството на закона. Въпреки че новоустановената (но все пак ограничена) връзка между финансирането от ЕС и спазването на върховенството на закона дава на Съюза по-голямо влияние, ЕИСК изразява съжаление, че все още съществуват нарушения на независимостта на съдебната система и на медиите. Както беше посочено от лауреатите на Нобеловата награда за икономика за 2024 г. Дарон Аджемоглу, Саймън Джонсън и Джеймс Робинсън „обществата със слабо прилагане на върховенството на закона и институции, които експлоатират населението, не генерират растеж или промяна към по-добро“.

3.4. *Преразгледана методология въз основа на поуките, извлечени от предишни разширявания*

3.4.1. ЕС извлече поуки от предишните разширявания и усъвършенства политиката си на разширяване чрез преразгледаната методология за разширяване от 2020 г., с която на държавите кандидатки и потенциалните кандидатки се предлагат по-добри възможности за постепенна интеграция в избрани политики на ЕС (дори преди тяхното присъединяване), като още на ранен етап се определят някои ползи и задължения, произтичащи от членството в ЕС.

3.4.2. Опитът от последователните кръгове на разширяване показа, че по-тясната интеграция с единния пазар на ЕС и целевата финансова подкрепа не са достатъчни за постигане на ускорено социално-икономическо сближаване. За да бъде разширяването успешно, са необходими повече и всеобхватни реформи, за да могат икономиките на държавите кандидатки да се справят с конкурентния натиск на единния пазар и да изградят конкурентоспособни и устойчиви предприятия, които да привличат частни инвестиции.

3.4.3. ЕИСК счита, че всяко развитие на единния пазар трябва да включва истинско социално измерение, което да гарантира социална справедливост и сближаване, като се има предвид, че макар единният пазар да е мощен двигател на растежа и просперитета, той може да бъде и източник на неравенство и бедност, ако ползите от него не са широко споделени или по-лошо, ако води до надпревара за достигане на най-ниски равнища по отношение на социалните стандарти. Силното социално измерение на единния пазар на ЕС насърчава приобщаващия просперитет, като гарантира справедливи възможности, права на работниците и социална закрила, като същевременно допринася за растежа.

3.4.4. ЕИСК счита, че преразгледаната методология следва да се основава на заслугите и да бъде обратима, в съответствие със заключенията на Европейския съвет от 23-24 юни 2022 г. Възможностите, които предлага постепенната интеграция, следва да бъдат използвани, като крайната цел остава членството в ЕС.

3.4.5. За тази цел много от държавите кандидатки вече са асоциирани към съответните програми на ЕС за вътрешния пазар, което им предоставя възможности, подобни на тези на държавите — членки на ЕС.

3.4.6. ЕИСК счита, че успешното разширяване ще изисква също така ЕС и държавите кандидатки ефективно да информират населението си за процеса на присъединяване и да участват в конструктивни дебати със своите граждани относно стратегическото значение и ползите от присъединяването.

3.4.7. Държавите кандидатки вече участват — често като наблюдатели — в подготвителната работа по законодателството и политиките на ЕС. ЕИСК се гордее с активната си роля в тази нова методология. Участието на държавите кандидатки в работата на някои децентрализирани агенции на ЕС има за цел да интегрира стандартите на Съюза в техните системи на ранен етап.

3.4.8. ЕИСК счита също така, че Сърбия и Косово ([3]) следва да нормализират отношенията си като предварително условие за присъединяване.

4. **Конкретни бележки**

4.1. ***Диференциран/постепенен подход***

4.1.1. Инструментите и рамката, които вече уреждат отношенията между ЕС и държавите кандидатки (като споразуменията за стабилизиране и асоцииране със Западните Балкани и споразуменията за асоцииране и свързаните с тях задълбочени и всеобхватни зони за свободна търговия с Украйна, Молдова и Грузия), вече предлагат големи възможности за осигуряване на постепенен преход към членство в ЕС, включително постепенна интеграция в конкретни области на единния пазар.

4.1.2. Ранният и постепенен достъп до единния пазар също така ще позволи на икономическите оператори в държавите кандидатки да продължат да се интегрират в европейските вериги за създаване на стойност. За тази цел могат да бъдат създадени стратегически партньорства в промишлени екосистеми от взаимен интерес (например суровини, батерии, туризъм, кръгова икономика, машини).

4.1.3. Приемането на достиженията на правото в областта на единния пазар е в основата на всяко присъединяване към ЕС. ЕИСК счита, че това повдига въпроса как допълнително да се развие постепенният достъп до единния пазар преди присъединяването, както по отношение на определянето на целевите области, така и на условията за достъп.

4.1.4. За ефективното привеждане в действие на този подход държавите от Западните Балкани следва да се споразумеят за автоматично разширяване на обхвата на правилата на ЕС в конкретна област в рамките на общия регионален пазар, след като дадена държава постигне и потвърди привеждането в съответствие с правилата на ЕС. Това стратегическо действие би премахнало необходимостта от допълнителна междинна процедура за едни и същи правила в региона и по този начин не само би представлявала проактивен подход, който намалява дублиранията, но и би гарантирала по-успешното прилагане на процесите както на общия регионален пазар, така и на единния пазар на ЕС.

4.1.5. ЕИСК счита, че институциите на ЕС ще трябва да решат дали постепенното предоставяне на достъп до засилена интеграция на вътрешния пазар би създало пряко приложими права и задължения в правния ред на Съюза и на страните кандидатки.

4.1.6. ЕИСК не е наясно какви гаранции ще бъдат необходими (по отношение на еднаквото тълкуване, прилагане и изпълнение на достиженията на правото на ЕС) и какви възможности ще има Съюзът да реагира, в случай че дадена страна кандидатка не изпълнява задълженията си. Това е сива зона, която следва да бъде много внимателно проучена. Става въпрос за правната сигурност и доверието на предприятията.

4.1.7. Споразуменията за асоцииране се допълват от допълнителни инициативи.

— Приоритетният план за действие в рамките на задълбочената и всеобхватна зона за свободна търговия с Украйна, който има за цел да предостави на страната достъп до области на единния пазар преди присъединяването, като я включи в зоната на ЕС „роуминг като у дома“; като подготви достъпа ѝ до единната зона за плащания в евро в съответствие с приложимите процедури и изисквания; и като позволи свободното движение на някои промишлени стоки. Подобен план съществува и за Молдова, като понастоящем се въвежда такъв и за Грузия.

([3]) Международният съд постанови, че едностранно обявената независимост на Косово на 17 февруари 2008 г. „не нарушава международното право“.

— Планът за растеж за Западните Балкани стимулира региона да се подготви за членство в ЕС и да ускори необходимите социално-икономически и основни реформи, по-специално като му предоставя предварително някои от ползите от достъпа до единния пазар. Тази инициатива се предприема успоредно с общия регионален пазар на Западните Балкани, който, въз основа на правилата и стандартите на ЕС, има за цел да гарантира икономическата интеграция на региона.

— Тези процеси на постепенна интеграция се подпомагат финансово и от предложения Инструмент за реформи и растеж за Западните Балкани, механизма за Украйна и пакета на ЕС за подкрепа на Молдова.

— Една от целите на новия план за растеж и инструмента за реформи и растеж е да се ускори регионалната икономическа интеграция като трамплин за по-доброто интегриране на икономиките на Западните Балкани в европейските вериги за създаване на стойност и повишаването на тяхната конкурентоспособност. Това на свой ред ще помогне на страните от Западните Балкани да се интегрират безпроблемно в единния пазар на ЕС.

— Засиленото вътрешнорегионално икономическо сътрудничество и търговия, основани на стандартите на ЕС, ще разгърнат неизползвания икономически потенциал на региона, ще повишат конкурентоспособността на предприятията чрез насърчаване на трансграничните производствени вериги и използване на регионалните сравнителни предимства, ще създадат нови работни места, ще доведат до ползи за потребителите и ще привлекат инвеститори, които могат да се възползват от по-голям пазар.

4.1.8. ЕИСК приветства факта, че ранният и постепенен достъп до единния пазар също така ще позволи на икономическите оператори, социалните партньори и гражданското общество в държавите кандидатки да се интегрират в по-голяма степен в европейските вериги за създаване на стойност. За да се повиши ефективността обаче, следва да се установят стратегически партньорства в промишлени екосистеми от взаимен интерес.

4.2. ***Необходимост от преработване на настоящите инструменти за външна и техническа помощ***

4.2.1. ЕИСК счита, че предварителните условия предполагат нов подход на разширяване, който изисква нов инструмент, разработен по различен начин от наличните понастоящем инструменти за външна и техническа помощ. Тази методология не е осъществима в рамките на съществуващия Инструмент за предприсъединителна помощ (ИПП III).

4.2.2. Новият инструмент за външна и техническа помощ следва да засили настоящата финансова помощ по ИПП III с програмите за сътрудничество по Interreg в рамките на политиката на сближаване на ЕС и следва да включва Западните Балкани. ЕИСК подчертава значението на постепенното съгласуване на подкрепата за държавите кандидатки с финансовите инструменти на държавите членки за безпроблемен преход към членство.

4.2.3. Целта на новия Инструмент за реформи и растеж за Западните Балкан е да се подкрепи изпълнението на новия план за растеж и неговите четири стълба чрез значително увеличаване на финансовата помощ. ЕИСК приветства факта, че плащанията ще бъдат обвързани със строги условия по отношение на ключовите реформи, както е посочено в програмата за реформи.

4.2.4. Предложеният инструмент ще обхване периода 2024—2027 г. Той ще предостави финансова подкрепа под формата на заеми (до 4 млрд. евро), безвъзмездна подкрепа (до 2 млрд. евро), както и чрез пряко превеждане на средства към националните бюджети или под формата на финансиране на капиталови инвестиции чрез инвестиционната рамка за Западните Балкани.

4.2.5. Финансовото въздействие на инструмента, съчетано с все още наличните средства по ИПП III за остатъка от МФР за периода 2021—2027 г., има за цел да осигури на Западните Балкани същия интензитет на помощта на глава от населението, както политиката на сближаване средно в ЕС.

4.2.6. Това безпрецедентно увеличение на бюджета следва да отговори на призивите на региона за по-силно социално-икономическо сближаване и да засили посланието, че ползите от по-тясната интеграция с ЕС могат да бъдат усетени преди присъединяването.

Брюксел, 4 декември 2024 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Oliver RÖPKE