Europeiska unionens
officiella tidning

SV
C-serien

C/2025/761

11.2.2025

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

Potentiella utmaningar för den europeiska inre marknaden till följd av den framtida utvidgningen av unionen

(yttrande på eget initiativ)

(C/2025/761)

Föredragande: **Stoyan TCHOUKANOV**

Rådgivare	Véronique CHAPPELART
Beslut av plenarförsamlingen	18.1.2024
Rättslig grund	Artikel 52.2 i arbetsordningen
Ansvarig sektion	Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion
Antagande av sektionen	7.11.2024
Antagande vid plenarsessionen	4.12.2024
Plenarsession nr	592
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	193/1/2

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska sociala och ekonomiska kommittén (EESK) anser att EU:s utvidgning är en framgångssaga och välkomnar varmt den dynamik som råder alltsedan rådets Granadaförklaring. Utvidgningen ges inte samma prioritet i hela EU, och åsikterna om breddning kontra fördjupning av den inre marknaden skiljer sig åt mellan medlemsstaterna. Den ofullständiga inre marknaden ledde till 50 % lägre BNP-tillväxt per capita i Europa jämfört med USA under perioden 1993–2022, vilket ger vid handen att situationen är brådskande och att det finns behov av snabba reformer, särskilt inom finansiella tjänster, energi, telekommunikation och miljö. Det är inte bara kandidatländerna som måste förbereda sig för medlemskap, utan EU måste också införa nödvändiga regeländringar före anslutningen.

1.2 EESK beklagar att den nuvarande fragmenteringen av den europeiska finansmarknaden leder till kapitalutflöden och utgör ett hot mot EU:s globala konkurrenskraft samt ett av de största hindren för den framtida processen med att finansiera utvidgningen. Med en befolkning på omkring 60 miljoner människor (uppgifter från 2023) finns i kandidatländerna en betydande potential för investeringar, ekonomiska möjligheter och arbetstillfällen. Den föreslagna ”spar- och investeringsunionen” skulle kunna mobilisera privat kapital och stärka Europas konkurrenskraft samt stimulera tillväxten och absorptionsförmågan. Utvidgningen innebär också bättre tillgång till kritiska råvaror och därmed ett mer motståndskraftigt och oberoende Europa.

1.3 När det gäller de olika kandidatländernas varierande förberedelsenivåer i fråga om anpassning till reglerna för den inre marknaden och de konsekvenser som utvidgningen kommer att få för de nya handelsflödena mellan lokala ekonomier, noterar EESK att den tidigare utvidgningen skapade en dynamik med vinnare och förlorare till följd av obalanserade ekonomiska möjligheter för olika företagstyper inom olika sektorer. EESK uppmanar därför enträget kommissionen och kandidatländerna att beakta och hantera effekterna av utvidgningen för att inte återskapa samma dynamik, och att ägna särskild uppmärksamhet åt små och medelstora företag, både i EU och i kandidatländerna, så att fördelarna sprids på ett lämpligt sätt. Vid öppnandet av EU:s marknader under integrationsprocessen bör strikta krav ställas på kandidatländerna att uppfylla EU:s standarder, så att inga potentiella nackdelar skapas för EU-medlemsstaternas aktörer.

1.4 Det framgår tydligt av den preliminära marknadsanalysen av omläggningen av handelsflödena mellan EU och kandidatländerna att utvidgningen kommer att medföra en nettofördel för EU:s exportörer av industrivaror och tjänster, medan vissa sektorer kommer att påverkas negativt av att produktionskostnaderna är lägre i vissa av de nya medlemsstaterna. De sociala förhållandena varierar kraftigt mellan kandidatländerna, och dessa skillnader kan på kort sikt komma att påverka arbetsvillkor och leda till missnöje bland medborgarna. EESK efterlyser en inkluderande samrådsprocess i särskilt syfte att på passande sätt kompensera för de potentiella sociala kostnaderna, eftersom utvidgningsprocessen inte bara handlar om att anpassa politiken.

1.5 En annan avgörande dimension är de befintliga frihandelsavtalen mellan kandidatländer och tredjeländer, som ibland kan vara konkurrenter till EU på global nivå, särskilt när det gäller råvaror som behövs för specifika sektorer som för närvarande inte är helt integrerade i den inre marknaden. EESK betonar att EU behöver snabba riktade åtgärder för att undanröja betydande hinder och frigöra den fulla potentialen hos finans-, telekommunikations- och energisektorerna, vilka står under ett ökande tryck från stora multinationella konglomerat och stora finansmarknader. För att få till stånd en övergripande strategi till skydd för kritiska industrier samt kritisk infrastruktur och teknik på den inre marknaden rekommenderar EESK en anpassning i utvidgningsländerna till EU:s ram för granskning av utländska direktinvesteringar (inrättad enligt förordning (EU) 2019/452).

1.6 EESK anser att utvidgningen bör stå i centrum för debatten om nästa fleråriga budgetram, och ett antal positiva initiativ har redan tagits i detta avseende, särskilt när det gäller stöd till reformer. Mer bör dock göras för att säkerställa att EU:s finansiella verktyg fullt ut stöder föranslutningsprocessen.

1.7 Utvidgningen är en utmaning. EESK anser därför att processen måste få en ny dynamik mot bakgrund av de rådande exceptionella geopolitiska omständigheterna och växande utmaningarna, såsom klimatförändringarna och energi- och miljöomställningen. Erfarenheterna från flera tidigare utvidgningar har visat att en närmare integration med EU:s inre marknad och riktat finansiellt stöd inte räcker för att uppnå en snabbare socioekonomisk konvergens. Utmaningen med säkerhet och försvar sedan Rysslands angrepp mot Ukraina måste hanteras på ett heltäckande sätt och beaktas inom energi-, finansmarknads- och cybersäkerhetspolitiken. Med tanke på konsekvenserna för energitryggheten, den ekonomiska utvecklingen och den politiska stabiliteten för ekonomierna på västra Balkan har det blivit mycket brådskande att driva på för en förändring av strategin för västra Balkans EU-anslutningsprocess genom att erbjuda en stegvis anslutning till EU:s inre marknad. EESK anser att denna mer dynamiska strategi har en politisk uppsida och skulle kunna återupprätta entusiasmen för en process som har varit tämligen utmanande när det gäller tidsramar och framsteg.

1.8 Sist men inte minst rekommenderar EESK att det civila samhället blir delaktigt i utvidgningsprocessen för att bidra till att fördjupa medborgarnas förståelse för de reformer som krävs för att uppfylla kraven för EU-medlemskap. På så sätt ser man till att EU-integrationen bygger på ett verkligt medborgardeltagande i den offentliga debatten. EESK anser att utvidgningen bör vara en integrerad del av EU:s lösningar på globala utmaningar. Demokratisering och rättsstatsprincipen är obestridliga principer, liksom den meritbaserade strategin i utvidgningsprocessen, som inte medger några genvägar. I slutändan gäller det dock att inge människor från båda sidor gränsen tillförsikt om de potentiella ekonomiska vinsterna och om möjligheten att skapa välstånd för nästa generation européer.

1.9 Utöver den geostrategiska betydelsen innebär utvidgningen också nya affärsmöjligheter för europeiska företag, en större marknad för företag och konsumenter samt ökad tillgång till kritiska råvaror och därmed ett mer resilient och suveränt Europa.

2. **Bakgrund**

2.1 När Jacques Delors lade grunden till den inre marknaden (som byggde på de fyra friheterna – fri rörlighet för personer, varor, tjänster och kapital – och på 1900-talets teorier och principer) befann sig världen i ett annat geopolitiskt och ekonomiskt läge. Utvidgningen av EU erbjuder en möjlighet att vidareutveckla den inre marknadens potential, särskilt inom den underutnyttjade tjänstesektorn.

2.2 Den inre marknaden inrättades för att stärka den europeiska integrationen genom att undanröja handelshinder, säkerställa rättvis konkurrens, främja samarbete och solidaritet mellan medlemsstaterna samt förbättra medborgarnas liv. Dessutom infördes sammanhållningsfonder för att garantera att alla regioner skulle kunna dra lika stor nytta av marknadsmöjligheterna. En välfungerande inre marknad är oumbärlig för att ge incitament till mer investeringar och innovation i Europa, finansiera social trygghet och utbildning av god kvalitet samt vidta ytterligare åtgärder för klimatet.

2.3 I dag är den inre marknaden alltjämt en hörnsten i den europeiska integrationen och för de europeiska värdena. Den fungerar som en katalysator för tillväxt, välstånd och solidaritet och främjar industrins centrala roll samt förstärker den sociala dialogen när det gäller att uppnå nettonollutsläppsmålen. Den internationella arenan har dock förändrats i grunden. Europa håller på att förlora sin plats i världsordningen och har drastiskt tappat mark, vilket visar på behovet av att utveckla en ny inre marknad. EU:s konkurrenskraft har minskat, och USA och Kina har redan gått om EU på många områden, just när utfasningen av fossila bränslen och den digitala omställningen banat väg för nästa era av välstånd.

2.4 Med tanke på den framtida utvidgningen av EU, och för att öka produktiviteten, måste den inre marknadens huvudpunkter uppdateras och anpassas till den inre marknadens nya roll i en värld som genomgår strukturella förändringar.

2.5 För att säkerställa en trovärdig anslutningsprocess måste det organiserade civila samhället ges en meningsfull roll – något som EESK direkt har stött genom sitt initiativ för ”kandidatlandsledamöter” ([1]).

2.6 Såsom redan konstaterats i ett tidigare yttrande ([2]) anser EESK att investeringar i social, ekonomisk och territoriell sammanhållning är nödvändiga för att uppnå ekonomisk tillväxt och skapa arbetstillfällen på västra Balkan. EESK rekommenderar också att man fastställer sociala och utvecklingsbaserade resultatindikatorer för alla åtgärder som omfattas av reformagendorna.

3. **Allmänna kommentarer**

3.1 ***Är EU-utvidgningen en geostrategisk nödvändighet?***

3.1.1 Invasionen av Ukraina 2022 har i grunden förändrat kontinentens strategiska karta. En skarp skiljelinje går nu genom kontinenten, vilket i sin tur har återaktiverat anslutningsprocessen för de sex länder på västra Balkan som för närvarande befinner sig i EU:s väntrum. Detta innebär att unionen nu måste förbereda sig för anslutning av upp till nio nya medlemmar, däribland Georgien.

3.1.2 Dessutom finns den olösta frågan om Turkiet. Även om Turkiet fortfarande är ett kandidatland är dess anslutningsförhandlingar med EU fortfarande frysta, och landets anslutning till EU är för närvarande inte en del av den politiska debatten.

3.2 ***Politiska och institutionella överväganden***

3.2.1 Med fler medlemsstater kommer relationerna inom kärnan av EU:s beslutsfattande att påverkas – mellan unionen och dess medlemsstater, mellan större och mindre länder och mellan EU-institutionerna.

3.2.2 EU:s utvidgning kommer säkerligen att påverka EU:s institutionella ram och leda till förändringar i den politiska dynamiken.

3.2.3 Fördelarna med vetorätt måste vägas politiskt mot EU:s förmåga att fatta beslut och agera med kvalificerad majoritet.

3.2.4 EESK anser att medlemsstaterna kan behöva överväga hur unionen ska kunna fortsätta att fungera med ytterligare nio medlemmar och, om den inte kan det, vilka reformer som behövs.

3.2.5 Lissabonfördraget kan hantera fler utvidgningar. Inget nytt fördrag behövs för att minska antalet kommissionsledamöter till två tredjedelar av antalet medlemsstater, om Europeiska rådet enhälligt beslutar att göra detta. Genom ett förenklat fördragsändringsförfarande kan vissa veton i rådet avskaffas genom övergångsklausuler som möjliggör en övergång från enhällighet till kvalificerad majoritet. Dessutom föreskrivs i artikel 48.7 i EU-fördraget en allmän övergångsklausul för att avskaffa vissa veton, till exempel inom utrikes- och säkerhetspolitiken enligt artikel 31.3 i EU-fördraget.

([1]) Att bana väg för västra Balkans anslutning till EU.
([2]) En ny tillväxtplan och en ny facilitet för reformer och tillväxt för västra Balkan.

3.2.6 Utöver omröstningsmetoderna gör fördragen det möjligt för medlemsstaterna att integreras i olika takt, från fördjupat samarbete (vilket är möjligt på områden med delade befogenheter, såsom i fallet med Europeiska åklagarmyndigheten) till klausuler om deltagande och undantagsklausuler, när så föreskrivs i fördragen.

3.2.7 När det gäller Europaparlamentet har 31 av Förenade kungarikets 73 lediga mandat hållits fria till förmån för framtida utvidgningar och/eller transnationella listor. Detta skulle räcka för några av de mindre kandidatländerna, men inte för Ukraina, som skulle få ungefär lika många mandat som Polen (52) eller Spanien (59). Även här anser EESK dock att man kan finna lösningar inom ramen för Lissabonfördraget.

3.2.8 Begränsade fördragsändringar som syftar till att bevara unionens förmåga att skydda sina värden och intressen efter utvidgningen är tänkbara. EESK påpekar att vissa mindre ändringar av fördraget antogs och ratificerades genom ett enklare förfarande under eurokrisen. Detta är ett exempel på vad som vid behov skulle kunna vara en framkomlig väg för eventuella viktiga politiska omprövningar.

3.3 *Krav på fullständigt uppfyllande av Köpenhamnskriterierna*

3.3.1 Sedan 1997 har respekten för EU:s grundläggande värden frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna, människovärdet, de grundläggande friheterna och rättsstatsprincipen varit ett fördragsenligt villkor för anslutning till EU.

3.3.2 Det första Köpenhamnskriteriet har ålagt tidigare ansökarländer att reformera sitt rättsväsende, skriva om sin författning och anta lagstiftning mot korruption och organiserad brottslighet före anslutningen.

3.3.3 EESK noterar dock att dessa kriterier inte fungerar som någon garanti mot framtida utmaningar mot demokratin och rättsstatsprincipen. Även om den mer nyligen införda (men begränsade) kopplingen mellan EU-finansiering och efterlevnad av rättsstatsprincipen ger unionen större inflytande beklagar EESK att det alltjämt förekommer kränkningar av rättsväsendets och mediernas oberoende. Såsom 2024 års Nobelpristagare i ekonomisk vetenskap Daron Acemoğlu, Simon Johnson och James Robinson visat, skapas varken tillväxt eller positiva förändringar i samhällen med svag rättsstat och institutioner som utnyttjar befolkningen.

3.4 *En reviderad metod som bygger på lärdomar av tidigare utvidgningar*

3.4.1 EU har dragit lärdom av tidigare utvidgningar och förfinat sin utvidgningspolitik genom 2020 års reviderade utvidgningsmetod, som ger kandidatländer och potentiella kandidatländer bättre möjlighet till gradvis integration inom utvalda EU-politikområden (även före anslutningen) genom att vissa förmåner och skyldigheter som följer av EU-medlemskapet börjar gälla i förväg.

3.4.2 Erfarenheterna från flera tidigare utvidgningar har visat att en närmare integration med EU:s inre marknad och riktat finansiellt stöd inte räcker för att uppnå en snabbare socioekonomisk konvergens. För att utvidgningen ska bli framgångsrik måste fler och övergripande reformer till så att kandidatländernas ekonomier kan hantera konkurrenstrycket på den inre marknaden och så att konkurrenskraftiga och hållbara företag kan byggas upp för att dra till sig privata investeringar.

3.4.3 EESK anser att all utveckling av den inre marknaden måste inbegripa en genuin social dimension som säkerställer social rättvisa och sammanhållning, med tanke på att den inre marknaden visserligen är en kraftfull motor för tillväxt och välstånd, men att den också kan vara en källa till ojämlikhet och fattigdom om dess fördelar inte fördelas brett eller, vilket är värre, om den leder till en kapplöpning mot botten när det gäller sociala standarder. En stark social dimension inom EU:s inre marknad kommer att främja välstånd för alla och säkerställer rättvisa möjligheter, arbetstagares rättigheter och socialt skydd, samtidigt som den bidrar till tillväxt.

3.4.4 EESK anser att den reviderade metoden bör vara meritbaserad och reversibel, i linje med slutsatserna från Europeiska rådets möte den 23–24 juni 2022. Möjligheterna med gradvis integration bör utnyttjas, med EU-medlemskapet som det slutliga målet.

3.4.5 Många av kandidatländerna är för detta ändamål redan associerade till relevanta program för EU:s inre marknad, vilket ger dem liknande möjligheter som EU:s medlemsstater.

3.4.6 EESK anser att en framgångsrik utvidgning också kommer att kräva att EU och kandidatländerna på ett effektivt sätt informerar sina befolkningar om anslutningsprocessen och inleder konstruktiva diskussioner med sina medborgare om den strategiska betydelsen av och fördelarna med en anslutning.

3.4.7 Kandidatländerna deltar redan – ofta som observatörer – i det förberedande arbetet med EU:s lagstiftning och politik. Kommittén är stolt över att spela en aktiv roll i denna nya metod. Kandidatländernas deltagande i vissa decentraliserade EU-byråers arbete syftar till att integrera EU-standarder i deras system på ett tidigt stadium.

3.4.8 EESK anser också att Serbien och Kosovo ([3]) bör normalisera sina förbindelser som en förutsättning för anslutning.

4. **Särskilda kommentarer**

4.1 ***En nyanserad/gradvis strategi***

4.1.1 De verktyg och ramar som redan styr förbindelserna mellan EU och kandidatländerna (såsom stabiliserings- och associeringsavtalen med västra Balkan och associeringsavtalen och de därtill anknutna djupgående och omfattande frihandelsområdena med Ukraina, Moldavien och Georgien) erbjuder redan stora möjligheter att säkerställa en progressiv övergång till EU-medlemskap, inbegripet gradvis integration inom specifika områden av den inre marknaden.

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

4.1.3 Införlivande av regelverket för den inre marknaden är centralt för varje EU-anslutning. EESK anser att man mot denna bakgrund bör fråga sig hur man kan vidareutveckla ett gradvist tillträde till den inre marknaden före en anslutning, när det gäller att fastställa både målområden och villkor.

4.1.4 För att operationalisera denna strategi på ett effektivt sätt bör länderna på västra Balkan enas om en automatisk utvidgning av EU:s regler på ett specifikt område inom den gemensamma regionala marknaden så snart ett visst land uppnår och bekräftar EU-anpassning. Denna strategiska åtgärd skulle undanröja behovet av ytterligare ett mellanliggande förfarande för samma regler inom regionen och därmed inte bara utgöra en proaktiv strategi som minskar dubbelarbete, utan också garantera ett mer framgångsrikt genomförande av både den gemensamma regionala marknaden och EU:s inre marknad.

4.1.5 EESK anser att EU-institutionerna måste besluta om huruvida att gradvis ge möjlighet till större integrering i den inre marknaden ska kunna ge upphov till direkt verkställbara rättigheter och skyldigheter i unionens och kandidatländernas rättsordningar.

4.1.6 Det är oklart för EESK vilka garantier som kommer att krävas (när det gäller enhetlig tolkning, tillämpning och efterlevnad av EU:s regelverk) och vilka möjligheter unionen kommer att ha att vidta åtgärder om ett kandidatland inte fullgör sina skyldigheter. Detta är en gråzon som bör undersökas mycket noggrant. För företagen handlar det om rättslig förutsebarhet och förtroende.

4.1.7 Associeringsavtalen kompletteras med ytterligare initiativ.

— Den prioriterade handlingsplanen inom ramen för det djupgående och omfattande frihandelsområdet med Ukraina, som syftar till att ge landet tillträde till områden på den inre marknaden före anslutningen genom att inkludera Ukraina i EU:s ”roaming som hemma-system”, genom att förbereda tillträdet till det gemensamma eurobetalningsområdet i enlighet med relevanta förfaranden och krav samt genom att möjliggöra fri rörlighet för vissa industrivaror. En liknande plan finns också för Moldavien, och ytterligare en håller på att tas fram för Georgien.

([3]) Internationella domstolen fann att Kosovos självständighetsförklaring, som ensidigt proklamerades den 17 februari 2008, inte hade kränkt internationell rätt.

— Tillväxtplanen för västra Balkan ger regionen incitament att förbereda sig inför EU-medlemskapet och påskynda de nödvändiga socioekonomiska och grundläggande reformerna, särskilt genom att tidigarelägga vissa fördelar med tillträde till den inre marknaden. Detta initiativ genomförs parallellt med den gemensamma regionala marknaden för västra Balkan som, på grundval av EU:s regler och standarder, syftar till att säkerställa ekonomisk integration i regionen.

— Dessa gradvisa integrationsprocesser får också finansiellt stöd genom den föreslagna faciliteten för reformer och tillväxt för västra Balkan, Ukrainafaciliteten och EU:s stödpaket för Moldavien.

— Ett av målen i den nya tillväxtplanen och faciliteten är att påskynda den regionala ekonomiska integrationen, som en språngbräda för ekonomierna på västra Balkan att bättre integreras i de europeiska värdekedjorna och förbättra deras konkurrenskraft. Detta kommer följaktligen att hjälpa länderna på västra Balkan att på ett smidigt sätt integreras i EU:s inre marknad.

— Ökat intraregionalt ekonomiskt samarbete och ökad intraregional handel på grundval av EU:s normer kommer att frigöra regionens outnyttjade ekonomiska potential, öka företagens konkurrenskraft genom att främja gränsöverskridande produktionskedjor och utnyttja regionala komparativa fördelar, skapa nya arbetstillfällen, gynna konsumenterna och locka investerare att dra nytta av en större marknad.

4.1.8 EESK välkomnar att ett tidigt och gradvist tillträde till den inre marknaden också kommer att göra det möjligt för ekonomiska aktörer, arbetsmarknadens parter och det civila samhället i kandidatländerna att ytterligare integreras i de europeiska värdekedjorna. För ökad effektivitet bör dock strategiska partnerskap i industriella ekosystem av ömsesidigt intresse inrättas.

4.2 *Behovet av att omforma de nuvarande instrumenten för externt och tekniskt bistånd*

4.2.1 EESK anser att förhandsvillkoren förutsätter en ny utvidgningsstrategi. En sådan kräver ett nytt instrument vars utformning skiljer sig från de instrument för externt och tekniskt bistånd som för närvarande finns tillgängliga. Denna metod är inte genomförbar inom ramen för det befintliga instrumentet för stöd inför anslutningen (IPA III).

4.2.2 Det nya instrumentet för externt och tekniskt bistånd bör stärka det nuvarande ekonomiska biståndet inom IPA III genom Interreg-samarbetsprogram inom ramen för EU:s sammanhållningspolitik, och bör involvera västra Balkan. EESK betonar att det är viktigt att stödet till kandidatländerna gradvis anpassas till medlemsstaternas finansieringsinstrument för en sömlös övergång till medlemskap.

4.2.3 Den nya faciliteten för reformer och tillväxt för västra Balkan är avsedd att stödja genomförandet av den nya tillväxtplanen och dess fyra pelare genom avsevärt ökat ekonomiskt bistånd. EESK välkomnar att betalningarna kommer att omfattas av strikta villkor avseende avgörande reformer, i enlighet med reformagendan.

4.2.4 Den föreslagna faciliteten skulle omfatta perioden 2024–2027. Den skulle ge finansiellt stöd i form av lån (upp till 4 miljarder euro) och icke återbetalningspliktigt stöd (upp till 2 miljarder euro), och genom direkta utbetalningar till de nationella budgetarna, eller som kapitalinvesteringar genom investeringsramen för västra Balkan.

4.2.5 Facilitetens finansiella effekter, i kombination med de medel som fortfarande finns tillgängliga inom ramen för IPA III för återstoden av den fleråriga budgetramen 2021–2027, är avsedda att ge västra Balkan ungefär samma stödnivå per invånare som sammanhållningspolitiken i genomsnitt ger i EU.

4.2.6 Denna budgetförstärkning utan tidigare motstycke bör vara ett svar på regionens efterlysning av större socioekonomisk konvergens och stärka budskapet att fördelarna med en närmare integration med EU kan märkas före anslutningen.

Bryssel den 4 december 2024.

Oliver RÖPKE
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande