Euroopa
KOMISJON

Strasbourg, 6.10.2026
SWD(2026) 705 final

Komisjoni talituste töödokument

Lisatud dokumendile

Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele
EUROOPA PARLAMENT, EUROOPA ÜLEMKOGU, NÕUKOGU, EUROOPA Majandus- ja sotsiaalkomitee ning REGIOONID

Ettevalmistused laiemaks liiduks

{KOM(2026) 705 lõplik}

TALITUSTE TÖÖDOKUMENT – Teatise vastuvõtmine
„Valmistades LIIDU VÄLJA”

ET 1
ET 1
1.1 Isikute vaba liikumine, õigus- ja tarbijapoliitika 9
1.1.1 Väljakutsed ja võimalused 9
1.1.2 Laienemise mõju isikute vabale liikumisele, õigus- ja tarbijapoliitikale 11
1.1.3 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid 12
1.1.4 Reformisuunised 12
1.2 Sisepoliitika 13
1.2.1 Laienemise mõju sisepoliitikale 13
1.2.2 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid 18
1.2.3 Reformisuunised 18
2.1 Töötajate vaba liikumine 22
2.1.1 Laienemise mõju tööturgudele 22
2.1.2 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid 24
2.1.3 Reformisuunised 25
2.2 Kaupade vaba liikumine 26
2.2.1 Laienemise mõju kaupade vaba liikumise poliitikale 26
2.2.2 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid 27
2.2.3 Reformisuunised 27
2.3 Teenuste osutamise vabadus 27
2.3.1 Laienemise mõju teenuste vaba liikumise poliitikale ja väljakutsetele 27
2.3.2 Reformisuunised 29
2.4 Kapitali vaba liikumine 30
2.4.1 Laienemise mõju kapitali vaba liikumise ja finantsteenuste poliitikale 30
2.4.2 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid 31
2.4.3 Reformisuunised 31
2.5 Tervishoiupoliitika 31
2.5.1 Laienemise mõju tervishoiupoliitikale ning piiriüleste terviseohtude ennetamisele, nendeks valmisolekule ja neile reageerimisele 32
2.5.2 Poliitikalüngad ja rakendamislüngad 34
2.5.3 Reformisuunised 34
2.6 Konkurentsipoliitika 35
2.6.1 Laienemise mõju konkurentsipoliitikale 35
2.6.2 Poliitikalüngad, rakendamisriskid ja reformisuunad 36
3.1 Ettevõtlus- ja tööstuspoliitika 36

3.1.1 Laienemise mõju ELi ettevõtlus- ja tööstuspoliitikale 37
3.1.2 Poliitikalüngad, rakendamisriskid ja reformisuunad 37
3.2 Teadusuuringud ja innovatsioon 38
3.2.1 Laienemise mõju teadus- ja innovatsioonipoliitikale 39
3.2.2 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid 40
3.2.3 Reformisuunised 40
3.3 Haridus-, noorte-, spordi- ja kultuuripoliitika 42
3.3.1 Laienemise mõju haridus-, noorte-, spordi- ja kultuuripoliitikale 42
3.3.2 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid 45
Laienemist silmas pidades saab EL veelgi tugevdada integratsioonialgatusi olemasolevates programmides ja suutlikkuse suurendamise toetust 46
3.4 Digipoliitika 46
3.4.1 Laienemise mõju digiturgudele ja -poliitikale 48
3.4.2 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid 51
3.4.3 Reformisuunised 51
3.5 Tolliliit 52
3.5.1 Laienemise mõju tollipoliitikale 52
3.5.2 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid 55
3.5.3 Reformisuunised 55
3.6 Maksupoliitika 57
3.6.1 Laienemise mõju maksupoliitikale, poliitikalüngad ja rakendamisriskid 57
3.6.2 . Reformisuunised 60
3.7 Majanduspoliitika 60
3.7.1 Laienemise mõju ELi majanduspoliitikale 61
3.7.2 Poliitikalüngad, rakendamisriskid ja reformisuunad 63
4.1 Kliima- ja heitkoguste vähendamise poliitika 63
4.1.1 Laienemise mõju kliima- ja heitkoguste vähendamise poliitikale 64
4.1.2 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid 69
4.1.3 Reformisuunised 70
4.2 Energiapoliitika 71
• .2.1 Laienemise mõju ELi energiapoliitikale ja poliitikalüngad 73
• Elektri- ja gaasiturud 77
• Üleeuroopalised võrgud 78
4.3 Liikuvus ja transport 78
4.3.1 Laienemise mõju liikuvusele ja transpordipoliitikale 78
4.3.2 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid 84
4.3.3 Reformisuunised 85

4.4 Keskkonnapoliitika 85
4.4.1 Laienemise mõju keskkonnapoliitikale 85
4.4.2 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid 87
4.4.3 Reformisuunised 88
5.1 Regionaal- ja ühtekuuluvuspoliitika 88
5.1.1. Laienemise mõju ühtekuuluvuspoliitikale 89
5.1.2. Poliitikalüngad ja rakendamisriskid 92
5.1.3. Reformisuunised 93
5.2 Põllumajandus ja maaelu areng 94
5.2.1. Laienemise mõju põllumajandusele ja maaelu arengu poliitikale 94
5.2.2 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid 98
5.2.3 Reformisuunised 100
5.3 Toiduohutus, veterinaar- ja fütosanitaarpoliitika 101
5.3.1 Laienemise mõju kaitsetasemele, toiduohutusele, veterinaar- ja fütosanitaarpoliitikale 101
5.3.2 Poliitikalüngad, rakendamisriskid ja reformisuunad 103
5.4 Kalandus- ja merenduspoliitika 104
5.4.1 Laienemise mõju ELi kalandus- ja merenduspoliitikale 104
5.4.2 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid 105
5.4.3 Reformisuunised 106
6.1 Ühine välis- ja julgeolekupoliitika 106
6.1.1 Laienemise mõju ühisele välis- ja julgeolekupoliitikale 106
a) Üldine ÜVJPga vastavusse viimine 107
b) ELi piirid ja naabrus 108
c) Välismõju 109
d) Sanktsioonid 111
e) Mitmepoolne tegevus ja inimõigused 112
f) ELi diplomaatiline kohalolek laienemisprotsessis osalevates riikides 113
6.1.2 Reformisuunised 114
6.2 Ühine julgeoleku- ja kaitsepoliitika 115
6.2.1 Laienemise mõju ühisele julgeoleku- ja kaitsepoliitikale ning Euroopa rahutagamisrahastule 115
6.2.2 Reformisuunised 117
6.3 Euroopa kaitsevalmidus 117
6.3.1 Laienemise mõju Euroopa kaitsevalmiduspoliitikale 117
6.3.2 Reformisuunised 120
6.4 Kosmosealane võimekus 120
6.4.1 Laienemise mõju ELi kosmosepoliitikale 120

6.4.2 Poliitikalüngad, rakendamisriskid ja reformisuunad 121
6.5.2 Reformisuunised 126
6.6 Kodanikukaitse ja humanitaarpoliitika 127
6.6.1 Laienemise mõju ELi kodanikukaitsepoliitikale 127
6.6.2 Reformisuunised 128
7.1 ELi keelte kasutamise kord ja suutlikkus 129
7.1.1 Laienemise mõju ELi keele-, õigus- ja väljaannete talitusele 129
7.1.2 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid 130
7.1.3 Reformisuunised 131
7.2 Euroopa statistikasüsteem 133
7.2.1 Laienemise mõju ELi statistikapoliitikale 133
7.2.2 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid 134
7.2.3 Reformisuunised 135
7.3 . EList teavitamine 135
7.3.1 . Laienemise mõju komisjoni teabevahetuspoliitikale 135
7.3.2 Poliitikalüngad, rakendamisriskid ja reformisuunad 137
7.4 Personalipoliitika 138
7.4.1 Laienemise mõju ELi personali- ja taristupoliitikale 138
7.4.2 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid 139
7.4.3 Reformisuunised 139
7.5 Pettusevastane poliitika 140
7.5.1 Laienemise mõju ELi pettustevastasele poliitikale 140
7.5.2 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid 142
7.5.3 Reformisuunised 142
7.6 Digitaalvalitsuse poliitika 142
7.6.1 . Laienemise mõju ELi digitaalvalitsuse poliitikale 142
7.6.2 Poliitikalüngad, rakendamisriskid ja reformisuunad 143
7.7 Lihtsustamine ja rakendamine 144
7.5
7.6 Digitaalvalitsuse poliitika 145
7.7 S implification ja I rakendamine 147

Käesolevas komisjoni talituste töödokumendis esitatakse komisjoni põhjaliku valdkondliku poliitika läbivaatamise peamised järeldused seitsmes uuritud poliitikavaldkonnas. See hõlmab ELi valdkondlikku poliitikat, mis nõuab konkreetseid ettevalmistusi laienemiseks ning toetab ELi ja laienemisprotsessis osalevate riikide valmisolekut tegeleda laienemise mõjuga, haarata kinni peamistest võimalustest või kriitilistest poliitilistest probleemidest ning aidata kaasa ELi strateegiliste prioriteetide saavutamisele laienemisel, et võtta vastu uusi liikmeid. Selles tutvustatakse ELi poliitilisi muudatusi ja reforme, mis peaksid aitama tagada, et laienenud liit jääb tulevikukindlaks.

Vabadus, turvalisus ja õigus

Laienemine võib suurendada ELi justiits- ja siseküsimuste poliitika tõhusust alates paremast koostööst kriminaaluurimise valdkonnas, sealhulgas teabevahetusest, kuni tarbijaõiguste kaitse ja ELi põhiõiguste geograafilise kohaldamisala laiendamiseni. Laienemine laiendaks ka Schengeni vaba liikumise ala ja aitaks rännet tõhusamalt hallata kooskõlas uue rände- ja varjupaigaleppega, millest saab Euroopa ühise varjupaigasüsteemi osa. Selle potentsiaali ärakasutamiseks võiks süvendada laienemisprotsessis osalevate riikide järkjärgulist integreerimist kogu ELi hõlmavasse õiguskaitsealasesse koostöösse ja piirihaldusse. See ja edasised koostöömeetmed laienemisprotsessis osalevate partneritega aitaksid samuti tõhusamalt võidelda terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse ning muude piiriüleste kuritegude, sealhulgas liidu finantshuve kahjustavate kuritegude vastu. Osana läbipaistvamast ja tulemuspõhisemast lähenemisviisist täielikule Schengeni integratsioonile võiks arenenud laienemisprotsessis osalevad riigid enne ühinemist integreerida Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi raamistikku.

Ühtne turg

EL võib saada kasu suuremast liikuvusest, kaubandusest ja konkurentsist ning toetada moderniseerimist ja arengut laienemisest tuleneva suurema ja mitmekesisema ühtse turu kaudu. Selleks et see kasu kiiresti realiseeruks, on vaja laienemisprotsessis osalevate riikide järkjärgulist ja reeglitel põhinevat integreerimist ELi struktuuridesse ja juhtimismehhanismidesse. Kasutada tuleks ka võimalusi toetada haldussuutlikkust enne ühinemist, näiteks kasutades Euroopa finantssektori järelevalveasutusi ja Rahapesu ja Terrorismi Rahastamise Tõkestamise Ametit laienemisprotsessis osalevate riikide haldussuutlikkuse kontrollimiseks. Olemasolevaid ühtse turu toetusvahendeid, sealhulgas ühtse turu normide täitmise tagamise rakkerühma, võiks tugevdada juba enne laienemist, samas kui teatavaid toetusvahendeid, nagu siseturu infosüsteem või ühtne digivärav, saab laienemisprotsessis osalevatele riikidele valikuliselt avada. Töötajate vaba liikumise haldamiseks on eelmistes laienemisvoorudes kohaldatud üleminekumeetmeid, mida võib kohaldada ka tulevaste laienemiste suhtes.

Konkurentsivõime ja kaasav majanduskasv

ELi konkurentsivõimet suurendaks laienemine, kõrvaldades kaubandustõkked, tootmise laiendamise võimalused ja juurdepääsu peamistele sisenditele, tugevdades taristut ja ühenduvust ning suurendades seeläbi liidu suutlikkust konkureerida ja kriisidele reageerida. Kooskõlas ELi ennetava lähenemisviisiga majandusjulgeolekule on oluline, et laienemisprotsessis osalevad riigid võtaksid omaks ELi majandusjulgeoleku lähenemisviisi ja viiksid oma õigusaktid järk-järgult vastavusse asjakohaste ELi õigusaktidega, saades samal ajal tõhusat ELi toetust majandusjulgeolekuga seotud poliitika ja programmide rakendamisel. Järkjärguline integratsioon võib olla kasulik mitmes muus valdkonnas ja mitmesuguste algatuste kaudu, näiteks sidudes laienemisprotsessis osalevad riigid konkreetsete üleeuroopalist huvi pakkuvate tähtsate projektidega, digi- ja küberturvalisuse alase koostööga, sealhulgas rändlus- ja digitaalse

innovatsiooni keskustes, ning tolliliidu reformitud raamistikuga, samuti sidudes kõik laienemisprotsessis osalevad riigid programmiga „Erasmus+“.

Roheline tegevuskava ja kestlik ühendatus

Suuremal ELil oleks ülemaailmsel areenil tugevam hääl ja ta annaks suurema panuse kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamisse kogu maailmas ning keskkonna- ja rahvatervise kaitse parandamisse, saades samal ajal kasu suurematest energiajulgeoleku võimalustest ja tugevamast transpordiühendusest. Järk-järgult integreeritud energia- ja transpordiühendus laienemisprotsessis osalevate riikidega on oluline nende riikide ja ELi julgeoleku ja konkurentsivõime jaoks. Seda on võimalik saavutada, hõlbustades laienemisprotsessis osalevate riikide osalemist piiriüleses energiakoostöös ja lisades laienemiskaalutlused ELi energiajulgeoleku raamistiku läbivaatamisse, arendades edasi üleeuroopalisi transpordikoridore laienemisprotsessis osalevates riikides ja edendades investeeringuid keskkonnataristusse.

Põllumajandus ja ühtekuuluvus

Tegelemine piirkondadevaheliste erinevustega ja suurte tootjariikide liikmesusest tuleneva võimaliku mõjuga põllumajandustoodete ühtsele turule on keeruline. Samal ajal võimaldab laienemine, kui see on hästi ette valmistatud, ELil ja laienemisprotsessis osalevatel riikidel saada kasu näiteks suuremast toiduga kindlustatusest ja põllumajandusliku toidutööstuse konkurentsivõimest või tugevamast seosest vajalike reformide ja avaliku sektori investeeringute vahel. Laienenud ELis on ühtekuuluvuspoliitikal keskne roll ühtsele turule lähenemise ja integreerumise toetamisel investeeringute ja reformikava kaudu, mille keskmes on piirkonnad ja mis keskendub ühistele prioriteetidele, sealhulgas majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse edendamisele.

Selleks et valmistuda väljakutseteks, millega ELi ja laienemisprotsessis osalevate riikide põllumajandustootjad silmitsi seisavad, ja neid tõhusalt lahendada, on oluline ka laienemisprotsessis osalevate riikide järkjärguline integreerimine ning ELi tootmismeetodite ja -standardite vastuvõtmine. Samuti tuleks jätkata Ukraina ja Moldovaga sõlmitud põhjalike ja laiaulatuslike vabakaubanduspiirkondade lepingute rakendamist, nähes ette ELi põllumajandustoodete turu avamise paralleelselt laienemisprotsessis osalevate riikide vastavusse viimisega ELi standarditega. Väga oluline on hästi suunatud ühinemiseelne toetus ja tõhus haldussuutlikkuse suurendamine. Samal ajal võib põllumajanduse ja tundlike põllumajandustoodete turulepääsu puhul olla vaja kaaluda üleminekumeetmeid ja -perioode.

Välissuhted

Laienemine muudaks ELi maailmaareenil tugevamaks ja mõjukamaks ning laienenud siseturg annaks ELile ülemaailmses kaubanduses ja poliitikas suurema kaalu. Laienemine suurendaks ELi kollektiivset kaitsevõimet, ühist suutlikkust võidelda hübriidohtudega ja ühist suutlikkust kaitsta oma majandusjulgeolekut. Selleks et maksimeerida ELi mõju rahvusvahelistes suhetes, on oluline, et laienemisprotsessis osalevad riigid järgiksid ELi ühist välis- ja julgeolekupoliitikat. See hõlbustaks ka edasist koostööd julgeoleku ja kaitse valdkonnas juba enne ühinemist. Kaitsevõime arendamiseks võiks laienemisprotsessis osalevaid riike järk-järgult kaasata kaitse- ja kaitsetööstuse algatustesse. Lisaks võiksid EL ja laienemisprotsessis osalevad riigid saada kasu tihedamast koostööst vastastikuse vastupanuvõime edendamisel, kaasates laienemisprotsessis osalevad riigid järk-järgult asjakohastesse ELi valmisolekualgatustesse ja -meetmetesse, et võidelda hübriidohtude vastu.

Halduspoliitika

ELi eeskirjade tõhus rakendamine on hästitoimiva ja laienenud liidu jaoks otsustava tähtsusega. Komisjoni tõhustatud lihtsustamispüüdlused aitavad kiirendada ELi õigusaktide järgimist, tuues kasu nii praegustele kui ka tulevastele liikmesriikidele. Ühinemiseelne toetus ja

operatiivvahendid, nagu TAIEX ja mestimine, on olulised, et toetada laienemisprotsessis osalevaid riike vajaliku haldussuutlikkuse loomisel, tagades, et nad on ühinemiseks ja liikmesusest tulenevateks kohustusteks hästi ette valmistatud. Tõhus teavitamine laienemise eelistest ja probleemidest on oluline nii praegustes ELi liikmesriikides kui ka laienemisprotsessis osalevates riikides, et muuta ELi laienemine edukaks.

Käesolev komisjoni talituste töödokument on lisatud teatisele „Valmistumine laiemaks liiduks“.1 Selles esitatakse valdkondliku poliitika põhjaliku läbivaatamise peamised järeldused ja reformisuunised. Läbivaatamiste käigus hinnati, mil määral mõjutavad tulevased laienemised ELi poliitikat ja juhtimist. Nad uurisid ELi poliitilisi muudatusi ja reforme, mis on vajalikud, et tagada laienenud liidu tulevikukindlus. Need on oluline samm ELi laiemas, pikemaajalises ja dünaamilises reformikavas. Mitu seotud algatust on juba esitatud, samas kui teised on kavas vastu võtta pärast läbivaatamist.2 Poliitika läbivaatamine erineb laienemisprotsessis osalevate riikide ELiga ühinemiseks3 tehtavate ettevalmistuste jälgimisest, kajastades samal ajal nende kahe protsessi vahelisi tihedaid seoseid ja vastasmõju.4

Komisjoni talitused ja Euroopa välisteenistus viisid läbi põhjaliku analüüsi kõigis poliitikavaldkondades, et hinnata, mil määral võib laienemine neid mõjutada. Mõju võib otseselt vallandada laienemise väljavaade või see võib olla kaudne tulemus, kui laienemine süvendab praeguse 27 liikmesriigiga liidu ees seisvaid poliitilisi ja juhtimisalaseid probleeme. Pärast esialgset mõju hindamist viidi läbi üksikasjalikum analüüs, keskendudes aspektidele, kus märkimisväärne mõju poliitikale on kõige tõenäolisem. Muude valdkondade puhul jõuti üldiselt järeldusele, et poliitika sobib laienemiseks hästi või et selle mõju on väike. Neid järeldusi ei ole käesolevas komisjoni talituste töödokumendis põhimõtteliselt arvesse võetud, et vältida liiga pikka dokumenti. Seetõttu on oluline märkida, et käesolevas dokumendis ei loetleta kõiki sõelutud poliitikavaldkondi või tegevusi, mida haldab komisjon või laiemalt ELi institutsioonid konkreetsetes sektorites.

Komisjoni analüüsis keskendutakse laienemise üldisele mõjule, kaalumata ja käsitlemata konkreetseid stsenaariume seoses järjestuse või ajahorizonitega. Selline lähenemisviis tagab, et see ei takista ühinemisprotsessi, mis on rangelt tulemuspõhine. Komisjon kaalus peamiselt võimalikku mõju laienemisele, lähtudes valdkondliku poliitika praegusest seisust, kajastades samal ajal mitme hiljuti esitatud reformialgatuse eeldatavat mõju.

Mis puudutab laienemise mõju poliitikavaldkondade eelarvele, siis keskendutakse eeldatavatele rahastamisvajadustele, näidates samal ajal, kui see on asjakohane, kuidas järgmise põlvkonna rahastamisprogrammid võivad selliseid vajadusi juba ette näha.5 Sellega seoses tuleks märkida, et kavandatav 2028.–2034. aasta mitmeaastase finantsraamistiku eeskiri6 sisaldab läbivaatamisklauslit, mis võimaldaks komisjonil võtta arvesse uutest ELiga ühinevatest riikidest tulenevaid kuluvajadusi. Sellega tagatakse, et EL saab kohandada oma finantsraamistikku nii,

1 KOM (2026) 705.

2 Näiteks konkurentsivõime kompass, põllumajanduse ja toidu visioon, puhta tööstuse kokkulepe, valge raamat „Euroopa kaitsevalmidus 2030“ ja ettepanekud järgmise mitmeaastase finantsraamistiku kohta aastateks 2028–2034. Vt näiteks COM (2025) 45, COM (2025) 46, COM (2025) 75, JOIN (2025) 120, COM (2025) 500, COM (2025) 570, COM (2025) 870.

3 Laienemisprotsessis osalevate riikide hulka kuuluvad Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Moldova, Montenegro, Põhja-Makedoonia, Serbia, Ukraina, Kosovo*, Gruusia ja Türgi. Kooskõlas Euroopa Ülemkogu järeldustega on Gruusia ühinemisprotsess *de facto* peatatud. Ühinemisläbirääkimised Türgiga, kes on kandidaatriik ja ELi oluline partner paljudes ühist huvi pakkuvates valdkondades, on kooskõlas Euroopa Ülemkogu järeldustega alates 2018. aastast seiskunud. *Kõnealune nimetus ei piira seisukohti staatuse suhtes ning on kooskõlas ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooniga 1244/1999 ja Rahvusvahelise Kohtu arvamusega Kosovo iseseisvusdeklaratsiooni kohta.

4 COM 2025 (690).

5 Hinnanguline mõju kuludele ja personalile 2028. aastaks ja pärast seda on lisatud üksnes näitlikustamise eesmärgil ega mõjuta järgmist mitmeaastast finantsraamistikku. Liidu rahaliste kohustuste rahastamisallikas ja ulatus 2027. aasta järgsel perioodil sõltub mitmeaastase finantsraamistiku 2028–2034 üle peetavate institutsioonidevaheliste läbirääkimiste tulemustest ning seejärel määratakse see kindlaks iga-aastase eelarvemenetluse käigus. Kõik assigneeringud ja personalieraldised alates 2028.–2034. aastast on soovituslikud.

6 COM(2025) 571.

et see vastaks laienemisest tulenevatele kuluvajadustele. Sellega seoses võttis komisjon 30. juunil 2026 vastu Montenegro finantspaketi, milles pakuti välja, kuidas saaks ELi rahastamist ja eelarvega seotud poliitikat kohaldada pärast Montenegro saamist ELi liikmesriigiks ning kuidas tagada uue liikmesriigi sujuv üleminek riigisisesele politseisüsteemile.7

Valdkondliku poliitika põhjaliku läbivaatamise peamised tulemused esitatakse mitmes peamises teemavaldkonnas. Iga teemavaldkond hõlmab mitut omavahel tihedalt seotud poliitikavaldkonda. Teemavaldkonnad on üldjoontes üles ehitatud kooskõlas 2020. aasta läbivaadatud laienemismetoodikaga. Lisaks on eraldi peatükk halduspoliitika kohta.

1. Valmistumine vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala laiendamiseks

1.1 Isikute vaba liikumine, õigus- ja tarbijapoliitika

Isikute vaba liikumist, õigust ja tarbijaid käsitleva ELi poliitika eesmärk on edendada õiglast, turvalist ja õiglast ühiskonda, kus kodanikud saavad vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil.8 Õiguspoliitika eesmärk on tagada ELi kodanikele põhiõigused ning see on andnud ELi õigusasutustele koostöövõimalused ja ELi ettevõtjatele õiguskindluse ühtsel turul tegutsemiseks. Tarbijapoliitika eesmärk on lihtsustada ELi kodanike igapäevaelu erinevates olulistes majandusvaldkondades. Tõhus tarbijakaitse tagab ka ühtse turu nõuetekohase toimimise: see kaitseb tarbijate õigusi ja edendab õiglasemaid turge.

ELi laiendamine aitab neid eesmärke säilitada ja edendada. Laienemisprotsessis osalevates riikides nendes valdkondades läbiviidavad reformid võivad samuti julgustada olemasolevaid liikmesriike tegema rohkem, õppima hiljutistest kogemustest ja järgima häid tavasid.

1.1.1 Väljakutsed ja võimalused

Laienemine **suurendaks õigusalast koostööd** ja **süvendaks õigusalase koostöö olemasolevaid vorme.** See hõlmab koostööd rahvusvahelisel tasandil Euroopa Nõukogu, ÜRO rahvusvahelise kaubanduse komisjoni ja Haagi rahvusvahelise eraõiguse konverentsi raames, kus EL saab võtta tugevama ühise seisukoha.

Tsiviilasjades tehtava õigusalase koostöö valdkonnas laiendaks laienemine juba vastu võetud *acquis'* kohaldamist, tuginedes vastastikusele usaldusele ning tuues kasu kodanikele ja ettevõtjatele. Kriminaalõigusalase õigusalase koostöö valdkonnas laiendaks laienemine olemasolevatel vahenditel põhinevat koostööd, tugevdades seeläbi ELi kollektiivset suutlikkust uurida piiriülest kuritegevust ja esitada selle eest süüdistusi. 27 liikmesriigiga ELi kogemuste põhjal eeldab piiriülene õigusalane koostöö liikmesriikide vastastikust usaldust selle suhtes, kas nad järgivad ELi õigust ja aluslepingu tasandil tunnustatud põhiõigusi. See kehtib eelkõige vastastikuse tunnustamise vahendite puhul, mis põhinevad mitmel raamotsusel, nagu Euroopa vahistamismäärus, ja elektroonilistele tõenditele piiriülest juurdepääsu käsitlevate eeskirjade puhul.

Laienemine võimaldaks teatavate piiriüleste uurimisvahendite, näiteks Euroopa uurimismääruse laialdasemat kasutamist. Lisaks optimeeriks Eurojust kui amet, mis vastutab liikmesriikide pädevate asutuste toetamise eest selles valdkonnas, oma tööd uute liikmesriikide hüvanguks, minnes kaugemale praegustest strateegilistest partnerlustest raske ja piiriülese kuritegevuse sihtvaldkondades. Lisaks võimaldaks laienemine Euroopa Prokuratuuril uurida liidu

7 KOM (2026) 334.

8 Selles peatükis käsitletakse tarbijapoliitikat, vaba liikumist, võrdsust ja mittediskrimineerimist ning korruptsioonivastast võitlust. Õigusriigi, põhiõiguste ja demokraatiaga seotud õiguspoliitikat käsitletakse teatise II peatüki punktis 2.

finantshuve kahjustavaid kuritegusid ja esitada nende eest süüdistusi rohkemates liikmesriikides. Võttes arvesse, et Euroopa Prokuratuuri määrus ei ole enam tõhustatud koostöö meede ja on saanud *acquis'9 osaks,* nõutakse uutelt liikmesriikidelt Euroopa Prokuratuuri töös osalemist.

Uute liikmesriikide lisamine suurendaks märkimisväärselt **ELi äriühinguõiguse normidega hõlmatud piiratud vastutusega äriühingute ja partnerluste arvu.10** See tooks kaasa rohkem piiriüleseid tehinguid (ühinemised, jagunemised, ümberkujundamised) ja äriühingu andmete otsinguid äriregistrite omavahelise ühendamise süsteemis, mis nõuab tihedamat piiriülest koostööd äriregistrite vahel.

Laienemine tooks **tarbijatele käegakatsutavat kasu,** näiteks suurendaks konkurentsivõimeliste hindadega kaupade ja teenuste valikut. Samal ajal peaksid ELi tulevases tarbijapoliitikas juhinduma laienemisprotsessis osalevate riikide tarbijate konkreetsetest probleemidest, sealhulgas väiksemast sissetulekust ja digitaalsete finantsteenuste piiratud kasutamisest. Elukallidusega seotud probleemid ja võimalus endale igapäevaseid kulutusi lubada on ELi tarbijate seas juba laialt levinud ning võivad laienenud ELis suureneda. Taskukohasus on peamine tajutav takistus säästvale tarbimisele kogu ELis. Tarbijate jaoks uutes liikmesriikides, kus ostujõud on väiksem, võib see tegur olla veelgi olulisem.

Laienemine tooks kaasa ka suurema hulga **toodete** ringluse ELi turul. Koos kolmandatest riikidest pärit e-kaubanduse kasvuga nõuab see, et kontrollitaks selliste toodete vastavust üldise tooteohutuse määrusele. Uutes liikmesriikides tuleb tagada piisavad haldus- ja organisatsioonilised struktuurid ning jõustamine (näiteks turujärelevalveasutuste uue taristu ja süsteemi „Safety Gate" loomine). Seoses tooteohutusega kaitstakse laienemisprotsessis osalevate riikide tarbijaid ohtlike ja defektsete toodete, sealhulgas tehisintellektisüsteemide ja tarkvara põhjustatud kahju eest läbivaadatud tootevastutuse direktiivi alusel. Kuigi laienemine võib anda võimaluse võidelda nendes riikides tööstuspettuste vastu, võib täitmise tagamise madal tase tuua kaasa ka rohkem teateid tarbijapettuste kohta.

ELi võrdõiguslikkust ja mittediskrimineerimist käsitlevate õigusaktide laiendamisel laienemisprotsessis osalevatele partneritele on eeldatavasti mitu positiivset mõju. Need hõlmavad igasuguse diskrimineerimise vastase kaitse vastavusse viimist ELi standarditega, tõhusamat võitlust eelarvamuste ja stereotüüpide vastu ning paremat juurdepääsu avalikele teenustele ja sotsiaalset kaasatust. Sellega seoses võib laienemine aidata lahendada ka inimõiguste küsimusi, mis on seotud rändajate, varjupaigataotlejate ja pagulaste kohtlemisega, eelkõige Lääne-Balkani riikides. Laienemine võib süvendada ka praegusi ELi ees seisvaid probleeme võrdõiguslikkuse ja sellega seotud küsimustes. Arvestades märkimisväärseid probleeme, millega romide suur elanikkond mõnes laienemisprotsessis osalevas riigis silmitsi seisab, on uute liikmesriikide jätkuvad jõupingutused selles valdkonnas jätkuvalt väga olulised. Jõupingutusi on vaja teha ka võitluses diskrimineerimise vastu, millega puutuvad kokku teised etnilised vähemused. Lisaks on laienemisprotsessis osalevatel riikidel probleeme mittediskrimineerimise õiguse kaitsmisega, sealhulgas vägivalla, vihkamise ja diskrimineerimise vastu võitlemisega ning LGBTIQ+-inimeste võrdõiguslikkuse tagamisega, mida süvendavad nende vastu suunatud narratiivid, ning puuetega inimeste täieliku osalemise tagamisega majanduses, hariduses ja ühiskonnas laiemalt. Samal ajal toetab enamik laienemisprotsessis osalevaid riike soolise võrdõiguslikkuse tugevdamise ning soolise ja

9 Komisjoni 10. juuli 2026. aasta otsus (EL) 2026/1701, millega kinnitatakse Ungari osalemine tõhustatud koostöös Euroopa Prokuratuuri asutamisel, ja komisjoni 10. juuli 2026. aasta teatis, mis käsitleb komisjoni 10. juuli 2026. aasta otsuse (EL) 2026/1701 (mis käsitleb määrust (EL) 2017/1939, millega rakendatakse tõhustatud koostööd Euroopa Prokuratuuri asutamisel) mõju, mis ei ole enam tõhustatud koostöö alla kuuluv õigusakt ja muutub *acquis'* osaks.

10 Piiratud vastutusega äriühingute, nende piiriüleste filiaalide ja täisühingute suurus on praegu vastavalt 16, 4 ja 2 miljonit.

perevägivalla ennetamise ja tõkestamise poliitikat ning kõik riigid, välja arvatud Kosovo, on oma staatuse tõttu Istanbuli konventsiooni osalised.11

ELi laiendamine aitab võidelda **korruptsiooni** vastu. Uute liikmesriikide suhtes kohaldatavate ELi vahendite abil on oodata positiivset mõju demokraatia, majanduse ja julgeoleku kaitsmisele. Korruptsioonivastane võitlus on ühinemisprotsessis esmatähtis, käsitledes nii korruptsiooni ennetamist kui ka selle vastu võitlemist. Laienemisprotsessis osalevate riikide probleemid ulatuvad nõrgast institutsioonilisest koostööst korruptsioonijuhtumite puhul, korruptsiooni uurivate ametiasutuste ebapiisavast personalist kuni õigusraamistikeni, millega kaasneb suur korruptsioonioht (nt riigihangete puhul). Seda tõendavad iga-aastased laienemisaruanded ja õigusriigi olukorda käsitlevad aruanded, mis hõlmavad nüüd ka nelja laienemisriiki.12

1.1.2 Laienemise mõju isikute vabale liikumisele, õigus- ja tarbijapoliitikale

Poliitilised aspektid

Puhtalt õiguslikust seisukohast ei pruugi laienemine avaldada asjaomastele poliitikavaldkondadele vahetut mõju, kuna **praegune ELi õigusraamistik sobib laienenud ELi jaoks.** Liikmesriikide halduskoormus poliitika rakendamisel võib mõnes valdkonnas siiski suureneda. Näiteks isikute vaba liikumise puhul tähendab suurem arv liikuvaid ELi kodanikke ka lisatööd ametiasutustele, kes tegelevad elukoha registreerimise ja sotsiaalkindlustuse piiriülese koordineerimisega. Juba praegu on mõnel liikmesriigil raskusi õigeaegsete teenuste osutamisega liikuvatele ELi kodanikele ja nende pereliikmetele, kusjuures LGBTIQ+-inimesed, puuetega inimesed ja perekonnad seisavad silmitsi täiendavate takistustega.

Institutsioonilised aspektid

Laienemine võib tähendada **keerulisemat otsuste tegemist** ühehäälsusega hõlmatud valdkondades. Need valdkonnad hõlmavad muu hulgas perekonnaõigust, isikutunnistusi käsitlevaid meetmeid, võrdõiguslikkust ja teatavaid mittediskrimineerimise valdkondi, ELi õiguslikke vorme äriühingute jaoks ning määruse (EL) 2017/1939 (Euroopa Prokuratuuri asutamise kohta) muutmist. Euroopa Ülemkogu ühehäälne otsus on vajalik ka selleks, et laiendada Euroopa Prokuratuuri pädevust piiriülese mõõtmega rasketele kuritegudele, mis ei ole ELi finantshuve kahjustavad13 kuriteod.

Eelarveaspektid

Praegu on kaks peamist ELi programmi selles valdkonnas – **kodanike, võrdõiguslikkuse, õiguste ja väärtuste programm** ning **õigusprogramm** – juba laienemisprotsessis osalevatele riikidele osalemiseks avatud. Mõned laienemisprotsessis osalevad riigid on pidanud ELiga läbirääkimisi, allkirjastanud ja ratifitseerinud lepingud, mis võimaldavad neil osaleda.

Uute riikide ühinemine ELiga võib kaasa tuua uusi meetmeid koos nendest riikidest pärit abisaajatega. Kehtivate eeskirjade kohaselt tähendaks see taotlejate arvu suurenemist. See võib muuta mõned projektikonkursid konkurentsivõimelisemaks. Lisaks võivad kaasrahastamise nõuded olla keerulisemad kodanikuühiskonna organisatsioonide jaoks, kes edendavad võrdõiguslikkust, eelkõige LGBTIQ+-inimeste jaoks, ja nende jaoks, kes töötavad rassilise või etnilise vähemuse taustaga inimesteni jõudmise nimel, praeguses ülemaailmses kontekstis, kus kaalul on korporatiivpartnerlused ja teiste valitsuste, sealhulgas kolmandate riikide poolne rahastamine.

Võttes arvesse, et hiljutisel ELi õigusel ja tulevastel õigusvaldkonna seadusandlikel algatustel

---

Euroopa 11 Nõukogu lepingute sari – nr 210 – Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalla ja perevägivalla ennetamise ja tõkestamise konventsioon, Istanbul, 11.V.2011.

12 COM (2026) 900, SWD (2026) 928, (Albaania); komisjoni talituste töödokument (2026) 929, (Montenegro); SWD (2026) 930, (Põhja-Makedoonia); Komisjoni talituste töödokument (2026) 931 (Serbia).

13 ELi toimimise lepingu artikli 86 lõige 4.

kõigil on nüüd **märkimisväärsed digiteerimiselemendid,** võib laienemine nõuda rohkem vahendeid õiguspoliitika jaoks koos õigusalase koolituse, õigusalase koostöö ja õiguskaitse kättesaadavuse vajaduste ja poliitiliste prioriteetidega.

Laienemine nõuaks piisavaid haldus- ja rahalisi vahendeid, et tagada ELi õigus- ja tarbijapoliitika **tõhus rakendamine.** Märkimisväärseid jõupingutusi oleks vaja selleks, et viia jõustamise tõhusus ja/või nõuete täitmine uutes liikmesriikides vastavusse praeguste liikmesriikide omaga. See puudutaks eelkõige selliseid asutusi nagu tarbijakaitseasutused ja -ühendused, andmekaitseasutused, kohtuasutused ja vaidluste kohtuvälise lahendamise organid. Samuti tuleks uuesti hinnata asjaomaste ELi asutuste ja organite, näiteks Euroopa Prokuratuuri, Eurojusti, Euroopa Andmekaitsenõukogu, Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti ja Euroopa Soolise Võrdõiguslikkuse Instituudi ressursivajadusi. Uue mitmeaastase finantsraamistiku 2028–2034 ettepanekus tehakse ettepanek tugevdada detsentraliseeritud asutusi, säilitades samal ajal eelarve paindlikkuse, et seda oleks võimalik kohandada.

Võttes arvesse, et uue ELi korruptsioonivastase direktiivi ja tulevase esimese ELi korruptsioonivastase strateegiaga paneb EL suuremat rõhku korruptsioonivastasele võitlusele kogu liidus, on vaja piisavaid vahendeid, et aidata laienemisprotsessis osalevatel riikidel oma **korruptsioonivastast võitlust** sisuliselt parandada ja muutuva õigusmaastikuga sammu pidada nii eksperditeadmiste pakkumisel kui ka suutlikkuse suurendamisel.

1.1.3 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid

Mõne vahendi tõhusus laienenud ELis sõltub usalduse ja nõuete täitmise tasemest, mida on võimalik tagada suurema arvu liikmesriikide vahel, näiteks tsiviilasjades tehtava õigusalase koostöö, kriminaalõiguse14 ja äriühinguõiguse valdkonnas. **Vastastikuse usalduse põhimõte** põhineb eeldusel, et ELi liikmesriikidel on ühised väärtused, ning on seetõttu tihedalt seotud õigusriigi ja väärtuste poliitikasuundade aruteluga ning sellega seoses tuvastatud lünkade ja meetmetega.bookmark14 15

1.1.4 Reformisuunised

Selleks **et vähendada halduskoormust, mis tuleneb** võimalikust vajadusest registreerida vaba liikumise õigust kasutavad ELi kodanikud, võiks komisjon uurida, mil määral saaks (paremini) kasutada olemasolevaid ja tulevasi poliitikavahendeid (ühtne digivärav, ELi digiidentiteeditasku, digitaalsed reisitunnistused, Euroopa sotsiaalkindlustuspass, ESPASS). See lähenemisviis ei mõjuta laienemist, mis tähendab, et see peaks tooma liikmesriikidele kasu isegi siis, kui uusi liikmesriike ei lisandu.

Kõigis **võrdõiguslikkuse ja mittediskrimineerimisega seotud valdkondades on vaja luua tugevad järelevalvemehhanismid (sealhulgas põhjaliku andmekogumise kaudu, mida võiks teha partnerluses Euroopa Liidu Põhiõiguste Ametiga).**

ELi **korruptsioonivastase võitluse poliitikavaldkonda** arendatakse eeldatavasti edasi lähiaastatel, tuginedes 2026. aastal esitatavale strateegiale. Korruptsioonivastast võitlust käsitlev ELi direktiiv jõustus 31. mail 2026. ELi laienemine võib nõuda nende algatuste läbivaatamist, et kajastada korruptsiooniohtu laienemisprotsessis osalevates partnerites.

---

14 ELi kriminaalõigusel on mõned eripärad, kuna see hõlmab mitut raamotsust, näiteks Euroopa vahistamismäärust. Need õigusaktid (välja arvatud kolmandate riikidega sõlmitud konventsioonid ja rahvusvahelised lepingud) põhinevad vastastikuse tunnustamise põhimõttel, st võimaldavad õigusasutusel edastada otsuse otse teise ELi liikmesriigi asutusele ning lasta seda tunnustada ja täita ilma täiendavate formaalsusteta (mõne erandiga), ning nendega nähakse ette üksikasjalik raamistik liikmesriikidevaheliseks piiriüleseks koostööks.
15 Vt teatise II peatüki punkt 2.

1.2 Sisepoliitika

Sisepoliitika aitab kaasa turvalisemale, vastupidavamale ja jõukamale Euroopale. Need tugevdavad piiriülest koostööd õiguskaitse ja piirihalduse valdkonnas ning aitavad võidelda terrorismi, organiseeritud kuritegevuse ja uimastikaubanduse vastu. Need on olulised elutähtsa taristu kaitsmiseks ning elutähtsa taristu vastupanuvõime tugevdamiseks nii internetis kui ka väljaspool seda. Nad võitlevad hübriidohtudega ning loovad tingimused stabiilsuseks, usalduseks ja liikumisvabaduseks, mis on majanduskasvu ja sotsiaalse ühtekuuluvuse peamised alused. Samuti toetavad need tõhusat, kestlikku ja humanitaarset turvalist Euroopa rändepoliitikat. See hõlmab seaduslikku rännet, integratsiooni ning tegelemist kooskõlas ELi ja rahvusvahelise õigusega, sealhulgas põhiõigustega. Rände- ja varjupaigalepe koos uue Euroopa ühise tagasisaatmissüsteemiga tagavad tervikliku ränderaamistiku.

Siseasjade poliitika peamine üldeesmärk on tagada Schengeni ala terviklikkus ja julgeolek. Schengeni süsteem hõlmab kontrolli kaotamist sisepiiridel ja ühtsete laiaulatuslike eeskirjade kooskõlastatud rakendamist välispiiridel, kolmandates riikides ja Schengeni alal, et tagada oma kodanikele kõrgetasemeline turvalisus ja vabadus. Schengeni *acquis'* kui ELi liikmesuse põhielemendi täielik kohaldamine võimaldab majanduskasvu, piiriülest vahetust ja suuremat jõukust laienenud ELis. Läbirääkimisraamistikes on sätestatud, et uued liikmesriigid ei ühine Schengeni alaga ühinemisel, vaid alles pärast nõukogu hilisemat otsust, milles kinnitatakse, et kõik tingimused on täidetud.

1.2.1 Laienemise mõju sisepoliitikale

Laienemine mõjutaks tõenäoliselt teataval määral siseasjade valdkonna poliitikat.

Laienemine võib suurendada siseasjade poliitika tõhusust. Selleks soodustataks tihedamat piirkondlikku ja piiriülest koostööd ning integreeritaks uued perspektiivid ja vahendid ELi rände- ja julgeolekuraamistikesse ning üldiselt Schengeni koostöösse. Kuna asjaomases ELi *õigustikus* osalemise geomeetria on erinev, võib teatavatel valdkondadel siiski tekkida paratamatult probleeme ja/või nad on eriti tundlikud *acquis'* võimaliku mittetäieliku ja/või ebaõige rakendamise suhtes kas õiguslikult või praktikas.

Piiride haldamise ja ebaseadusliku rände valdkonnas hõlmaks ELi integreeritud piirihalduspoliitika suuremat (geograafilist) ala ja ELi välispiirid hõlmaksid uusi naaberriike. See võib kaasa tuua selliseid riske nagu suurenenud rändesurve ja muutused rändeteede struktuuris, mis mõjutavad ebaseaduslikku rännet ja sellega seotud inimõigustega seotud riske, sabotaažiakte ja hübriidrünnakuid, sealhulgas rändajate ärakasutamise kaudu, mis nõuavad tõhusat ühist reageerimist ja integreeritud piirihaldust, tagades samal ajal põhiõiguste täieliku austamise. Lääne-Balkani riikidel on tõenäoliselt jätkuvalt oluline roll nii transiidi- kui ka sihtpiirkonnana. Sellest hoolimata annavad Lääne-Balkani riigid ELile ka ühtlasemalt jaotatud välispiiri, võimaldades suuremat jagatud vastutust, edendades solidaarsust ja tugevdades ELi koormuse jagamise süsteemi.

Kui uued liikmesriigid on ELiga ühinenud, on neil automaatselt õigus ja kohustus ühineda **sisepiirideta Schengeni alaga.** Schengeni alaga täielik ühinemine tooks geograafilise laienemise tõttu kaasa ümberkujundavaid muutusi. Võttes arvesse erinevat julgeoleku- ja rändekeskkonda, võib osutuda vajalikuks Schengeni süsteemi põhjalikum läbivaatamine välispiiri ja sisejulgeoleku aspektide osas. Tagamaks, et uued liikmesriigid saaksid Schengeni süsteemist täit kasu, tuleb jätkata ja tõhustada käimasolevaid jõupingutusi rakendamise parandamiseks, sealhulgas Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi kaudu.

Laiem Schengeni ala võib mõjutada **rändajate smugeldamist ja inimkaubandust.** Kontrolli kaotamine sisepiiridel võib mõjutada Vahemere idaosa rändeteed; Lääne-Balkani piirkond võib muutuda mitte ainult transiidipiirkonnaks, vaid ka sihtpiirkonnaks. Piirkonna riigid peaksid

nende arengutega kiiresti kohanema ning kooskõlas asjakohaste õigusnormide ja inimõigustealaste kohustustega tugevdama riiklikku suutlikkust, tugevdama riigisisest ja piiriülest koostööd ning vahetama teavet. Rändajate smugeldamise ja inimkaubanduse tõhus avastamine, uurimine ja nende eest vastutusele võtmine on juba praegu Lääne-Balkani piirkonna laienemisprotsessis osalevate riikide jaoks probleem. Nad saavad ELilt märkimisväärset abi, mida on saatnud mõningane edu, mida tõendab ebaseadusliku rände vähenemine läbi Lääne-Balkani piirkonna. Kooskõlas ELi inimkaubandusevastase võitluse strateegiaga on vaja teha pidevaid jõupingutusi rändajate smugeldamise ja inimkaubanduse ennetamiseks, avastamiseks ja selle vastu võitlemiseks ning ohvrite kaitsmiseks kogu laienenud ELis.

Kuna rändajate smugeldamine ja inimkaubandus on tõsine probleem, on EL pühendunud koostöö tugevdamisele **rändajate smugeldamise vastu võitlemise ülemaailmse liidu raames,** kasutades terviklikku kogu rändeteed hõlmavat lähenemisviisi. Ülemaailmse liidu ühisdeklaratsioon, mis esitati 2025. aasta detsembris ja mille on heaks kiitnud 62 partnerit, sealhulgas Lääne-Balkani partnerid, on märk poliitilisest kohustusest võidelda rändajate smugeldamise ja ebaseadusliku rände vastu, tuginedes kogu rändeteed hõlmavale lähenemisviisile. Neid poliitilisi kohustusi rakendatakse ülemaailmse liidu 2026.–2028. aasta töökavas, keskendudes eelkõige partnerriikide õigusraamistiku ja suutlikkuse tugevdamisele, et võidelda nende nähtustega, võidelda digitaalse smugeldamise, rahavoo jälgimise ja õhuteed pidi toimuva ebaseadusliku rände vastu.

Rände- ja varjupaigaleppe kohaselt on laienemise seisukohast olulised eelkõige varjupaigamenetluse määrus ning varjupaiga- ja rändehalduse määrus. Varjupaigamenetluse määruse puhul on olulised sätted, mis on seotud kohustusliku piirimenetluse piisava suutlikkusega (nii ELi kui ka riiklikul tasandil) ja ELi turvaliste päritoluriikide nimekirjaga. Varjupaiga- ja rändehalduse määrusega kehtestatakse terviklik normide kogum liikmesriikides registreeritud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise valdkonnas ning kehtestatakse alaline solidaarsusmehhanism (solidaarsusmeetmete miinimumkünnised). 29. jaanuaril 2026 vastu võetud viieaastases Euroopa varjupaiga- ja rändehalduse strateegias[16] kehtestatakse täiendav strateegiline visioon, mis vajab laienemisprotsessis osalevaid riike, viies nende rändehalduse eesmärgid kooskõlla liidu eesmärkidega.

Euroopa Liidu Varjupaigaamet peaks arendama märkimisväärset suutlikkust, et toetada operatiivprobleeme laienenud piirkondades. See nõuaks ka spetsiaalsete tehnilise abi vahendite, suuniste ja päritoluriigi teabematerjalide kohandamist. Laienemisprotsessis osalevatele riikidele antav abi võidakse muuta tegevuskavadeks, et tagada suurem toetus.

Frontex (Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet) peab vaatama läbi oma tegevuse operatiivkoostöö valdkonnas (nt olukorrateadlikkus, riskid ja haavatavuse hindamine). Samuti peab ta arendama oma suutlikkust toetada uusi liikmesriike laiendatud välispiiride kaitsmisel. Selline piirihalduse toetamine toimuks kooskõlas Euroopa piiri- ja rannikuvalve määruses sätestatud tingimustega17 ja seega liikmesriikide taotlusel. Peaaegu kõik laienemispartnerid juba korraldavad Frontexi operatsioone staatust käsitlevate kokkulepete alusel. Nad kõik vahetavad Frontexiga teavet, sealhulgas riskianalüüsi teavet, ning seetõttu oleme juba saanud hea ülevaate ja valmistunud nende tulevasteks rollideks. Uued liikmesriigid peavad panustama Frontexi operatiivvõimekusse töötajate ja seadmete arvuga, mis määratakse kindlaks õigeaegselt. Selleks tuleks muuta Euroopa piiri- ja rannikuvalve määrust.

Laienemine tugevdaks keskpikas ja pikas perspektiivis piiriülest koostööd **uimastikaubanduse**

16KOM (2026) 45.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. novembri 2019. aasta 17 määrus (EL) 2019/1896, mis käsitleb Euroopa piiri- ja rannikuvalvet ning millega tunnistatakse kehtetuks määrused (EL) nr 1052/2013 ning (EL) 2016/1624. ELT L 295, 14.11.2019, lk 1–. ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj

vastase võitluse, terrorismivastase võitluse ja vägivaldse äärmusluse ennetamise valdkonnas. See tugevdaks ELi üldist suutlikkust reageerida keerulistele ja riikidevahelistele julgeolekuprobleemidele ning looks ühtsema ja vastupidavama lähenemisviisi terrorismi ennetamisele ja selle vastu võitlemisele. Uus terrorismi ja vägivaldse äärmusluse ennetamise ja nende vastu võitlemise ühine tegevuskava, mis allkirjastati justiits- ja siseministrite kohtumisel 2025. aasta oktoobris Sarajevos, loob asjakohase raamistiku terrorismivastase võitluse suutlikkuse parandamiseks ja koostöö tõhustamiseks Lääne-Balkani partneritega. Ühise tegevuskava struktuuri raames jätkab radikaliseerumise ennetamise ELi teadmuskeskus partnerite toetamist piirkondlike tegevuste kaudu, integreerides need järk-järgult ELi üldisesse ennetusraamistikku.

Laienemisprotsessis osalevate riikide ametiasutustel oleks ka parem juurdepääs **Europoli** vahenditele, analüüsidele, teenustele ja eelkõige ameti asjakohastele andmebaasidele kooskõlas ameti õiguslike volitustega. Kui anda nendele riikidele juurdepääs kõrgetasemelisele suutlikkusele, nagu turvalised andmetöötlus- ja analüüsiteenused ja -vahendid, kohtuekspertiisi suutlikkus, sealhulgas krüptovarade puhul, ja tehisintellektil põhinevad rakendused, suurendab see ELi suutlikkust viia nendes piirkondades läbi ulatuslikke piiriüleseid uurimisi. Samuti integreeritakse need täielikult ameti juhitavasse ohuhindamistsüklisse. Laienemine laiendaks ka Europoli operatsioonide geograafilist ulatust seoses terrorismivastase poliitikaga.

Sisejulgeoleku valdkonnas pakub laienemine võimalusi ja väljakutseid. Organiseeritud kuritegevuse rahvusvahelise olemuse tõttu on laienemisprotsessis osalevad riigid selles poliitikavaldkonnas juba keskse tähtsusega. Organiseeritud kuritegelikud rühmitused tegutsevad mitmes laienemisprotsessis osalevas riigis ja kasutavad neid oma tegevuse keskustena. Nad tegutsevad sellistes valdkondades nagu uimasti- ja relvakaubandus, inimkaubandus ja kaupade ebaseaduslik üle piiri toimetamine. Lääne-Balkani piirkond on endiselt ebaseaduslike kaubavoogude peamine allikas ja transiiditee, näiteks tulirelvade või uimastite puhul. Hoolimata jõupingutustest, mida need riigid on teinud organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemiseks, on nende institutsiooniline suutlikkus sageli endiselt ebapiisav, sealhulgas suutlikkus viia läbi finantsuurimisi. Vastavusse viimine kehtivate rahapesuvastaste ja vara tagasivõitmist käsitlevate õigusaktidega ning tulevane uus organiseeritud **kuritegevust** käsitlev ELi õigusraamistik, mille laienemisprotsessis osalevad riigid peavad liiduga ühinemisel oma siseriiklikusse õigusesse üle võtma, ja nende tõhus rakendamine tugevdab siiski riikide suutlikkust tõhusamalt võidelda kuritegelikest võrgustikest tulenevate ohtude vastu.

Samal ajal on organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse tõhustamiseks äärmiselt oluline tihedam operatiivkoostöö ELi liikmesriikide ja laienemisprotsessis osalevate riikide asjaomaste ametiasutuste vahel, sealhulgas seoses finantsuurimiste ja vara tagasivõitmisega. Kuna digitaliseerimise mõju aja jooksul suureneb, peavad laienemisprotsessis osalevad riigid jätkuvalt ajakohastama oma suutlikkust võidelda küberkuritegevuse vastu ning hankida ja vahetada digitaalseid tõendeid.

Samal ajal tuleb jätkata käimasolevat tööd **korruptsiooniprobleemide** lahendamiseks laienemisprotsessis osalevates riikides, et vältida selle takistamist nende suutlikkuses võidelda organiseeritud kuritegevuse vastu. Tõhusam ja tulemuslikum **õiguskaitsealane koostöö** muutub seega sisejulgeoleku säilitamiseks hädavajalikuks. Nii on see eelkõige laiendatud Schengeni alal, kus puudub kontroll sisepiiridel. Samal ajal aitab tihedam koostöö võidelda organiseeritud kuritegevuse vastu Euroopas üldiselt. Laienemisprotsessis osalevad riigid on juba näidanud üles valmisolekut teha ELi liikmesriikidega aktiivset koostööd **kuritegevusega seotud ohte käsitleva valdkondadevahelise Euroopa platvormi (EMPACT)** raames. Platvorm annab laienemisprotsessis osalevatele riikidele praktilise silla ELi julgeolekualase *õigustikuga* strateegilise vastavusse viimise ning konkreetse raske ja organiseeritud kuritegevuse vastase operatiivkoostöö vahel. Laienemisprotsessis osalevate riikide täieliku integreerimisega EMPACTi tsüklisse saavad nad viia oma riiklikud prioriteedid paremini kooskõlla ELi

prioriteetidega kuritegevuse vastu võitlemisel, tugevdada jälitusteabel põhinevat politseitööd ning saada kogemusi mitut asutust hõlmavates ja piiriülestes operatsioonides.

Veel üks vahend, millega tõhustada koostööd laienemisprotsessis osalevate riikidega kuritegevuse vastu võitlemisel, on liikmesriikidevahelised operatiivrakkerühmad, mida koordineerib Europol ja milles kolmandad riigid saavad osaleda. Nagu on rõhutatud EMPACTi tulirelvade ja lõhkeainete operatiivtegevuskavas, on mitu laienemisprotsessis osalevat riiki osalenud varasemates või praegustes relvakonfliktides, mistõttu ebaseaduslike tulirelvade, laskemoona ja lõhkeainete kättesaadavus võib nende piirkondade jaoks muret tekitada. Keskpikas kuni pikas perspektiivis võib mõju seisneda laienemisprotsessis osalevatest riikidest pärit ebaseaduslike tulirelvade ning muude väike- ja kergrelvade arvu suurenemises ELis.

Tõhus piiriülene teabevahetus on oluline ka organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemisel. Sellistel vahenditel nagu Prüm II määrus ja direktiiv õiguskaitseasutuste vahelise teabevahetuse kohta on keskne roll andmete kiire ja turvalise jagamise võimaldamisel praeguste ja tulevaste liikmesriikide vahel.18 Laienemisprotsessis osalevate riikide **järkjärguline integreerimine** nendesse õigus- ja tegevusraamistikesse oleks oluline samm nende süsteemide vastavusse viimisel ELi standarditega. See aitaks otseselt kaasa ELi sisejulgeolekule ja tema kollektiivsele suutlikkusele võidelda tõhusalt raske ja organiseeritud kuritegevuse vastu.

On mitmeid poliitikavaldkondi, mida uute liikmesriikide ühinemine suures osas ei mõjutaks ja mida võib pidada laienemiseks sobivaks. Need hõlmavad ELi viisanimekirju, ELi seadusliku rände direktiive, liidu ümberasustamise ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise raamistikku, õiguskaitsealase koostöö *acquis'd,* organiseeritud kuritegevuse ja uimastipoliitikat, küberkuritegevuse vastast võitlust, laste seksuaalse kuritarvitamise ennetamist ja selle vastu võitlemist, elektroonilisi tõendeid, rändajate smugeldamise ja inimkaubanduse vastast võitlust ning Europoli ja Euroopa Liidu Õiguskaitsekoolituse Ameti (CEPOL) volitusi.

Institutsioonilised aspektid

Poliitikakujundamine võib muutuda keerulisemaks õiguskaitsealases19 operatiivkoostöös, mida juhitakse ühehäälselt. Samuti võib ette näha läbipaistvama ja prognoositavama protsessi koos rangete nõuetega uue liikmesriigi integreerimiseks Schengeni alaga, keskendudes kõigi täieliku osalemise tingimuste täitmisele.20

Eelarveaspektid

Komisjoni teatises „Järgmise mitmeaastase finantsraamistiku koostamise tegevuskava"bookmark20 21rõhutatakse, kui oluline on kaitsta meie kodanike vabaduse ja turvalisuse kõrget taset, tagades samal ajal Schengeni ala tõhusa toimimise, sealhulgas tugevdatud kohaloleku ja koostöö kaudu kolmandates riikides, kuna piirkondlik stabiilsus mõjutab otseselt ELi välispiire ning kujundab nii rände- kui ka julgeolekuriske. Võttes arvesse ELi suutlikkuse tugevdamise kriitilist tähtsust selles kontekstis, kolmekordistatakse komisjoni 16. juuli 2025. aasta ettepanekuga järgmises mitmeaastases finantsraamistikus 2028–2034 siseasjade valdkonnale antavat rahalist toetust (81 miljardit eurot), millest 21,5 miljardit eurot on suunatud rände- ja siseasjade ametitele.

ELi laienemine nõuaks finantsinvesteeringuid ja avaldaks mõju eelarvele, mida tuleb

18 Direktiiviga parandatakse tingimusi kriminaalteabe õigeaegseks ja tõhusaks jagamiseks liikmesriikide vahel, kehtestades selged kohustused ja tähtajad teabele reageerimiseks. Lisaks sellele parandatakse Prüm II määrusega märkimisväärselt liikmesriikide õiguskaitseasutuste vahelise andmevahetuse automatiseerimist ja ulatust (nt sõrmejäljed, DNA-profiilid, näokujutised, politseiregistrid ja sõidukite registreerimisandmed). Samuti ühtlustatakse sellega juurdepääsu nendele andmekogumitele keskse ruuteri kaudu, tagades kiirema piiriülese teabevahetuse.

19 ELi toimimise lepingu artiklid 87 ja 89.

20 Ühehäälsuse nõude küsimusi käsitletakse üksikasjalikumalt teatise peatükis II.1.

21 COM(2025) 46 final.

õigeaegselt arvesse võtta. See hõlmab küsimust, kuidas need aitavad täita lünki ja suurendada poliitika tõhusust laienenud liidus ja Schengeni alal. Vajalike rahaliste vahendite ja inimressursside õigeaegne kindlaksmääramine on keskse tähtsusega, et asjakohaselt käsitleda märkimisväärseid võimalusi ja probleeme, mida laienemine rände ja piirihalduse ning sisejulgeoleku seisukohast endast kujutab, aidates seeläbi kaasa hästi toimiva Schengeni ala loomisele. Oluline on tagada piisav paindlikkus rahastamise struktuuris ja rakendamises, et võimaldada ELi ühist reageerimist, mis on kohandatud pakilistele vajadustele ja uutele probleemidele. Komisjoni 16. juuli 2025. aasta ettepanekuga nähakse ette võimalus kasutada ELi rahastut, sealhulgas siseasjade valdkonnas, et rahuldada paindlikkusvajadusi rahastamisperioodil 2028–2034.

Piirihalduse valdkonnas ja võttes arvesse mõju Schengeni alale tervikuna, suureneksid tõenäoliselt rahastamisvajadused. Eelkõige vajaks piisavat toetust Ukraina välispiiri kaitse ja integreeritud haldamine. Laienemisprotsessis osalevate riikide viisapoliitika täielik vastavusse viimine ELi standarditega ning IT-süsteemide koostalitlusvõimet ja reisidokumentide digitaliseerimist käsitlevate eeskirjade rakendamine (kui need on ELi tasandil kehtestatud) nõuaks samuti ELi toetust. Otsene rahaline kasu ja kokkuhoid oleks võimalik siis, kui need riigid kuuluvad sisepiirideta Schengeni alasse. Lühikeses ja keskpikas perspektiivis osutavad näiteks paljude aegunud piiripunktide tehnilised uuendused ja ajakohastamine piirikontrolli IT-taristu osas ning taristu, seadmete ja koolituse ajakohastamine kooskõlas ELi standarditega investeerimisvajadustele nendes uutes liikmesriikides, kelle riiklikud haldusasutused ei pruugi olla piisavalt ette valmistatud. Kuna riigid liiguvad täieliku Schengeni integratsiooni suunas, võib täielikult toimivate suuremahuliste IT-süsteemide loomiseks ja käitamiseks olla vaja sihtotstarbelisi tehnilisi, halduslikke ja rahalisi vahendeid nii riiklikul kui ka kesktasandil.

ELi siseküsimustega tegelevate asutuste (nt Frontex, Euroopa Liidu Varjupaigaamet, eu-LISA, Europol) puhul oleks võimalikul üleminekul tsentraliseeritumatele lahendustele ka finantsmõju: nende tööle avalduva mõju seisukohast oleks vaja piisavaid vahendeid, et rahuldada üha rohkem operatiiv- ja tehnilise abi taotlusi. Kuigi kesksed lahendused tooksid teatavate ametite, näiteks eu-LISA jaoks kaasa suuremad kulud ELi tasandil, tooksid sellised lahendused kaasa riiklike kulude vähenemise (praegu toetatakse neid ka praeguste liikmesriikide ELi rahalistest vahenditest).

eu-LISA ja Europol võivad vajada **lisavahendeid,** et tagada andmevahetustaristu (ruuterid, SIENA) kättesaadavus suuremale arvule riikidele. Europol vajaks vahendeid ka lisaülesannete täitmiseks, et toetada tulevasi liikmesriike terroristliku veebisisu jälgimisel ja sellele viitamisel, sealhulgas laiendades juurdepääsu PERCI-le (platvorm, mis on välja töötatud terroristlikku veebisisu käsitleva määruse rakendamise toetamiseks ja esildiste edastamiseks), mis nõuaks tehnilisi kohandusi ja suutlikkuse suurendamist uutes liikmesriikides (st internetisisust teavitamise päevade korraldamine). Lisaks võib Europolil olla vaja laiendada oma toetusmeetmeid (st koolitus, tehniline abi, suutlikkuse suurendamise toetus ja teadmiste jagamise algatused) tulevastele liikmesriikidele seoses meetmetega, mille eesmärk on võidelda laste seksuaalse kuritarvitamise vastu, samuti muudes kuritegevuse valdkondades, nagu organiseeritud kuritegevus, küberkuritegevus või finantskuritegevus.

CEPOLi puhul suurendab laienemine eeldatavasti nõudlust koolituse ja ressursside järele, sealhulgas eelkõige suurenenud vajadust koolituse järele, mis on kohandatud uute liikmesriikide õiguskaitseametnike erivajadustele (nt piiratud ressursid, vähearenenud institutsioonilised raamistikud, erinevad meetodid, lüngad tehnilises oskusteabes ja võimalik, et ka ELi poliitika/vahendite rakendamiseks pakutavas riiklikus koolituspakkumises), ning suurema ala keelelisele ja kultuurilisele mitmekesisusele ning olemasolevatele platvormidele (praegused e-õppe platvormid, koolitusvõrgustikud ja vahetusprogrammid) avalduvale tegevussurvele.

Laienemine mõjutaks ELi Narkootikumiameti (EUDA) ressursse, kuna riigid peavad määrama

riikliku teabekeskuse, mis on osa ameti narkootikumide ja narkomaania teabevõrgust (Reitox) ning osaleb ELi varajase hoiatamise süsteemis. Samuti peavad riigid jätkama jõupingutusi oma riiklike varajase hoiatamise süsteemide ja riiklike uimastivaatluskeskuste loomiseks ja toimimise tagamiseks, et osaleda EUDA töös.

Laienemine esitab tõenäoliselt ka suuremaid nõudmisi ELi terrorismi olukorda ja suundumusi käsitleva aruande (TE-SAT) koostamisele, kuna suurem liikmesus toob kaasa rohkem andmeid, mida koguda, töödelda ja analüüsida. See nõuab suuremat analüütilist suutlikkust ja võib-olla uute meetodite vastuvõtmist, et tagada õigeaegne ja põhjalik hindamine.

1.2.2 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid

Mõned praegused ELi poliitikameetmed võivad vajada kohandamist laienenud ELis suureneva keerukuse ja probleemide tõttu, mis nõuavad praeguste juhtimismudelite ja rände haldamisele avalduva mõju hindamist, mistõttu on vaja hinnata mehhanisme ja künniseid.

Schengeni koostöö (sealhulgas piirihalduse, viisade, suuremahuliste IT-süsteemide, politseikoostöö ja ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmise poliitika) puhul, mis kuulub jagatud pädevusse, on liikmesriikidel rakendamisel oluline roll. ELi tulevane laienemine ja sellest tulenev Schengeni ala laienemine koos kohustusega saavutada aluslepingul põhinev poliitiline eesmärk pakkuda kodanikele vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat sisepiirideta ala võib õigustada liikumist tsentraliseerituma lähenemisviisi suunas, mis põhineb tõhusamal ühisel juhtimisel. See peaks toimuma seoses liikmesriikide pädevusega (ja tundlike küsimustega). Mõne laienemispartneri geopoliitiline olukord võib nõuda ka piirihalduse olemuse analüüsimist, et kohaneda uute operatiivvajadustega.

Samuti on väga oluline tagada **rände- ja varjupaigaleppe eeskirjade järjepidev ja** täpne rakendamine, et vältida ebaseaduslikku edasiliikumist nii uutest liikmesriikidest kui ka uutesse liikmesriikidesse.

Terrorismivastase võitluse valdkonnas nõuab uute liikmesriikide integreerimine ELi terrorismivastase võitluse raamistike ajakohastamist, et kaasata täiendavaid sidusrühmi, mis võib nõuda suuremaid ressursse ja koordineerimisalaseid jõupingutusi ka Europoli **Euroopa terrorismivastase võitluse keskuses.**

1.2.3 Reformisuunised

Laiema Schengeni ala eeliste täielikuks ärakasutamiseks peaks EL kasutama eelolevat aega Schengeni süvendamiseks ja tugevdamiseks, tagades, et see saab tõhusalt toimida suurema arvu liikmetega ja on kohandatud uuele geopoliitilisele keskkonnale. Sellega seoses on hädavajalik Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi kaudu kindlaks tehtud struktuurireformide täielik rakendamine, tuginedes käimasolevatele jõupingutustele, et tagada Schengeni eeskirjade rakendamine kõrgeimate standardite kohaselt. Tugevam **Schengeni ala juhtimise raamistik** on oluline, et tagada nende reformide rakendamine ning tugevdada vastastikust usaldust ja vastastikust tunnustamist. See võimaldab luua ja säilitada sisepiirideta ala.

Kuna uued liikmesriigid peavad lõpuks ühinema sisepiirideta Schengeni alaga, tuleks kaaluda läbipaistvamate ja rangemate nõuetega uusi lähenemisviise, et võimaldada hästi toetatud integratsiooniprotsessi Schengeni alaga, tagades, et see toob kasu nii uutele liikmesriikidele kui ka Schengeni alale tervikuna.

ELiga ühinemise ja sisepiirikontrolli tegeliku kaotamise vaheline ajavahemik varieerus viimasel kolmel aastal Austria puhul rohkem kui üheksa aastani Horvaatia puhul ning 18 aastani Bulgaaria ja Rumeenia puhul. Bulgaaria ja Rumeenia integreerimine Schengeni alaga väärib uut arutelu vajaduse üle vaadata läbi ühinemislepingute säte Schengeni *acquis'* täieliku kohaldamise kohta. Pärast tehnilise valmisoleku hindamist kinnitas komisjon, et mõlemad liikmesriigid olid

valmis ühinema Schengeni alaga 2011. aastal, nagu on sätestatud nende ühinemislepingus, kuid nõukogu leidis, et kõik „vajalikud tingimused“ olid täidetud alles 2024. aasta detsembris. Tuleb kehtestada uus tulemuspõhine protsess, mis vastab Schengeni alaga integreerumise tegelikule toimimisele ning põhineb ühistel, objektiivsetel ja läbipaistvatel kriteeriumidel. See kajastaks paremini muutuvat tegelikkust ja tugevdaks – mitte ei vähendaks – hästitoimiva Schengeni ala jaoks vajalikku vastastikust usaldust.

Piirihalduse puhul võiks kaaluda **tsentraliseeritumat lähenemisviisi,** näiteks ELi ametite lisarollide ja -kohustuste kaudu, millega kaasneks läbivaadatud juhtimismudel. See muudaks need ametid operatiivsemaks ja vastutustundlikumaks. Frontexi volituste eelseisev läbivaatamine tugevdab ametit ning muudab selle paindlikumaks ja tõhusamaks, valmistades ette pinnast tulevikuks, sealhulgas laienemiseks. Tuleb kaaluda piirihaldust, eelkõige seoses uute operatiivvajadustega, mis tulenevad mõne laienemisprotsessis osaleva riigi geopoliitilisest olukorrast, ja ametite rolliga selles.

Justiits- ja siseküsimuste valdkonnas tegutsevad **ELi ametid** ja **organid** (Eurojust, Frontex, Europol, CEPOL, eu-LISA, ELi Uimastiamet, Euroopa Liidu Varjupaigaamet, Euroopa Prokuratuur) peavad kohanema, võtma võimaluse korral täiendavaid rolle ning süvendama asutustevahelist koostööd ning ohutut ja turvalist teabevahetust liikmesriikide, laienemisprotsessis osalevate riikide, ametite ja rahvusvaheliste organisatsioonide vahel.

Seoses rände- ja varjupaigaleppega ei ole **varjupaigamenetluse määruses** vaja teha sisulisi muudatusi. Konkreetsed muudatused peaksid siiski kajastuma rakendusotsuses, millega määratakse kindlaks individuaalne piisav suutlikkus ja maksimaalne taotluste arv, mille liikmesriik peab piirimenetluses aastas läbi vaatama.

Mõned **varjupaiga- ja rändehalduse määruse** parameetrid tuleks lisaks tehnilistele kohandustele uuesti läbi vaadata. Määrusega kehtestatakse solidaarsusmehhanism ning kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (varasemad Dublini eeskirjad). Solidaarsusmehhanism hõlmab komisjoni ettepanekut võtta vastu nõukogu rakendusotsus, millega luuakse iga-aastane solidaarsusreserv, et tegeleda rändeolukorraga järgmisel aastal, määrates kindlaks nõutavate ümberpaigutamiste koguarvu aastas (vähemalt 30 000) ja rahalise toetuse (vähemalt 600 miljonit eurot) ELi tasandil. Ettepanekus tuleb sätestada ka iga liikmesriigi soovituslikud panused asjaomasesse solidaarsustsüklisse. Selleks kohaldatakse võrdlusalust, mis arvutatakse iga liikmesriigi rahvaarvu ja SKP alusel. Kui ELiga ühinevad uued riigid, kohaldatakse võrdlusalust ka nende suhtes.22 Täiendavalt tuleks kaaluda, kas miinimumkünnistest piisab suurema arvu liikmesriikide vajaduste rahuldamiseks. Lisaks tuleks muuta ka Euroopa Liidu Varjupaigaameti määruse I lisa, et märkida ekspertide arv, mille iga riik on kohustatud varjupaigareservi jaoks ette nägema. Samuti tuleks läbi vaadata ameti seiremetoodika ja eelkõige seireprogramm, milles on sätestatud liikmesriigid, kelle üle tuleb igal aastal määruse artikli 15 kohaselt järelevalvet teha.

Laienemisprotsessis osalevad riigid peavad pühenduma **sisejulgeoleku tugevdamisele.** Nad peaksid tõhustama õiguskaitsealast operatiivkoostööd ELi liikmesriikide ja asutustega, et võidelda kõige pakilisemate kuritegelike ohtudega ja lõhkuda suure riskiga kuritegelikud võrgustikud. Julgeolekuküsimustes on vaja tihedamat koostööd laienemisprotsessis osalevate riikidega. Oma hiljutises Euroopa sisejulgeoleku strateegias ProtectEU on komisjon kutsunud üles **kiirendama laienemisprotsessis osalevate riikide integreerimist ELi**

22 Määruse I lisas esitatud võrdlusaluse valemit ei ole vaja muuta, kuna see on liikmesriikide koguarvu suhtes paindlik, ning nad võiksid samuti solidaarsusest kasu saada, kui komisjon peaks neid rändesurve all olevaks. Nende ühinemine mõjutaks ka kõigi liikmesriikide soovituslikke panuseid seoses ümberpaigutamiste teatava viitearvuga ja rahalisi panuseid, kuna solidaarsuspüüdlused on jaotatud suurema arvu liikmesriikide vahel) ning nõuaks kaalumist, kas miinimumkünnised on piisavad suurema arvu liikmesriikide vajaduste rahuldamiseks.

julgeolekustruktuuri ning teatanud, et ta toetab laienemisprotsessis osalevaid riike, et paremini reageerida ohtudele, suurendada operatiivkoostööd ja teabevahetust ning tagada kooskõla ELi väärtuste, põhimõtete, õigusaktide ja vahenditega.

Narkootikumide valdkonnas 23 kinnitati ELi 2025. aasta uimastistrateegias ja ELi ebaseadusliku uimastikaubanduse vastases tegevuskavas veel kord, et EL teeb laienemisprotsessis osalevate partneritega koostööd, et ühtlustada organiseeritud kuritegevuse võrgustike vastaseid strateegiaid, parandada uimastiteabesüsteeme ja tugevdada operatiivkoostööd. Selle raames toetatakse uute psühhoaktiivsete ainete riiklike vaatluskeskuste ja varajase hoiatamise süsteemide arendamist kooskõlas ELi õigusega.24 Euroopa Uimastiamet toetab tõenduspõhise, integreeritud ja tasakaalustatud uimastipoliitika edendamist.

Selleks et tagada laienemisprotsessis osalevate riikide kiirendatud integreerimine ELi julgeolekustruktuuri, peaks EL süstemaatiliselt kaasama ja toetama laienemisprotsessis osalevaid partnereid, tagades neile juurdepääsu vahenditele, suunistele ja suutlikkuse suurendamise võimalustele. Samuti uurib komisjon võimalust teha laienemisprotsessis osalevate riikidega koostööd sadamate turvalisuse valdkonnas ning on juba astunud samme nende kaasamiseks, näiteks vaatlejatena Euroopa sadamate liidu koosolekutele.

Järgmises **ebaseadusliku tulirelvakaubanduse vastases ELi tegevuskavas kuulutatakse eeldatavasti välja uued ja konkreetsed ELi** algatused, mille konkreetsed meetmed keskenduvad laienemisprotsessis osalevatele riikidele. Laienemisprotsessis osalevate riikide tingimused seoses tulirelvapoliitikaga, sealhulgas konkreetsed strateegiad ja tegevuskavad, peaksid olema võimalikult suurel määral kooskõlas ELi tegevuskavaga. Riiklike tegevuskavade koostamisel võiks arvesse võtta ka olukorda seoses nende õigusaktide ühtlustamisega ELi *acquis'ga* ja riiklike tulirelvade kontaktpunktide loomist. EL võiks kaaluda **programmi ekspertide koostöö parandamiseks korruptsiooni ennetamisel ja selle vastu võitlemisel,** eelkõige sadamates, keskendudes organiseeritud kuritegelike rühmituste mõju piiramisele.

2. Suurem ja tugevam ühtne turg

Laienemine tooks kaasa suurema ühtse turu, millel on potentsiaal suuremaks mastaabisäästuks. See hõlbustab töötajate, kaupade, teenuste ja kapitali vaba liikumist ning edendab liikuvust ja kaubandust. Käimas on **laienemisprotsessis osalevate riikide järkjärguline integreerimine ühtsele turule** ja ELi väärtusahelatesse, mis võib edendada lähenemist ning hoogustada investeeringuid ja kaubandust.25 Hoolimata märkimisväärsetest jõupingutustest kõrvaldada tõkked olemasolevate ELi riikide vahel, on paljud tõkked endiselt alles ja tekivad uued ning see jätkub ka laienemise kontekstis.

26 Seepärast tehakse **ühtse turu strateegias** ettepanek luua ühtse turu kiirtee, struktureeritud raamistik Lääne-Balkani riikide, Ukraina ja Moldova kaasamiseks, mis hõlmaks õigusnormide suuremat ühtlustamist ja hõlbustaks nende tööstuse integreerimist Euroopa väärtusahelatesse enne ELiga ühinemist. Strateegias teatati ka, et tulevaste seadusandlike algatustega nähakse ette lihtsamad eeskirjad. See eesmärk on eriti oluline laienemise kontekstis, kus ühtse turu *õigustik* peab jääma tõhusaks, sidusaks ja kergesti rakendatavaks suuremas ja mitmekesisemas liidus. Üks näide on ELi riigihangete raamistiku läbivaatamine **riigihangete õigusakti kaudu,27 mille eesmärk on muuta avaliku sektori investeeringud tõhusamaks, lihtsustades hankemenetlusi,** luues järjepideva ja sidusa õigusraamistiku ning luues digitaalse ELi

23 COM(2025) 744 final.
24COM(2025) 743.
25 COM(2024) 146, COM(2024) 690.
26 COM(2025) 500.
27 KOM (2026) 590, SWD (2026) 590, SWD (2026) 591, SWD (2026) 592.

hanketuru.

Ühtne **digivärav,**bookmark27 mis on28 üks olemasolevatest ühtse turu toetusvahenditest, ei ole veel täielikult optimeeritud, et tulla toime ühtse turu keerukusega. Need probleemid rõhutavad vajadust ajakohastada ja paremini koordineerida laienemise toetamise vahendeid. Eelkõige on vaja toetada varajast õiguslikku ja tehnilist ühtlustamist laienemisprotsessis osalevates riikides, keskendudes andmete ühekordse küsimise tehnilisele süsteemile ja e-identimise süsteemide loomisele, mis on ette nähtud e-identimise, e-autentimise ja usaldusteenuste (eIDAS) määrustega. Siseturu infosüsteemi (IMI) Syste m 29 (sealhulgas SOLVITi mooduli) puhul on oluline laienemisprotsessis osalevate riikide valmisolek täielikult rakendada *acquis'd* hõlmatud poliitikavaldkondades, et saada juurdepääs süsteemile ja teha tõhusat koostööd teiste ELi ametiasutustega. Ühtse turu strateegias on kutsutud liikmesriike üles tugevdama oma SOLVITi keskusi, keskendudes personalile, eksperditeadmistele, kontaktide võrgustikule ja suutlikkusele mõjutada teisi riiklikke asutusi. Lisaks kutsutakse strateegias liikmesriike ja komisjoni üles võtma järelmeetmeid süsteemsete probleemide suhtes, mida tõendavad SOLVITi võrgustiku käsitletavad juhtumid.

Ühtse **turu normide täitmise tagamise rakkerühm** on edukalt tegelenud sektoripõhiste tõketega, julgustades parimate tavade vahetamist liikmesriikide vahel. Ühtse turu strateegias on teatatud ühtse turu mehhanismi poliitilisest tugevdamisest iga-aastase kõrgetasemelise poliitilise kohtumise kaudu, kus osalevad ühtse turu eest vastutavad liikmesriikide ministrid, kõrgetasemelised ühtse turu šerpad ja ühtse turu eest vastutav komisjoni juhtiv asepresident. Need annavad strateegilise suuna SMETi tööle ja poliitilisele toetusele ühiselt kindlaks määratud lahenduste rakendamiseks, et kõrvaldada tõkked, sealhulgas laienemisest tulenevad tõkked.

Üldiselt tagaks tõlke-, valideerimis- ja koolitusressursside suurendamine ELi tasandil ühtse turu vahendite optimaalse toimimise laienenud ühtsel turul. Laienemine tekitaks ka vajaduse suuremate ressursside järele, et hallata ja ajakohastada IT-tugivahendeid (nt tehniliste eeskirjade infosüsteemi (TRIS) andmebaas ühtse turu läbipaistvuse kohta; IMI süsteem; ühtne digivärav), võttes arvesse olemasoleva sisu tõlkimist, kogukonna haldamist, testimist, koolitust ja kasutajaabi vajadusi. Ühtse turu strateegias on juba välja kuulutatud üldised meetmed ühtse turu digitaliseerimise edendamiseks ja koostalitlusvõime parandamiseks. Näiteks IMI süsteemi puhul on kavas hõlbustada selle edasist ja pidevat laiendamist uutesse õigusvaldkondadesse, sealhulgas lihtsustades sellise laiendamise menetlust ning luues üldise taaskasutatava IMI portaali, et ühendada ettevõtjad IMIga, katsetades IMI teavituskeskust ja ühendades IMI muude süsteemidega. Üldiselt rõhutatakse strateegias eesmärki ühtlustada andmevahetust ja digitaalset aruandlust olemasolevate ja tulevaste digilahenduste sidusa ökosüsteemi kaudu.

Laienemine tekitab probleeme ühtse turu strateegias sätestatud täitmise tagamise struktuuris, mis põhineb põhimõttel, et ühtse turu normide kohaldamine ja täitmise tagamine on komisjoni ja liikmesriikide, sealhulgas riikliku, piirkondliku ja kohaliku tasandi ametiasutuste jagatud vastutus. Uute liikmesriikide jaoks tuleb aktiivselt üles ehitada tõeline ühisvastutus ühtse turu

28 Ühtne digivärav pakub sujuvat veebipõhist juurdepääsu teabele, haldusmenetlustele ja abiteenustele kõigis poliitikavaldkondades. See põhineb kolmel peamisel sambal: teabesammas, mis tagab portaali „Teie Euroopa“ kaudu mitmekeelse sisu õiguste ja kohustuste kohta; digiülemineku sammas, mille kohaselt peavad peamised haldusmenetlused olema internetis täielikult kättesaadavad; andmete ühekordse küsimise tehniline süsteem (OOTS), mis hõlbustab ametlike dokumentide automaatset piiriülest vahetamist. Digivärava detsentraliseeritud ülesehitus võimaldab uutel liikmesriikidel integreeruda teabesambasse ilma struktuurimuutusteta ning OOTS on kavandatud skaleeritavana, minimeerides häireid. Laienemisega suureneb tõenäoliselt portaali „Teie Euroopa“ esitatavate riiklike lehekülgede arv, mis suurendab tõlkekulusid ja suurendab valideerimisprotsesse. Õiguslikud ja tehnilised tõkked võivad samuti aeglustada nende integreerimist OOTSi, välja arvatud juhul, kui varajane tõendite kaardistamine ja tehniline ühtlustamine algab enne ühinemist.

29 Siseturu infosüsteem on horisontaalne digitaalne vahend, mis hõlbustab halduskoostööd 21 poliitikavaldkonnas, et toetada ühtse turu normide rakendamist ja täitmise tagamist.

eest, nii et nõuetele vastavus oleks osa struktuursest vastutusest ja seda ei tajutaks pelgalt ühinemishetkel tekkiva või komisjoni kehtestatud kohustusena. See on eriti oluline proportsionaalsuse põhjalikul hindamisel enne siseriiklike eeskirjade vastuvõtmist ja komisjonile eelneva teatamise kontekstis, eelkõige seoses kaupadega ühtse turu läbipaistvuse direktiivi alusel. Kuna komisjon jääb aluslepingute täitmise järelevalvajaks, toob laienemine kaasa täiendava jõustamistöö ELi tasandil, et tagada ühtse turu põhimõtete järgimine, millel on otsene mõju komisjoni enda jõustamiskoormusele ja rahastamisvajadustele.

Komisjon jätkab ühtse turu tõkete jälgimist ja kaalub, nagu on märgitud ühtse turu strateegias, vajaduse korral ühtse turu tõkete ennetamise akti ettepaneku esitamist, tuginedes olemasolevate ennetusvahendite toimimise hindamisele ja võttes arvesse laienenud ühtset turgu.

2.1 Töötajate vaba liikumine

2.1.1 Laienemise mõju tööturgudele

* Laienemine mõjutaks tööturge. . Laienemisega liiguvad sellel ühtsel turul uued liikuvad ELi kodanikud. Suurem oskuste kogum võib aidata praegustel liikmesriikidel **tegeleda võimaliku tööjõupuudusega, mis tuleneb demograafilisest arengust30 ja oskuste nõudlusele mittevastavusest.** Samal ajal võib oodata vastupidist, kui „uued“ kodanikud omandavad välismaal viibimise ajal uusi oskusi, mis võib tuua kasu uute liikmesriikide majandusele, kui nad naasevad.

Töötajate vaba liikumise mõju praeguste liikmesriikide tööturgudele ei ole nii ebatavaline ning kogemused on näidanud, et sellega on võimalik tõhusalt toime tulla. Lisaks toimub laienemisprotsessis osalevatest riikidest pärit töötajate liikuvus juba praegu vähemal määral kolmandate riikide kodanike suhtes kohaldatava korra alusel31 ning seda hõlbustab veelgi ettepanek võtta vastu direktiiv kolmandate riikide kodanike kvalifikatsioonide tunnustamise kohta, 32 mis esitati hiljuti tööjõu õiglase liikuvuse paketi osana. Kuigi demograafia ja muude suundumuste täiendavat analüüsi võib olla vaja kaaluda, on esimese märgina realistlik eeldada, et pärast ühinemist ei ületaks väljaränne laienemisprotsessis osalevatest riikidest viimasena ühinenud riikide (Rumeenia, Bulgaaria ja Horvaatia) liikuvussuundumusi.33

Järkjärguline integratsioon pakub mitmeid paljutõotavaid võimalusi laienemisprotsessis osalevate riikide kaasamiseks asjakohastesse tegevustesse ja algatustesse enne ühinemist. Kõik laienemisprotsessis osalevad riigid osalevad Euroopa kvalifikatsiooniraamistikus (EQF) ja on välja töötanud riiklikud kvalifikatsiooniraamistikud. Seni on kuus laienemisprotsessis osalevat riiki viidanud Euroopa kvalifikatsiooniraamistikule, luues seosed oma riiklike raamistike ja Euroopa raamistiku vahel. Täiendus- ja ümberõppe täiendavaks toetamiseks on oskuste liidu eesmärk jätkata isiklike õppekontode rakendamist ning tugevdada ja ühtlustada oskuste pakti, et toetada strateegilisi sektoreid, sealhulgas ulatuslike partnerluste kaudu. Samuti kutsub komisjon oskuste pakti liikmeid üles oma kohustusi vähemalt kahekordistama. Laienemisprotsessis osalevate riikide sidusrühmad on abikõlblikud ning neid võib veelgi

30 Sellega seoses väärib märkimist ka see, et asjaomastes riikides on mediaanvanus (ligikaudu 40 aastat) madalam kui EL 27s (44,5 aastat).

31 Mis puudutab töötajate vabale liikumisele avalduva mõju hindamist, siis üks teadmata element on seotud asjaoluga, et praegu viibib ELis juba ligikaudu 4,3 miljonit ukrainlast, kes saavad ajutist kaitset ja kellel on õigus pääseda ELi tööturule. Lisaks olid ukrainlased juba enne Venemaa agressioonisõda Ukraina vastu suurimad kodanikud, kellele anti ELis töötamise eesmärgil välja esmakordsed elamisload. Ei ole võimalik hinnata, milline oleks praeguse ajutise kaitse saajate olukord, arv ja staatus Ukraina võimalikul ühinemiskuupäeval ning kuidas see kujundaks/mõjutaks tööjõu liikuvust Ukrainast ELi (ja vastupidi).

32 KOM (2026) 990.

33 Selle eelduse puhul võetakse arvesse, et kuigi sissetuleku tase elaniku kohta ja sissetulekute erinevus võrreldes ELi keskmisega võib laienemisprotsessis osalevates riikides olla endiselt väiksem, on nendest riikidest juba toimunud märkimisväärne väljaränne, mis vähendab täiendava väljarände võimalust pärast ühinemist.

julgustada paktiga ühinema ja osalema ulatuslike partnerluste tegevuses. Lääne-Balkani sidusrühmadega on kultuuri- ja loomemajanduse sektoris loodud piirkondlik oskuste partnerlus. Selleks et veelgi soodustada oskuste täiendamise ja ümberõppe meetmete kasutuselevõttu piirkonnas, on võimalik luua rohkem oskuste pakti piirkondlikke oskustealaseid partnerlusi. Kuna Euroopa Õpipoisiõppe Liidu tegevuses osaleb juba 45 riiki, sealhulgas kõik laienemisprotsessis osalevad riigid, ja eeldatavasti ühineb sellega veel riike, soodustab liidu rahvusvahelistumine ka õpipoiste suuremat õpirännet. See võimaldab noortel ja täiskasvanud õppijatel saada väärtuslikke piiriüleseid kogemusi, parandada oma oskusi ja tööalast konkurentsivõimet, aidates samal ajal ettevõtetel saada kvalifitseeritud ja kohanemisvõimelisemat tööjõudu.

Lisaks kvalifikatsiooniraamistikele suurendaks laienemine paratamatult kutsealaste eeskirjade mitmekesisust kogu liidus. Tagamaks, et suurenenud liikuvusega ei kaasne ebaproportsionaalseid haldus- või õiguslikke takistusi, peavad laienemisprotsessis osalevad riigid valmistuma asjaomase *acquis'* täielikuks inkorporeerimiseks ja rakendamiseks, eelkõige seoses kutsekvalifikatsioonide vastastikuse tunnustamisega34 ja tulevase oskuste ülekantavuse õigusakti raamistikuga, kui see vastu võetakse. Varajane ühtlustamine, institutsioonilise suutlikkuse suurendamine ja reguleeritud kutsealade läbipaistvus on olulised, et hõlbustada sujuvat piiriülest tegevust, säilitada kõrged teenindus- ja avaliku ohutuse standardid ning maksimeerida suurema ja integreeritud Euroopa tööjõu vastastikust kasu.

Samal ajal seisaksid uued liikmesriigid ühinemisel tõenäoliselt silmitsi märkimisväärsete **tööturu- ja sotsiaalsete probleemidega,** eelkõige seoses piisava struktuurilise suutlikkusega tõhusa tööturu- ja sotsiaalpoliitika rakendamiseks. Laienemine võib seega mõjutada ELi koondnäitajaid enamiku tööturu- ja sotsiaalnäitajate puhul. Kui uute liikmesriikide keskmised palgad või tööstandardid oleksid madalamad kui teistes liikmesriikides, võivad ettevõtted anda uutele liikmesriikidele allhanke korras üle töömahukaid ülesandeid, mida saab ümber paigutada, mis omakorda võib mõjutada praeguste liikmesriikide töökohti ja palku. Samal ajal näitavad kogemused, et töö ja tööjõu ümberjaotamise majanduslik netomõju uute ja praeguste liikmesriikide vahel peaks olema pikemas perspektiivis positiivne.

Riigid, kes osalevad täielikult Euroopa Sotsiaalfond+ tööhõive ja sotsiaalse innovatsiooni harus, mis on ELi peamine inimestesse investeerimise vahend, on Serbia, Montenegro, Moldova ja Ukraina. Bosnia ja Hertsegoviinaga sõlmitud lepingut kohaldatakse ajutiselt juba alates 2. septembrist 2025.

Laienemine suurendaks sotsiaalkindlustussüsteemide arvu ELis. Selleks et tagada, et töötajate vaba liikumisega kaasneks **sujuv sotsiaalkindlustuse koordineerimine,** on äärmiselt oluline, et uute liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteemid oleksid piisavalt ette valmistatud ELi **sotsiaalkindlustuse koordineerimiseks** kõigis asjaomastes valdkondades – eelkõige haigushüvitiste tagasimaksmine Euroopa ravikindlustuskaardiga ajutiselt teises liikmesriigis viibivatele isikutele, pensionid, töötushüvitised – ning oleksid täielikult valmis osalema sotsiaalkindlustusteabe elektroonilise vahetamise (EESS I)35 süsteemis ja kavandatavas Euroopa sotsiaalkindlustuspassis (ESSPASS).

Eelarveaspektid

Laienemise üldine mõju tööhõive-, sotsiaal- ja kaasamispoliitika tulemuslikkusele kohapeal eeldab ELilt ja uutelt liikmesriikidelt märkimisväärseid jõupingutusi rakendamise ja toetuse osas, et see hästi toimiks. See aitaks vältida selliseid riske nagu ELi koondnäitajate halvenemine enamikul tööturgudel ja sotsiaalnäitajates või ajude äravoolu oht. Üldiselt on vaja rahalist toetust, mis võimaldaks suurendada suutlikkust mitmes valdkonnas, sealhulgas näiteks

34 Direktiiv 2005/36/EÜ.
35 KOM (2026) 980.

tööõiguses, sotsiaaldialoogis ning tööohutuses ja töötervishoius, kutsehariduses ja -õppes ning täiskasvanuhariduses (et toetada kutsehariduses ja -õppes osalejate liikuvust ning täiskasvanuharidust / oskuste täiendamist ja ümberõpet).

Kuna EL valmistub uusi liikmeid vastu võtma, on piirkondlikest erinevustest tulenevate probleemide tõttu vaja vahendite eraldamist ja haldamist strateegiliselt muuta. Riikliku ja piirkondliku partnerluse kavad on liikmesriikide ja piirkondade jaoks vahend, mille abil teha ettepanekuid asjakohaste investeeringute, reformide ja muude kohandatud sekkumiste kohta, et paremini toetada tulevasi probleeme jagatud eelarve täitmise alla kuuluvate ELi fondide kaudu.36 Riikliku ja piirkondliku partnerluse kavad hõlmavad ühtekuuluvuspoliitikat, sealhulgas sotsiaalpoliitikat, regionaalpoliitikat, ühist põllumajanduspoliitikat, kalandus- ja merenduspoliitikat, rännet, piirihaldust ja sisejulgeolekut. Lisaks annavad riikliku ja piirkondliku partnerluse kavad uutele liikmesriikidele võimaluse aktiivselt osaleda oma kasvuteel, edendades suuremat vastutustunnet ja aruandekohustust. Rõhutades kohapealsetel vajadustel põhinevate kohandatud strateegiate ja tulemuspõhise rakendussüsteemi integreerimise tähtsust, saab EL luua sidusama ja vastupidavama liidu, millest saavad kasu nii praegused kui ka uued liikmesriigid ja piirkonnad. Tehakse ettepanek, et vähemalt 14 % riikliku ja piirkondliku partnerluse kavade rahastamispaketist eraldatakse sotsiaalsetele eesmärkidele. See vastaks vähemalt 100 miljardile eurole.

Pärast ühinemist peaksid uued liikmesriigid jätkama oma vähem arenenud piirkondade toetamist ja tegelema teiste territooriumide, näiteks õiglase ülemineku või rahvastiku vähenemise all kannatavate piirkondade erivajadustega. Riigid peaksid saama toetust ka sotsiaalmajandusele/sotsiaalsetele ettevõtetele (praegu antakse neid ESF+, ERFi ja InvestEU raames). See on võimalik riikliku ja piirkondliku partnerluse kavade alusel ning ELi rahastu annab eelarvelisi tagatisi mikrorahastamise ja sotsiaalsete ettevõtete rahastamise edendamiseks.

Toetus, millega tagatakse piisav haldussuutlikkus ELi vahendite rakendamiseks, sealhulgas toetatavate tegevuste järelevalveks ja hindamiseks, on ette nähtud riikliku ja piirkondliku partnerluse kavade määruse ettepanekus.37 Laienemisprotsessis osalevate riikide jaoks on äärmiselt oluline haldussuutlikkus riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil. Vastupanuvõimelised, uuenduslikud ja hästi korraldatud institutsioonid on olulised tõhusate avaliku sektori investeeringute, konkurentsivõime ja kvaliteetsete avalike teenuste jaoks.

Koos täiendava arvu liikmesriikidega on komisjonil vaja täiendavaid inimressursse ja rahalisi vahendeid, et teha täiendavat tööd ELi eeskirjade ja algatuste laiendamiseks, jõustamiseks ning olemasolevatesse võrgustikesse kuulumise ja nendes osalemise suurendamiseks, andmete kogumiseks, statistika tehniliseks integreerimiseks IT-süsteemidesse ja üldiseks tehniliseks toeks. Lisaks peaksid asjaomased detsentraliseeritud asutused osutama teenuseid suuremale arvule riikidele, mis tooks kaasa täiendavad tegevuskulud.

2.1.2 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid

Poliitika tõhusust võib mõjutada see, kui ühinemisprotsessi käigus ei pöörata piisavalt tähelepanu **võimalike kahjulike mõjude ennetamisele** (nt ELi koondnäitajate halvenemine enamiku tööturu- ja sotsiaalnäitajate puhul; ajude äravoolu ja sotsiaalse dumpingu oht) ja kui **vastavaid investeeringuid** ei tehta.

Analüüs on toonud esile ka **andmete puudumise põhinäitajate kohta kõigis** peamistes poliitikavaldkondades mitmes hinnatud laienemisprotsessis osalevas riigis. Näiteks hiljutiste andmete puudumine paljude laienemisprotsessis osalevate riikide tööturgude kohta raskendab tõendite kasutamist ELi poliitika väljatöötamiseks tulevikus. Teabe puudumine puudutab ka

36 COM(2025) 565 final.
37 COM(2025) 565 final.

platvormitööd ja kaalumisel olevaid poliitikameetmeid, nagu õigus olla mittekättesaadav. See nõuaks **täiendavat suutlikkuse suurendamist** ja jõupingutusi, et tagada vajalike süsteemide olemasolu, mis aitaksid hinnatavatel laienemisprotsessis osalevatel riikidel täita ELi liikmesriikide andmekogumis- ja aruandluskohustusi.

Muud näited hõlmavad **sotsiaalkindlustuse koordineerimise** ja **kutsekvalifikatsioonide** valdkonda, kus varasemates laienemistoimikutes tuvastatud korduv lünk oli seotud riikide valmisoleku võimaliku madala tasemega. See hõlmab asjakohaste haldusstruktuuride ja -suutlikkuse puudumist, ebapiisavaid eelarvevahendeid, piiratud digivalmidust, ebapiisavat suutlikkuse suurendamist ja aegsasti välja töötatud eksperditeadmisi, samuti ebapiisavat personalijaotust ja IT-süsteemide arendamist.

2.1.3 Reformisuunised

Viimases kolmes laienemisvoorus võimaldasid töötajate vaba liikumise suhtes kohaldatavad **üleminekumeetmed** järk-järgult avada uute liikmesriikide töötajate vaba liikumise õiguse pärast nende ühinemist ELiga. See aitas leevendada soovimatuid tagajärgi vastuvõtva riigi majandusele lühikese aja jooksul.38 Võib eeldada, et järgmistes laienemisvoorudes kasutatakse üleminekumeetmete suhtes sarnast lähenemisviisi.

Üleminekumeetmete kavandamise paindlikkus on väga oluline, et tagada nende kohandamine vastavalt liikmesriikide arengule ja konkreetsele olukorrale. On oluline, et kavandatud üleminekumeetmed võimaldaksid igal liikmesriigil otsustada, kas kohaldada riiklikke meetmeid, et reguleerida uutest liikmesriikidest pärit töötajate juurdepääsu oma tööturule pärast ühinemist, või kohaldada selle asemel ELi õigust. Ühinemisläbirääkimiste raames on liikmesriigid juba nõustunud lisama üleminekumeetmed, mis võimaldavad sellist paindlikkust Montenegroga sõlmitava ühinemislepingu koostamisel.

Pidades silmas tulevasi laienemisi ja kui nõukogu kehtestab selle ELi ühises seisukohas töötajate vaba liikumist käsitleva peatüki avamiseks, võib komisjon *eelnevalt hinnata mõju, mida* avaldab tööturgude avamine uute liikmesriikide kodanikele, ning selle tulemusena hinnata vajadust selliste üleminekumeetmete järele, mis võivad aidata liikmesriikidel töötada välja kohandatud lahendusi, võttes arvesse nende vajadust oskuste prognoosimise järele, meelitada ligi talente ning võtta arvesse demograafilisi aspekte ja valdkondlikke vajadusi.

Laienemisprotsessis osalevatel riikidel on juba juurdepääs **Europassile,** mille eesmärk on parandada töötajate vaba aega ning oskuste ja kvalifikatsioonide läbipaistvust Euroopa kodanike jaoks. Kuna laienemisprotsessis osalevad riigid viivad oma õigusaktid vastavusse ELi *acquis'ga,* võib **Euroopa Tööjõuamet** sõlmida laienemisprotsessis osalevate riikidega enne nende ühinemist koostöökokkulepped, et kaasata nad vajaduse korral mõnda oma tegevusse.39 See võib veelgi lihtsustada nende integreerimist ELi tööturule.

Sotsiaalkindlustuse koordineerimisel ja **kutsekvalifikatsioonide tunnustamisel** aitaks varajane koostöö ja kogemuste jagamine uute ja olemasolevate liikmesriikide vahel haldusliku ja tehnilise ühtlustamise ja arendamise valdkonnas vähendada kitsaskohti hilisemas etapis. Oskuste **ülekantavuse vahend tuleks**40 ELi tasandil kiiresti kasutusele võtta, et suurendada kvalifikatsioonide ja oskuste läbipaistvust ja ülekantavust, sealhulgas digivahendite kaudu, ning võimaldada laienemisprotsessis osalevatel riikidel ühtse turu potentsiaali täielikult ära kasutada.

38 https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7191&langId=et

39 Üks selline kokkulepe sõlmiti Moldovaga 2025. aasta mais.

40 KOM (2026) 992. Algatus koosneb kolmest meetmest: kvalifikatsioonide ja oskuste digitaliseerimine (1. meede), reguleeritud kutsealade tunnustamise süsteemi ajakohastamine ja digitaliseerimine (2. meede) ning meetmed kolmandate riikide kodanike kvalifikatsioonide ja oskuste tunnustamise parandamiseks (3. meede).

Oskuste liidu41 eesmärk on kiirendada hariduse ja oskuste ümberkujundamist, mida Euroopal on hädasti vaja oskuste nappusega tegelemiseks. Äärmiselt oluline on siduda laienemisprotsessis osalevad riigid tihedalt nende reformide ja algatustega, kuna neil on ka ELiga sarnased probleemid. Sellega seoses on äärmiselt oluline investeerida täiskasvanuharidusse, et tegeleda tööjõupuuduse ja oskuste nappusega. Komisjon toetab koostöös Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni ja Euroopa Koolitusfondiga noortegarantii ettevalmistamist või rakendamist Lääne-Balkani riikides, Ukrainas ja Moldovas, et toetada mittetöötavate ja mitteõppivate noorte (NEET-noored) üleminekut koolist tööle. Oskuste liidu algatuse rakendamist Moldovas arutatakse 2025. aasta juunis algatatud ELi ja Moldova kõrgetasemelise dialoogi raames haridus-, oskuste, töö-, sotsiaal- ja lastepoliitika teemal.

Oskustesse investeerimine on laienemisprotsessis osalevate riikide jaoks väga oluline, et suurendada nende konkurentsivõimet, pidades silmas nende integreerimist ühtsele turule, ning tagada majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus. Riiklike reformide toetamiseks ja esilekerkivate probleemide lahendamiseks on komisjon teinud selle strateegia raames mitu algatust, millest mõned on eriti olulised koolisektori jaoks. Nende hulka kuuluvad põhioskuste tegevuskava ning MATI-hariduse strateegiline kava, mis esitati koos oskuste liitu käsitleva teatisega.

Oskuste liidu algatuse raames käivitatakse 2026. aastal **hariduspakett,** mis sisaldab põhioskuste ning ELi õpetajate ja koolitajate tegevuskavaga seotud meetmeid, ning ELi kutsehariduse ja -õppe strateegia. Need algatused on asjakohased ka laienemisprotsessis osalevate riikide jaoks, et toetada nende jõupingutusi kutsehariduse ja -õppe tugevdamisel ja ajakohastamisel kooskõlas ELi prioriteetidega.

2.2 Kaupade vaba liikumine

2.2.1 Laienemise mõju kaupade vaba liikumise poliitikale

Ühised standardid, eeskirjad ja usaldus riiklike ametiasutuste vahel on kaupade tõhusa vaba liikumise eeltingimus ühtsel turul. Selleks on väga oluline ametiasutuste valmisolek. Hästi toimivad asutused on keskse tähtsusega lubade andmisel (näiteks autotööstuses, ravimite ja kemikaalide sektoris), akrediteerimisasutuste akrediteeritud teavitatud asutuste poolsel sertifitseerimisel ja turujärelevalves.

Laienemine mõjutaks oluliselt turujärelevalve poliitikat. Kuigi turujärelevalvet käsitlev määrus 2019/1020 võib hõlmata uusi liikmesriike, võib laienemine süvendada olemasolevaid probleeme, eelkõige seoses ametiasutustevahelise koostöö ja usaldusega. Kuna turujärelevalveasutuste ülesanded piirduvad nende riigipiiridega ja igal kandidaatriigil on vähemalt üks selline asutus, saab need tõhusalt praegusesse süsteemi integreerida. ELi turujärelevalve määruse läbivaatamine peaks toetama toodete paremat nõuetele vastavust ka laienenud ELis. Samamoodi saab määruse alusel loodud liidu toodete nõuetele vastavuse võrgustik, mis koosneb nende asutuste esindajatest, säilitada oma tõhusa toimimise. Laienemisprotsessis osalevate riikide ametiasutused võivad juba osaleda vaatlejatena kogu ELi hõlmavates halduskoostöörühmades muu hulgas eri tooterühmade puhul.

Uute riikide kaasamine võib siiski tekitada konkreetseid probleeme ja süvendada olemasolevaid probleeme, eelkõige seoses koostöö, usalduse ja IT-vahendite kasutamisega. Praegune süsteem tugineb eri asutuste tehtud toodete uurimiste vastastikuse tunnustamise põhimõttele (kui üks asutus leiab, et toode ei vasta ELi õigusaktidele, tunnustavad seda teised liikmesriigid, kes saavad selle teabe alusel tegutseda). Need uurimised ja nende tulemused registreeritakse **turujärelevalve info- ja teavitussüsteemis** (ICSMS), mida kogu ELi ametiasutused kasutavad

41 COM(2025) 90.

teabe jagamiseks. Sama oluline on piiriülene vastastikune abi, mille puhul asutus võib paluda oma vastaspooltel võtta oma liikmesriigis täitemeetmeid, et vältida nõuetele mittevastavate toodete turule laskmist. Need põhimõtted ja meetmed tuginevad asutuste vastastikusele usaldusele, usaldusväärsetele menetlustele ja jõustamisele ning pädevatele inspektoritele.

2.2.2 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid

Peamised probleemid on uute liikmesriikide võimalik mitteoptimaalne valmisolek ja võimalik usalduse puudumine nende jõustamissuutlikkuse tõhususe vastu. Isegi kui need probleemid ei ole põhjendatud, võib nende lahendamata jätmine kahjustada laiemat turujärelevalvesüsteemi ja süvendada praeguseid puudusi. Olemasolevate ELi riikide ametiasutused võivad kõhklemata kasutada vastastikust abi ja piiriüleseid jõustamisvahendeid uutes liikmesriikides ning vältida uurimiste registreerimist ICSMSis, kuna nad tunnevad muret tundliku teabe lekkimise pärast. Viimastel on juba praegu probleeme selle kasutamisega liikmesriikides konkureerivate riiklike süsteemide tõttu, millel kõigil on sarnased ülesanded ja eesmärgid.

EL 27 puhul on olemasoleval **standardimisraamistikul** raskusi turu- ja poliitiliste vajaduste rahuldamisega, eelkõige ELi tööstuse rohe- ja digipöörde valdkonnas. Määruse (EL) nr 1025/2012 hiljutine hindamine tõi esile teatavad puudused rakendamisel seoses standardite õigeaegsuse, kaasavuse ja kättesaadavusega. Samuti tuleb ELi **tooteraamistikku** kaitsta kuritarvitamise eest ning sellele tuleks kasuks suurem õigusselgus ja digilahenduste kasutamine.

2.2.3 Reformisuunised

Nende probleemide lahendamiseks saab olemasolevaid vahendeid kasutades teha mitu algatust ja kaaluda sihipäraseid poliitilisi muudatusi.

Vastastikuse usalduse ja töömeetodite loomiseks praeguste liikmesriikide ja laienemisprotsessis osalevate riikide vahel võiks komisjon veelgi julgustada ja võimaldada uutel liikmesriikidel kasutada võimalust osaleda aktiivselt, niivõrd kui see on teostatav ja julgeolekukaalutlused seda võimaldavad, turujärelevalve ja asjaomaste asutuste koostöövõrgustikes ja rühmades. Need on **ELi toodete nõuetele vastavuse võrgustik** ja **tarbijaohutuse võrgustik.** Selleks võib kasutada tehnilise abi ja teabevahetuse (TAIEX) rahalist ja tehnilist tuge. Lisaks saavad laienemisprotsessis osalevad riigid oma pädevuse, professionaalsuse ja nõuetekohase jõustamise tõendamiseks kasutada turujärelevalve haldamise peamiste vahenditena **ICSMSi ja portaali „Safety Gate“.** Selline lähenemisviis võib aidata vältida dubleerimist riigisiseste süsteemidega. Kui riiklikud süsteemid on juba olemas, võib neid riike julgustada komisjoni süsteemidele üle minema, võimaluse korral komisjoni koolituse ja suuniste abil.

Euroopa tootealase õigusakti ettepanekuga tugevdataks turujärelevalve eeskirju ELis, sealhulgas kasutades ära koostoimet ELi ning riiklike tolli- ja turujärelevalveasutuste suutlikkusega ning tugevdades ELi rolli turujärelevalvetegevuses.

Lisaks suurendab **standardimismääruse läbivaatamise ettepanek standardimisprotsessi** kiirust ja paindlikkust, tagab sidusrühmadest lähtuva protsessi, parandab juurdepääsu standarditele ja tugevdab ELi rolli ülemaailmse standardite kehtestajana. Samuti aitab see kaasa tooteid käsitleva ELi õigusraamistiku tõhusale toimimisele. Need meetmed peaksid samuti aitama maksimeerida kasu, mida saadakse laiendatud ühtsest turust.

2.3 Teenuste osutamise vabadus

2.3.1 Laienemise mõju teenuste vaba liikumise poliitikale ja väljakutsetele

Kuigi **teenuste direktiiv** on üldiselt endiselt eesmärgipärane, sõltub selle täielik tõhusus **paremast rakendamisest riiklikul tasandil.** Eeskirjade ühtlustamine üha mitmekesisemaks

muutuvas ELis muutub veelgi keerulisemaks. Teenuste direktiiv põhineb suures osas õiguse üldpõhimõtetel. Need annavad liikmesriikidele märkimisväärse regulatiivse kaalutlusõiguse, mille tulemuseks on minimaalne regulatiivne ühtlustamine.

Kutsekvalifikatsioonide osas võivad uute liikmesriikide asutused, kes pakuvad koolitust seitsmel kutsealal, mille jaoks on ELi õiguses kehtestatud koolituse miinimumnõuded, seista silmitsi probleemidega. Koolituse miinimumnõuete täitmiseks võib olla vaja investeerida haridustaristusse (sealhulgas teatavate tervishoiutöötajate kutsetegevus haiglates). Ühinemine võib muuta ka statistikat, näiteks teises liikmesriigis oma kutsealal tegutsema asuvate konkreetsete spetsialistide arvu. See võib mõjutada ELi poliitika üldist suunda selles valdkonnas. Olemasolevatel ELi riikidel on juba praegu probleeme pikkade ja keerukate tunnustamismenetlustega, samas kui automaatset tunnustamist kohaldatakse ainult mõne kutseala suhtes.

*Eelarveaspektid*bookmark41 42

Tulevane laienemine võib mõjutada ühtse turuga seotud meetmete eelarvevajadusi, mida praegu rahastatakse ühtse turu programmist, mis tähendab võimalikke kohandusi prioriteetide seadmises, vahenditele keskendumises ja programmi meetmete kavandamises kooskõlas komisjoni mitmeaastast finantsraamistikku käsitlevates teatistes sätestatud suunistega. Alates 2021. aastast on laienemisprotsessis osalevate riikidega sõlmitud üheksa assotsieerimislepingut. 43 Kõik laienemisprotsessis osalevad riigid osalevad ühtse turu programmi VKEde sambas, kus ettevõtjate toetamine on esmatähtis. Lisaks osalevad mõned riigid peamiselt turujärelevalve, standardimise, konkurentsipoliitika, tarbijakaitse ja tooteohutuse ning Euroopa statistika valdkonnas.

ELi standardite tõhus rakendamine, ELi eeskirjade järgimine ja tihedam koostöö ametiasutuste vahel on samuti probleemid, millega tuleb tegeleda, osaliselt sihipärase toetuse, koolituse ja koostöövõimalusi edendavate algatuste kaudu. Üldiselt vajaksid jõupingutused, mille eesmärk on toetada kriisijärgset ülesehitamist või üleminekut täielikult toimivale turumajandusele kõigis laienemisprotsessis osalevates riikides, abi suutlikkuse suurendamise ja koolituse kaudu.

Komisjoni ettepanekutega mitmeaastase finantsraamistiku 2028–2034 kohta kehtestati ühtse turu poliitika tugevdatud raamistik, muu hulgas Euroopa Konkurentsivõime Fondi kaudu, mille raames jätkatakse VKEde toetamist, ning uue ühtse turu ja tolli programmi kaudu. Nagu komisjon on välja pakkunud, looks Vahemere lõunapiirkonna strateegia konsolideeritud aluse, et suunata toetus ettevõtjatele, regulatiivsele koostööle, andmete kogumisele ja muudele integratsiooniga seotud meetmetele, sealhulgas sellistes valdkondades nagu haldussuutlikkus, ettevõtjate, tarbijate ja kodanike teadlikkuse suurendamine, ametiasutustevaheline koostöö ja avalike teenuste digitaliseerimine. SMCP toetaks ka tolliliitu, mis on liidu alus ning ühtse turu peamine võimaldaja ja järelevalvaja. SMCP ettepanek hõlmab ka ELi maksu- ja pettusevastast poliitikat, mis on ühtse turu toimimise parandamisel keskse tähtsusega.

Uue Euroopa Konkurentsivõime Fondi loomise ettepaneku eesmärk on tugevdada ELi konkurentsivõimet, järgides Draghi aruandes esitatud asjakohaseid soovitusi. Suurem liit tooks kaasa suuremad üldised vajadused integreerida uusi turge, ühtlustada tööstussuutlikkust ja edendada konkurentsivõimelisi ökosüsteeme rohkemates liikmesriikides. Rahastamine Euroopa Konkurentsivõime Fondist võiks põhimõtteliselt toetada selliseid tegevusi nagu piiriülesed tööstusinnovatsiooni projektid ja suutlikkuse suurendamise algatused, mis hõlmavad uusi liikmesriike, aidates tugevdada väärtusahelaid ja konkurentsivõimet kogu ühtsel turul. Suunates tähelepanu strateegilistele sektoritele ja toetades tööstuslike väärtusahelate arendamist, võiks Euroopa Konkurentsivõime Fond aidata lahendada suurema liiduga seotud probleeme ja

42 See eelarveaspekte käsitlev jagu hõlmab ka kaupade vaba liikumist käsitlevat jagu 2.1.
43 Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Kosovo, Montenegro, Põhja-Makedoonia, Serbia, Türgi, Moldova, Ukraina.

võimalusi, täiendades samal ajal muid laienemisprotsessis osalevatele riikidele suunatud sihtotstarbelisi vahendeid.

2.3.2 Reformisuunised

Õigusnormide lähendamise tugevdamine võib olla ELile kasulik ka laienemiseks valmisoleku meetmena:

Liikmesriikide teenuste eeskirjade paremaks ühtlustamiseks ja uute liikmesriikide integreerimise hõlbustamiseks saab EL tõhusamalt kasutada ja vajaduse korral tugevdada ühtse turu toetusvahendeid (vt eespool ühtse turu kohta).

Nagu on teatatud ka ühtse turu strateegias, võttis komisjon 2026. aasta märtsis vastu seadusandliku ettepaneku **EU Inc.**bookmark43 kohta,44 et kehtestada **28. režiim,** millega nähakse ette ühised normid, et hõlbustada ettevõtete digitaalset loomist ja nende tegevust kogu ühtsel turul. Äriühinguid käsitleva ELi õigusraamistiku ettepanekuga nähakse ette äriühingute kiirem (48 tunni jooksul), odavam (maksimaalselt 100 eurot) ja täielikult digitaalne registreerimine, lihtsustatud menetlused kogu äriühingu elutsükli jooksul, lihtsamad digitaalsed aktsiaülekanded ja kapitalitehingud, tänapäevaste rahastamisvahendite toetamine ning liikmesriikide võimalus võimaldada juurdepääsu avalikele aktsiaturgudele. Samuti kehtestatakse sellega täielikult digitaalsed maksejõuetusmenetlused ja äriühingu andmete automaatne edastamine asjaomastele asutustele kooskõlas ühekordsuse põhimõttega, lisades samal ajal kaitsemeetmed pettuste ja kuritarvituste vastu. Lisaks nähakse sellega ette töötajate aktsiaoptsioonide ühine vabatahtlik kava koos ühtlustatud edasilükatud maksustamisega, mis võimaldab EU Inc. ettevõtetel meelitada ligi parimaid talente.

Selleks et tegeleda teenuste suhtes kehtivate regulatiivsete ja halduspiirangutega kõigis liikmesriikides, teatati ühtse turu strateegias **ka algatusest, mille eesmärk on hõlbustada ühes liikmesriigis tegevusloa saanud või sertifitseeritud teenuseosutajatel ELi õiguse alusel üleeuroopaliste teenuste osutamist, mis võib hõlmata selliste autoriseerimis-** ja sertifitseerimissüsteemide ühtlustamist. Samuti kohustas ta komisjoni töötama liikmesriikide jaoks välja õiguslikud suunised ja soovitused, et tagada selgus seoses õigusega osutada piiriüleseid teenuseid ajutiselt. Ühtse turu strateegias teatati ka algatusest, **mille eesmärk on hõlbustada tööstusega seotud teenuste, näiteks paigaldus-, hooldus- ja remonditeenuste piiriülest** osutamist. See lisandub **sektoripõhistele teenustealgatustele,** milles keskendutakse teenuste sektoritele, mis on kaksikülemineku jaoks kõige asjakohasemad ning võivad anda suurimat majanduslikku lisaväärtust ja asendada erinevad riiklikud õigusnormid, mis tekitavad õiguslikku killustatust.

Kutsekvalifikatsioonide valdkonnas võiks EL uurida täiustusi, sealhulgas võimalike seadusandlike kohanduste kaudu. Oskuste ülekantavuse tegevuskavas45 on rõhutatud, kui oluline on kasutada rohkem digivahendeid, et muuta kutsekvalifikatsioonide tunnustamise menetlused kiiremaks ja tõhusamaks; laiendada automaatse tunnustamise süsteeme, näiteks ühiste koolitusraamistike kaudu; ning uurida kolmandate riikide kodanike kvalifikatsioonide ja oskuste tunnustamise ja valideerimise ühiseid eeskirju. Lisaks võiks komisjon hinnata muudatusi valdkondlike kutsealade koolituse miinimumnõuetes ja võimalust võtta kasutusele ühised koolitusraamistikud või testid rohkemate kutsealade jaoks. Sellel valdkonnal on potentsiaal **järkjärguliseks integreerimiseks.** Lääne-Balkani partnerid on seotud liikuvuslepingutega, mis sisaldavad ELi koolituse miinimumnõudeid. Sellised lepingud võiksid olla aluseks ELiga vastastikuse tunnustamise katseraamistikele.

Järkjärgulise integreerimise võimalused on olemas ka muudes valdkondades, nagu e-

44 KOM (2026) 321.
45 KOM (2026) 992.

kaubandusega seotud teenused, sealhulgas postipakkide kättetoimetamise teenused ja turism. Postiteenuste valdkonnas pakuvad põhjalikud ja laiaulatuslikud vabakaubanduspiirkonnad Ukraina ja Moldovaga üht mitmest võimalikust integratsiooniteest, samas kui e-kaubandusega seotud teenused, sealhulgas postipakkide kättetoimetamise teenused ja turism, on Lääne-Balkani majanduskasvu kava kohaselt järkjärgulise integratsiooni prioriteetsed valdkonnad.

2.4 Kapitali vaba liikumine

2.4.1 Laienemise mõju kapitali vaba liikumise ja finantsteenuste poliitikale

Mitme selles valdkonnas pädeva Euroopa asutuse juhtimis- ja otsustusprotsess,46 kes teevad koostööd riiklike pädevate asutustega, muutub keerulisemaks, võttes arvesse finantsturgude arengutaseme ja sektori kogemuste üha suuremat mitmekesisust. Samuti võib olla raskem ja keerulisem saavutada konsensust laienenud Euroopa järelevalveasutustes, kus praegu on lõplikuks otsuseid tegevaks organiks järelevalvenõukogu, kuhu kuulub üks esindaja igast riiklikust pädevast asutusest.

Eespool nimetatud põhjustel oleks kasulik kaasata Euroopa järelevalveasutused ja Rahapesu ja Terrorismi Rahastamise Tõkestamise Amet ühinemiseelsesse etappi, et hinnata ja aidata konsolideerida ja tugevdada laienemisprotsessis osalevate riikide järelevalvesuutlikkust, kuigi ELi **finantsteenuste poliitika** sobib üldiselt tulevaseks laienemiseks. Samal ajal võib nende asutustega ühinemine, sõltuvalt edusammudest ja juhtorganite otsusest pärast ühinemislepingu allkirjastamist, võimaldada neil riikidel tugevdada oma suutlikkust teha järelevalveküsimustes koostööd teiste liikmesriikidega.

Sanktsioonide, rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitluse valdkonnas sobib ELi poliitika laienemiseks. Kuid (ühehäälne) otsuste tegemine nõukogus sanktsioonide kohta võib laienenud liidus muutuda veelgi keerulisemaks.

Kapitali **vaba liikumise valdkonnas,** kus puuduvad ELi tasandi teisesed õigusaktid, võib suurem arv liikmesriike tuua kaasa vajaduse teha suuremaid jõupingutusi ELi õiguse nõuetekohase kohaldamise jälgimiseks ja turuintegratsiooni tõkete vältimiseks.

Ühinemisel muutuvad investori ja riigi vaheliste vaidluste lahendamise klauslid ELi-välistes **kahepoolsetes investeerimislepingutes** praeguste ja uute liikmesriikide vahel ELi õigusega vastuolus olevaks, võttes arvesse Achmea kohtupraktikat. Komisjoni hiljutine poliitika on olnud lubada ainult liikmesriikide ja (potentsiaalsete) kandidaatriikide vahelisi kahepoolseid investeerimislepinguid, millega nähakse ette nende automaatne ja täielik lõpetamine ühinemisel.

Viimase aasta jooksul on ühtse **euromaksete piirkonna** (SEPA) geograafilise kohaldamisalaga ühinenud Montenegro, Albaania,47 Moldova, Põhja-Makedoonia ja Serbia. See võimaldab nende finantsasutustel osaleda SEPA makseskeemides, lihtsustades ja kiirendades euroülekandeid. SEPAga ühinemiseks peavad riigid järgima peamisi ELi finantseeskirju, sealhulgas rahapesu ja terrorismi rahastamise vastast võitlust käsitlevaid eeskirju, hõlbustades seeläbi **järkjärgulist integreerumist** ELi ühtse turuga.

Võttes arvesse seni üldiselt soodsat finantsstabiilsuse keskkonda, leiti 2024. aasta Viini algatuspanga laenutegevuse uuringus, et piiriüleste pangagruppide üldine eesmärk oli laiendada või säilitada riskipositsioon Kesk-, Ida- ja Kagu-Euroopa piirkonnas, sealhulgas laienemisprotsessis osalevates riikides. Enamikus piirkonna riikides on pangandusturud koondunud. Samal ajal kuuluvad nad piirkonda, kus toimuvad jätkuvalt majanduslikud ja

46 Euroopa Pangandusjärelevalve; Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve; Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Asutus; Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu; Ühtne Kriisilahendusnõukogu; ühtne järelevalvemehhanism; Rahapesu ja Terrorismi Rahastamise Tõkestamise Amet.

47 SEPA projekti käivitas Euroopa pangandus- ja maksesektor, mida esindas Euroopa Maksenõukogu (EPC).

sotsiaalsed arengud. Piirkonna uute liikmesriikide ühinemine võib pakkuda häid võimalusi ELi finantseerimisasutuste kasvuks ja kasumlikkuseks, parandades samal ajal juurdepääsu rahastamisele, vähendades tarbijate kulusid ja suurendades konkurentsi laienemisprotsessis osalevates riikides. Kuna uute liikmesriikide ja ülejäänud ELi vahel on tugevamad sidemed, võib suureneda ka nakkusoht, mistõttu on uutes liikmesriikides vaja asjakohast järelevalvet.

Eelarveaspektid

Euroopa järelevalveasutused ja Rahapesu ja Terrorismi Rahastamise Tõkestamise Amet vajaksid täiendavaid ühekordseid vahendeid, et aidata komisjonil teha laienemiseelseid haldussuutlikkuse kontrolle. Komisjon vajaks ka lisavahendeid, et toetada uusi liikmesriike ja jälgida kapitali vaba liikumist käsitlevate aluslepingu sätete järgimist ning finantsteenuseid käsitlevate õigusaktide nõuetekohast rakendamist.

2.4.2 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid

Piisava järelevalvesuutlikkuse ja eksperditeadmiste puudumine uutes liikmesriikides võib ohustada ELi õigusaktide kohaldamist ja ühtse turu nõuetekohast toimimist ning seeläbi investorite kaitset, turu usaldusväärsust ja finantsstabiilsust. Seepärast on oluline, et komisjon oleks enne ühinemist täielikult veendunud, et kandidaatriikide järelevalveasutustel on piisav haldussuutlikkus finantsteenuste valdkonna *acquis'* rakendamiseks ja jõustamiseks.

2.4.3 Reformisuunised

Oma rolli tõttu Euroopa finantsjärelevalve süsteemis on Euroopa järelevalveasutustel ja Rahapesu ja Terrorismi Rahastamise Tõkestamise Ametil parimad võimalused selliseid kontrolle teha ja tagada, et lünki ei jääks. Abistades komisjoni laienemiseelses etapis, peaksid ametiasutused kontrollima, kas laienemisprotsessis osalevate riikide raamistik ja haldussuutlikkus suudavad tagada, et laienemisprotsessis osalevate riikide finantssektori suhtes kohaldatavaid eeskirju rakendatakse ja jõustatakse nõuetekohaselt, et säilitada finantsstabiilsus ja tagada usaldus finantssüsteemi kui terviku vastu ning finantsteenuste tarbijate tõhus ja piisav kaitse.

Mõned Euroopa järelevalveasutused juba pakuvad tehnilist abi konfidentsiaalsuse ja ametisaladuse hindamisel või toetavad vajaduse korral komisjoni teatavate laienemisprotsessis osalevate riikide, näiteks Montenegro ja Albaania regulatiivse ja järelevalvealase samaväärsuse hindamisel ELiga. Sellised hindamised kestavad tavaliselt üks kuni kolm aastat. Et vältida dubleerimist laienemiseelsete jõupingutustega, tuleb planeerimise ja tõhususe eesmärgil kaaluda, millal ja kas sellised tulevased/käimasolevad tehnilised hindamised peaksid toimuma. See võib samal ajal aidata laienemisprotsessis osalevatel riikidel integreerida oma turge ELis ning järk-järgult tugevdada nende regulatiivset ja järelevalvealast suutlikkust.

Samuti peaks EL jätkuvalt toetama laienemisprotsessis osalevate riikide järkjärgulist integreerimist SEPA skeemidesse, kuna nad vastavad vajalikele tingimustele.

2.5 Tervishoiupoliitika

Tervisekaitse mõjutab lisaks kodanikele otseselt ka ühtset turgu ja väliskaubandust. Asjaomase ELi *acquis'* eesmärk on luua vastupidavad, ajakohastatud, innovatsioonipõhised ja digiteeritud tervishoiusüsteemid. See tagab kvaliteetsed, ohutud, tõhusad ja kättesaadavad ravimid, meditsiiniseadmed ja elupäästva ravi ning säilitab ennetuse, valmisoleku, kvaliteedi- ja ohutusjärelevalve, järelevalvesüsteemid ja reageerimismehhanismid. Terviseühtsuse põhimõtte kohaselt on antimikroobikumiresistentsuse, zoonooside ja muude peamiste zoonootilise potentsiaaliga haiguste vastu võitlemisel väga oluline innovatsioon ning juurdepääs loomsete

vaktsiinide ja muude alternatiivide turule, et minimeerida antimikroobikumide kasutamist.

Tõsiste piiriüleste terviseohtude **ennetamine, nendeks valmisolek ja neile reageerimine** on ELi valmisolekupoliitika oluline osa, kusjuures tõsiste piiriüleste terviseohtude ohtu võimendab veelgi meie ühiskonna ja majanduse globaliseerunud ja omavahel tihedalt seotud olemus. ELi kodanike ohutuse ja rahvatervise kaitsmiseks on äärmiselt oluline säilitada ja tugevdada tugevat tervisekriiside ennetamise, nendeks valmisoleku ja neile reageerimise raamistikku, kasutades kõiki ohte ja terviseühtsuse põhimõtet.

Laienemisprotsessis osalevate riikide jaoks on oluline luua tugev ja jätkusuutlik tervishoiusüsteemide suutlikkus, kvaliteedi- ja ohutusjärelevalve, järelevalve- ja aruandlusmehhanismid ning reageerimissuutlikkus. Sama kehtib inim- ja veterinaarravimite ning meditsiiniseadmetega tegelevate asjaomaste asutuste suutlikkuse kohta. EL aitab laienemisprotsessis osalevatel riikidel viia oma õigusaktid vastavusse ELi standarditega ning suurendada haldussuutlikkust ja eksperditeadmisi, et nad saaksid ELiga ühinemisel täiel määral osaleda kõigis asjaomastes ELi võrgustikes. Haldussuutlikkuse ja tervishoiusüsteemi korra kehtestamine on vajalik ka selleks, et tagada direktiivi 2011/24/EL (patsiendiõiguste kohaldamise kohta piiriüleses tervishoius) rakendamine. Tubaka tarbimine on jätkuvalt peamine ennetatava vähi põhjus. Tubakatoodete tarbimise piiramist käsitlevad õigusaktid on ELi vähktõve ennetamise poliitika oluline osa. Tubaka ja nikotiini tarbimise vastu võitlemiseks ning Euroopa vähktõvevastase võitluse kava eesmärkide saavutamiseks on oluline, et ELi laienemisprotsessis osalevad riigid tagaksid kooskõla tubakatoodete direktiiviga 2014/40/EL ja tubakareklaami direktiiviga 2003/33/EÜ ning nende rakendamise.

2.5.1 Laienemise mõju tervishoiupoliitikale ning piiriüleste terviseohtude ennetamisele, nendeks valmisolekule ja neile reageerimisele

Laienemine võib mõjutada ELi jõupingutusi järgida kõiki ohte ja terviseühtsuse põhimõtet, mis on väga oluline inimeste, loomade, taimede ja keskkonna tervise ning ühtse turu terviklikkuse kaitsmiseks.

Konkurentsivõime seisukohast loob suurem ELi elanikkond mastaabisäästu, mis muudab ELi ravimitööstuse jaoks atraktiivsemaks turuks. ELi laienemine hoogustab tervishoiu- ja sotsiaalhoolekandesektorit ning suurendab tervisealase innovatsiooni ja ettevõtluse potentsiaali. Seoses esmatähtsate ravimite kättesaadavusega ELis tunnistatakse esmatähtsate ravimite tegevuskavas,48 kui oluline on uurida rahvusvahelisi strateegilisi partnerlusi kolmandate riikidega, eelkõige laienemisprotsessis osalevate riikidega, mis võivad aidata mitmekesistada tarneallikaid ja tugevdada tarneahelate vastupanuvõimet. Lisaks antakse määrusega liikmesriikidele võimalus taotleda komisjonilt toetust teatavate ravimite ühiseks ostmiseks. Laienemisprotsessis osalev riik võib osaleda sellistes **ELi ühishanke algatustes** osalevate ELi liikmesriikide kutsel, kui liit on sõlminud kõnealuse laienemisprotsessis osaleva riigiga kahepoolse lepingu.

Nagu täheldati COVID-19 pandeemia ajal, tekitab **liikmesriikide erinev valmisoleku** tase ja erinev poliitiline lähenemisviis raskusi kriisidele reageerimise koordineerimisel. Ühtne lähenemisviis laienenud ELis võib seega olla väljakutse. Uued liikmesriigid peaksid aga komisjonile valmisoleku seisust aru andma ja läbima rahvatervise hädaolukorraks valmisoleku hindamise, mille tulemuseks oleksid tegevuskavad ja mis seega parandaks nende üldist valmisolekut. Samuti ühineksid eksperdid Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskuse (ECDC) haigusvõrgustikega ning see tagaks tihedama koostöö ja seireandmete vahetamise kokkulepitud haigusjuhtude määratluste alusel.

Laienemine annaks ka võimaluse tugevdada **meditsiiniliste vastumeetmete ja esmatähtsate**

48 Poliitiline kokkulepe 2025. aasta mais.

ravimite tarneahelaid tänu võimalikele uutele tarnijatele, kes pakuvad esmatähtsate ravimite tootmisel uut suutlikkust, suuremat mitmekesistamist ja vähem strateegilist sõltuvust kolmandatest riikidest. Samuti võiks olla võimalusi suurendada osalemist ühishangetes, parandades juurdepääsu meditsiinilistele vastumeetmetele ühishanke kokkulepete alusel49 ja/või parandades esmatähtsate ravimite ja ühist huvi pakkuvate ravimite kättesaadavust esmatähtsate ravimite õigusakti alusel kavandatud ühishangete vahendite kaudu.

Laienemine suurendaks ELi rahvaarvu ja geograafilist katvust, muutes tugevamad järelevalvesüsteemid oluliseks tekkivate ohtude varajaseks avastamiseks ja neile reageerimiseks. Suurem osalemine reovee- ja keskkonnaseire võrgustikes Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskuse koordineerimisel ning ELi referentlaborites, sealhulgas selliste algatuste kaudu nagu reovee ja rahvatervise keskkonnaseire ülemaailmne konsortsium (GLOWACON) või ELi Sentineli süsteem, parandaks tekkivaid bioloogilisi ja keemilisi ohte käsitleva teabe kogumist ja jagamist.50

Laienemine võib mõjutada ka ELi jõupingutusi tugevdada oma rolli **Maailma Terviseorganisatsioonis** (WHO), mille liige EL ei ole, vaid üksnes selle liikmesriikides.

Eelarveaspektid

Laienemine nõuaks ELi tervishoiupoliitika jaoks piisavat eelarvet. Praeguse rahastamisega (programmi „EL tervise heaks“, ühtse turu programmi ja ühtekuuluvuspoliitika rakenduskavade raames) toetatakse mitut olulist tervishoiupoliitika eesmärki, sealhulgas, kuid mitte ainult, ennetamist, tervise edendamist, digiteerimist, tervishoiusüsteemi vastupanuvõimet, haiguste seiret ja kriisideks valmisolekut ning tööjõu/ekspertide koolitust. Praeguse mitmeaastase finantsraamistiku raames saavad mõned laienemisprotsessis osalevad riigid juba kasu programmist „EL tervise heaks“ rahastatavates meetmetes osalemisest. Euroopa Komisjon allkirjastas assotsieerimislepingud Ukraina, Moldova, Montenegro, Bosnia ja Hertsegoviina ning Põhja-Makedoonia ametiasutustega, mis avab neile riikidele juurdepääsu programmi „EL tervise heaks“ rahastamisele.

Lisaks programmile „EL tervise heaks“ on mõned laienemisprotsessis osalevad riigid juba ühinenud muude peamiste vahenditega, mida kasutatakse praeguse mitmeaastase finantsraamistiku raames tervishoiumeetmete, sealhulgas tervisealasteks hädaolukordadeks valmisoleku ja neile reageerimise rahastamiseks (programm „Euroopa horisont“, liidu elanikkonnakaitse mehhanism), ning nendega konsulteeritakse vastavate programmikomiteede raames.

Mitmeaastase finantsraamistiku 2028–2034 raames kavandatud vahendid, mis on seotud tervishoiuga, sealhulgas tervisealasteks hädaolukordadeks valmisoleku ja neile reageerimisega (eelkõige Euroopa Konkurentsivõime Fond; uus programm „Euroopa horisont“; riiklikud ja piirkondlikud partnerluskavad; Liidu elanikkonnakaitse mehhanism ja liidu toetus tervisealasteks hädaolukordadeks valmisolekule ja neile reageerimisele 51võimaldavad laienemisprotsessis osalevatel riikidel ühineda ja osaleda.

Laienemise tõttu peaksid detsentraliseeritud asutused, eelkõige Euroopa Ravimiamet (EMA), Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskus (ECDC), Euroopa Toiduohutusamet (EFSA) ja Euroopa Kemikaaliamet (ECHA biotsiidide valdkonnas), osutama teenuseid suuremale arvule liikmesriikidele, mis tooks kaasa täiendavad tegevus- ja tegevuskulud.

Samuti peab komisjon toime tulema suurenenud töökoormusega, et pakkuda tehnilist abi ja

49C(2014) 2258: Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Moldova, Montenegro, Põhja-Makedoonia, Serbia, Kosovo ja Ukraina osalevad juba meditsiiniliste vastumeetmete ühishankelepingus,

50 Laienemisprotsessis osalevad riigid võivad juba osaleda ka reovee- ja keskkonnaseire võrgustikes, nagu GLOWACON. Ukraina osaleb juba ühismeetmes EU WISH.

51 COM(2025) 548.

suutlikkuse suurendamise toetust ning vastata sidusrühmade päringutele, mis nõuavad täiendavaid töötajaid, eelarvet ja taristut, et toetada tulevaste liikmesriikide integreerimist ELi tervisesse. Näiteks müügiloa andmine ja ravimiohutuse järelevalve on valdkond, kus laienemine suurendaks otseselt EMA ja komisjoni töökoormust. Samuti peab komisjon suurendama suutlikkust teha kontrolle (sealhulgas auditeid, teabekogumismissioone ja muid hindamistoiminguid), et hinnata asjakohaste liidu õigusaktide rakendamist. Tulevastes liikmesriikides nõutavate kontrollide intensiivsus suurendab märkimisväärselt nõudluse profiili ja nõuab eraldatud vahendite ülespoole korrigeerimist.

2.5.2 Poliitikalüngad ja rakendamislüngad

Peamised puudujäägid on seotud uute liikmesriikide **suutlikkusega** (ja vastuvõtuvahenditega) **rakendada tõhusalt ELi *õigustikku,*** võttes arvesse nende praegust haldus-, IT- ja operatiivvalmiduse taset (valdkondades, kus andmed on kättesaadavad), et luua hästi toimiv ja kestlik tervishoiusüsteem, mis põhineb nõutavatel ELi standarditel ja on võimeline reageerima tervisealastele hädaolukordadele, näiteks epideemiatele.

2.5.3 Reformisuunised

Käimas on mitme olulise tervishoiuvaldkonna õigusakti läbivaatamine, et lihtsustada ja ühtlustada protsesse ning parandada nende tõhusust, et muuta need tulevikuks ja laienemiseks sobivaks:

Ravimialaste õigusaktide ja esmatähtsate ravimite määruse läbivaatamise vastuvõtmine ja õigeaegne rakendamine on väga oluline, et tagada õiglane ja võrdne juurdepääs ohututele, tõhusatele ja kvaliteetsetele ravimitele ning parandada ravimite kättesaadavust ja varustuskindlust, geneeriliste ravimite ja sarnaste bioloogiliste ravimite kiiremat turule sisenemist ning premeerida ravimi turulelaskmist kõigis liikmesriikides (need meetmed võivad olla olulised väiksematele liikmesriikidele ja neile, kellel on vähem rahalisi vahendeid).

Meditsiiniseadmete valdkonnas52 on praegu käimas ka õigusakti hindamine ja läbivaatamine, et lihtsustada ELi eeskirju eesmärgiga tagada ohutute ja uuenduslike seadmete kättesaadavus, et toetada konkurentsivõimet ning tagada patsientide ohutuse ja rahvatervise kaitse kõrge tase.

Euroopa biotehnoloogiat käsitleva ettepaneku53 eesmärk on tugevdada tervisealase biotehnoloogia sektori konkurentsivõimet, kehtestades tingimused tervisealase biotehnoloogia uuenduste, toodete ja teenuste teadus- ja arendustegevuseks ning õigeaegseks liidu turule laskmiseks ja tootmiseks ning lihtsustades ja ühtlustades liidu õigusraamistikke.

Järkjärgulise integratsiooniprotsessi osana toetab laienemisprotsessis osalevate riikide laiendatud osalemine vaatlejatena Euroopa Ravimiameti töörühmades ning Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskuse võrgustikes suutlikkuse suurendamist tervishoiu valdkonnas ja tugevdab nende tehnilist oskusteavet.

Tagamaks, et uute liikmesriikide ühinemisel kehtestatakse kõrged tervishoiu- ja ohutusstandardid, annab komisjon laienemisprotsessis osalevatele riikidele pärast vajalike halduskokkulepete sõlmimist juurdepääsu tõsiste piiriüleste terviseohtude varajase hoiatamise

52 Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrusi (EL) 2017/745 ja (EL) 2017/746 seoses meditsiiniseadmeid ja in vitro diagnostikameditsiiniseadmeid käsitlevate õigusnormide lihtsustamise ja neist tuleneva koormuse vähendamisega ning määrust (EL) 2022/123 seoses Euroopa Ravimiameti toetusega meditsiiniseadmete eksperdirühmadele ja määrust (EL) 2024/1689 seoses selle I lisas osutatud liidu ühtlustamisõigusaktide loeteluga (COM/2025/1023 final).
EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52025PC1023.

53 https://health.ec.europa.eu/publications/proposal-regulation-establish-measures-strengthen-unioonid-biotehnoloogia- ja biotootmissektorid_et

ja reageerimise süsteemile.

Vastasel juhul võib praegust tervisepoliitika ning tervisealaste hädaolukordade ennetamise, nendeks valmisoleku ja neile reageerimise poliitikaraamistikku pidada laienemiseks sobivaks.

2.6 Konkurentsipoliitika

Konkurentsipoliitika on oluline hoob Euroopa konkurentsivõime tugevdamiseks. Konkurentsi-, ühinemis- ja riigiabieeskirjade range ja tulemuslik jõustamine kaitseb ausat konkurentsi ning motiveerib ettevõtjaid tegema uuendusi ja muutuma tõhusamaks. Samal ajal peab konkurentsipoliitika tehnoloogia ja murranguliste uuenduste arendamise ülemaailmses võidujooksus pidama sammu arenevate turgude ja innovatsiooniga, olema paremini suunatud ühistele eesmärkidele ja võimaldama ettevõtetel laieneda ülemaailmsetel turgudel, tagades samal ajal ühtsel turul võrdsed tingimused. Kuna EL ootab laienemist, on selgetel eeskirjadel põhinev tugev konkurentsipoliitika otsustava tähtsusega, et tagada laienemisprotsessis osalevate riikide sujuv integreerumine ühtsele turule, kaitstes samal ajal tervet ja moonutamata konkurentsi.

2.6.1 Laienemise mõju konkurentsipoliitikale

Poliitiline mõju

ELi laienemine suurendab märkimisväärselt ühtse turu suurust – kümneid miljoneid tarbijaid ning igas suuruses ja igas sektoris tegutsevaid ettevõtjaid – alates VKEdest, idufirmadest ja elatustaludest kuni suurte konglomeraatide ja ettevõteteni, sealhulgas ka riigi omanduses olevate ettevõteteni. See nõuab konkurentsieeskirjade jätkuvat ja tõhusat jõustamist, et kaitsta laienenud ühtsel turul võrdseid võimalusi ja ausat konkurentsi.

Laienemise kõige suuremat jõustamismõju võib eeldada riigiabi puhul, samas kui ühinemise valdkonnas on oodata vaid piiratud mõju. Monopolidevastase võitluse puhul on peamine mõju komisjoni ja liikmesriikide konkurentsiasutuste vahelise koordineerimise vajadusele Euroopa konkurentsivõrgustikus ja liikmesriikide kohtutes, võttes arvesse liikmesriikide konkurentsiasutuste arvu suurenemist. Samuti on sellel väike mõju komisjoni monopolidevastaste juhtumite arvule ja nende keerukusele, mis tuleneb liikmesriikide suuremast arvust.

Riigiabi puhul on oodata suuremat mõju olemasolevate riigiabi kavade läbivaatamisele ja nende vastavusele ELi *õigustikule* ning uutest abimeetmetest teatamise hindamisele. Keskpikas perspektiivis avaldab see mõju ka riigiabi suunistele ja määrustele, mida võib olla vaja läbi vaadata, et kajastada asjaomaste ELi valdkondlike õigusaktide ajakohastamist.54 Näiteks põllumajanduse riigiabi suunised ja grupierandid vaadatakse tavaliselt läbi korrapäraste tsüklitena, et kajastada muutusi ühises põllumajanduspoliitikas (ÜPP). Samuti võib sellel olla tehnilisem mõju vahenditele, mis tuginevad liikmesriikide panusele. Suunised tuginevad liikmesriikide andmetele (SKP näitajad, viitemäärad) ja need tuleks läbi vaadata, et võtta arvesse uusi majandusandmeid. Kui ELi keskmine SKP laienemise tõttu väheneb, võib see otseselt mõjutada piirkondade määramist regionaalabi suuniste alusel. Täpne mõju sõltub ka ELi üldises regionaalpoliitikas tehtavate muudatuste suunast ja ulatusest.

Eelarveaspektid

Riigiabi 54 puhul on esiteks kasulik eristada riigiabi olemasolu hindamist siseturuga kokkusobivuse hindamisest. Kuigi komisjonil ei ole kaalutlusõigust otsustada, kas riigiabi on olemas, ja ta on seotud Euroopa Kohtu praktikaga, on tal ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 3 kohaldamisel siseturuga kokkusobivuse hindamisel kaalutlusõigus. Seega saab analüüs selle kohta, kas riigiabi eeskirjad ja poliitika on „laienemistõendid“, puudutada ainult neid valdkondi, kus komisjonil on kaalutlusõigus ja ta saab teha valikuid, st kokkusobivuse analüüsis. Teiseks võivad riigiabi kokkusobivuse eeskirju mõjutada muudatused valdkondlikes õigusaktides.

Laienemine tooks komisjoni jaoks kaasa täiendava jõustamistöö ja vajaduse täiendavate inimressursside järele, kui ratsionaliseerimismeetmed ei vabasta vajalikke ressursse. Riigiabi puhul suureneb tõenäoliselt teatiste, kaebuste ja üldiste suuniste taotluste arv. Monopolidevastase võitluse valdkonnas võib uute liikmesriikide majandus esialgu vajada jõulisemat jõustamist kui praeguste liikmesriikide majandus, millega võib kaasneda ka ametlike kaebuste ja turuteavituskirjade arvu võimalik suurenemine.[55] Monopolidevastased uurimised võivad muutuda keerukamaks, eriti kui need hõlmavad mitut liikmesriiki riikliku mõõtmega turgudel (nt ravimid, tarbekaubad, telekommunikatsioon). Samuti võib suureneda nende juhtumite arv, mille puhul liikmesriikide konkurentsiasutused konsulteerivad komisjoniga ja peavad tegema koostööd liikmesriikide kohtutega.

Lisaks tooks laienemine kaasa vajaduse meetmete piisava rahastamise ning inim-, finants- ja IT-ressursside suurendamise järele komisjonis, mida praegu rahastatakse ühtse turu programmist:

- Liikmesriikide konkurentsiasutused ja komisjon vahetavad teavet ECN2 IT-vahendi kaudu. Laienemine mõjutaks ka IT-suutlikkust, suurendades juurdepääsuvajadust ja teabevahetust. Arvestades, et laienemisprotsessis osalevatel riikidel ei ole veel kogemusi selle vahendiga, on tõenäoliselt suurem vajadus IT-abi järele.

- Laienemisega seoses on vaja piisavat toetust jätkuvatele suutlikkuse suurendamise meetmetele (kohtumised/koolitused peamistele sidusrühmadele, nagu riiklikud konkurentsiasutused, kohtunike koolitamine konkurentsiõiguse valdkonnas ja teadlikkuse suurendamine spetsialiseerunud sihtrühmadele, nt äriringkondadele) ning Euroopa konkurentsivõrgustiku toimimisele.

2.6.2 Poliitikalüngad, rakendamisriskid ja reformisuunad

Tuginedes varasemate laienemisvoorude kogemustele, võtab konkurentsiõiguse jõustamise, oskusteabe ja kultuuri arendamine, et tagada õiguse tõhus ja järjepidev kohaldamine, kaua aega ning nõuab piisavat rahalist toetust.

Riigiabi suunised ja määrused tuleb võib-olla läbi vaadata, et kajastada ELi õigusaktide võimalikke laienemisjärgseid muudatusi eri poliitikavaldkondades.

3. Konkurentsivõime ja kaasav majanduskasv

3.1 Ettevõtlus- ja tööstuspoliitika

ELi tööstuspoliitika on katuseala, mis koondab mitmesuguseid poliitilisi algatusi, mille eesmärk on tugevdada ELi konkurentsivõimet. See hõlmab üheksat ELi konkurentsivõimet edendavat tegurit: toimiv ühtne turg, juurdepääs erakapitalile, avaliku sektori investeeringud ja taristu, teadusuuringud ja innovatsioon, energeetika, ringmajandus, digiüleminek, haridus ja oskused, kaubandus ja avatud strateegiline autonoomia. See on valdkond, milles ELi ja liikmesriikide pädevused on tihedalt seotud ning millel on oluline roll poliitika kujundamisel riiklikul tasandil.

Euroopa konkurentsivõime peamised probleemid, nagu kõrged energiahinnad ja liigne tootmisvõimsus kolmandates riikides, mõjutavad tööstusstruktuuri kogu ELis. Seetõttu on selles kontekstis veelgi olulisem tugevdada ELi tööstuspoliitikat ning edendada poliitika ja algatuste koordineerimist kogu ELis ja liikmesriikide vahel. Sel põhjusel võttis komisjon muu hulgas vastu puhta tööstuse kokkuleppe, ettepaneku Euroopa Konkurentsivõime Fondi ja tööstuse kiirendamise õigusakti kohta ning võtab kasutusele konkurentsivõime koordineerimise vahendi.

EL töötab välja sihipäraseid poliitikameetmeid oma tööstuspoliitika põhitelgede ja üldiste

55 Kodanikud ja ettevõtjad, kes eelistavad ametlikku kaebust mitte esitada, võivad saata komisjonile turuteabekirju, et anda teavet konkreetse turu kohta, kus neil on kahtlusi seoses ELi konkurentsieeskirjade järgimisega.

eesmärkide raames: innovatsioonilõhe kaotamine; CO2-heite vähendamine ja konkurentsivõime; vähendada liigset sõltuvust ja suurendada julgeolekut. Ühinemisel saavad uued liikmesriigid kasu ka algatustest, mis on käivitatud kooskõlas selle uuendatud tööstusloogikaga, nimelt Euroopa kiibimäärusest, kriitilise tähtsusega toorainete määrusest ja nullnetotööstuse määrusest.

3.1.1 Laienemise mõju ELi ettevõtlus- ja tööstuspoliitikale

Laienemine avaldaks märkimisväärset mõju ELi tööstusstruktuurile, eelkõige suurema heterogeensuse näol. Laienemisprotsessis osalevad riigid on üldiselt pärit ELi keskmisest madalamast majanduslikust baasist, neil on madalamad palgad ja märkimisväärne potentsiaal oma majanduse kasvuks, et läheneda EL 27-le. Mõnes riigis on majandus, mis sõltub traditsioonilistest tööstussektoritest, eelkõige energiamahukatest tööstusharudest, samas kui teised on rohkem teenustele orienteeritud. Enamiku laienemisprotsessis osalevate riikide majandus on üsna CO2-mahukas (välja arvatud Albaania, mis sõltub peamiselt hüdroenergiast) ja nende energiatõhusus on madal.

Eeldatakse, et laienemine toob kaasa tootlikkuse kasvu uutes liikmesriikides ja märkimisväärse majandusliku kohandumise kogu ELis. Investeeringute märkimisväärne kasv enne ja pärast laienemist on tõenäoline uutes liikmesriikides, tavaliselt sektorites, kus neil on suhteline eelis (nt tööjõukulud). Samuti on võimalik, et mõne tööstussektori konkurentsivõime seatakse kahtluse alla, kui need on ELis, näiteks väiksema CO2-tõhususe tõttu. Vastupidi, see uus konkurents võib mõjutada nende tööstusharude suhtelist positsiooni 27 liikmesriigis.

Eelarveaspektid

Komisjon vajab rohkem inimressursse, sest tööstust käsitlevaid ELi eeskirju ja algatusi kohaldatakse rohkemate liikmesriikide suhtes. ELi ametite töökoormus suureneb (nt Euroopa Kemikaaliamet (ECHA) peab haldama ainete täiendavat registreerimist).

3.1.2 Poliitikalüngad, rakendamisriskid ja reformisuunad

Praegu on surve all mitme ELi tööstussektori konkurentsivõime. Tulevase laienemisega kaasnev tööstuse suurem heterogeensus muudaks veelgi olulisemaks ELi tööstuspoliitika vahendite tugevdamise ja laienemisprotsessis osalevate riikide kaasamise.

Laienemisprotsessis osalevate riikidega partnerluse tugevdamiseks on mitmesuguseid võimalusi. 2023. aasta oktoobris lõi komisjon liikmesriikide taotlusel üleeuroopalist **huvi pakkuvate tähtsate projektide Euroopa ühisfoorumi, kus komisjon ja liikmesriigid teevad tihedat koostööd, et teha kindlaks ELile strateegilist huvi pakkuvad** valdkonnad võimalike tulevaste üleeuroopalist huvi pakkuvate tähtsate projektide jaoks ning teha tööd nende tõhusa kavandamise, hindamise ja rakendamise suurendamiseks. Üleeuroopalist huvi pakkuvad tähtsad projektid ei piirdu konkreetsete tööstussektoritega. Laienemisprotsessis osalevate riikide kutsumine foorumi konkreetsetele kohtumistele võiks olla viis, kuidas valmistada neid ette osalema üleeuroopalist huvi pakkuvates tähtsates projektides.

Lisaks on võimalus jätkata ELi tööd **strateegiliste tööstuspartnerlustega,** nagu strateegiliste toorainete partnerlus Serbia ja Ukrainaga ning juba käimasolevad tööstuspoliitika dialoogid Ukrainaga. Kooskõlas Lääne-Balkani majanduskasvu kavaga keskendub EL tööstuskoostööd käsitlevate kahepoolsete dialoogide kaudu strateegilistele tööstusharudele, nagu toorained, patareid ja akud ning masinad, edendades samal ajal regulatiivset integratsiooni nende varajaseks ja järkjärguliseks juurdepääsuks ühtsele turule ning tõhustades ärikoostööd edasiseks integreerimiseks ELi tööstusökosüsteemidesse. Näiteks on käimas töö tööstustoodete vastavushindamise ja tunnustamise lepingutega Ukraina, Moldova ja Serbiaga, kusjuures kõigile Lääne-Balkani riikidele pakutakse võimalust alustada tööstustoodete vastavushindamise

ja tunnustamise lepingu sõlmimise protsessi. Oma tegevuskavas konkurentsivõimelise ja vähese CO2 heitega terase- ja metallitööstuse tagamiseks Euroopas ütles56 komisjon, et kaalub ELi partnerluste loomist kolmandate riikidega, eelkõige laienemisprotsessis osalevate riikidega, kuna nad integreeruvad ühtse turuga ja liiguvad ELi liikmesuse suunas. Komisjon märkis ka, et **strateegiline lähenemisviis tarneahela vastupanuvõime tugevdamisele** võiks hõlmata investeerimist partnerriikidesse ja tööstuskoostöö ümbermääratlemist, et luua kestlikum ja vastupidavam terasetootmissektor. ELi biomajanduse strateegias kutsuti ka üles integreerima laienemisprotsessis osalevaid riike ja lähinaabreid ELi bioressursipõhistesse väärtusahelatesse, et luua piirkondlikud biomajanduse keskused, vähendada sõltuvust välistest toorainetest ja suurendada ELi strateegilist autonoomiat.

3.2 Teadusuuringud ja innovatsioon

Teadusuuringud ja innovatsioon (R&I) on konkurentsivõime üks peamisi tõukejõude. Laienemisprotsessis osalevad riigid on täielikult ühinenud ELi teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogrammidega. Mõned neist riikidest on olnud assotsieerunud üle kümne aasta, võimaldades neil arendada oma teadusuuringute ja innovatsiooni alast suutlikkust osaleda ELi teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogrammides. Aastate jooksul on ELi teadusuuringute ja innovatsiooni poliitika mõjutanud ja juhtinud nende riikide riiklikke ja piirkondlikke teadusuuringute ökosüsteeme, aidates ületada poliitilist lõhet nende riikide ja ELi vahel. Praeguse teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogrammi „Euroopa horisont“ raames on neile kättesaadavad mitmesugused toetus- ja juhendamisvahendid, nagu Euroopa teadusruum, laiendamine, innovatsioon ja poliitika toetusvahend või rahvusvahelise koostöö ülemaailmne teenuste rahastamisvahend, et veelgi tugevdada piirkondlikku koostööd. EL juba toetab Moldova ja Ukraina osalemist sihtotstarbelise rahalise toetuse kaudu programmi „Euroopa horisont“ büroodele asjaomastes riikides. Laienemisprotsessis osalevate riikide organisatsioonid osalevad ka mitmes ELi missioonis programmi „Euroopa horisont“ raames, sealhulgas missioonis „Kliimaneutraalsed ja arukad linnad“, missioonis „Meie ookeanide ja vete taastamine“, kliimamuutustega kohanemise missioonis ja vähimissioonis.

Musta mere piirkonnas ja Lääne-Balkanil asuvate laienemisprotsessis osalevate riikide osalemine programmis „Euroopa horisont“ suureneb. Sellised algatused nagu ELi missiooni „Meie ookeanide ja veekogude taastamine“ Doonau ja Musta mere majakas toetavad magevee- ja mereuuringuid ja innovatsiooni, tuues kokku kogukonna ja valdkondlikud sidusrühmad Musta mere piirkonnast. Programmi „Euroopa horisont“ 2026.–2027. aasta tööprogrammi raames on Mustale merele suunatud täiendavaid uusi projektikonkursse.

Lisaks osaleb mõnes ELi partnerluses ka mitu laienemisprotsessis osalevat riiki, nagu Biodiversa+, Euroopa kõrgjõudlusega andmetöötluse ühisettevõte ja kestliku sinise majanduse partnerlus.

Must meri kuulub ka kestliku sinise majanduse partnerluse sihtrühmaks olevate merepiirkondade hulka. Selle partnerluse raames kavandatud neli täiendavat projektikonkurssi pakuvad piirkonna laienemisprotsessis osalevatele riikidele täiendavaid koostöövõimalusi. Koostöövõimalused suurenevad ka algatuse BIOEAST (Kesk- ja Ida-Euroopa algatus teadmistepõhise põllumajanduse, vesiviljeluse ja metsanduse kohta biomajanduses) raames, mis hõlmab praegu 11 ELi laienemisprotsessis osalevat riiki. Kavas on laiendada biomajanduse teadmuspõhise põllumajanduse, metsanduse ja vesiviljeluse alast tegevust Ukrainasse, Moldovasse ja Lääne-Balkani riikidesse.

Laienemisprotsessis osalevad riigid suurendavad ka jõupingutusi teadustaristu valdkonnas koostöö tegemiseks, osaledes erinevates Euroopa teadustaristu konsortsiumides (ERIC), nagu

56 COM(2025) 125 final.

CESSDA-ERIC, DARIAH-ERIC, ESS-ERIC, DANUBIUS- ERIC ja ELI-ERIC.

3.2.1 Laienemise mõju teadus- ja innovatsioonipoliitikale

Laienemine tugevdaks Euroopa teadusruumi, laiendades innovatsiooniks vajalikku talendipagasit. Uued liikmesriigid toovad kvalifitseeritud spetsialiste, teadlasi ja ettevõtjaid sellistesse sektoritesse nagu IT, inseneriteadus, põllumajanduslik toidutööstus ja keskkonnateadused, mis suurendab teadussuutlikkust ja koostööpotentsiaali. Talentide vaba liikumine ELis kooskõlas ühtse turu tulevikku käsitlevas Letta aruandes viienda vabaduse (teadusuuringute, innovatsiooni, teadmiste ja hariduse vaba liikumine) edendamise kohta seatud eesmärkidega tõhustab teadmiste ja eksperditeadmiste vahetamist, edendades piiriülest koostööd ja kiirendades innovatsiooni kasutuselevõttu kogu liidus. Lisaks toetaks laienemine ka teaduspoliitika, eetikastandardite ja avatud teaduse tavade ühtlustamist kogu Euroopa mandril. Koostöö Ukrainaga tuumalõhustumise alaste teadusuuringute valdkonnas on väga oluline, et tuua ELi tipptasemel teadusuuringud ja tuumaohutuskultuur Ukraina tuumasektorisse. Laienemine tooks eeldatavasti kaasa samasuguse tipptaseme ja ohutuskultuuri sektorites, mis kasutavad ioniseerivat kiirgust muuks kui energiatootmiseks ka teistes riikides.

Lahendamist vajavate probleemide puhul tooks laienemine kaasa suurema mitmekesisuse teadusuuringute ja innovatsiooni valdkonnas, kus vajadused 57 ja suutlikkus on erinevad. Laienemisprotsessis osalevad riigid on eraldanud alla 1 % SKPst teadus- ja arendustegevuseks;D. Mõnes laienemisprotsessis osalevas riigis on akadeemilise vabaduse ja teadusuuringute vabaduse ning uurimisinstituutide autonoomia austamine vähenemas. Teadus- ja arendustegevuse suutlikkuse ja taseme erinevus laienemisprotsessis osalevates riikides võrreldes ELiga nõuab täiendavaid jõupingutusi, et vähendada teadusuuringute ja innovatsiooni erinevusi ja lõhet ELis, järgides samal ajal selles valdkonnas läbirääkimatuid ELi standardeid, sealhulgas akadeemilise vabaduse ja teadusasutuste sõltumatuse osas.

Laienemine avaldaks suuremat mõju pigem teadusuuringutele ja innovatsioonile, innovatsioonipoliitikale ja investeeringutele laienemisprotsessis osalevates riikides kui ELi poliitikale. Seda seetõttu, et laienemisprotsessis osalevad riigid juba osalevad ELi poliitikas ja programmides järgmiselt: i) nad osalevad Euroopa teadusruumi juhtorganites vaatlejatena; ii) nad osalevad programmis „Euroopa horisont“ võrdsetel alustel programmiga „Euroopa horisont“ liitumise kaudu, iii) nad on seotud Euroopa innovatsiooni ökosüsteemidega ning iv) nad osalevad teadus- ja tehnoloogiataristutes ning avatud teaduse algatustes erineval arengutasemel. Laiendamispoliitika eesmärkide saavutamiseks võivad uued liikmesriigid suurendada oma osalust programmis „Euroopa horisont“ ja eelkõige laiendamisprojektides. Institutsioonilisest seisukohast raskendab laienemine suurema arvu liikmesriikide tõttu nõukogus ühehäälsuse saavutamist Euratomi asutamislepinguga reguleeritavates tuumauuringute küsimustes.

Eelarveaspektid

Uute liikmesriikide teadusuuringute ja innovatsiooni ökosüsteemide edendamine, et saavutada ELi keskmine, nõuaks avaliku ja erasektori investeeringute kaasamist ning selliste reformide

---

2025. aasta Euroopa innovatsiooni tulemustabeli57 kohaselt on laienemisprotsessis osalevate riikide tulemused alla 70 % ELi keskmisest, hoolimata mõningasest paranemisest eelkõige atraktiivse teadussüsteemi ja sidemete ning infotehnoloogiasse tehtavate investeeringute valdkonnas aastatel 2018–2025. Kolmes muus mõõtmes – rahastamine ja toetus, kindlad investeeringud ja kaubandusele avalduv mõju – seisavad ELi naaberriigid jätkuvalt silmitsi raskustega, kuna neil on raske kaasata innovatsioonitegevuseks piisavalt rahalisi vahendeid ja rahalist toetust, samal ajal kui keeruline ülemaailmne kontekst suurendab piiranguid uuenduslike toodetega kauplemisel. Seoses avatud teaduse poliitikaga näitavad seireandmed, et laienemisprotsessis osalevad riigid on ELi liikmesriikides toimuvatest arengutest märkimisväärselt maha jäänud. Näiteks laienemisprotsessis osalevatest riikidest, kes esitavad andmeid Euroopa avatud teaduse pilve avatud teaduse vaatluskeskusele, on ainult üks teatanud, et neil on olemas riiklik avatud teaduse poliitika.

algatamist, mis toetavad teaduse tipptaseme kõrgemat taset, rohkem sidemeid teaduse ja ettevõtluse vahel ning paremaid innovatsioonitulemusi.

Laienemine nõuaks laienemisprotsessis osalevatesse riikidesse investeerimist teadustehnoloogiasse ning infrastruktuuri ja suutlikkusse. See hõlmab eelkõige Ukraina rahastamisvajadusi, et taastada Venemaa agressioonisõja ajal kahjustatud teadustaristu ja -rajatised (nt Harkivi teadusrajatis).

Laienemisprotsessis osalevate riikide kui ELi liikmesriikide staatuse muutumisega ELi teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogrammi juhtorganites võivad tekkida erivajadused. Näiteks võib vaja minna spetsiifilisi teadusuuringuid uutes küsimustes (nt sõjast põhjustatud keskkonnakahju). Lisaks on vaja ette näha uute liikmesriikide suutlikkuse suurendamise meetmed, et parandada nende teadusuuringute ja innovatsiooni alast suutlikkust ning teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogrammis ja innovatsiooniprogrammis „Euroopa horisont“ osalemise taset.

Kuigi Ukraina osaleb juba aktiivselt Euratomi teadus- ja koolitusprogrammis, võib eeldada, et laienemine suurendab veelgi nende toetusesaajate arvu, kes on huvitatud tuumaenergiaalasest teaduskoostööst, eelkõige sellistes uudsetes valdkondades nagu tuumaenergia mitteelektrilised rakendused (kaugküte, tööstuslik soojusenergia, jõuseadmed) ja ioniseeriva kiirguse meditsiinilised rakendused. Toetust tuumajulgeoleku, kaitsemeetmete ning keemiliste, bioloogiliste, radioloogiliste ja tuumamaterjalide valdkonnas, mis juba laienevad mõnele laienemisprotsessis osalevale riigile, tuleks suurendada, et rahuldada laienemisest tulenevat suurenenud nõudlust. Lisaks nendele valdkondadele peaks EL tagama, et laienemine toetaks tema strateegilist keskendumist termotuumasünteesi arendamise kiirendamisele, võttes arvesse selle pikaajalist tähtsust laienenud liidu CO2 heite vähendamise eesmärkide jaoks.

3.2.2 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid

Laienemisprotsessis osalevad riigid on programmiga „Euroopa horisont“ täielikult ühinenud ja osalevad selles aktiivselt. Nad on tihedalt seotud selle rakendamisega. Siiski seisavad nad silmitsi probleemidega tugevate innovatsiooni ökosüsteemide arendamisel, eelkõige seoses teadus- ja arendustegevuseks kättesaadavate vahendite ja ressurssidega, sealhulgas teadusuuringute ja taristu jaoks, ning kvalifitseeritud talentide kättesaadavuse ja hoidmisega. Riikide tulemused on kehvad ka intellektuaalse vara, sealhulgas patentide, kaubamärkide ja disainilahenduste taotluste osas. Need lüngad liikmesriikide poliitikas võivad takistada neil suurendada osalemist ELi teadusuuringute ja innovatsiooni programmis ja poliitikas ning takistada nende kestlikku majanduskasvu ja konkurentsivõimet.

3.2.3 Reformisuunised

Laienemiseks valmistumiseks võiks EL suurendada oma **toetust sihtotstarbelistele investeeringutele ja suutlikkuse suurendamise** algatustele teadusuuringute ja innovatsiooni valdkonnas laienemisprotsessis osalevates riikides. See aitab neil ühtlustada oma riiklikku poliitikat ELi poliitikaga, peamiselt seoses Euroopa teadusruumiga kohanemise ja õigusnormide ühtlustamisega, et vähendada takistusi innovatsioonile. See oleks kooskõlas Euroopa Komisjoni praeguste jõupingutustega, näiteks programmi „Euroopa horisont“ poliitika toetusvahendiga, millest juba antakse kohandatud toetust poliitikareformiks ning teadus- ja innovatsioonisüsteemide suutlikkuse suurendamiseks, st Moldovale antakse toetust 2026. aastal. Rahvusvahelise koostöö ülemaailmse toetusvahendi raames saavad laienemisprotsessis osalevad riigid kohandatud toetust eri valdkondades, nagu teadus- ja ettevõtjate koostöö või innovatsioonikeskuste ja uuenduslike VKEde koolitamine.

Lisaks sisaldas programmi „Euroopa horisont“ 2025. aasta tööprogramm teemat „Toetus teadusuuringutele ja innovatsioonile; innovatsioonipoliitika kujundamine ELi

laienemisprotsessis osalevates riikides“, et integreerida need riigid veelgi enam Euroopa teadusruumi ja Euroopa innovatsiooniruumi, rõhutades laienemisprotsessis osalevate riikide strateegilist tähtsust ja hõlbustades meetmeid, mille eesmärk on toetada piirkonna ELiga integreerumise protsessi. Projekti „Poliitika ENLARGE“ tegevus algas edukalt 2026. aasta aprillis. Lisaks teistele toetab see struktureeritud teadus- ja arendustegevust, innovatsioonialast poliitilist dialoogi laienemisprotsessis osalevate riikidega ning pakub kohandatud toetust teadus- ja arendustegevuse suutlikkuse suurendamiseks, innovatsioonireforme, digitaliseerimist, tehnosiiret ja tõenduspõhist otsustusprotsessi.

Euroopa Innovatsiooninõukogu 2025. aasta tööprogrammi raames korraldatud Euroopa Innovatsiooninõukogu kiirendi-eelse projektikonkursi raames osalesid edukalt laienemisprotsessis osalevate riikide üksused. 2026. aastal käivitatakse projektid Serbia, Moldova, Gruusia ja Ukraina idufirmadega.

Aruka spetsialiseerumisega toetatakse piirkondi nende innovatsioonistrateegiates, suurendades majanduskasvu ja jõukust, edendades teadmistepõhist majandusarengut ning sihipärast teadus- ja arendustegevust; territoriaalsetel eripäradel, ainulaadsetel potentsiaalidel ja tekkivatel niššidel põhinev innovatsioonipoliitika. Pärast aruka spetsialiseerumise edu ELis on paljud laienemisprotsessis osalevad riigid välja töötanud aruka spetsialiseerumise strateegiad, et tugevdada oma innovatsiooni ökosüsteeme ja valmistuda integreerumiseks Euroopa teadusruumi. Täiendavat toetust võiks anda, et tagada aruka spetsialiseerumise edukas rakendamine ja uuendamine laienemisprotsessis osalevates riikides.

Täiendav toetus võiks keskenduda ka laienemisprotsessis osalevate riikide osaluse suurendamisele programmi „Euroopa horisont“ kohastes laiendamisprojektides, et tugevdada nende teadus- ja innovatsioonisuutlikkust ning edendada sügavamat integratsiooni Euroopa teadusruumi. EL võiks kaaluda ka suutlikkuse suurendamise toetuse andmist, et tugevdada innovatsiooni ökosüsteeme uutes liikmesriikides, näiteks suurendades nende osalemist Euroopa Tehnoloogiainstituudi piirkondlikus innovatsioonikavas ja piirkondlike innovatsiooniorgude algatuses. EL võiks samuti aidata edendada teadmiste väärindamist tihedama koostöö kaudu tööstuse ja akadeemiliste ringkondade vahel, õigus- ja poliitikaraamistike väljatöötamisega intellektuaalse vara haldamiseks, sealhulgas intellektuaalomandi haldamiseks, ning teadusuuringute parema ühendamisega standardimisega.

EL saab veelgi aidata laienemisprotsessis osalevaid riike nende pikaajaliste riiklike ja piirkondlike teadusuuringute ja innovatsiooni tegevuskavade väljatöötamisel, et toetada osalemist teadusuuringutes ja innovatsioonis; innovatsioonipartnerlused ja -võrgustikud, nagu on rõhutatud Draghi aruandes Euroopa konkurentsivõime tuleviku kohta ning hiljutises eksperdiaruandes teadusuuringute, tehnoloogia ja innovatsiooni kohta Euroopa konkurentsivõime suurendamiseks.58

EL võiks kaaluda ka sihipäraste meetmete kehtestamist laienemisprotsessis osalevatele riikidele, et **toetada varajase kasvuetapi idu- ja kasvufirmasid** innovatsioonilõhe kaotamiseks, eelkõige riigipõhistes aruka spetsialiseerumise valdkondades ja üldiselt kujunemisjärgus sektorites, nagu digiüleminek, puhas energia ja A I.59 Komisjoni idu- ja kasvufirmade strateegias60 rõhutatakse, kui oluline on laienemisprotsessis osalevate riikide **järkjärguline integreerimine** ELi idu- ja kasvufirmade ökosüsteemi, et suurendada meie autonoomiat ja vastupanuvõimet. Nimelt juhib komitee tähelepanu sellele, et komisjon võimendab ja tugevdab olemasolevaid vahendeid ning töötab välja uusi vahendeid, et investeerida Euroopa julgeoleku- ja kaitsevaldkonna idu- ja kasvufirmadesse kooskõlas kaitsealase valge raamatuga ja tuginedes

58 https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2f9fc221-86bb-11ef-a67d-01aa75ed71a1/language-en
59 Näiteks Euroopa Innovatsiooninõukogu 2025. aasta tööprogramm programmi „Euroopa horisont“ raames sisaldas üleskutset toetada Ukraina tehnoloogiainnovaatoreid.
60 COM(2025) 270 final.

kaitsevaldkonna lihtsustamise koondpaketile. Need vahendid võiksid hõlmata paindlikumaid ja kohandatumaid rahastamisviise kujunemisjärgus kaitseinnovaatoritele, sealhulgas ka Ukrainast, näiteks sihipärast toetust üksikutele üksustele. Juba praegu on Ukrainal õigus osaleda Euroopa Innovatsiooninõukogu STEPi kaitsevõime suurendamise kavas.

Samuti võib veelgi julgustada avaliku ja erasektori partnerlusi, et **hõlbustada juurdepääsu rahastamisele** ja luua igas piirkonnas idufirmadele rohkem investeerimisvõimalusi. Samuti on võimalus tugevdada veelgi kohalikke investorite võrgustikke ja ühendada need paremini ELi turgudega, sealhulgas andes neile võimaluse ühineda EIC usaldusväärsete investorite võrgustikuga, mis loodi EIC investeeringute toetamiseks.

Selleks et parandada **innovatsioonihangete kasutamist** uutes liikmesriikides, võiks EL pakkuda avaliku sektori asutustele täiendavaid suutlikkuse suurendamise vahendeid, aidates neil paremini mõista ja kasutada innovatsioonihangete vahendeid ning tugevdada innovatsiooni ökosüsteemide juhtimist aruka spetsialiseerumise protsesside kaudu. Läbipaistvama ja kättesaadavama hankemenetluse loomine kooskõlas ELi riigihangete õigusraamistikuga tagab, et uute piirkondade idu- ja kasvufirmad saavad kasutada avalikke turge ja kasvatada oma ettevõtteid.

3.3 Haridus-, noorte-, spordi- ja kultuuripoliitika

President von der Leyeni poliitilistes suunistes aastateks 2024–2029 kutsutakse üles tugevdama koostööd ELi rahvusvaheliste partneritega. Laienemisprotsessis osalevate riikide toetamine jääb peamiseks prioriteediks ka haridus-, noorte-, spordi- ja kultuuripoliitika valdkonnas, mis on väga tihedalt seotud laienemisega. Laienemisprotsessis osalevad riigid reformivad oma poliitikat, et ühtlustada see ELi standardite ja eesmärkidega, eelkõige nendega, mis on sätestatud Euroopa haridusruumis. Eelkõige on vaja ühtlustamist tagamaks, et ühinemisel saavad laienemisprotsessis osalevad riigid tõhusalt kasu koostöö edendamiseks kavandatud ELi programmidest ja annavad neisse oma panuse. Lisaks edendatakse nende poliitikameetmetega ELi väärtusi ning ELi identiteeti, inimõigusi ja õigusriiki, toetades ELi eesmärki luua integreeritud, demokraatlik ja suurem EL. ELi hariduse, koolituse, noorte ja spordi juhtprogramm „Erasmus+“ on oluline vahend poliitika väljatöötamise toetamisel ja laienemisprotsessis osalevate riikide lähendamisel ELile, nagu ka programm „Loov Euroopa“ kultuuri valdkonnas.

Praegu toetab programmi „Erasmus+“ rahvusvaheline mõõde laienemisprotsessis osalevate riikide suutlikkuse suurendamist kõrghariduse, kutsehariduse ja -õppe, noorte ja spordi valdkonnas. Lisaks on alates 2025. aasta lõpust käimas spetsiaalne suutlikkuse suurendamise kava, et valmistada laienemisprotsessis osalevaid riike ette ühinemiseks programmiga „Erasmus+“. 2025. aasta novembris ja 2026. aasta märtsis korraldati kaks TAIEXi seminari osalejatele määratud ministeeriumidest, millest saavad programmi „Erasmus+“ riiklikud asutused, kes vastutavad tulevaste programmi „Erasmus+“ riiklike büroode määramise ja järelevalve eest. Seminaride eesmärk oli suurendada nende suutlikkust jälgida tulevasi ameteid ja teha nende üle järelevalvet, teades programmi kaudse eelarve täitmise eeskirju. Praegu on käimas täiendav abi, et aidata neil kindlaks teha ja luua oma programmi „Erasmus+“ asutused. Alates 2027. aastast korraldatakse täiendavaid üritusi ja toetusmeetmeid, et kaasata võimalikke toetusesaajaid ja sidusrühmi ning aidata äsja loodud programmi „Erasmus+“ riiklikel büroodel oma ülesandeid täita.

3.3.1 Laienemise mõju haridus-, noorte-, spordi- ja kultuuripoliitikale

Kuigi ELi poliitikat kohaldatakse laienemisprotsessis osalevate riikide suhtes juba laialdaselt ja need riigid on asjaomaste rahvusvaheliste konventsioonide osalised, mitmekesistaks laienemine veelgi **haridus-, noorte-, spordi- ja kultuurimaastikku,** tuues kaasa hulga sügavamaid

vajadusi, suutlikkust (nt seoses õpirände taskukohasusega) ja võimalusi.

Hariduse valdkonnas on laienemisprotsessis osalevaid riike, välja arvatud Kosovot, kutsutud ühinema EMP strateegilise raamistiku töörühmadega ja nad on nimetanud oma esindajad. ELi koostöö hariduse ja koolituse valdkonnas põhineb avatud koordinatsiooni meetodil; laienemisprotsessis osalevad riigid osalevad selles osaliselt juba näiteks Euroopa haridusruumi strateegilise raamistiku töörühmade raames. Seetõttu ei ole laienemise eel vaja strateegilise raamistiku toimimist oluliselt kohandada. Lisaks osaleb enamik laienemisprotsessis osalevaid riike eTwinningus ning on ühinenud Eurydice ja Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku võrgustikega, Europassi ja Euroguidance'i võrgustikega. Teised võrgustikud, näiteks täiskasvanuhariduse koordinaatorite võrgustik, avanevad järk-järgult laienemisprotsessis osalevatele riikidele. Lisaks kuuluvad kõik laienemisprotsessis osalevad riigid peale Kosovo Bologna protsessi raames Euroopa kõrgharidusruumi, tagades, et nende kõrghariduspoliitika on kooskõlas ELi algatustega. Põhja-Makedoonia, Serbia ja Türgi on programmiga „Erasmus+" ühinenud, samas kui kõik teised laienemisprotsessis osalevad riigid saavad kasu programmi rahvusvahelisest mõõtmest. Alates 2023. aastast saavad Lääne-Balkani kõrgharidusasutused osaleda täieõiguslike partneritena Euroopa ülikoolide liitudes. Teiste laienemisprotsessis osalevate riikide kõrgkoolid võivad liitude assotsieerunud liikmetena osaleda (praegu on liitunud üle 30 Ukraina kõrgkooli). Lisaks on korrapäraselt peetud Lääne-Balkani ministrite tasandil haridusalaseid dialooge, mida nüüd laiendatakse kõigile laienemisprotsessis osalevatele riikidele.

Noorte valdkonnas töötab EL ELi välistegevuse noorte tegevuskava (2022–2027) kaudu selle nimel, et luua partnerlusi noortega väljaspool ELi, sealhulgas idanaabruses ja Lääne-Balkani riikides. Tegevuskava prioriteedid kajastavad ELi noortestrateegia prioriteete (st kaasamine, võimestamine, ühendamine) ning neid rahastatakse naabruspiirkonna, arengu- ja rahvusvahelise koostöö instrumendi „Globaalne Euroopa" ja ühinemiseelse abi instrumendi (IPA) kaudu, sealhulgas nende panus programmi „Erasmus+".

Euroopa Komisjon kaasab üha enam laienemisprotsessis osalevatest riikidest pärit noori ELi algatustesse, mille eesmärk on suurendada noorte osalust. ELi noortedialoogi raames, mis on ELi suurim noorte konsultatsioonimehhanism, saavad laienemisprotsessis osalevate riikide riiklikud noortenõukogud nüüd osaleda veebiseminaridel, anda konsultatsiooniaruannetesse eksperdiarvamusi ja olla kutsutud ELi noortekonverentsidele. Lisaks61 on kaheksa laienemispartneri noorte juhitud organisatsioonid vaatlejad presidendi noorte nõuandekogus, mis nõustab komisjoni presidenti noorte jaoks olulistes küsimustes.

Riiklike noortepoliitikate entsüklopeedia Youth Wiki avaneb järk-järgult laienemisprotsessis osalevatele riikidele. Programmiga „Erasmus+" assotsieerumata Lääne-Balkani riigid (Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Kosovo* ja Montenegro) võivad osaleda programmi „Erasmus+" 1. põhimeetme kohastes noorsootöötajate liikuvusprojektides, noortevahetustes ja noorte osalustegevustes, samas kui kõik laienemisprotsessis osalevad riigid võivad osaleda programmi „Erasmus+" 2. põhimeetme kohastes noorteprojektide suutlikkuse suurendamise projektides.

Euroopa solidaarsuskorpusega on seotud Põhja-Makedoonia ja Türgi, samas kui teised laienemisprotsessis osalevad riigid seda ei ole.

Lisaks on kõik Lääne-Balkani riigid, välja arvatud Kosovo, ÜRO lapse õiguste konventsiooni osalisriigid ja osalevad Euroopa Nõukogu noorte ühisnõukogus. Euroopa Nõukogu noortepartnerlus toetab noorte arengut Lääne-Balkani riikides, edendades Euroopa integratsiooni ning edendades piirkonna noorte kaasavamat, demokraatlikumat ja aktiivsemat põlvkonda.

61 Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Kosovo*, Moldova, Montenegro, Põhja-Makedoonia, Serbia ja Ukraina.

Spordi valdkonnas osalevad laienemisprotsessis osalevad riigid aktiivselt ELi algatustes, eelkõige Euroopa spordinädalal. Lisaks on kõik laienemisprotsessis osalevad riigid, välja arvatud Moldova, Euroopa Nõukogu laiendatud osalise spordikokkuleppe liikmed ja on ühinenud Euroopa Nõukogu dopinguvastase konventsiooniga. Kaasamine on üks ELi spordipoliitika põhieesmärke ning kõik laienemisprotsessis osalevad riigid on ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni osalised. Lisaks on kõigil üheksal laienemisprotsessis osaleval riigil õigus osaleda programmi „Erasmus+" raames spordivaldkonna suutlikkuse suurendamise projektides.

Kultuuri valdkonnas osalevad kõik laienemisprotsessis osalevad riigid peale Türgi programmis „Loov Euroopa", mis on kultuuri- ja loomesektorit toetav ELi juhtprogramm.62

Sellest tulenevalt on need riigid osalenud mitmes projektis ja juhtalgatuses, näiteks Euroopa kultuuripealinna meetmes ning muudes programmist „Programm e" toetatavates auhindades ja auhindades.63 Idapartnerluse laienemisprotsessis osalevad riigid saavad kasu programmist „EU4Culture II – Sustainable Creative Ecosystems". Lääne-Balkani riigid saavad kasu programmist „Kultuur ja loovus Lääne-Balkani jaoks". Laienemisprotsessis osalevad riigid on ühinenud ka Euroopa kultuuripärandi keskuse algatusega. 64 Lisaks toimus 2022. ja 2024. aastal Lääne-Balkani ministrite tasandil kultuuridialoog. Seni on mõttevahetused näidanud poliitiliste prioriteetide head kooskõla, osutades samas vajadusele täiendava toetuse järele seoses piirkonna haldusasutuste ja kultuuritöötajate suutlikkuse suurendamise ja professionaalsemaks muutmisega. Lisaks on peaaegu kõik laienemisprotsessis osalevad riigid ühinenud 65 olulise rahvusvahelise õigusaktiga, UNESCO 2005. aasta kultuuri väljendusvormide mitmekesisuse kaitse ja edendamise konventsiooniga, mille osaline EL on koos liikmesriikidega ka iseseisvalt.

Eelarveaspektid

Programmide „Erasmus+", „Loov Euroopa" ja Euroopa solidaarsuskorpus puhul eeldatakse, et laienemisel on mehaaniline mõju, kuna võimalike toetusesaajate arv suureneb, ulatudes kümnete tuhandete võimalike uute toetusesaajateni aastas.

Võttes arvesse programmi „Erasmus+" ja Euroopa solidaarsuskorpuse programmide laadi eelarve täitmise viisi seisukohast (80 % eelarvest makstakse välja kaudse eelarve täitmise kaudu,

62 Kuus laienemisprotsessis osalevat riiki (Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Montenegro, Põhja-Makedoonia, Serbia ja Ukraina) osalevad programmis täielikult ning veel kaks riiki osalevad programmis osaliselt (Gruusia kultuuri tegevussuunas ja sektoriüleses tegevussuunas ning osaliselt MEDIA tegevussuunas; Kosovo puhul ainult kultuuri tegevussuund). Olles otsustanud 2021. aastal programmis osalemist mitte uuendada, väljendas Moldova 4. veebruaril 2025 ametlikult huvi ühineda praeguse programmiga, astudes seega esimesse assotsieerimisetappi, mis on kavandatud 1. jaanuariks 2026 (kultuuri tegevussuuna puhul; meedia tegevussuunas ja sektoriüleses tegevussuunas osalemise tingimuseks on liidu kirjalik kinnitus selle kohta, et liidule esitatud elementide kohaselt vastab Moldova direktiivis 2010/13/EL sätestatud tingimustele, nagu on osutatud programmi „Loov Euroopa" käsitleva määruse artikli 9 lõikes 2. Leping Moldova ühinemiseks programmiga „Loov Euroopa" allkirjastati 2. septembril 2025.

63 Näiteks on Euroopa kultuuripealinna tiitel alates 2020. aastast avatud EFTA/EMP riigi ja (potentsiaalse) kandidaatriigi linnale iga kolme aasta järel. 2022. aastal oli Novi Sad Serbias esimene Lääne-Balkanil toimunud Euroopa kultuuripealinn. Skopje 2028 on teine piirkonnas tiitlit kandev linn. Käimasoleval 2030. aasta tiitlikonkursil kandideerivad Lvivi (Ukraina) ja Nikšići (Montenegro) linnad, kelle lõplik valik toimub 2025. aasta oktoobris.

64 Kõik Lääne-Balkani partnerid olid seotud Euroopa kultuuripärandiaastaga 2018 ja on praegu kutsutud kultuuripärandi eksperdirühma (mitut sidusrühma hõlmav foorum poliitika vahetamiseks, mis loodi kultuuripärandiaasta pärandina). Nende osalemise tase on praegu siiski üsna piiratud. Lääne-Balkani partnerid ning Ukraina, Moldova ja Gruusia on hõlmatud ka Euroopa kultuuripärandi keskuse algatusega, mis on ELi rahastatav katseprojekt, mis toob kokku kultuuripärandi sidusrühmad kogu Euroopast.

65 Praegu on enamik laienemisprotsessis osalevaid partnereid konventsiooniga kas ühinenud (Albaania, Türgi) või selle ratifitseerinud (Bosnia ja Hertsegoviina, Montenegro, Põhja-Makedoonia, Moldova, Serbia, Ukraina). Mõned riigid, nagu Gruusia (heakskiitmine on pooleli) ja Kosovo (kes ei ole lepinguosaline), jäävad siiski eranditeks.

programmiga ühinemiseks on vaja luua asjaomases riigis riiklik büroo), on vaja investeerida suunistesse, abisse ja ressurssidesse, et tagada usaldusväärse finantsjuhtimise ja ELi väärtuste austamise aluspõhimõtte järgimine. Selle investeeringuga, mis algas eespool nimetatud TAIEXi seminaridega ja jätkub täiendavate suutlikkuse suurendamise meetmetega, püütakse tagada ka ELi vahendite nõuetekohane finantsjuhtimine.

Suurem riikide kogukond tähendab, et rohkem riiklikke asutusi (ja ametiasutusi) koordineerib tegevust ja rohkem vahendeid makstakse välja kaudse eelarve täitmise raames. Üldiselt suureneb komisjoni toetustegevus järk-järgult, nõudes ka rahaliste ja tehniliste vahendite suurendamist.

Järgmine programm „Erasmus+“ (2028–2034) aitab kaasa laienemisprotsessis osalevate riikide valmisolekule hariduse, koolituse, noorte ja spordi valdkonnas. See võimaldab tuua laienemisprotsessis osalevad riigid ELi liikmesriikidele lähemale ning seega tugevdada ELi haridus-, noorte- ja spordipoliitika rakendamist. Suutlikkuse suurendamine on üks komisjoni uut programmi „Erasmus+“ käsitleva ettepaneku kahest sambast, millest teine on õppimisvõimalused kõigile. Tulevases programmis toetatakse suutlikkuse suurendamise meetmetega koostööpartnerlusi, sealhulgas rahvusvahelisi partnerlusi (mida rahastatakse instrumendist „Globaalne Euroopa“) ning tipptaset ja innovatsiooni edendavaid partnerlusi. Suutlikkuse suurendamine aitab kaasa ka poliitika väljatöötamisele, sealhulgas oskusi, haridust ja koolitust, noori ja sporti hõlmavate liidu poliitiliste tegevuskavade ja vahendite katsetamisele, ettevalmistamisele ja rakendamisele. Laienemisprotsessis osalevad riigid saavad pärast programmiga „Erasmus+“ ühinemist kasutada kõiki uue programmi võimalusi nii suutlikkuse suurendamiseks kui ka õppimisvõimalusteks. Enne ühinemist saavad laienemisprotsessis osalevad riigid tänu programmi rahvusvahelisele mõõtmele toetust oma haridus-, koolitus-, noorte- ja spordisüsteemide parandamiseks.

3.3.2 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid

Lüngad selles poliitikavaldkonnas võivad olla seotud laienemisprotsessis osalevate riikide võimaliku madalama valmisolekutasemega. Teisest küljest on ELi poliitika kui selline üldiselt laienemiseks sobiv.

Enamik laienemisprotsessis osalevate riikide **haridussüsteemidest** ei ole veel nii tõhusad ja kaasavad kui 27-liikmelise ELi haridussüsteemid. Kuigi probleeme esineb ka praegustes liikmesriikides, on peamised lüngad laienemisprotsessis osalevates riikides seotud alushariduse ja lapsehoiu, põhioskuste, põhi- ja kõrgema taseme digioskuste ja -pädevustega, hariduse võrdsuse, hariduse kaasavuse ja kõrghariduse, sealhulgas akadeemilise vabaduse probleemidega, ajude äravoolu ohuga demograafiliste suundumuste ja sõjaga seotud probleemide valguses. Samuti on vaja hinnata laienemisprotsessis osalevate riikide suutlikkust pakkuda kvaliteetset andmehariduse statistikat ja andmeid, sealhulgas Euroopa haridusruumi eesmärkide kohta.

Spordis võivad etnilised lõhed ja ajaloolised konfliktid tekitada tõkkeid sotsiaalsele ühtekuuluvusele, naised ja tütarlapsed seisavad kultuurinormide ja sooliste stereotüüpide tõttu silmitsi täiendavate takistustega spordis osalemisel ning nende rajatised võivad olla ebapiisavad.

Kultuuri valdkonnas on Ukrainal erivajadused seoses kultuuripärandi kaitse ja taastamisega; Keskaegsed mälestised on Kosovos ohus.

Üldiselt on väga oluline **haldusasutuste suutlikkus,** kuna asjaomased programmid nõuavad usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtte järgimist ning programmiga „Erasmus+“ ühinemise korral eelkõige riikliku büroo loomist, et hallata vahendeid kaudse eelarve täitmise raames.

3.3.3 Reformisuunised

Laienemist silmas pidades saab EL veelgi tugevdada integratsioonialgatusi olemasolevates programmides ja suutlikkuse suurendamise toetust.

Hariduse valdkonnas tuleb uute ELi tasandi eesmärkide seadmisel võib-olla arvesse võtta laienemist. Samuti võiks uute liikmesriikide integreerimine heita rohkem valgust hariduspoliitika erinevatele küsimustele. Need küsimused oleksid seega ELi tegevuskavas suuremad ning võivad nõuda kohandatud poliitikameetmeid ja sihipäraseid sekkumisi, et järgida ELi standardeid, kasutades (pärast ühinemist) Euroopa haridusruumi strateegilises raamistikus kättesaadavaid vahendeid, nagu vastastikune nõustamine või kvaliteetsesse haridusse ja koolitusse investeerimise õppelabor. Laienemisprotsessis osalevad riigid saavad nende küsimustega tegelemiseks juba praegu kasutada oma liikmesust Euroopa haridusruumi strateegilise raamistiku töörühmades, sealhulgas osaledes vastastikuse õppimise tegevustes või andes tehnilist abi (näiteks TAIEXi kaudu). ELi põhioskuste tegevuskava, teaduse, tehnoloogia, inseneeria ja matemaatika valdkonna hariduse strateegiline kava ning ELi õpetajate tegevuskava toetavad laienemisprotsessis osalevate riikide riiklikke reforme, seades ühiseid eesmärke, lahendades ühiseid probleeme ja aidates kaasa oskuste taseme tõstmisele.

Noortepoliitika valdkonnas võib olla vaja võtta rohkem meetmeid, et tegeleda ajude äravooluga (selle ohuga) uutes liikmesriikides. Lahendused võiksid hõlmata algatusi, mille eesmärk on suurendada noorte kaasatust ühiskonda ja demokraatlikesse protsessidesse, pakkuda noortele rohkem võimalusi kogemuste vahetamiseks, koostööks, kultuuri- ja kodanikutegevuseks Euroopa kontekstis ning suurendada noorte mõjuvõimu, eelkõige noorsootöö võimaluste kaudu. Võttes arvesse Ukraina kodanike sõjajärgseid probleeme, võib ELil olla vaja pöörata rohkem tähelepanu näiteks selliste probleemide lahendamisele nagu noorte traumajärgne stressihäire ja puuetega inimeste suurem osakaal elanikkonnas, mis võib mõjutada haridust ja tööalast konkurentsivõimet. Niikaua kui Venemaa agressioonisõda jätkub, on vaja jätkuvalt toetada ka praegu ELis elavaid noori ukrainlasi.

Kultuuri valdkonnas võivad laienemisprotsessis osalevad riigid saada poliitikakujundamisel ja reformide tegemisel inspiratsiooni kultuurivaldkonna strateegilisest raamistikust, Euroopa kultuurikompassist.

Spordi valdkonnas võib Euroopa spordimudel olla inspiratsiooniallikaks ELi väärtustega kooskõlas oleva poliitikakujundamise ja reformide edendamisel.

Selleks et kõik laienemisprotsessis osalevad riigid oleksid programmiga „Erasmus+“ assotsieerunud, on vaja täiendavat abi riiklike büroode loomisel ja võimalike toetusesaajate kaasamisel. Samuti on vaja suurendada kõrgharidusasutuste suutlikkust kooskõlas STEM-valdkonna tegevuskavaga.

3.4 Digipoliitika

Digiüleminek on osutunud pöördeliseks teguriks ühiskonna suutlikkuses lahendada suuri probleeme alates tootlikkusest ja majanduskasvust kuni kliimamuutuste vastu võitlemise ja avalike teenuste parandamiseni. Digitehnoloogia ja -taristu ning kohalikud ja piirkondlikud võimaldid, nagu Euroopa digitaalse innovatsiooni keskused, on ELi edusammude ja ambitsioonide keskmes. Samal ajal peab EL digipöörde kasutamata potentsiaali realiseerimiseks tegelema oma demokraatia, majanduse ja ühiskonna ees seisvate uute probleemidega. EL peab püüdma kujundada konkurentsivõimelist, vastupidavat ja kaasavat digitulevikku, kasutades ära oma tugevaid külgi, et säilitada või saavutada juhtpositsioon strateegiliste tehnoloogiate valdkonnas, luua tehnoloogilise suveräänsuse ja vastupanuvõime jaoks olulised varad ning edendada süvatehnoloogia innovatsiooni turustamist. Samuti peab EL veelgi tugevdama oma kübervastupidavusvõimet, et kaitsta oma tööstust, kodanikke ja haldusasutusi sise- ja välisohtude eest. Samal ajal astub EL samme digivaldkonna eeskirjade kohaldamise

optimeerimiseks. Komisjon66 esitas 2025. aasta novembris ettepaneku digitaalse ombudsmani ametikoha loomise kohta, kusjuures ettepaneku tehisintellekti käsitlevat osa menetleti kiirkorras ja see jõustus 202.67 aasta juulis 6. Vahetu eesmärk on tagada, et eeskirjade järgimisega kaasnevad väiksemad kulud, see aitab saavutada samu eesmärke ja annab iseenesest vastutustundlikele ettevõtjatele konkurentsieelise.

2025. aasta juunis avaldatud ELi **rahvusvahelises digistrateegias** on esitatud ELi visioon oma rahvusvahelise digikoostöö tugevdamiseks.68 Strateegias tehakse ettepanek edendada peamiste digiülemineku poliitikameetmete rahvusvahelist ühtlustamist. Investeerimine turvalisse digitaalsesse ühenduvusse ja innovatsiooni edendamine on kesksel kohal ka ELi koostöös laienemisprotsessis osalevate riikide ja naaberriikidega selliste vahendite kaudu nagu põhjalikud ja laiaulatuslikud vabakaubanduslepingud ning stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingud. Need kaubanduslepingud ja muud seotud vahendid, nagu Lääne-Balkani majanduskasvu kavad, Moldova reformi- ja kasvurahastu ning Ukraina rahastu, loovad strateegilise **aluse laienemisprotsessis osalevate riikide järkjärguliseks integreerimiseks digitaalsele ühtsele turule.**

Rahvusvahelise digistrateegia raames võetavad meetmed hõlmavad **turvalise ühenduvuse** edendamist laienemisprotsessis osalevates riikides, eelkõige kooskõla ELi 5G küberturvalisuse meetmepaketiga, ning toetust selliste õigusraamistike vastuvõtmisele, mis võimaldaksid kehtestada suure riskiga tarnijatele erandeid ja/või piiranguid. Komisjon tegi ettepaneku selliste piirangute kohta ELi tasandil osana läbivaadatud küberturvalisuse õigusakti ettepanekust 202.69 aasta jaanuaris 6.

Tehisintellekti valdkonnas edendatakse strateegiaga tehisintellekti ohutuse alast koostööd ELi rahvusvaheliste partneritega, sealhulgas Lääne-Balkani riikide, Ukraina ja Moldovaga. EL toetab ka teaduskoostööd ja tehisintellektil põhinevate kohalike digiteisikute arendamist, mis toetavad Ukraina linnade ülesehitamist. GovTech4all partnerluse raamlepingu alusel saavad laienemisprotsessis osalevad riigid kasu tehisintellektilahenduste arendamisest ja katsetamisest avalikus sektoris, et tõhustada otsuste tegemist, teenuste osutamist ja sisemisi haldusülesandeid.

2025. aasta oktoobris valis ühisettevõte EuroHPC välja esimese Moldova **tehisintellektitehase antenni** (FAIMA), mis ühendab riigi innovatsiooni ökosüsteemi Poolas asuva PIASTi tehisintellektitehasega. FAIMA annab Moldova kohalikele sidusrühmadele sujuva juurdepääsu tehisintellekti jaoks optimeeritud superandmetöötlusressurssidele, usaldusväärsetele andmerajatistele ja täiustatud tehisintellektiteenustele. See keskendub peamiselt põllumajandusele ja viinamarjakasvatusele, tervishoiule ja meditsiinilisele kuvamisele, avaliku halduse / e-valitsuse teenustele ning küberturvalisusele / IKT-le koos valdkondadevahelise tegevusega, millega toetatakse tehisintellekti kasutuselevõttu VKEdes ja idufirmades. Samamoodi on Lääne-Balkanil välja kuulutatud kaks tehisintellektitehase antenni, üks Põhja-Makedoonias (VEZILKA) ja teine Serbias (SAIFA), mis on ühendatud Pharose ja IT4LIA tehisintellektitehastega Kreekas ja Itaalias.

ELi eesmärk on edendada **küberturvalisuse** alast koostööd partnerriikidega, sealhulgas Lääne-Balkani riikide, Ukraina ja Moldovaga. Küberturvalisus on juba osa Lääne-Balkani riikidega peetavast digidialoogist. Assotsieerimislepingute muudatused, mis on seotud Ukraina ja Moldova osalemisega programmis „Digitaalne Euroopa“, sillutavad samuti teed ELi küberreservi laiendamisele mõlemale riigile. 2025. aasta juulis andis nõukogu loa kasutada

66 COM(2025) 837.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 8. juuli 2026. aasta 67 määrus (EL) 2026/1744, millega muudetakse määrusi (EL) 2024/1689, (EL) 2018/1139 ja (EL) 2023/1230 seoses tehisintellekti käsitlevate ühtlustatud õigusnormide rakendamise lihtsustamisega (tehisintellekti käsitlev digivaldkonna koondõigusakt).

68 Ühisaruanne (2025) 140.

69 KOM (2026) 11.

Moldova jaoks ette nähtud ELi küberreservi ja 2026. aasta juunis Ukraina jaoks ette nähtud ELi küberreservi. ELi kübersolidaarsuse määruse eeskirjade kohaselt on Lääne-Balkani riikidel võimalus osaleda ka ELi küberturvalisuse reservis.70

Digitaalsete avalike teenuste puhul on strateegia eesmärk liikuda e-allkirjade ja muude usaldusteenuste vastastikuse tunnustamise suunas kolmandate riikidega, sealhulgas Ukraina, Moldova ja Lääne-Balkani riikidega. See hõlmab vahendite ja teenuste kogumi väljatöötamist, millega rakendatakse usaldusteenuseid ja digitaalseid identiteete ülemaailmselt tunnustavaid usaldusankruid ning kõrvaldatakse digitaalsed tõkked, taaskasutades ja korrates oma territooriumil Euroopa usaldusteenuste taristut. 2025. aasta juulis ühines Moldova ELi kolmandate riikide usaldusnimekirjaga, et valideerida kolmandatest riikidest pärit e-allkirju. See võimaldab ELi organisatsioonide ja üksikisikute allkirju ja e-templeid lihtsalt valideerida, lihtsustades ELi ja Moldova ettevõtete ja inimeste koostööd. Albaania, Montenegro, Põhja-Makedoonia ja Serbia puhul on alanud ka ELi kolmandate riikide usaldusnimekirjaga ühinemise protsess.

Samuti on ELi eesmärk teha koostööd Ukraina, Moldova ja Lääne-Balkani riikidega, et valmistada ette koostalitlusvõimeliste lahenduste kasutuselevõtt ja arendamine veebipõhiste haldusmenetluste jaoks ning andmete ühekordse küsimise tehniline süsteem ühtse digivärava raames. Need teenused lihtsustavad ettevõtetel ja üksikisikutel äritegevust, töötamist ja elamist ELi riikides.

Strateegia eesmärk on ka toetada ELi laienemisprotsessis osalevate riikide vastavusse viimist **veebiplatvorme** käsitlevate peamiste ELi normide, digiteenuste määruse ja digiturgude määrusega.

Andmete osas kutsutakse andmeliidu strateegias üles edendama ELi lähenemisviise ja vastastikku kasulikku koostööd laienemisprotsessis osalevate riikide ja lähimate naabritega.71

3.4.1 Laienemise mõju digiturgudele ja -poliitikale

Mõju ELi digitaalsele turule

Laienemine looks suurema ühtse turu, mis omakorda annaks ettevõtjatele täiendavaid võimalusi laieneda ja võimaldaks tarbijatel suuremast konkurentsist kasu saada. Elektrooniliste identiteetide ja usaldusteenuste ulatuslikum piiriülene **koostalitlusvõime** tooks kasu nii kodanikele, valitsustele kui ka ettevõtjatele. See loob võimalusi vastupidavamate võrkude ning ohutute ja turvaliste andmevoogude loomiseks laienenud ELis. See hõlmab ka digikukrute koostalitlusvõimet ELi liikmesriikide ja Lääne-Balkani partnerite vahel kooskõlas majanduskasvu kava kohase järkjärgulise integratsiooni eesmärgiga. Eeltingimus on, et Lääne-Balkani riikidel oleksid oma rahakotid ja et need oleksid kooskõlas ELi metoodikaga. Algatused, mida võib pidada laienemiseks valmistumiseks, on välja kuulutatud või juba käimas. Ühe sellise algatuse eesmärk on tugevdada digitaalseid ühendusi Musta mere piirkonnas turvalise ja suure läbilaskevõimega internetiühenduse kaudu.

Rändluspoliitikat laiendatakse miljonitele inimestele ja see annab kasutajatele võimaluse kasutada rändlust palju suuremal territooriumil. Rändlusteenuste lisatasude kaotamine toob eeldatavasti kaasa rändlusliikluse palju suurema kasvu ELi tarbijate poolt kolmandas riigis, mis ühineb „rändle nagu kodus“ piirkonnaga, ja vastupidi. Sarnast mõju täheldati ELis, kui aastatel 2016–2019 kasvas andmeside rändlusteenuste tarbimine EMPs 17 korda. Rändluspoliitika laiendamine tekitab probleeme seoses operaatorite tulude kohandamise, taristuinvesteeringute

70 ELi küberreserv on loodud selleks, et toetada liikmesriike ning ELi institutsioone, organeid ja asutusi ning teatavatel tingimustel programmiga „Digitaalne Euroopa“ assotsieerunud riike ulatuslikele samaväärsetele või olulistele küberintsidentidele reageerimisel.

71 COM(2025) 835 final.

ja õigusnormidele vastavusega, mis nõuab uusi läbirääkimisi hulgimüügilepingute üle ELi ja kolmandate riikide (kandidaatriikide) operaatorite vahel, arveldussüsteemide muutmist, läbipaistvusnõuete järgimist tarbijate jaoks, reguleeritud mõistliku kasutamise poliitika mehhanismide kehtestamist ja osalemist turujärelevalves. Iga riigi puhul, kes liitub „rändle nagu kodus“ piirkonnaga, peavad asjaomased operaatorid tegema uusi kohandusi. Rändlusliikluse suurenemine võib kaasa tuua ka suuremad taristusse investeerimise vajadused. ELi operaatoritel võib olla vaja ajakohastada taristut, et tulla toime suurenenud andme- ja kõnemahtudega, eriti populaarsetes reisisihtkohtades. Hooajalisusel on selles dünaamikas oluline roll, sealhulgas laienemisprotsessis osalevate riikide jaoks, kes on turismisihtkohad.

Oluline on see, et rändluspoliitikat saab enne laienemist laiendada assotsieerimispartneritele, tingimusel et ELi rändlusõigustik inkorporeeritakse nende siseriiklikesse õigusaktidesse ja nõukogu kiidab selle heaks. See on juba saavutatud Ukraina ja Moldova puhul, kes ühinesid „rändle nagu kodus“ piirkonnaga alates 1. jaanuarist 2026.72 Ukraina ja Moldova on sõlminud ELiga kaugeleulatuvad assotsieerimislepingud, **mis võimaldavad rändlusteenuste järkjärgulist integreerimist** nii laiemasse telekommunikatsioonisektorisse kui ka muudesse sektoritesse.73 Käimas on protsess „rändle nagu kodus“ laiendamiseks Lääne-Balkani riikidele. Nõukogu kiitis 2026. aasta juunis heaks läbirääkimiste alustamise Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Kosovo*, Montenegro, Põhja-Makedoonia ja Serbiaga.

Suurem EL mõjutaks **küberturvalisuse** poliitikat ja laiemalt ELi kübervaldkonna positsiooni, kuna see on valdkond, kus esineb palju piiriüleseid sõltuvusi ja intsidentide korral võimalikku ülekanduvat mõju. Laienemine tähendaks ka seda, et uutel liikmesriikidel oleks juurdepääs ELi küberturvalisuse koostööplatvormidele (nt võrgu- ja infoturbe koostöörühm, EU CyCLONe ja CSIRTide võrgustik), kus tõhus koostöö sõltub usaldusest liikmesriikide vastu, mille loomine võtab aega. Paljud laienemisprotsessis osalevad riigid on viimastel aastatel seisnud silmitsi suurte küberohtudega ja võivad anda väärtuslikku teavet. ELi 5G küberturvalisuse meetmepaketi ja läbivaadatud küberturvalisuse määruse tõhus rakendamine laienemisprotsessis osalevates riikides, mida tuleb täita ühinemisprotsessi osana, suurendaks ELi 5G-võrkude küberturvalisuse üldist taset. Lisaks saavad tulevased liikmesriigid juurdepääsu küberturvalisuse rahastamisvõimalustele, mis on praegu kättesaadavad ainult liikmesriikidele.74

Mõju ELi digipoliitikale

Enamikku ELi poliitikasuundi ja õigusakte võib pidada laienemiseks sobivaks. Uute liikmesriikide tegevusvalmidus digiteenuste määruse ja digiturgude määruse vastuvõtmiseks ja rakendamiseks ning meediat reguleerivate asutuste sõltumatuse, õigusriigi põhimõtte, kodanikuühiskonna tegutsemisruumi ja põhiõiguste kaitsega seotud probleemide lahendamiseks on tihedalt seotud ühinemisprotsessi põhialustega ning seda toetatakse TAIEXi toetuse kaudu.

Kaubanduskoosseisus kokkutulnud ELi-Ukraina assotsieerimiskomitee 16. juuli 2025. aasta 72 otsus nr 2/2025, Euroopa Liit ja Ukraina võimaldavad üksteisele võrdset kohtlemist rändlussektoris üldkasutatavate mobiilsidevõrkude kohta [2025/1742] (ELT L, 2025/1742, 18.8.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2025/1742/oj).

ELi ja Moldova Vabariigi assotsiatsiooninõukogu 4. augusti 2025. aasta otsus nr 1/2025 turu edasise avamise kohta üldkasutatavates mobiilsidevõrkudes osutatava rändlusteenuse sektoris ning ühelt poolt Euroopa Liidu, Euroopa Aatomienergiaühenduse ja nende liikmesriikide ning teiselt poolt Moldova vahelise assotsieerimislepingu XXVIII-B lisa „Telekommunikatsiooniteenuste suhtes kohaldatavad eeskirjad“ muutmise kohta (otsus avaldatakse peagi Euroopa Liidu Teataja L osas).

73 Need on sektorid, mida saab Ukraina õigusnormide ühtlustamiseks kasutada, pidades silmas järkjärgulist integratsiooni enne ELiga ühinemist. Moldova puhul ei ole õigusnormide ühtlustamiseks saadaval piiratud loetelu sektoritest.

74 Kolmandad riigid on praegu programmi „Digitaalne Euroopa“ erieesmärgi nr 3 (küberturvalisus) raames rahastatavatest projektidest välja jäetud, samas kui kolmandad riigid, kellel on programmiga „Digitaalne Euroopa“ ühinemise leping, võivad saada kasu programmi muudest erieesmärkidest.

Rändluse valdkonnas võib täheldada teatavat konkreetset mõju poliitikale endale. Rändlusteenuste hulgihindade ülempiiride kindlaksmääramisel ja operaatoritele rändluspoliitika jätkusuutlikkust tagavate kaitsemehhanismide võimalikul ümbermääratlemisel tuleb arvesse võtta suuremat riigisisest turudünaamikat. Laienemise üks mõju võib olla see, et turudünaamika ei parane ja et tulevikus on vaja täiendavat reguleerimist (üle 2032. aasta), mis seab ohtu sekkumise proportsionaalsuse. 75 Euroopa Keskkonnaameti kogemuste põhjal ei olnud erikorda/kaitsemeetmeid vaja. Mõne riigi puhul on mõju ette näha juba enne laienemist turgude **järkjärgulise integreerimise** protsessi kaudu.

Eelarveaspektid

Eelarve poolel tooks liikmesriikide arvu suurenemine kaasa suuremad eelarvevajadused, et katta võimalikud geograafilised lüngad ja tagada juurdepääs digitaristule kogu liidus. Võimalik kasu kajastuks investeeringutes sellistesse prioriteetidesse nagu Euroopa superarvutid, tehisintellektitehased ja gigatehased, andmeruumid ja pilvandmetöötlus, testimis- ja eksperimenteerimisrajatised, digitaalse innovatsiooni keskused, pooljuhtide katseliinid ja kõrgema taseme digioskused kogu liidus. Need investeeringud aitavad toetada ELi jõupingutusi, et vältida strateegilist sõltuvust kolmandatest riikidest, mis ei kuulu ELi rahvusvahelistesse strateegilistesse partneritesse. See tähendaks ka suuremat vajadust küberturvalisuse toetuse järele. ELi rahalised vahendid digipoliitika jaoks oleksid tulevikus üldiselt kättesaadavad Euroopa Konkurentsivõime Fondi kaudu.

Eelarvevahendeid oleks vaja **digitaalse ühenduvuse taristu** vajaduste rahuldamiseks uutes liikmesriikides, näiteks Ukraina ülesehitamisega seotud vajaduste rahuldamiseks. Praegu ei ole kolmandate riikide territooriumil asuv taristu, välja arvatud piiriülesed ühendused, rahastamiskõlblik Euroopa ühendamise rahastust, isegi mitte programmiga liitunud riikide puhul.

Mitme poliitikavaldkonna puhul ei avaldaks laienemine mõju mitte poliitikale, vaid uute liikmesriikide investeerimisvajadustele. **Raadiospektri** puhul võib spektrikasutuse muutmine tähendada märkimisväärseid investeeringuid uutesse sidevõrkudesse ja teatavate teenuste üleviimist uutesse sagedusaladesse, mis võib nõuda kallite seadmete väljavahetamist.

Uutel liikmesriikidel võib olla vaja ELi toetust oma sideinfrastruktuuri muutmiseks ja ajakohastamiseks. Samuti võib olla vaja piisavaid vahendeid ja taristut, et toetada uute liikmesriikide76 digiidentiteete **ja usaldusteenuseid** ning tagada, et nad on enne ELiga ühinemist kehtestanud meetmed **küberturvalisuse ühtlase taseme tagamiseks ja küberturvalisuse *acquis'* rakendamiseks** (küberturvalisuse juhtimise mehhanism, mis hõlmab vajalikke riigi tasandi organeid ja struktuure, turvanõudeid ja intsidentidest teatamise kohustusi kriitilise tähtsusega sektorite üksuste jaoks, 5G-võrkude suure riskiga tarnijate kõrvalejätmise või neile piirangute kehtestamise meetmeid ning tooteturbenõudeid). Samuti oleks oluline säilitada põhimõtted, mis on sätestatud komisjoni 15. juuni 2023. aasta teatises, millega nähakse ette alus 5G-võrkude ELi-poolseks rahastamiseks ja mis sisalduvad ka laienemisprotsessis osalevate riikide reformikavades ning milles osutatakse 5G meetmepaketi rakendamiseks vajalikele sammudele, eelkõige õigusraamistike vastuvõtmisele ja ELi 5G küberturvalisuse meetmepaketi meetmete jõustamisele.

---

75 Tuleb märkida, et „rändle nagu kodus" poliitika põhineb sekkuval turusekkumisel. Lühidalt: „EL" – rändlusteenuste hindu reguleeriv meede nii jae- kui ka hulgimüügi tasandil, mis on turumajanduses ebatavaline. Nagu Euroopa Kohus märkis teedrajavas otsuses rändluse kohta (C-58/08), on sekkumine proportsionaalne, kuna see toob laiemat kasu tarbijakaitsele, ning subsidiaarsus on tagatud siseturu sujuvat toimimist silmas pidades, kuid proportsionaalsuse tagamiseks järeldas kohus, et sekkumine peab olema ajaliselt piiratud. Rändluseeskirjad kehtivad kuni 2032. aastani ja need vaadatakse edaspidi läbi.

ELi digiidentiteedi raamistiku 76 kohaselt peaksid praegustel ja uutel liikmesriikidel olema koostalitlusvõimelised digiidentiteedi süsteemid. Uued liikmesriigid peavad tagama, et nende digitaalne identiteet ja usaldusteenused pakuvad nõutaval tasemel turvalisust ja usaldust.

Laienemine tooks üldiselt kaasa vajaduse täiendavate vahendite järele komisjonis, et tegeleda täiendava jõustamistööga ning suurema osalemisega olemasolevates võrgustikes ja rühmades.

3.4.2 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid

Puudujäägid on peamiselt seotud võimaliku madalama riikliku valmisoleku tasemega (taristu, digivalmiduse ja haldussuutlikkuse osas), et tagada täielik kooskõla ELi poliitikaga, sealhulgas meediavabaduse ja meedia mitmekesisuse valdkonnas.

Konkreetselt **rändluse** puhul puudub komisjoni talitustel praegu õiguslik alus ulatuslike andmete kogumiseks rändluse kohta kolmandate riikidega (laienemisprotsessis osalevad riigid), mis on vajalik laienemise mõju nõuetekohaseks hindamiseks, mistõttu on raske prognoosida võimalikku mõju hulgihindade ülempiiride määratlemisele.

Küberturvalisuse valdkonnas ei ole õiguslike piirangute tõttu praegu võimalik kaasata laienemisprotsessis osalevate riikide eksperte ELi koostööplatvormidesse, samuti ei ole neil seni olnud võimalik saada kasu küberturvalisusega seotud ELi rahastamisprogrammidest.

3.4.3 Reformisuunised

Elektroonilise side valdkonnas vähendaks elektroonilise side raamistiku läbivaatamine ja selle võimalik konsolideerimine üheks õigusaktiks (komisjoni ettepanek digivõrkude kohta77 Ac t esitati 2026. aasta jaanuaris) halduskoormust ja hõlbustaks laienemisprotsessis osalevate riikide õigusaktide vastavusse viimist ELi *acquis'ga.*

Rändlusteenuse määrus on ajutine sekkumine, mis kuulub mitmele läbivaatamisele. Läbivaatamisel tuleks arvesse **võtta mõju, mida avaldab ELi rändluskorra laiendamine laienemisprotsessis osalevatele riikidele.** See nõuaks aga ulatuslikku andmete kogumist. Enne ühinemist laienemisprotsessis osalevatelt riikidelt asjakohaste andmete kogumiseks oleks ELil vaja konkreetset õiguslikku alust.

Küberturvalisuse valdkonnas aitaks vajalikku usaldust suurendada laienemisprotsessis osalevate riikide varajane kaasamine ELi **küberturvalisuse alast suutlikkust suurendavasse tegevusse, sealhulgas tihedama partnerluse kaudu Euroopa Liidu Küberturvalisuse Ametiga** (ENISA). Koostöö selles valdkonnas sõltub olulisel määral ekspertide vahelisest usaldusest, mis ulatub kaugemale osalevate riikide vahelistest laiematest poliitilistest suhetest. **Kübersolidaarsuse määrusega** on ette nähtud võimalus anda programmiga „Digitaalne Euroopa" assotsieerunud kolmandatele riikidele juurdepääs ELi **küberreservile,** kui see on nende assotsieerimislepingutega ette nähtud. See juurdepääs sõltub järgmistest tingimustest: i) laienemisprotsessis osalevad riigid peavad olema seotud programmi selle osaga; ii) Euroopa Komisjon peab hindama kolmanda riigi kübervastupidavusvõime ja küberkriiside ohjamise meetmeid; ning iii) vaja on nõukogu hilisemat rakendusotsust. Reserv annab neile riikidele võimaluse kasutada ELi vahendeid intsidentidele reageerimiseks ja osaliseks juurdepääsuks asjakohasele küberturvalisuse rahastamismehhanismile.

Endiselt on oluline tagada täielik kooskõla **digiteenuste määruse** ja **digiturgude** määrusega. Toetusmeetmed on juba olemas ja laienemisprotsessis osalevaid riike võib julgustada neid parimal viisil ära kasutama. Nimelt on TAIEXi ulatuslikum kasutamine kasulik selleks, et viia see vastavusse veebiplatvorme ja meediat käsitlevate ELi õigusaktidega (audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv, Euroopa meediavabaduse määrus ja soovitus ajakirjanike turvalisuse kohta), millel on üha olulisem digitaalne komponent. Idapartnerluse riigid saavad kasutada programmi EU4Digita l.78 ELi poolne toetus aitab saavutada kooskõla kogu ühiskonda hõlmava

77 KOM (2026) 16.
78 Armeenia, Aserbaidžaan, Gruusia, Moldova Vabariik, Ukraina.

lähenemisviisiga, mida toetatakse ELi tasandil, et avastada välisriigist lähtuvaid infomanipulatsioone ja sekkumisi ning desinformatsiooni, suurendada teadlikkust ja vastupanuvõimet nende suhtes, kasutades mitut sidusrühma hõlmavat lähenemisviisi, mis hõlmab kodanikuühiskonda ja faktikontrolli organisatsioone, meediapädevuse spetsialiste ja teadlasi.

EL toetab ka uute **Euroopa digitaalse innovatsiooni keskuste loomist laienemisprotsessis osalevates riikides sihipäraste projektikonkursside** kaudu Euroopa digitaalse innovatsiooni keskuste võrgustiku täieõiguslike liikmetena, aidates edendada VKEde, keskmise turukapitalisatsiooniga ettevõtjate ja avaliku sektori üksuste digiüleminekut vastavalt kohalikele vajadustele. Need keskused kasutavad täielikult ära Euroopa tehisintellekti tegevuskavas sätestatud tehisintellektitaristut, et teenindada kliente nii era- kui ka avalikus sektoris.

3.5 Tolliliit

Hästi toimiv tolliliit on ELi konkurentsivõime, kestlikkuse, ohutuse ja vastupanuvõime jaoks väga oluline. ELi tolliasutused on kaupade puhul ELi välispiiride kaitsjad, kellel on oluline roll tarneahelate turvalisuses ja ühtse turuga võrdsetes tingimustes. Toll kaitseb ELi ja selle liikmesriikide finantshuve, kogudes tollimakse ja muid makse (aktsiisimaks ja käibemaks). Toll rakendab kaubandusmeetmeid, mis kaitsevad ELi ebaausate kaubandustavade eest. Tolliasutused järgivad ja jõustavad koos teiste asutustega ka ELi õigusnorme ja regulatiivseid nõudeid, mis käsitlevad toodete nõuetele vastavust, sealhulgas tervishoidu ja ohutust, keskkonnakaitset, intellektuaalomandi õigusi, kalandust ja põllumajandust.

Võttes arvesse hiljutisi arenguid, nagu e-kaubandus, uimastite ja sigarettide salakaubaveo vastane võitlus, ELi sanktsioonidest kõrvalehoidmine ja tollitariifide suurem kasutamine kaubandusrelvana, on tolli roll ELi kaupade välispiiride kaitsmisel ja kontrollimisel ning tollipettuste vastu võitlemisel muutunud üha olulisemaks.

ELi tolliliitu tugevdatakse järgmise kümne aasta jooksul tänu tollireformile, mis jõustus 2026. aasta septembris.[79]

Tollireform hõlmab väikese väärtusega saadetiste ─ de minimis ─ tollimaksuvabastuse tühistamist ja reformitud liidu tolliseadustiku eelseisvat järkjärgulist rakendamist, mille eesmärk on tugevdada ühtse turu terviklikkust ja suurendada piirijulgeolekut, sealhulgas e-kaubanduse kontekstis. Tollireformiga nähakse ette ka tolli riskijuhtimise ja -kontrolli rakendamise suurem ühtlustamine, et tagada tõhus kaitse kogu ELis, olenemata sellest, kus kaup välispiiri ületab, ning uue ELi Tolliameti ja ELi tolliandmekeskuse loomine, mis pakub ettevõtjatele ühtset digisüsteemi ja paremaid võimalusi tolliandmete jagamiseks pädevate asutuste vahel.

3.5.1 Laienemise mõju tollipoliitikale

Tolliliit, ELi tolliterritoorium ja kaupade välispiiride kaitse

Laienemine muudaks ELi tolliterritooriumi välispiire.80 Praegune väline maismaapiir ELi ja laienemisprotsessis osalevate riikide vahel muutub maismaa sisepiiriks, mille kaudu kaubad saavad liikuda ilma tolliprotseduurideta.

Uued liikmesriigid vastutavad tollikontrolli ja -protseduuride eest oma riigi territooriumil asuvatel maismaa-, õhu- või merevälispiiridel. Seetõttu on oluline, et uued liikmesriigid oleksid

---

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. septembri 2026. aasta 79 määrus (EL) 2026/2108, millega kehtestatakse liidu tolliseadustik ja luuakse Euroopa Liidu Tolliamet, ning määrus (EL) nr 952/2013

80 See mõjutab maismaapiire. Praegused ELi ja kolmandate riikide vahelised välised maismaapiirid muutuvad sisepiirideks, samal ajal kui luuakse uued välised maismaapiirid (näiteks Ukraina ja Venemaa vahel). Uute liikmesriikide rahvusvahelistest lennujaamadest ja sadamatest (näiteks Odessa Ukrainas, Durrėsi lennujaam Albaanias või Bar Montenegros) saab ELi uus välismere- ja õhupiir.

ühinemise esimesest päevast alates täielikult valmis kohaldama kõiki ELi eeskirju ja protseduure, mis käsitlevad ELi välispiire ületavate kaupade tollikontrolli, tollimaksude kogumist ja järelevalvet, ning võtma meetmeid tõhusaks võitluseks tollipettuste vastu, järgides usaldusväärsuse ja tulemuslikkuse kõrgeid standardeid. Võimalikud puudused uute liikmesriikide suutlikkuses teostada järelevalvet ja kontrollida oma osa välispiirist võivad kaupade vaba liikumise tõttu tolliliidus otseselt mõjutada ühtse turu terviklikkust, ELi ja selle liikmesriikide finantshuve ning ELi kodanike julgeolekut ja turvalisust.

Mõne laienemisprotsessis osaleva riigi geopoliitiline olukord võib nõuda arutelu selle üle, kuidas kaitsta ELi tolliliitu seoses riigi territooriumi osadega, mille üle riigi ametiasutustel puudub kontroll.

Digitaalsed tolliprotseduurid

ELi tollipoliitika on kõige digitaliseeritum ELi poliitika. See hõlmab paljusid digisüsteeme, suuri mahtusid ja kriitilise tähtsusega reaalajas toimimist.81 Laienemine mõjutaks ELi poliitika tõhusust, kui tulevastel liikmesriikidel ei ole vajalikku suutlikkust ja ressursse, ning kui (küber)julgeolek ei ole tagatud, võib see luua nn nõrku lülisid.

ELi tollireform

ELi tollireform võiks hõlbustada uute liikmesriikide integreerimist tolliliitu, andes neile võimaluse tegutseda uute vahenditega (eelkõige keskse ELi tolliandmekeskusega) ja uue ELi Tolliameti toetusel alates ühinemiskuupäevast (vt lisaks punkt „Reformisuund“).

Traditsioonilised omavahendid (tollimaksud)

Laienemisprotsessis osalevad riigid sõltuvad nii impordi kui ka ekspordi puhul suurel määral EList, samas kui ELi kaubandus nende riikidega on teiste partneritega võrreldes suhteliselt väike. Absoluutarvudes ekspordib EL laienemisprotsessis osalevatesse riikidesse rohkem kui impordib neist riikidest. Sellest tulenevalt on laienemise mõju ELi traditsioonilistele omavahenditele (tollimaksudele) ELi ja laienemisprotsessis osalevate riikide vahelise kaubanduse puhul tõenäoliselt minimaalne. Siiski võib see rohkem mõjutada üksikuid liikmesriike, eelkõige neid, kes piirnevad laienemisprotsessis osalevate riikidega.

Samal ajal võib laienemisprotsessis osalevatel riikidel, kellel puudub vajalik haldussuutlikkus ja suutlikkus jõustada tariifseid meetmeid, tekkida probleeme ELi omavahendite kaitsmisel, kuna neid võidakse kasutada sisenemiskohtadena tollimaksude maksmisest kõrvalehoidmiseks.

Eelarveaspektid

Praeguse mitmeaastase finantsraamistiku kohaselt 82 osalevad tolliprogrammis kõik laienemisprotsessis osalevad riigid.83 Programm võimaldab neil riikidel teha koostööd

81 EL on loonud 111 täielikult koostalitlusvõimelist tolli digisüsteemi, mida täiendavad kõiki 27 liikmesriiki ühendavad riiklikud süsteemid, ning haldab neid. 2025. aastal deklareeriti keskmiselt 212 eset sekundis, hinnanguliselt kokku ligikaudu 5,9 miljardit e-kaubanduse eset (veebist ostetud kaubad, mis toimetati otse ELi tarbijale), ligikaudu 630,9 miljonit imporditud eset ja 580 miljonit EList eksporditud eset. https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs/eu-customs-union-facts-and-figures_et

82 Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Gruusia, Kosovo, Moldova, Montenegro, Põhja-Makedoonia, Serbia, Türgi, Ukraina.

Programm 83 „Toll“ on tolliasutuste koostööprogramm, millega toetatakse keskseте digitaalsete tollisüsteemide arendamist ja toimimist ning koostööd tolliasutuste vahel ning nende asutuste ja Euroopa Komisjoni vahel koostöö- ja koolitustegevuse kaudu, mille eesmärk on tugevdada tänapäevase tolliliidu ühtlustatud toimimist. Praeguse mitmeaastase finantsraamistiku ja selle varasemate versioonide kohaselt hõlmab programm automaatselt kõiki ELi liikmesriike, kes panustavad kaudselt oma riiklike osamaksete kaudu ELi eelarvesse. Kooskõlas ELi rahastamisprogrammide jaoks asutuse tasandil kehtestatud lähenemisviisiga peavad laienemisprotsessis osalevad riigid vastutasuks programmis osalemise eest maksma rahalist toetust. Eeldades, et tulevases mitmeaastases finantsraamistikus jääb ELi programmis osalemisega seotud rahalise toetuse kord muutumatuks, ei ole laienemise korral selle rahalise toetuse maksmisega seotud tulusid praeguses vormis enam olemas. Laienemisprotsessis

liikmesriikide tolliasutustega ning tutvuda ELi õigusaktide ja heade tavadega, sealhulgas tulemuslikkuse mõõtmise valdkonnas. Laienemisprotsessis osalevatel riikidel on juba praegu juurdepääs tollipoliitikat ja -protseduure käsitlevatele koolituskursustele (sealhulgas mõnel juhul nende riigikeeles). Neid ei kutsuta osalema kõigis programmi raames korraldatavates koostöötegevustes, sest mõned programmi aspektid on seotud elementidega, mida ei saa jagada kolmandate riikidega isegi ühinemiseelses etapis.

Suurem osa praeguse tolliprogrammi eelarvest on ette nähtud komisjoni hallatavate kesksete ja detsentraliseeritud digitaalsete tollisüsteemide, sealhulgas riiklike süsteemide ühise teabevõrgu / ühise süsteemiliidese (CCN/CSI) arendamiseks, käitamiseks ja hooldamiseks. Enamikku neist kesksetest ja detsentraliseeritud ELi tollisüsteemidest ei ole laienemisprotsessis osalevates riikides veel kasutatud.84

Laienemise mõju eelarvevajadustele tolliprogrammi praeguses kohaldamisalas avaldub juba enne ELiga ühinemist nii koostöötegevuses (täiendavad koolitused, projektirühmade kohtumised ja tegevused) kui ka digisüsteemides. Seda seetõttu, et tolliteenistustel ja kauplejatel on enne ühinemist vaja piisavalt aega, et rakendada tolliprotseduure ja digivahendeid, mida on vaja ELi tolliliidu osana.

Sellega seoses on vaja ressursse nii enne kui ka pärast ühinemist, mis tulenevad täiendavate liikmesriikide osalemisest ELi digitaalsetes tollisüsteemides. Nende hulka kuuluvad:

- toetus ja tehniline abi: vahendid laienemisprotsessis osalevate riikide juhendamiseks mitmesugustel seminaridel ja missioonidel ning tervikliku tegevuskava väljatöötamiseks;
- ressursid täiendavate riikide ühendamiseks ELi tollitaristuga, nt ühendus CCN/CSIga;
- Kesksetele ja detsentraliseeritud tollisüsteemidele juurdepääsu ettevalmistamise kulud (sealhulgas keskkondade, dokumentide, konfiguratsioonide, koolituse, testimise jne kohandamine);
- Tegevuskulud: eelarve, mis on vajalik ELi kesk- ja detsentraliseeritud süsteemide käitamiseks ja hooldamiseks täiendavates riikides.

Samuti vajavad rahastamist laienemisprotsessis osalevad riigid, kes arendavad ELi nõuetel põhinevaid riiklikke komponente või süsteeme, sealhulgas viivad oma olemasolevad andmed üle uutesse/kohandatud süsteemidesse. Need riiklikud arengud ei kuulu praeguse tolliprogrammi kohaldamisalasse ja need tuleb katta riigieelarvest.

Laienemisprotsessis osalevaid riike mõjutab tollireformi raames kavandatav oluline ELi-sisene areng, eelkõige üleminek uuele ELi tolliandmekeskusele. Laienemise toetamiseks vajalikud eelarvelised vajadused sõltuvad nii ELiga ühinemise ajakavast kui ka ELi tollireformi rakendamisest. Mõju ja vajadused võivad erineda sõltuvalt sellest, kas riigid ühinevad praeguses keskkonnas ja lähevad seejärel üle uude keskkonda või saavad otse ühineda ELi tolliandmekeskusega (vt punkt „Reformisuunised“).

Vahendeid on vaja ka selleks, et hinnata laienemisprotsessis osalevate riikide suutlikkust kaitsta tõhusalt ELi välispiire kaupade eest juba enne ühinemist, näiteks järelevalvekülastuste kaudu (vt punkt „Reformisuunised“). Järelevalvemehhanismi loomine on praeguse tolliprogrammi raames juba alanud, võimaldades koordineeritud toetust, mis hõlmab tõhusalt tollipoliitikat ja selle rakendamist. See toetus peaks jätkuma ka tulevase ühtse turu ja tolli programmi raames, mis85 on kavandatud uueks mitmeaastaseks finantsraamistikuks aastateks 2028–2034.

Kavandatava ühtse turu ja tolli programmiga tuleks jätkata digitaliseerimise, inimeste pädevuse

---

osalevad riigid oleksid liikmesriigina programmi täisliikmed, kui programmis osalemine on kaetud nende riikliku panusega ELi eelarvesse.

84 Välja arvatud uus arvutipõhine transiidisüsteem (NCTS) ja digitaalne süsteem vastastikuseks tunnustamiseks ELi volitatud ettevõtja programmiga ning ühendus CCN/CSI-ga.

85 COM(2025) 590 final.

suurendamise ja koostöömeetmete toetamist, sealhulgas laienemisprotsessis osalevates riikides. Eeldatakse, et sellest rahastatakse usaldusväärsete ja tipptasemel tollikontrolliseadmete kasutuselevõttu laienemisprotsessis osalevates riikides ning kriisiolukordade lahendamist ELis. Seda meedet rakendab ELi Tolliamet.

3.5.2 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid

Kaks suurt lünka kehtivates tollialastes õigusaktides, mis juba mõjutavad olemasolevaid EL 27 riike, muudaksid uute liikmesriikide tolliliiduga integreerimise keerulisemaks, kui neid ei kõrvaldata. Need lüngad, mida on suures osas käsitletud ELi tollireformis, on seotud järgmisega: i) liidu tolliseadustiku digitaliseerimismudeli keerukus ja ii) tollialaste õigusaktide erinev rakendamine liikmesriikides.86

Nende lünkade mõju ELi suutlikkusele laienemisega toime tulla seisneb selles, et lisaks kesksete digisüsteemidega ühendamisele peab iga kandidaatriik arendama ja hooldama oma detsentraliseeritud süsteemide riiklikke komponente ning täielikult riiklikke süsteeme kooskõlas ELi nõuetega. See on märkimisväärne investeering riikidele, kelle eelarvevahendid ja haldussuutlikkus on piiratud. Ühtlustatud rakendamis- ja jõustamissuutlikkuse puudumine ELis muudab integratsiooni keerulisemaks, kuna see ei looks soodsat keskkonda uutele liikmesriikidele, kes vastutavad otseselt kaupadega seotud ELi välispiiride kaitsmise eest.

Lisaks on ELiga alates 2004. aastast ühinenud liikmesriikide kogemused näidanud, et tolliasutused vajasid enne ühinemist ulatuslikku õiguslikku, inimeste pädevust ja suutlikkust ning IT-alast ettevalmistust. Laienemisprotsessis osalevatel riikidel on suur finants-, personali- ja tehnilise toe vajadus koostöötegevuse, koolituste, tollikontrolli seadmete ja tolli IT-keskkonnaga ühendamise jaoks, et valmistada ette nende integreerumist tolliliitu.

3.5.3 Reformisuunised

Enne ühinemist tõhustab komisjon liikmesriikide ja ELi Tolliameti toetusel oma tegevust, kasutades tolliprogrammi, tagamaks, et laienemisprotsessis osalevatel riikidel on vajalik suutlikkus ja võime hallata ja jälgida oma uue välispiiri lõiku kaupade jaoks ning rakendada ja jõustada tariifseid meetmeid ning keelde ja piiranguid käsitlevaid ELi eeskirju. Eesmärk on tagada uute liikmesriikide sujuv integreerimine tolliliitu ning selle **reformitud õigusraamistikku ja digivahenditesse.**

ELi tollireformi õigeaegne ja tõhus rakendamine on oluline panus laienemisprotsessi. Reformi eesmärk on muuta tolli tööd ELi Tolliameti kaudu, kes haldab keskset andmekeskust, ning vaadata läbi tolliprotsesse ning ühist riski- ja andmehaldust käsitlevad eeskirjad. **ELi Tolliametist** saab uus operatiivne ELi osaleja, kes toetab ja koordineerib liikmesriikide tolliasutuste tegevust, sealhulgas sellistes valdkondades nagu koolitus või tulemuslikkuse mõõtmine. Samuti annab ta välja tegevussuunised ja töötab välja ühised standardid. See aitab kaasa tollialaste õigusaktide ning mitterahaliste meetmete, näiteks keeldude ja piirangute ühtsemale kohaldamisele ning ka laienemisprotsessis osalevad riigid võiksid sellest kasu saada.

Lisaks võib reform anda laienemisprotsessis osalevatele riikidele võimaluse tegutseda alates ühinemiskuupäevast **koos uue keskse ELi tolliandmekeskusega** ja uue ELi Tolliameti toetusel. See võib muuta integratsiooni ja laienemise lihtsamaks ja vähem kulukaks. Laienemisprotsessis osalevad riigid saavad alates ühinemise kuupäevast kasutada ELi tolliandmekeskuse funktsioone, alustades e-kaubanduse andmekeskusest. Kuna aga ühinemise ajakava võib eelneda ELi tolliandmekeskuse täielikule töölerakendamisele kõigi tolliprotseduuride puhul,

86 Vt ka tollireformi ettepanekule lisatud mõju hindamise aruanne: https://eur- lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023SC0140

võib mõnel laienemisprotsessis osaleval riigil olla vaja koos praeguste liikmesriikidega liituda tolliliiduga uuele keskkonnale ülemineku ajal.

Laienemisprotsessis osalevate riikide jaoks võiks sõltuvalt ühinemiskuupäevast ette näha kolm stsenaariumi:

- kehtivate ELi tollisüsteemide täielik järgimine ja nende rakendamine (detsentraliseeritud, tsentraliseeritud, riiklik) kehtiva liidu tolliseadustiku ja ELi tollivaldkonna ühtse teeninduskeskkonna alusel, välja arvatud e-kaubanduse tehingud, mida hakatakse alates 2028. aasta juulist tegema e-kaubanduse andmekeskuse kaudu;
- riikide puhul, kes ühinevad ELiga enne, kui ELi tolliandmekeskus on täielikult tööle hakanud ja ELi praegune digitaalne tolliarhitektuur on seiskunud: ELi praeguste tollisüsteemide järgimine ja samal ajal mõnede tolliprotseduuride puhul, mis liiguvad koos praeguste liikmesriikidega tollireformi raames uude kesksesse ELi tolliandmekeskusesse, võimaldades siiski kohandatud lähenemisviisi sõltuvalt riigist ja ühinemise ajakavast;
- Riikide jaoks, kes ühinevad ELiga pärast seda, kui ELi tolliandmekeskus on täielikult tööle hakanud: täielik üleminek kesksele ELi tolliandmekeskusele, mis võimaldab vähem edenenud riikidel, võttes arvesse ka ühinemise ajakava, jätkata oma tempos ja vältida tarbetuid väga kulukaid arenguid riiklikul tasandil ainult piiratud aja jooksul.

ELi tollireform tugevdab ka tolliliidu tulemuslikkust, mida87 praegu haldab komisjon tihedas koostöös liikmesriikidega, andes sellele õigusliku aluse. Mõned laienemisprotsessis osalevad riigid88 juba panustavad tolliliidu tulemuslikkuse kavaga seotud tegevusse. Nende panus on praegu vabatahtlik, nagu ka liikmesriikide panus. Tugevdatud **järelevalvemehhanism,** mis põhineb tolliliidu tulemuslikkuse vahendil, võiks toetada ja täiendada ELiga ühinemise ettevalmistusi ning seda võiks täiendada muude hindamisvahenditega, nagu küsimustikud ja tolliprogrammi raames elluviidav järelevalvetegevus. ELi Tolliametil võiks olla selle mehhanismi rakendamisel oma roll.

Lisaks võiks **kaaluda järkjärgulist lähenemisviisi kui strateegilist lähenemisviisi ja pikaajalist planeerimist laienemisprotsessis osalevate riikide järkjärguliseks integreerimiseks tolliliitu.** Iga järkjärguline samm peaks aitama saavutada lõppeesmärki, milleks peaks olema ELiga ühinemine. Õigusraamistike loomine, mille eesmärk on parandada ühenduvust või rohelisi transpordikoridore ELi ja laienemisprotsessis osalevate riikide vahel, võimaldades ELi liikmesriikidel jagada laienemisprotsessis osalevate riikidega tolliandmeid julgeolekut ohustamata, võib vähendada seadusliku kaubanduse ooteaegu piiridel ja kiirendada laienemisprotsessis osalevate riikide integreerimist ELi tarneahelatesse. Euroopa Komisjon, ELi Tolliamet ja ELi liikmesriigid saavad jagada tolliandmeid laienemisprotsessis osalevate riikidega ELi õigusaktides sätestatud rangetel tingimustel, nagu on sätestatud hiljuti tolliliidu reformi käigus kokku lepitud dokumendis. See tugevdab laienemisprotsessis osalevate riikide

87 Komisjon (ja liikmesriikide tolliasutused) kasutavad tolliliidu tulemuslikkuse vahendit, et hinnata tolli toimimist tulemuslikkuse, tõhususe ja ühtsuse seisukohast (eesmärgiga saavutada samaväärne tulemus tollialaste õigusaktide riigisisesel rakendamisel). Tollikontrolli mehhanism on arenev tulemusraamistik, mida saab kasutada tulemuslikkuse kaardistamiseks riiklikul tasandil ning sarnaste kaubandus-, riski- ja välispiiridega (maismaa-, õhu-, mere-) riikide võrdlemiseks. Laienemise kontekstis võiks tolliliidu tulemuslikkuse andmeid kasutada laienemisprotsessis osalevate riikide esitatud näitajate võrdlemiseks sarnaste liikmesriikide näitajatega, et teha kindlaks tulemuslikkuse puudujäägid, tugevad ja nõrgad küljed ning seada soovitusi ja eesmärke olukorra parandamiseks. Esimene näitaja võiks olla suutlikkus osaleda võrreldava kontrollimata hinna eksperdirühmas ja esitada vähemalt 85 % nõutud näitajatest (hinnates oma andmesüsteemide valmisolekut). Selleks et kaardistada laienemisprotsessis osalevate riikide tulemuslikkus olemasolevate liikmesriikide tulemuslikkuse piires, võiks välja töötada põhjalikuma visualiseerimise.

88 Albaania, Kosovo*, Moldova, Montenegro, Põhja-Makedoonia, Serbia ja Türgi. Moldova ühines tolliliidu tulemuslikkuse võrgustikuga 2024. aastal ja esitas andmed esimest korda 2026. aastal (2025. aasta andmed). Montenegro saatis pärast 2024. aastal taasühinemist ka 2025. aasta andmed. Kosovo esitab andmeid alates 2023. aastast. Ukraina on vaatlusliige alates 2024. aastast. Bosnia ja Hertsegoviina ei ole enam CUP liige, sest neil ei olnud võimalik andmeid saata.

suutlikkust ennetada ja avastada ebaseaduslikke kaubavooge ning kontrollida keeldude ja piirangute määrustega hõlmatud kaupu.

Järkjärgulist tollialast integratsiooni võiks saavutada ka näiteks tollikontrollide vastastikust tunnustamist, sealhulgas turvameetmeid käsitlevate kokkulepete kaudu; lepingud, millega antakse täiustatud juurdepääs teatavatele ELi tollialastele andmebaasidele ja süsteemidele; või kokkulepped teatavat liiki kaupade suhtes piiril tehtava erikontrolli kaotamise kohta, mis põhineb samaväärsusel ELi kaubastandarditega. Volitatud ettevõtjate vastastikuse tunnustamise süsteemide loomine, nagu on juba tehtud Moldovaga, hõlbustab tolliprotseduure usaldusväärsete ettevõtjate jaoks. Põhja-Makedoonia, Serbia, Türgi, Ukraina, Gruusia, Moldova ja Montenegro on juba ühinenud **ühistransiidiprotseduuri konventsiooniga,** millega lihtsustatakse ELi ja mitme kolmanda riigi vahel liikuvate kaupade tollitransiidiprotseduure. EL peaks suurendama oma toetust teistele laienemisprotsessis osalevatele riikidele konventsiooniga ühinemiseks.

3.6 Maksupoliitika

Maksustamine on laienemisprotsessis osalevate riikide jaoks oluline poliitikavaldkond. Nõuetekohaselt kavandatud, hästi toimivad ja mittediskrimineerivad maksusüsteemid liikmesriikides on äärmiselt olulised, et tagada siseturul ettevõtjatele ja kodanike liikuvusele võrdsed tingimused. Riigisiseste ressursside mobiliseerimine on uute liikmesriikide jaoks väga oluline, et rahastada mitmesuguseid konkureerivaid avaliku poliitika eesmärke olukorras, kus need riigid on osa ELi eelarve juhtimise raamistikus sätestatud parameetritest, seistes samal ajal silmitsi mitmete megatrendidega (nt vananev elanikkond, kliimamuutused, majanduse CO2-heite vähendamine, julgeolekuprobleemid).

3.6.1 Laienemise mõju maksupoliitikale, poliitikalüngad ja rakendamisriskid

Laienemine laiendaks ELi maksualastes õigusaktides sätestatud piiriülese halduskoostöö mehhanismide kohaldamisala. See käivitab täiendava teabevahetuse ja koostöö ELi maksuhaldurite ja rahvusvaheliste partnerite vahel. Näiteks kui uute liikmesriikide maksu- ja maksuametite haldus- ja IT-suutlikkus on esialgu piiratum, on oluline võtta kasutusele vajalikud IT-vahendid ja tagada nende koostalitlusvõime ELi IT-süsteemidega, et säilitada ühtse turu terviklikkus ja toimimine. Haldussuutlikkuse suurendamine on väga oluline, et hallata ja jõustada riiklikke maksuseadusi ning piirata maksupettusi ja maksustamise vältimist, vältides seeläbi maksukuulekuse puudujäägi suurenemist. Uued liikmesriigid peavad suurendama oma haldus- ja jõustamissuutlikkust, et kontrollida välispiire maksustamise (käibemaks ja aktsiis) ja tolli valdkonnas; kontrollida ELi-siseseid tehinguid kaudse maksustamise kontekstis; ning kaotada maksutõkked, et kaitsta põhivabadusi, mis on seotud ELi-sisese liikumisega üksikisikute ja ettevõtjate (maksumaksjad) suunas. Kuigi laienemine peaks tooma ELi eelarvesse lisavahendeid uutelt liikmesriikidelt, võib piisava valmisoleku puudumine tähendada ka seda, et suurem maksupettuste ja maksustamise vältimise oht suureneb proportsionaalselt täiendavate maksumaksjate ja piiriülese kaubanduse mahuga.

ELi tasandil on oluline hoolikalt hinnata kõiki käibemaksuga seotud eranditaotlusi, eelkõige neid, mis võivad mõjutada maksustamise neutraalsust ja konkurentsi ELi-siseses kaubanduses, arvestades, et käibemaks on ühtlustatud kaudne maks, mis on ühtse turu nõuetekohase toimimise eeltingimus. Samuti on oluline tagada hargmaiste ja suurte riigisiseste kontsernide minimaalne tegelik maksustamine.

Lisaks võib otsustusprotsess olla aeglasem ja keerulisem, arvestades maksupoliitikas nõutavat ühehäälsuse nõuet.

Otsese maksustamise poliitika

Laienemise mõju otsesele maksustamisele hinnatakse teatavate aspektide puhul tähtsusetuks ja *acquis'* muude osade puhul olulisemaks. Suure osa poliitikavaldkonna puhul, st **piiriülene halduskoostöö,** vaidluste lahendamine ja ülemääraselt kinnipeetud maksude tagastamine, on vaja valvsust, et tagada tegevus- ja IT-suutlikkus poliitika toimimiseks praktikas.89

Seoses **minimaalse tegeliku maksustamisega** (nn 2. sammas) on laienemisprotsessis osalevad riigid OECD/G20 maksubaasi kahanemise ja kasumi ümberpaigutamise kaasava raamistiku liikmed ning neil on huvi valmistuda 2. samba rakendamiseks, et täita oma rahvusvahelisi kohustusi ja tagada OECD järelevalvemehhanismi järgimine.

Mis puudutab **käitumisjuhendi töörühma, siis kahjulike maksukordade (pehme õigus) küsimustes** on enamikus laienemisprotsessis osalevates riikides potentsiaalselt kahjulikke maksukordi ELi loetellu kandmise protsessi raames läbi vaadatud (maksualast koostööd mittetegevate jurisdiktsioonide loetelu) ja neid käsitletakse ühinemisprotsessi osana. Lisaks osalevad ELi laienemisprotsessis osalevad riigid OECD maksualase läbipaistvuse ja teabevahetuse ülemaailmse foorumi, kahjulike maksutavade foorumi ning maksubaasi kahanemise ja kasumi ümberpaigutamise kaasava raamistiku korrapärases järelevalves.

Kaudse maksustamise poliitika

Laienemine võib tekitada probleeme õigusraamistiku tõhususele, kui sellega nõuetekohaselt ei tegeleta. Seoses järgmisega:

- **Käibemaks**: võib tekkida ühtse turu edasise killustumise oht, mis võib põhjustada konkurentsimoonutusi ja õiguskindlusetust olulistes sektorites. Rohkem liikmesriike võib aja jooksul tähendada, et eranditaotluste arv võib suureneda, kui riigid püüavad kõrvale kalduda tavapärastest käibemaksueeskirjadest või ebajärjepidevusest selles, kuidas olemasolevaid vabastusi või muid üldsätteid tõlgendatakse ja kohaldatakse. Mõlemad suundumused võivad kahjustada ühtse turu jaoks olulist ühetaolist kohaldamist. Nende sätete ebajärjekindel ülevõtmine võib mõjutada maksustamise neutraalsust ja omavahendeid, raskendades ELi-sisest kaubandust.

- **Aktsiis :** võib suureneda oht, et ühtsel turul moonutatakse konkurentsi, sealhulgas suureneb aktsiisiga maksustatavate toodete salakaubavedu, ning kõrgeid aktsiise kohaldavate liikmesriikide tulud vähenevad.

- **Energia maksustamine**: võib esineda ka liikmesriikidevaheliste erinevuste oht (nt transpordis kasutatavate mineraalõlide ja vähemal määral tööstuslike kütteainete madalam maksustamine), mis võib viia nn tankiturismini. Nõukogus peetakse läbirääkimisi energia maksustamise direktiivi läbivaatamise üle. Kuna nõukogus toimub maksuküsimustes ühehäälne hääletamine, võivad laienenud ELi edasisi poliitilisi arenguid mõjutada ka energiasüsteemide olukord ja energiasüsteemi ümberkujundamine uutes liikmesriikides.

- **IT-süsteemide ühilduvus ja digitaliseerimine:** uute liikmesriikide IT-süsteemide integreerimine olemasolevatesse ELi süsteemidesse võib tehnoloogia ja andmehaldustavade

---

Maksuhaldurite 89 vahelise piiriülese halduskoostöö puhul tähendab laienemine, et koostöömehhanismi kohaldamisalasse kuulub rohkem maksumaksjaid ning aruandekohustusega füüsilisi ja juriidilisi isikuid ning et asjaomasesse koostöömehhanismi kaasatakse uute liikmesriikide maksuhaldurid. Teabevahetuse maht on märkimisväärne ning põhineb riiklike IT-süsteemide ja riikliku haldussuutlikkuse nõuetel. Seoses topeltmaksustamise vältimise lepingutest tuleneva topeltmaksustamisega seotud maksuvaidluste lahendamisega maksuhaldurite vahel peavad uute liikmesriikide maksuhaldurid olema piisavalt ette valmistatud, et pakkuda kogu ELis piiriüleselt tegutsevatele ettevõtjatele maksualast (õigus)kindlust. Seoses investorite poolt piiriüleselt makstud ülemääraselt kinnipeetavate maksude kiirema ja turvalisema maksusoodustusega muudab FASTERi direktiiv kinnipeetava maksu menetlused ELis tõhusamaks ja turvalisemaks, et investorid saaksid oma ülemääraselt kinnipeetavad maksud kiiremini tagasi. Samal ajal tagab FASTER ka selle, et tegeletakse võimalusega panna toime pettusi kinnipeetavate maksudega. Laienemine avaldaks seega sellele otsese maksustamise poliitikavaldkonnale positiivset mõju, kuna see laiendaks selle kohaldamisala. Selle kasutuselevõtt on käimas ja finantsvahendajatel on olemas vajalikud automatiseeritud menetlused ning maksuhalduritel peab olema võimalik väljastada digitaalseid maksuresidentsuse tõendeid ja kontrollida teavet nõuete täitmise kohta.

erinevuste tõttu olla keeruline.

Samal ajal suureneks ja mitmekesistuks laienemise nõuetekohase juhtimise korral liikmesriikide kombineeritud maksubaas, mis võiks suurendada ELi omavahenditest saadavat tulu. Laiem kumulatiivne maksubaas kõigis liikmesriikides parandaks ka eelarve vastupanuvõimet, aidates majandussõkkidega tõhusamalt toime tulla ja stabiliseerides kogu süsteemi.

Eelarveaspektid

Praeguse mitmeaastase finantsraamistiku kohaselt90 osalevad (võimalikud) laienemisriigid programmis **„Fiscalis“** (2021–2027). 91 Programm pakub neile riikidele võimalust teha koostööd ELi liikmesriikide maksuhalduritega ning tutvuda valdkondlike ELi õigusaktide ja hea tavaga.

Laienemisprotsessis osalevate riikide maksuhaldurid juba osalevad programmi koostöömeetmetes ja neil on juurdepääs programmi raames rahastatavatele maksualastele koolituskursustele.

Laienemisprotsessis osalevatel riikidel on võimalik olemasolevaid koolituskursusi rohkem kasutada ja sellest tulenevalt on üha suurem vajadus tõlkida olemasolevad e-õppe moodulid laienemisprotsessis osalevate riikide keeltesse,92 mis nõuab sihtotstarbelisi tõlkeressursse ja uusi näost näkku koolitusi, et katta nende koolitusvajadusi. Lisaks võib eeldada, et kulude suurenemise tõttu töötatakse välja ELi tasandi koolitustooted (e-õppe moodulid vms), mis on suunatud konkreetselt laienemisprotsessis osalevate riikide vajadustele kas seoses ELi maksualaste õigusaktide ülevõtmisega või ELi digisüsteemidega seotud tavade omandamisega ja muude tegevusaspektidega.

Finantsmõju oleks oluline **Euroopa elektrooniliste süsteemide** kesksetele komponentidele juurdepääsu tagamisel ja nende kohaldamise laiendamisel maksustamise valdkonnas, kuna uued liikmesriigid on nendesse süsteemidesse integreeritud ja neis osalevad. See hõlmab muudatusi olemasolevates ELi tasandi süsteemides, mis tuleks välja töötada enne ühinemist, ning liikmesriikide tasandil ja koordineerimist nii liikmesriikide kui ka laienemisprotsessis osalevate riikidega, kusjuures neid süsteeme on vaja katsetada. Maksunduse ja tolliliidu peadirektoraadil on hinnangulised summad ettevalmistuseks, konfigureerimiseks, ühenduvuseks, operatsioonidele vastavuse tagamiseks ja kasutuselevõtuks.

Programm „Fiscalis“ on nende ELi süsteemide ainus rahastamisallikas (ainult ELi liikmesriikidele, mitte laienemisprotsessis osalevatele riikidele). Järjest kasvab selliste Euroopa elektrooniliste maksusüsteemide arv, mida kavandatakse, arendatakse ja käitatakse, et toetada maksupoliitika toimimist ELi tasandil. Praegu on ELis ligikaudu 30 toimivat digitaalset maksusüsteemi, mille ühiseid ELi tasandi komponente hallatakse programmi „Fiscalis“ kaudu. Laienemisprotsessis osalevate riikide riiklike IT-süsteemide integreerimine nende olemasolevate ELi süsteemidega võib olla keeruline ja nõuaks suuremaid rahalisi vahendeid.

Programmi raames kasutatavad vahendid (koostöömeetmed (toetused), hankelepingud) on piisavalt paindlikud, et võimaldada komisjonil ja osalevatel riikidel esitada algatusi, kui peaks tekkima uus poliitiline prioriteet.

Üldiselt peaksid komisjon ja liikmesriigid tõenäoliselt investeerima programmi „Fiscalis“ või tulevaste välistegevusega seotud vahendite kaudu tehnilisse abisse, tagamaks, et ELi

90 Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Gruusia, Kosovo, Moldova, Montenegro, Põhja-Makedoonia, Serbia, Ukraina. Türgi programmis ei osale.

mai 2021. aasta 91 määrus (EL) 2021/847, millega luuakse maksustamisalase koostöö programm „Fiscalis“ ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 1286/2013 (artikkel 5).

92 Praegu tõlgitakse mõned ELi e-õppe moodulid ainult makedoonia, serbia ja türgi keelde. Moldova kasutab rumeenia keelde tõlgitud mooduleid.

laienemisprotsessis osalevad riigid on välja töötanud piisava suutlikkuse ja vahendid, et võidelda tulemuslikult maksustamise vältimise, maksudest kõrvalehoidumise ja maksupettuste vastu kooskõlas ELi eeskirjadega.

Osana kõigi laienemisprotsessis osalevate riikide täielikult toimivale turumajandusele ülemineku protsessist peaks 2028.–2034. aasta mitmeaastase finantsraamistiku jaoks kavandatud uus ühtse turu ja tolli programm hoogustama laienemisprotsessis osalevate riikide õigusaktide ühtlustamist, suurendama suutlikkust, sealhulgas parandama tegevussuutlikkust ja digitaalset integratsiooni, ning suurendama sihipäraselt teadlikkust.

3.6.2 . Reformisuunised

Kaudse maksustamise puhul tuleks vältida uute erandite kehtestamist, kuna need võivad mõjutada maksustamise neutraalsust ja konkurentsi ELi-siseses kaubanduses ning aidata uutel ELi riikidel tagada oma valmisolek digitaalse ja lihtsustatud maksukuulekuse rakendamiseks. Vaja võib minna uusi tulemusnäitajaid, et nõuetekohaselt jälgida maksukogumise tõhusust ja toetada lünkade kõrvaldamist maksustamise vältimise, maksudest kõrvalehoidumise ja maksupettuste vastases võitluses. **Käibemaksu** valdkonnas töötatakse koos laienemisprotsessis osalevate riikidega välja üksikasjalikum ajakava ja tegevuskava järkjärguliseks ühtlustamiseks ELi *acquis'ga.* Samuti võiks **aktsiisimaksude valdkonnas olla kasulik teha kindlaks valdkonnad,** kus kehtivad siseriiklikud õigusaktid ei vasta ühtlustatud ELi eeskirjadele, ning seejärel töötada koos asjaomaste laienemisprotsessis osalevate riikidega välja **tegevuskava koos** ELi *acquis'* rakendamise ajakavaga, kusjuures edusamme hinnatakse korrapäraste ajavahemike järel.

Selleks et aidata vältida maksudest kõrvalehoidumist ning tagada käibemaksu ja aktsiisi nõuetekohane kogumine ELi tasandil, võiks komisjon **kaaluda ettepaneku tegemist tõhustatud pettusevastaste meetmete kohta käibemaksu ja aktsiisi käsitlevates õigusaktides.** Laienemisprotsessis osalevad riigid lisatakse esimest korda komisjoni 2025. aasta aruandesse ELi käibemaksulõhe kohta.93

Laienemisprotsessis osalevaid riike saab veelgi julgustada ja toetada osalema tolli- ja maksualastel koolitustel, mis on praegu kättesaadavad e-õppe moodulite, koolitusürituste ja õppematerjalidena.

Juhtimisvõimaluste uurimine, et hõlbustada otsuste tegemist ELi tasandil kõigis maksuvaldkondades, sealhulgas ühehäälsuse nõude kaotamise kaudu, võimaldaks suuremat paindlikkust maksupoliitika väljatöötamisel ja võiks pakkuda täiendavaid võimalusi harmonisatio n 94 jaoks.

3.7 Majanduspoliitika

Euroopa poolaasta on ELi majandus- ja eelarvepoliitika koordineerimise üldine raamistik. See on iga-aastane tsükkel, mille eesmärk on tagada, et riikide majandus-, sotsiaal- ja eelarvepoliitikat analüüsitakse ja hinnatakse ühiselt. See hõlmab makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlust, mis on loodud makromajanduslikke arenguid ohustavate riskide ennetamiseks ja korrigeerimiseks.

Alates 2024. aasta kevadest **on ELi eelarvepoliitikat koordineeritud uue majanduse juhtimise raamistiku alusel,** mille eesmärk on tugevdada liikmesriikide võla jätkusuutlikkust ning edendada kestlikku ja kaasavat majanduskasvu kõigis liikmesriikides majanduskasvu soodustavate reformide ja prioriteetsete investeeringute kaudu.

93 https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b5c7403b-d67f-11f0-8da2-01aa75ed71a1/language-en.
94 Vt teatise peatükk II.1 juhtimise kohta.

ELi liikmesriigid, välja arvatud Taani, on võtnud õigusliku kohustuse võtta kasutusele **ühisraha.** Kõigi uute liikmesriikide ja teiste liikmesriikide kohta, kes ei ole veel eurot kasutusele võtnud ja on võtnud endale kohustuse seda teha, esitab komisjon nõukogule vähemalt iga kahe aasta järel lähenemisaruande tehtud edusammude kohta.

3.7.1 Laienemise mõju ELi majanduspoliitikale

Laienemine tooks **kaasa suurema majandusliku mitmekesisuse kogu ELis** ja seoses makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlusega. Uued liikmesriigid vajaksid hoolikat järelevalvet, kuna neil on madalam SKP elaniku kohta ja nad võivad seista silmitsi kõrge inflatsiooni ohuga, mis on seotud majandusliku järelejõudmisprotsessiga. Kui neid riske ei juhita hästi, võivad need põhjustada jätkusuutmatut dünaamikat ja järske kohandusi. On võimalik, et mõne uue liikmesriigi suhtes kohaldatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust. Euroopa poolaasta raames toob uute liikmesriikide kaasamine kaasa suurema mitmekesisuse majandusstruktuurides, fiskaalvõimekuses ja reformiprioriteetides, mis võib muuta poliitika koordineerimise ELi tasandil keerukamaks.

Laienemisprotsessis osalevates riikides kajastub Euroopa poolaasta **majandusreformi programmide iga-aastases esitamises** ning sellele järgnenud mitmepoolsetes majanduspoliitilistes aruteludes ELi ja laienemisprotsessis osalevate riikide vahel, kes võtavad vastu poliitilisi soovitusi. Lääne-Balkani ja Moldova puhul keskenduvad majandusreformiprogrammid keskpika perioodi makromajanduslikule ja eelarveraamistikule ning neid täiendavad vastavalt uute Lääne-Balkani ja Moldova kavadega seotud reformikavad. Reformikavades määratakse kindlaks prioriteetsed reformid, mis on jaotatud mõõdetavateks sammudeks, mis toimivad maksetingimustena. Ukraina puhul on Ukraina kavas, mis on rahastu rakendamise peamine vahend, sätestatud valitsuse prioriteedid, peamiste reformide järjestus ja investeerimisprioriteedid, mis toovad kaasa majanduskasvu ja vastupanuvõime, soodustavad Ukraina integreerimist ühtsele turule ning tagavad, et Ukraina viib oma õigusaktid järk-järgult vastavusse ELi *acquis'ga.*

Laienemine mõjutaks rahvusvahelisi suhteid ja osalemist sellistel foorumitel nagu IMF, Maailmapank, G7 ja G20. Sellest hoolimata annaks **tihe majanduskoostöö** uute liikmesriikidega ELile võimaluse tugevdada oma häält rahvusvahelises kontekstis. IMFi puhul kooskõlastatakse tegevust rohkemate riikidega ning ELi häälte osakaal fondis absoluutarvudes muutub veidi suuremaks. Paljud laienemisprotsessis osalevad riigid on siiski IMFi võlgnikud, mis võib muuta ELi koordineerimise IMFi poliitikavaldkondades keerulisemaks.

ELi toimimise lepingu artikli 140 lõikes 1 on sätestatud euro **kasutuselevõtu neli kriteeriumi,** mida on edasi arendatud aluslepingutele lisatud protokollis nr 13 lähenemiskriteeriumide kohta:

(i) 12 kuu keskmine inflatsioonimäär, mis ei ületa aluslepingu kohaselt arvutatud kontrollväärtust (inflatsioonikriteeriumid);
(ii) riigi suhtes ei kohaldata artikli 126 lõike 6 kohast ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust (eelarvekriteeriumid);
(iii) osalemine Euroopa Rahasüsteemi vahetuskursimehhanismis (ERM II) vähemalt kahe aasta jooksul, mille jooksul riik peab säilitama oma vääringu väärtuse euro suhtes keskkursi lähedal ilma tõsiste pingeteta (vahetuskursi kriteeriumid); ja
(iv) pikaajaline intressimäär, mis ei ületa asutamislepingu kohaselt arvutatud kontrollväärtust (intressimäära kriteeriumid).

ELi toimimise lepingu artikli 140 lõike 1 kohaselt tuleb kontrollida ka liikmesriigi õigusaktide vastavust aluslepingu artiklitele 130 ja 131 ning Euroopa Keskpankade Süsteemi ja Euroopa Keskpanga põhikirjale. Samuti kutsub komitee üles uurima muid majandusliku integratsiooni ja lähenemise seisukohast olulisi tegureid.

Nagu varasemate laienemiste puhul, ei nõuaks laienemine ELi toimimise lepingu artikli 140 lõikes 1 sätestatud euro kasutuselevõtu kriteeriumide muutmist. Asjaolu, et kaks laienemisprotsessis osalevat partnerit (Kosovo ja Montenegro) on enne ametlikku eurole ülemineku protsessi võtnud siseriikliku õiguse kohaselt ühepoolselt kasutusele euro oma ainsa seadusliku maksevahendina vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 140, tekitab siiski küsimusi nende riikide vahetuskursi ja pikaajalise intressimäära kriteeriumide tõlgendamise kohta. Vahetuskursi kriteeriumit võib pidada nii keskkursi kui ka üldise lähenemise ulatuse turutestiks. Lisaks kajastab pikaajaliste intressimäärade lähenemiskriteerium turgude positiivset suhtumist lähenemise jätkusuutlikkusse seoses madalate valuuta- ja makseviivituse riskipreemiatega. Kui kõnealusel laienemisprotsessis osaleval riigil ei ole oma vääringut, ei saa neid kahte testi kohaldada ja/või tõlgendada tavapärasel viisil. Kui neid turupõhiseid teste **ei tehta, tuleb leida alternatiivsed lahendused** tagamaks, et euroga ühinenud riik on enne euroga ühinemist saavutanud püsiva lähenemise kõrge taseme.95

Eelarveaspektid

Kuigi laienemisprotsessis osalevatel riikidel on juurdepääs tagatistele Euroopa Kestliku Arengu Fondi+ (EFSD+) kaudu, oleks neil uute liikmesriikidena juurdepääs **programmile „InvestEU“** (või selle jätkuprogrammile **konkurentsivõime fondis** järgmise mitmeaastase finantsraamistiku raames), liikmesriikide sisemisele investeerimisprogrammile, ning see võib mõjutada nende rahaliste vahendite (või selle jätkuprogrammi) kättesaadavust.

Uued liikmesriigid saaksid ka **EIP aktsionärideks,** millega kaasneksid õigused ja kohustused kooskõlas EIP põhikirjaga.

Pärast ELiga ühinemist oleksid uued ELi liikmesriigid, kes ei ole veel euroalaga ühinenud ja kellel on raskusi maksebilansiga, kõlblikud saama finantsabi maksebilansi **toetamise süsteemi kaudu,** mis praegu toimib ülemmääraga 50 miljardit eurot. Kui võimalike abisaajate arv suureneb, võivad saadaolevad96 summad väheneda seitsme euroalasse mittekuuluva liikmesriigi puhul, kellel on praegu juurdepääs selle vahendi kaudu antavale finantsabile.

Lähtestsenaariumi kohaselt suurendaks uute liikmesriikide ühinemine nõudlust Periklese **programmi** järele, mis on euro võltsimise vastu võitlemise vahend, seda nii komisjoni hangitud meetmete kui ka ELi uute liikmesriikide ametiasutuste võimalike taotluste osas. Ebapiisav toetus nende riikide pädevatele asutustele õõnestaks euro kaitse ühtlast taset ELis ja looks võimalusi organiseeritud kuritegevusele.

Komisjon toetab laienemisprotsessis osalevaid riike **makromajandusliku finantsabi** kaudu, mis on mehhanism, mille kaudu antakse rahalist abi (laene ja toetusi) partnerriikidele, kellel on maksebilansi kriis. Laienemine vähendaks toetust saavate liikmete arvu, kuna uued liikmesriigid ei ole enam abikõlblikud. 2024. aasta lõpus kuulus peaaegu 80 % makromajandusliku finantsabi laenude jäägist laienemisprotsessis osalevatele riikidele.bookmark96 97

95 Komisjon töötas välja lahenduse Montenegro erandliku olukorra lahendamiseks, tagamaks, et Montenegro suhtes kohaldatav lähenemise hindamine on majanduslikus mõttes samaväärne teiste liikmesriikide suhtes kohaldatava hindamisega ning võimaldab nõuetekohaselt hinnata Montenegro vastavust ELi toimimise lepingu artiklis 140 nõutud kestliku lähenemise kõrgele tasemele. Komisjon on teinud ettepaneku põhjalikult uurida „muid tegureid“, mis on olulised majandusliku integratsiooni ja lähenemise seisukohast, nagu on märgitud ELi toimimise lepingu artikli 140 lõike 1 viimases lõigus. Nõukogu eurorühma töörühm väljendas toetust komisjoni ettepanekule Montenegro lähenemise hindamise kohandatud raamistiku kohta.

96 See summa on praegu kättesaadav seitsmele liikmesriigile, moodustades 2023. aastal ligikaudu 2 % nende liikmesriikide summaarsest SKPst. Ühinemisstsenaarium võib suurendada võimalike abisaajate arvu 16-ni, kuigi see lisab peamiselt väiksemaid majandusi. See omakorda vähendaks maksebilansi toetamise süsteemi rahastamise osakaalu võrreldes võimalike abisaajate summaarse SKPga. Võttes aga arvesse nii maksebilansi toetamise mehhanismi kaitsemehhanismi olemust (st see on olemas ainult kriisi ajal) kui ka võimalike ELiga ühinevate riikide majanduse üldist väiksust, ei näi olevat otsest vajadust ülemmäära suurendada.

97 See ei hõlma Ukrainale antavat erakorralist makromajandusliku finantsabi+, mida käsitletakse selle eripära ja

Laienemine tekitaks ka vajaduse piisavate vahendite järele komisjonis, et tegeleda muu hulgas suurema arvu liikmesriikidega Euroopa poolaasta raames, uute liikmesriikide hoolika järelevalvega makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse raames ning pideva kaasamise ja võimaluse korral tehnilise abiga, pidades silmas reformitud eelarveraamistikku.

3.7.2 Poliitikalüngad, rakendamisriskid ja reformisuunad

Peamised puudujäägid ei ole seotud poliitikaga, vaid laienemisprotsessis osalevate riikide valmisolekuga.

Jätkuv **tehniline tugi** on endiselt väga oluline (eelkõige hiljuti reformitud eelarveraamistikuga vastavusse viimiseks), kuid **tundub, et poliitikas ei ole vaja teha suuri muudatusi.** Komisjon võiks kooskõlas oma üldiste prioriteetidega uurida ka **poliitika lihtsustamise** võimalusi, sealhulgas võimalust tagada majanduse juhtimise raamistiku läbivaatamise järelmeetmena määruste suurem järjepidevus. Lihtsamad eeskirjad hõlbustavad nende tõhusat kohaldamist nii praegustes kui ka tulevastes liikmesriikides.

Nagu eespool selgitatud, on komisjon vahetuskursi ja pikaajalise intressimäära hindamiseks Montenegro puhul, kes võttis enne ELiga ühinemist siseriikliku õiguse kohaselt ühepoolselt kasutusele euro oma ainsa seadusliku maksevahendina, välja töötanud kohandatud lähenemise hindamise raamistiku, mis on majanduslikult samaväärne teiste liikmesriikide suhtes kohaldatava raamistikuga.

4. Vähese CO2 heitega majandus ja kestlik ühendatus

4.1 Kliima- ja heitkoguste vähendamise poliitika

Euroopa rohelises kokkuleppes on sätestatud, kuidas muuta Euroopa 2050. aastaks esimeseks kliimaneutraalseks maailmajaoks, edendades majandust, parandades inimeste tervist ja elukvaliteeti, hoolitsedes looduse eest ja jätmata kedagi kõrvale.98 Selleks et püsida kursis Euroopa rohelises kokkuleppes seatud eesmärkidega, vähendada meie majanduse CO2 heidet ja alandada energiahindu, esitas komisjon oma 2024.–2029. aasta prioriteetide raames **puhta tööstuse algatuse,99 et** muuta meie tööstus konkurentsivõimeliseks ja luua kvaliteetseid töökohti. Puhta tööstuse kokkuleppega koondatakse kliimameetmed ja konkurentsivõime ühte üldisesse majanduskasvu strateegiasse koos kohustusega kiirendada süsinikuheite vähendamist, taasindustrialiseerimist ja innovatsiooni, tugevdades seeläbi Euroopa vastupanuvõimet. Selles kirjeldatakse konkreetseid meetmeid, et muuta CO2 heite vähendamine Euroopa tööstuse kasvumootoriks, keskendudes energiamahukatele tööstusharudele ja puhtale tehnoloogiale.

ELi laienemine tugevdaks tema juhtpositsiooni CO2 heite vähendamisel ja võimendaks ELi häält ülemaailmsel areenil, tugevdades ELi ülemaailmset panust kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamisse. ELi raamistik sisaldab ka vahendeid, millega jaotatakse kogu ELi hõlmavad ja liikmesriikidevahelised jõupingutused, et liit saaks täita oma siduvad heitkoguste vähendamise eesmärgid sellistes valdkondades nagu energiatõhusus ja taastuvenergia, energiasektor ja energiamahukad tööstusharud, maakasutuse muutus ja metsandus. ELiga võrreldes CO2-heite vähendamise varasemas etapis olevate riikide integreerimisega kaasneb vajadus tagada õiglane ja tasakaalustatud mõju ja toetus praegustes ja tulevastes liikmesriikides, kuid see toob kasu ka investeeringute ja tööhõive kasvu hoogustamisel uutes liikmesriikides.

ulatust arvestades eraldi.

98 COM(2019) 640 final.
99 COM(2025) 85 final.

4.1.1 Laienemise mõju kliima- ja heitkoguste vähendamise poliitikale

Laienemine võib märkimisväärselt mõjutada ELi õiguslikult siduvate kliimaeesmärkide saavutamist ja heitkogustega kauplemise süsteemi, heitkoguste piiramise ja nendega kauplemise mehhanisme, mis toetavad ELi majanduse ümberkujundamist kooskõlas selle kliimaeesmärkidega.

ELi kliimaeesmärgid ja Euroopa kliimamäärus

Määruses (EL) 2021/1119, millega kehtestatakse kliimaneutraalsuse saavutamise raamistik (Euroopa **kliimamäärus),** on sätestatud ELi eesmärk saada kliimaneutraalseks hiljemalt 2050. aastaks. Samuti seatakse selles vahe-eesmärk vähendada kasvuhoonegaaside netoheidet 2030. aastaks vähemalt 55 % võrreldes 1990. aasta tasemega ning nähakse ette kliimaeesmärgi seadmine 2040. aastaks.

2024. aasta veebruaris esitas komisjon üksikasjaliku hinnangu EU 2040. aasta kliimaeesmärgi kohta.100 2026. aasta märtsis võttis EL vastu101 Euroopa kliimamääruse muudatused, millega kehtestati õiguslikult siduv 2040. aasta eesmärk vähendada kasvuhoonegaaside netoheidet 90 % võrreldes 1990. aasta tasemega. Alates 2036. aastast võib kvaliteetseid rahvusvahelisi ühikuid kasutada kuni 5 % ulatuses ELi 1990. aasta netoheitest, et anda piisav panus ELi 2040. aasta eesmärgi saavutamisse nii ambitsioonikal kui ka kulutõhusal viisil. Tulevane laienemine mõjutab ELi erinevate üldiste eesmärkide saavutamist. Kui Euroopa Liiduga ühineks rohkem riike, hõlmaksid ELi kliimaeesmärgid rohkem kasvuhoonegaaside heidet ja sidumist. Üldiselt võib sellel olla positiivne mõju ülemaailmsetele kliimaeesmärkidele, kuna rohkem riike kohaldaks ambitsioonikaid kliimaalaseid õigusakte, mille tulemusel väheneks märkimisväärselt kasvuhoonegaaside heide ja suureneks nende sidumine. Komisjon on avaldanud üksikasjalikud hinnangud ELi kliimaeesmärkide mõju kohta.102 Hindamise ajal ei olnud veel võimalik hinnata tulevase ühinemise mõju.

Laienemisprotsessis osalevatel riikidel on praegusest ELi keskmisest suurem CO2-mahukus. Näiteks üle 60 % primaarenergia tootmisest Bosnias ja Hertsegoviinas ning Serbias pärineb kooa l-st,103 samas kui ELi keskmine oli 2022. aastal ligikaudu 16 % primaarenergia tootmisest tahketest fossiilkütustest. Laienemisprotsessis osalevate riikide integreerimine võib nende heitkoguseid märkimisväärselt vähendada, tingimusel et nad investeerivad puhtasse energiasse ja ajakohastavad oma taristut, et see vastaks ELi nõuetele. Lisaks peavad sellised investeeringud jätkuma ka siis, kui neist saavad ELi liikmesriigid.

Laienemisprotsessis osalevate riikide praeguste heitkoguste ja prognooside põhjal on **ELi 2030. aasta eesmärk** (-55% võrreldes 1990. aasta tasemega) endiselt saavutatav. Pärast 1990. aastat toimunud märkimisväärse deindustrialiseerimise tõttu on laienemisprotsessis osalevad riigid oluliselt vähendanud oma koguheidet. Samal ajal104 võivad kliimapoliitika vahendid, millel on 2030. aasta riiklikud eesmärgid, vajada kohandamist, et kajastada uute riikide kaasamist.

ELi 2040. aasta (90 %) ja 2050. aasta (kliimaneutraalsus) eesmärkide saavutamiseks võib olla vaja muuta jõupingutuste jaotust praeguste ja/või uute liikmesriikide vahel, et tagada ELi üldeesmärgi saavutamine. Ühinemine võib kaasa tuua eesmärkide saavutamiseks tehtavate jõupingutuste ümberjaotamise vastavalt liikmesriikide suutlikkusele, nagu ka praegune

100 COM(2024) ja SWD(2024) 63.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2026. aasta 101 määrus (EL) 2026/667, millega muudetakse määrust (EL) 2021/1119 seoses liidu 2040. aasta kliimaalase vahe-eesmärgi kehtestamisega.

102 2050. aasta kliimaneutraalsuse eesmärk (põhjalik analüüs, millega toetatakse teatist „Puhas planeet kõigi jaoks“, COM(2018) 773; 2030. aasta kliimaeesmärk (2030. aasta kliimaeesmärgi kava mõjuhinnang, SWD(2020) 176); soovitatud 2040. aasta kliimaeesmärk (mõjuhinnang 2040. aasta kliimaeesmärgi kohta, SWD(2024) 63).

103 Vt Rahvusvahelise Energiaagentuuri riikide leheküljed (nt Serbia).

104 Nimelt jõupingutuste jagamise määrus – määrus (EL) 2018/842 ning maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse määrus – määrus (EL) 2018/841.

lähenemisviis kliimapoliitika vahendites koos paketi „Eesmärk 55“ riiklike eesmärkidega. Liikmesriikide praegustele jõupingutustele avalduva mõju ulatus sõltub asjaomase laienemisprotsessis osaleva riigi SKP-st ning tema heitkoguste suurusest ja vähendamisvõimalustest ning nende kuludest.

Kuna 2040. aasta eesmärk on nüüd õiguslikult siduv, valmistab komisjon ette poliitikaettepanekuid 2030. aasta järgse poliitikaraamistiku kohta, mis on105 vajalik 2040. aasta eesmärgi saavutamiseks, võttes muu hulgas arvesse õiglust, tehnoloogianeutraalsust ja kulutõhusust, ELi konkurentsivõime tugevdamist, õiglase ülemineku tagamist ja keskkonnakestlikkuse parandamist. Mõju poliitikakujundamisele on märkimisväärne, kuid tundub hallatav, kui laienemist võetakse asjakohaselt arvesse kliimapoliitika raamistiku kavandamisetapis, sealhulgas seoses laienemise ajastuse ja järjestusega. Selles kontekstis on oluline ka koostoime teiste poliitikavaldkondadega, nt energeetika, transpordi, tööstuse ja põllumajandusega.

Euroopa kliimamääruses nõutakse ka, et asjaomased ELi institutsioonid ja liikmesriigid tagaksid pidevad edusammud kohanemisvõime suurendamisel, vastupanuvõime tugevdamisel ja kliimamuutuste suhtes haavatavuse vähendamisel. Liikmesriigid peavad rakendama riiklikke kohanemisstrateegiaid ja -kavasid, neid korrapäraselt ajakohastama ja lisama nendega seotud ajakohastatud teabe aruannetesse. Komisjon on vastu võtnud kliimamuutustega kohanemist käsitleva liidu strateegia, mille läbivaatamisel tuleks kaaluda laienenud ELi. Komisjon töötab välja Euroopa kliimakerksuse ja riskijuhtimise uut integreeritud raamistikku, mis võetakse eeldatavasti vastu 2026. aasta teisel poolel.

ELi heitkogustega kauplemise süsteem

Tulevase laienemise üldine mõju **ELi heitkogustega kauplemise süsteemile** (ELi HKS – direktiiv 2003/87/EÜ) on eeldatavasti märkimisväärne, kuna uued riigid peavad süsteemiga ühinema, kui nad on ELi liikmesriigid. ELi HKS on ELi kliimamuutuste vastu võitlemise poliitika nurgakivi, vähendades kulutõhusalt kasvuhoonegaaside heidet. See põhineb piiramise ja kauplemise põhimõttel. Süsteem võimaldab lubatud heitkoguse ühikutega kauplemist, nii et hõlmatud tegevuste koguheide jääb piirmäära piiresse ja heitkoguste vähendamiseks saab kasutada kõige vähem kulukaid meetmeid. ELi HKSi praegune (neljas) etapp kestab 2021. aastast 2030. aastani. Selleks perioodiks on EL seadnud eesmärgiks vähendada kasvuhoonegaaside heidet 62% võrreldes 2005. aasta tasemega. Süsteemi kohaldatakse elektrijaamade, paljude energiamahukate tööstussektorite, ELi ja Euroopa Majanduspiirkonna siseste lendude ning Šveitsi ja Ühendkuningriiki suunduvate lendude ning meretranspordi suhtes. 2026. aasta juulis tegi komisjon ettepaneku muuta106 HKSi direktiivi, et muuta süsteem ELi konkurentsivõime innovatsiooni- ja investeerimismootoriks, toetades samal ajal jätkuvalt ELi 2040. aasta kliimaeesmärgi saavutamist.

Loodud on uus eraldiseisev HKS (edaspidi „HKS2“), mis hõlmab alates 2028. aastast CO2 heidet, mis tuleneb kütuse põletamisest hoonetes, maanteetranspordis ja muudes sektorites, mis vastavad tööstustegevustele, mida olemasolev HKS ei hõlma (edaspidi „HKS1“).

Uute riikide lisamine ELi heitkogustega kauplemise süsteemi tooks kaasa suurema CO2-turu, mis hõlmab nii suuremat pakkumist kui ka suuremat nõudlust LHÜde järele. 2020. aastal107

105 Komisjon tegi 2026. aasta juulis ettepaneku ajakohastada ELi HKSi direktiivi. ELi kliimapoliitika raamistiku riiklikud eesmärgid ja paindlikkusmeetmed tuleb läbi vaadata 2026. aasta neljandas kvartalis.

106 KOM (2026) 616.

107 Energiaühendus on rahvusvaheline organisatsioon, mis ühendab ELi ja üheksat naabruses asuvat laienemisprotsessis osalevat riiki või potentsiaalset kandidaatriiki, et luua õiguslikult siduval raamistikul põhinev integreeritud piirkondlik energiaturg. Energiaühenduse üheksa lepinguosalist on Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Põhja-Makedoonia, Kosovo, Montenegro ning Serbia, Gruusia, Moldova ja Ukraina.

moodustas HKS1ga hõlmatud samaväärsete sektorite (paiksed käitised) *kasvuhoonegaaside* heide energiaühenduse osalisriikides ligikaudu 19 % ELi HKS1 paiksete käitiste heitest. Uute ELi riikide lisamine ELi heitkogustega kauplemise süsteemi suurendaks oluliselt turu suurust, kuigi selline kasv sõltub ELiga ühinevatest riikidest (Ukraina moodustab suure osa nendest heitkogustest) ja ühinemise ajast.

ELi HKSi laiendamise mõju riikidele, kus majandusareng ja CO2-heite vähendamine on vähem arenenud, tuleb hoolikalt hinnata nii uutele liikmesriikidele avalduva mõju kui ka ELi HKSile avalduva mõju seisukohast. See hõlmab mõju turu toimimisele, ambitsioonikusele ja CO2 hinnale, arvestades, et esialgsed vähendamiskulud on uutes ELi riikides eeldatavasti väiksemad kui ülejäänud ELis. Sellist mõju ei ole seni analüüsitud ja see nõuab nii kvalitatiivset kui ka kvantitatiivset hindamist. Mõju varieeruks ka sõltuvalt sellest, millised riigid ELiga ühinevad, kusjuures suuremat mõju oodatakse suuremate riikide integreerimisest ja riikidest, mille majandus on väga CO2-mahukas. Lisaks on oluline ajastus: mida hiljem integreeritakse ELi HKSi, seda suurem on oht, et CO2-heite vähendamisel tekib lõhe praeguste ELi HKSis osalejatega.

Laienemine nõuab piirmäära läbivaatamist, et hõlmata heitkogused, mis tulenevad ELi HKSiga hõlmatud tegevusest uutes liikmesriikides, ning sellega seotud muudatused turustabiilsusreservis ja muudes HKSi põhielementides, nagu kasvuhoonegaaside heite ülekandumise vastane kaitse ja turujärelevalvemeetmed. Lisaks tuleks läbi vaadata heitkogustega kauplemise süsteemi tulude jaotus ja olemasolevad solidaarsusmehhanismid ELi heitkogustega kauplemise süsteemi raames. See on eeldatavasti oluline aspekt, mis mõjutab nii uusi kui ka praeguseid liikmesriike.

Uutes ELi riikides on vaja tugevat haldussuutlikkust, et kehtestada, rakendada ja nõuetekohaselt jõustada ELi HKSi käsitlevad õigusaktid, eelkõige kasvuhoonegaaside heitkoguste seire, aruandluse, tõendamise ja tõendajate akrediteerimise eeskirjad, tagada LHÜde tagastamine, hallata liidu registri kontosid ja LHÜde tasuta eraldamise eeskirju. Samuti on asjaomaste finantsteenuseid käsitlevate õigusaktide (ELi HKSi LHÜd on finantsinstrumendid) rakendamine ja jõustamine eeltingimus, et vältida turukuritarvitusi, rahapesu ja muid kuritarvitusi laiendatud ELi HKSis.

Laienemise mõju ELi heitkogustega kauplemise süsteemile merendussektoris oleks mitmetahuline. Keskkonna seisukohast aitaks see vähendada heitkoguseid ja minna üle keskkonnahoidlikumatele merendustavadele. Majanduslikult võib see ergutada investeeringuid energiatõhusatesse tehnoloogiatesse ja säästvamatesse tavadesse, aidates moderniseerida laevastikku ja merendussektorit üldiselt ning parandada tööstuse konkurentsivõimet. Poliitiliselt annaks see märku laiemast pühendumusest ELi kliimaeesmärkide saavutamisele ja edasisele vastavusse viimisele ELi määrustega. Laienemine avaldaks tõenäoliselt märkimisväärset mõju nii ELi HKSi direktiivile kui ka seire-, aruandlus- ja kontrollimäärusele merendussektoris. Oodata on laevade heitkoguste suuremat hõlmatust, põhjalikumat andmete kogumist (seotud haldussuutlikkuse vajadusega) ja rangemaid vastavusmeetmeid.

Nii lennunduse HKSi kui ka üldise ELi HKSi puhul avaldaks laienemine positiivset mõju ülemaailmsetele kliimaeesmärkidele ja vähendaks kasvuhoonegaaside heite ülekandumise / konkurentsimoonutuste ohtu, kuid see võib nõuda ELi kliimapoliitika ümberkujundamist.108

F-gaaside ja osoonikihti kahandavate ainete määrused

Tulevase laienemise mõju **fluoritud kasvuhoonegaaside (F-gaaside)** määrusele (määrus (EL) 2024/573) ja **osoonikihti kahandavate ainete** määrusele (määrus (EL) 2024/590) on

108 Näiteks vaadeldakse mõjuhinnangu toetuslepingus rahvusvahelisi partnereid üldiselt ning erilist tähelepanu pööratakse tulevastele laienemisprotsessis osalevatele riikidele, sealhulgas uuritakse, kuidas hõlbustada nende riikide ühinemist HKSiga.

eeldatavasti väike ja nõuab tehnilisi kohandusi (ELi lähtetaseme ümberarvutamine; piiratud arv täiendavaid ettevõtjaid, kes tuleks registreerida), kuid poliitikat ei muudeta. Laienemine mõjutaks positiivselt ülemaailmseid ambitsioone. Tõhusa piirikontrolli tagamiseks oleks vaja tõhustatud koostööd tolliga ja see oleks kasulik.

CO_2 standardid sõidukitele, kütuse kvaliteet, autode märgistamine

Sõidukite CO2 heite norme käsitlevate eeskirjade (määrus (EL) 2019/631 ja määrus (EL) 2019/1242), kütusekvaliteedi direktiivi (direktiiv 98/70/EÜ) ja autode märgistamise direktiivi (direktiiv 1999/94) eesmärk on aidata kaasa maanteetranspordisektori CO2 heite vähendamisele, saavutada ELi kasvuhoonegaaside heite vähendamise eesmärgid 2030. aastaks ja pärast seda ning aidata saavutada Pariisi kokkuleppe eesmärke. Autotööstuse paketi algatuse raames vaadatakse praegu läbi CO2 standardeid ja autode märgistamise eeskirju, et toetada tööstust üleminekul heiteta liikuvusele, säilitades samal ajal kliimaeesmärgid ja pakkudes ELi tööstusele suuremat paindlikkust. Laienemine avaldaks positiivset mõju ambitsioonidele. Kliima seisukohast võiks sõidukite CO2 heite normide ulatuslikum rakendamine tuua kaasa CO2 heite edasise vähendamise maanteetranspordisektoris ja kiirendada üleminekut heitevabale liikuvusele uutes liikmesriikides. Majanduslikult võib laienemine hoogustada investeeringuid heitevabasse liikuvustehnoloogiasse, sealhulgas taristusse, aidata moderniseerida sõidukiparki ja muuta nende autotööstus konkurentsivõimelisemaks.

Laienemise mõju poliitikale, millega kehtestatakse CO_2 standardid sõidukitele, on eeldatavasti väike. Laienemine ei nõuaks sõidukite CO2 heite normide muutmist, kuid see mõjutaks rakendamist, sest aruandvaid asutusi oleks rohkem, ELi sõidukipargis oleks rohkem sõidukeid ja sõidukitootjaid, kelle suhtes norme kohaldataks. See tähendaks komisjoni ja Euroopa Keskkonnaameti (EEA) halduskoormuse mõningast suurenemist. Samuti eeldatakse, et uute liikmesriikide ühinemisel on väike mõju kütusekvaliteedi direktiivile ja autode märgistamise direktiivile, mis piirdub rakendamisega, sealhulgas laiendatud järelevalve ja aruandlusega, mis tähendab täiendavaid vahendeid komisjonis ja Euroopa Keskkonnaametis.

Kliimamuutustele vastupanu võime ja riskijuhtimine on konkurentsivõimelise, turvalise ja jõuka ELi jaoks üliolulised. Kliimamuutuste mõju silmas pidades peavad EL ja liikmesriigid suurendama suutlikkust kohaneda, tugevdada õiglast vastupanuvõimet ja vähendada haavatavust ning see on veelgi olulisem laienemisprotsessis osalevate riikide jaoks, kes on Euroopas bioloogilise mitmekesisuse vähenemise, saaste ja kliimamuutuste mõju suhtes kõige haavatavamad.

ELi rahvusvahelised kohustused

ELi eesmärk saavutada 2050. aastaks kliimaneutraalsus, nagu on sätestatud Euroopa kliimamääruses, on kooskõlas Pariisi kokkuleppe eesmärkidega, mille osalised EL ja selle liikmesriigid eraldi on. Kõik laienemisprotsessis osalevad riigid on **Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsiooni (UNFCCC)** ja **Pariisi kokkuleppe** osalised, välja arvatud Kosovo, ning neil on riiklikult kindlaksmääratud panused. Laienemine mõjutaks ELi rahvusvahelisi kliimakohustusi, mis on seotud näiteks ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni, Pariisi kokkuleppe ja Montreali protokolliga, ning avaldaks positiivset mõju ülemaailmsetele kliimaeesmärkidele. Eespool kirjeldatud riskid, mis on seotud ELi eesmärkidega, kehtivad siiski ka nende lepingute kohaste ELi panuste täitmisel, nt Pariisi kokkuleppe alusel riiklikult kindlaksmääratud panuste saavutamisel.

Uute liikmesriikide ühinemisel ELiga muutuks nende staatus rahvusvahelises/ÜRO kontekstis. EL ja selle liikmesriigid on kõik ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni ja Pariisi kokkuleppe kohustuste kohaselt arenenud riigid, samas kui enamikku laienemisprotsessis osalevaid riike peetakse arenguriikideks. ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni ja Pariisi kokkuleppe kohaldamisel ei käsitataks uusi ELi liikmesriike enam kliimameetmete rahastamise saajatena ning eeldatakse, et nad panustavad rahastajatena kliimameetmete rahastamisse, sealhulgas

Pariisi kokkuleppe alusel kokku lepitud ühiste kvantifitseeritud eesmärkide saavutamisse.

Laienemine avaldaks positiivset mõju ELi seisukohale kliimaläbirääkimistel, kuna EL kõneleks suurema arvu riikide nimel. ELi laiendamine mõjutaks ka tema mõju ÜRO geograafilistes rühmades, eriti kui ainult109 ÜRO Ida-Euroopa rühma 23 liikmest ei oleks ELi liikmesriigid.

ELi laienemisel oleks positiivne mõju ELi rollile rahvusvahelistes organisatsioonides, kuna see suurendaks häälte mitmekesisust, tugevdaks ELi kollektiivset positsiooni ja hääleõigust ning laiendaks ELi suutlikkust toetada rangemaid kestlikke regulatiivseid standardeid. Laienenud liidul võib olla veelgi suurem mõjuvõim, et nõuda **Rahvusvahelises Mereorganisatsioonis** (IMO) ja **Rahvusvahelises Tsiviillennunduse Organisatsioonis** (ICAO) ambitsioonikaid ülemaailmseid standardeid seoses CO2 heite vähendamise ja kliimamuutustega.

Eelarveaspektid

Järgmise mitmeaastase finantsraamistiku 2028–2034 raames on oluline tagada ELi kliimaprioriteetide piisav rahastamine uutes liikmesriikides, et tagada heitkoguste vähendamine kõigis majandussektorites ning suurem vastupanuvõime ja kohanemine kliimamuutuste negatiivse mõjuga. Selle rahastamisega toetataks muu hulgas taastuvenergia tootmise arendamist, energiatõhususe parandamise meetmeid, sealhulgas vastupidavate võrkude arendamist, eelkõige soojuselektrijaamade dekomisjoneerimiseks, kaevanduste sulgemist, tööstuse ajakohastamist ja CO2 heite vähendamist, transpordi CO2 heite vähendamist ja varajasi hoiatusi, õiglase ülemineku meetmeid ning kliimaga seotud ohtudega (muu hulgas üleujutused, kuumalained ning metsa- ja maastikupõlengud) kohanemise ja neile vastupanuvõime suurendamise meetmeid. Kuigi seda mõju eelarvele on üksikasjalikumalt kirjeldatud käesoleva töödokumendi teistes jagudes, viitavad allpool esitatud eelarveaspektid ELi heitkogustega kauplemise süsteemi konkreetsetele fondidele.

Oluline roll on ka innovatsioonifondil, moderniseerimisfondil, kliimameetmete sotsiaalfondil ja tulevikus tööstuse süsinikuheite vähendamise pangal, nagu pakuti välja HKSi läbivaatamisel 2026. aasta juulis. Neid vahendeid rahastatakse täielikult ELi HKS 1 raames ja kliimameetmete sotsiaalfondi puhul peamiselt ELi HKS 2 tuludest. Komisjoni mitmeaastase finantsraamistiku ettepanekuga ei muudeta kliimameetmete innovatsioonifondi rahastamist sihtotstarbelisest välistulust ELi eelarvesse. 2028. aastal lisatakse kliimameetmete sotsiaalfond siiski riiklikesse ja piirkondlikesse partnerluskavadesse.

Direktiiviga 2003/87/EÜ **loodud innovatsioonifondi** eesmärk on toetada innovatsiooni vähese CO2 heitega tehnoloogia ja protsesside valdkonnas kõigis liikmesriikides. Heitkogustega kauplemise süsteemi direktiivi kohaldamine uute liikmesriikide suhtes tooks kaasa selle, et rohkem riike muutuks innovatsioonifondi jaoks abikõlblikuks, kuna nende uute liikmesriikide projektid muutuksid abikõlblikuks. Mõju innovatsioonifondi suurusele oleks proportsionaalne, kuna selle vahendid on HKSi direktiivis kindlaks määratud LHÜde alusel. Konkreetsed arvud laienemise mõju kohta fondile ei ole siiski kättesaadavad. Selle mõju hindamine on keeruline, kuna on vaja tugineda eeldustele turusuundumuste kohta, nagu CO2 hind ja muud poliitikategurid, nagu innovatsioonifondi üle kantud piiril kohaldatava süsinikdioksiidi kohandusmehhanismi (CBAM) LHÜde maht.

Moderniseerimisfond loodi ka HKSi direktiiviga, et toetada energiasüsteemide ajakohastamist ja energiatõhususe parandamist 13 väiksema sissetulekuga ELi liikmesriigis.110 Toetust saavad liikmesriigid ja rahaliste vahendite jaotus nende vahel on sätestatud HKSi direktiivis. Seega tuleks otsustada, kas ja mil määral peaks mõni uus liikmesriik sellest kasu saama. Praegu puuduvad hinnangud laienemise mõju kohta fondile.

109 Armeenia, Aserbaidžaan, Valgevene ja Venemaa Föderatsioon.
110 Bulgaaria, Tšehhi, Eesti, Kreeka, Horvaatia, Läti, Leedu, Ungari, Poola, Portugal, Rumeenia, Sloveenia ja Slovakkia.

Uued liikmesriigid osalevad uues HKSis, mis hõlmab hooneid, maanteetransporti ja muid sektoreid (HKS2), mis hakkab ELis kehtima alates 2028. aastast, ning seega osalevad nad ka **kliimameetmete sotsiaalfondis,** andes sellesse oma panuse ja saades sellest kasu. Ühinemise ajastus on oluline, sest kliimameetmete sotsiaalfond on loodud ajavahemikuks 2026–2032. Seega ei mõjuta ükski pärast 2032. aastat toimuv laienemine kliimameetmete sotsiaalfondi. Kuid 2032. aasta lõppkuupäev võib muuta kliimameetmete sotsiaalfondi rakendamise keeruliseks, kui uued liikmesriigid ühinevad ELiga enne käesoleva kümnendi lõppu, kuna nad peavad fondile juurdepääsuks tugevdama riigisiseseid süsteeme.

Kliimameetmete sotsiaalfondis osalevad kõik ELi liikmesriigid. Seega suurendaks laienemine sama põhimõtte kohaldamisel kliimameetmete sotsiaalfondis osalevate riikide arvu. Kuna kliimameetmete sotsiaalfondi rahastatakse HKS2 LHÜde enampakkumisel müümisest saadava tulu koondamisest, mida rakendavad ka uued liikmesriigid, saadakse neile laekuvad vahendid osaliselt samades riikides teenitud tulust. Kliimameetmete sotsiaalfondi vahendite eraldamise metoodikaga tagatakse siiski, et vahendid jaotatakse ümber väiksema sissetulekuga liikmesriikidele, kellel on suuremad energia-, transpordi-, vaesuse ja elanikkonna kokkupuute probleemid (põhineb energiaostuvõimetuse ja liikuvusvaesuse näitajatel ning kogurahvatulu kohandamisel, vt metoodika kliimameetmete sotsiaalfondi määruse II lisas).

Lõpetuseks tuleb märkida, et kliimameetmete sotsiaalfondi määrus sisaldab kohustust lisada kliimameetmete sotsiaalfond 2027. aasta järgsesse mitmeaastasesse finantsraamistikku, kui lepitakse kokku HKSil põhinevates omavahendites (kliimameetmete sotsiaalfondi määruse artikli 27 lõige 4). Komisjoni 2025. aasta ettepanekus uue mitmeaastase finantsraamistiku kohta aastateks 2028–2034 tehakse ettepanek, et kliimameetmete sotsiaalfondi rahastamine jääks HKS2 sihtotstarbeliseks välistuluks, samal ajal kui kliimameetmete sotsiaalfond lisatakse kavandatud riiklikesse piirkondlikesse ja partnerluskavadesse eraldi peatükki. Kliimameetmete sotsiaalfondi vahendite eraldamine liikmesriikidele ei muutuks.

4.1.2 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid

Üldiselt saab ELi kliimapoliitikat laiendada uutele liikmesriikidele, ilma et oleks vaja täita märkimisväärseid lünki ELi õigusaktides. See kehtib eelkõige ELi kliimaalaste õigusaktide puhul, mis on seotud ühtse turu sätetega, mille puhul laienemine laiendaks kohaldatavate eeskirjade, standardite ja eesmärkide kohaldamisala – sõiduautode ja kaubikute ning raskeveokite CO2 normid, F-gaaside määrus, osoonikihti kahandavate ainete määrus või kütusekvaliteedi direktiiv.

Sellest hoolimata tuleb laienemisprotsessis osalevates riikides ELi süsteemide rakendamiseks ja järelevalveks luua märkimisväärsed juhtimis-, haldus- ja tehnilised eksperditeadmised. Need lüngad rakendamises ja jõustamises on laienemisprotsessis osalevates riikides praegu märkimisväärsed ja need tuleb kõrvaldada. Kuna laienemisprotsessis osalevate riikide ametiasutustel on oluline roll teatavate CO2 heite vähendamise poliitikameetmete rakendamisel, on nende riiklike süsteemide arendamine, ajakohastamine ja ohutu digiteerimine vajalik, et nad saaksid nõuetekohaselt täita regulatiivseid nõudeid.

Halduskulud on eeldatavasti samuti märkimisväärsed ja neid tuleb iga laienemisprotsessis osaleva riigi ühinemisprotsessis arvesse võtta. See on eriti oluline nii ELi kui ka laienemisprotsessis osalevate riikide suuremate järelevalve- ja nõuete täitmisega seotud kulude ning vajalike taristu- ja loasüsteemide, -organisatsioonide ja -asutustega liitumise kulude seisukohast, sealhulgas rahvusvahelisel tasandil. Laienemisprotsessis osalevad riigid saavad juba praegu kasu Euroopa haridusruumi eksperditeadmistest ja võrgustikust, kuna kuus Lääne-Balkani partnerit, Moldova ja Ukraina kuuluvad Euroopa haridusruumi koostööd tegevate riikide hulka. Juurdepääs Euroopa haridusruumi liikmetele kättesaadavatele võrgustikele ja eksperditeadmistele suurendaks märkimisväärselt laienemisprotsessis osalevate riikide

suutlikkust saada kasu Euroopa haridusruumi tööst ja olla tihedalt seotud ELi süsteemidega.

Poliitika puhul, millega määratakse kindlaks eesmärgid ja kohustused liikmesriikide tasandil ja ELi heitkogustega kauplemise süsteem, tuleb kõik lüngad, mis on seotud uute liikmesriikide vastavate eesmärkide ja kohustuste kindlaksmääramisega, kõrvaldada ühinemise ajal.

Mis puudutab ELi HKSi, siis kuigi CO2 hinnastamine toob eeldatavasti kaasa investeeringute suurenemise ja tööhõive netokasvu uutes liikmesriikides, kaasnevad sellega sotsiaalsed ja majanduslikud tagajärjed riikidele, kes on CO2 heite vähendamise varasemas etapis. See võib nõuda kohandatud lahendusi, et tagada nende sujuv integreerimine ühinemisel ja leevendada ELi kõrge CO2 hinna mõju nende majandusele, tagades samal ajal puhtale energiale üleminekust saadava kasu, võimaluste ja koormuse õiglase jaotamise kogu ELis. ELi HKSi solidaarsusmehhanismid tuleb võib-olla uuesti läbi vaadata. Lisaks võib ebapiisav haldussuutlikkus ELi heitkogustega kauplemise süsteemi käsitlevate õigusaktide rakendamiseks ja jõustamiseks uutes liikmesriikides kujutada endast olulist ohtu ELi CO2-turu terviklikkusele.

4.1.3 Reformisuunised

Pidades silmas eespool kindlaks tehtud poliitikalünki ja riske, võib kaaluda mitmeid reformisuuniseid. ELi peamisi kliimaalaseid õigusakte (ja rakendusakte) on vaja mitu korda läbi vaadata, et kajastada uute liikmesriikide ühinemist.

HKSi direktiiv: Tõenäoliselt oleks vaja teha HKSi direktiivis mitu muudatust. Piirmäär (oluline element, mis määrab ambitsioonikuse ja CO2 hinna) tuleks läbi vaadata, et see hõlmaks uute liikmesriikide heitkoguseid. Sellega seoses võib olla vaja muuta turustabiilsusreservi ja kasvuhoonegaaside heite ülekandumise vastaseid meetmeid. Turujärelevalve on oluline aspekt, et tagada süsteemi terviklikkus (st muu hulgas rahapesuvastased kaitsemeetmed ja turuga manipuleerimise vältimine). Solidaarsusmehhanismid võib olla vaja läbi vaadata, nt olemasolevate mahtude suurendamine ning moderniseerimisfondi ja kliimameetmete sotsiaalfondi muudatused.

Jõupingutuste jagamise määrus: Liidu jõupingutuste jagamise määruse 2030. aasta eesmärgi saavutamine on kõigi 2030. aasta eelsete ühinemiste seisukohast oluliste riiklike jõupingutuste tulemus. Selleks et vältida kogu ELi hõlmava eesmärgi muutmist ja praeguse 27 liikmesriigi eesmärkide üle uute läbirääkimiste pidamist,111 võiks pragmaatiline lähenemisviis olla vabastada uued liikmesriigid jõupingutuste jagamise määrusega ühinemisest enne 2030. aastat ja seada neile individuaalsed ajutised 2030. aasta eesmärgid, muutes olemasoleva jõupingutuste jagamise määruse raamistiku muutmise tarbetuks, tagades samas, et uuel liikmesriigil on oma kohandatud ja eraldi panus jõupingutustesse, et aidata kaasa ELi eesmärkide saavutamisele.

LULUCFi määrus: Jõupingutuste jagamise määruse puhul võib 2030. aasta eelsel ühinemisel olla märkimisväärne mõju, kuna see nõuaks eesmärkide seadmist uutele liikmesriikidele, aidates kaasa ELi maapõhise süsiniku netosidumise eesmärgi saavutamisele. Kaaluda võiks sama lähenemisviisi nagu eespool nimetatud jõupingutuste jagamise määruse puhul, st paralleelsete ja ajutiste 2030. aasta eesmärkide seadmist uutele liikmesriikidele, kes ühinevad ELiga enne 2030. aastat.

Juhtimismäärus: Laienemisprotsessis osalevad riigid kui energiaühenduse lepinguosalised juba rakendavad määruse kohandatud versiooni. 2030. aasta raamistiku kohaldamisel võib selleks, et tagada vastavus ELi kavandamis- ja aruandluskohustustele, olla vaja energialiidu ja kliimameetmete juhtimist käsitleva määruse sätteid ühinemislepingu kaudu ajutiselt kohandada

111 Uue liikmesriigi lisamine nõuaks ka nende käitiste kindlakstegemist, mille suhtes sellistes riikides kohaldataks HKS1, nende uute liikmesriikide jõupingutuste jagamise määruse kohaste heitkoguste kindlaksmääramist jõupingutuste jagamise määruse kohastes sektorites 2005. aastal ning uutele liikmesriikidele aastaks eraldatud heitkoguste kindlaksmääramist kuni 2030. aastani.

uutele liikmesriikidele kohandatud viisil (nt kehtestades *ad hoc* tähtaja, mille jooksul uus liikmesriik peab pärast ühinemist esitama oma lõimitud riikliku energia- ja kliimakava). See on eriti oluline, kuna energialiidu ja kliimameetmete juhtimist käsitlev määrus on seotud muude ELi määrustega, eelkõige maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse määruse, jõupingutuste jagamise määruse, taastuvenergia direktiivi ja energiatõhususe direktiiviga.

Fluoritud kasvuhoonegaaside määrus: Vajalik on ELi lähtetaseme ümberarvutamine ja piiratud arvu ettevõtjate registreerimine (tehniline menetlus, mis ei too kaasa poliitilisi muudatusi). Tõhusa piirikontrolli tagamiseks oleks vaja tõhustatud koostööd tolliga.

Kuna **2030. aasta järgse ELi kliimapoliitika raamistiku** üksikasjad ei ole ELi 27 liikmesriigi jaoks veel kindlaks määratud ja kliimaalaste õigusaktide põhielemendid tuleb läbi vaadata 2026. aastal, peaks liidu kliimapoliitika püüdma võimaluste piires arvesse võtta laienenud liidu perspektiivi ja sellest tulenevat jõupingutuste ümberjaotamist. Komisjoni 2024.–2029. aasta prioriteetides kuulutati välja uus **puhta tööstuse kokkulepe,** mis sisaldab konkreetseid meetmeid, et muuta CO2 heite vähendamine Euroopa tööstuse kasvumootoriks. Puhta tööstuse kokkulepe keskendub peamiselt kahele omavahel tihedalt seotud sektorile: energiamahukad tööstusharud ja puhas tehnoloogia, mille põhielement on ringlus. Selles märgitakse, et laienemisprotsessis osalevate riikide järkjärguline integreerimine ühtsele turule on üks konkurentsivõimelise majanduse jaoks vajalik horisontaalne võimaldaja. Laienemisega seotud aspekte tuleb üksikasjalikult arvesse võtta puhta tööstuse kokkuleppe raames välja kuulutatud poliitikavaldkondade analüütilises ettevalmistustöös.

4.2 Energiapoliitika

Euroopa Liidu energiapoliitika keskmes on inimestele ja ettevõtjatele kindla, taskukohase, tõhusa ja puhta säästva energiavarustuse tagamine, nagu on rõhutatud hiljutises taskukohase energia **tegevuskavas.**112 Peamised prioriteedid on investeerimine puhtasse energiasse, energiatõhususe parandamine, süsteemi paindlikkuse suurendamine, fossiilkütustest sõltuvuse vähendamine ja energiaallikate mitmekesistamine, et vähendada ühepoolset sõltuvust konkreetsetest tarnijatest, eelkõige Venemaa fossiilkütustest ja tuumkütusest. Need eesmärgid on kooskõlas ELi eesmärgiga saavutada **2050. aastaks kliimaneutraalsus.** Tuumaenergia jätkab vähese CO2-heitega energia pakkumist ELis liikmesriikides, kes otsustavad seda kasutada, täiendades taastuvenergiat. Taastuvate energiaallikate osas suurendatakse läbivaadatud taastuvenergia direktiiviga ELi siduvat taastuvenergia eesmärki 2030. aastaks vähemalt 42,5 %-ni energiaallikate jaotuses, püüdes jõuda 45 %-ni. Tuumasektoris mitmekesistavad ELi liikmesriigid kooskõlas **kavaga „REPowerEU“** oma tuumkütuse väärtusahelaid, et vältida sõltuvust ühest tarnijast. Ukraina on mitmekesistanud oma tuumkütuse väärtusahelat Venemaast eemale ja saab oma tuumkütuse alternatiivselt tarnijalt. Omamaiste väärtusahelate arendamine on oluline ka ELi jaoks ning see on käimas kõrgetasemelise tuumatehnoloogia, näiteks väikeste moodulreaktorite jaoks, näiteks Euroopa väikeste moodulreaktorite arendamise ja kasutuselevõtu strateegia113 ning Euroopa väikeste moodulreaktorite tööstusliidu kaudu.

Samuti on Euroopa Liit seadnud prioriteediks kiirema elektrifitseerimise, nagu on sätestatud **elektrifitseerimise tegevuskavas nr .114** See sisaldab soovituslikku eesmärki suurendada elektrifitseerimist 2040. aastaks 46 %-ni, mida hinnatakse 2030. aasta järgse energialiidu paketi kontekstis. Taskukohase energia tegevuskava järelmeetmena on alustatud tööd ka ELi tasandi kolmepoolsete kokkulepetega. Need lepingud koondavad konkreetse energiasektori asjaomased osalejad mittesiduvate kohustuste kogumi ümber, et luua investeerimiskliima, mis toetab

112 COM(2025) 79 final.
113 KOM (2026) 117.
114 KOM (2026) 595.

asjaomaste sidusrühmade jaoks kulutõhusat energiatootmist, usaldusväärset energiavarustust ja pikaajalist majanduskasvu. Esimene leping allkirjastati 2026. aasta juunis, et toetada energia salvestamise arendamist pikemas perspektiivis.115

ELiga ühineda soovivate riikide jaoks on ELi energiapoliitikaga vastavusse viimine integratsiooni, CO2 heite vähendamise ja energiajulgeoleku seisukohast väga oluline. Energiaühendusel on selles protsessis keskne roll. ELi energiaalaste õigusaktide vastuvõtmisega kohustuvad energiaühenduse lepinguosalised looma stabiilse õigusraamistiku, meelitama ligi investeeringuid, suurendama energiajulgeolekut ja kiirendama CO2 heite vähendamist. See raamistik annab neile ka **võimaluse ühineda ELi elektriturgudega enne ühinemist** (nt elektrienergia integreerimise pakett võimaldab turgude ühendamist ELiga). Lisaks kohaldavad energiaühenduse lepinguosalised järk-järgult ka varustuskindlust käsitlevat ELi *acquis'd.* See aitab tagada ELi liikmesriikidega võrreldava valmisoleku, riskihindamise ja kriisidele reageerimise taseme, vähendades seeläbi tarnekindluse riske laienemispiirkonnas ning vähendades ELi enda varustuskindlusele avalduva ülekanduva mõju või doominoefekti tõenäosust. Lisaks on laienemisprotsessis osalevate riikide õigusaktide vastavusse viimine **Euratomi *acquis'ga*** alanud vastavate stabiliseerimis- ja/või assotsieerimislepingute alusel ning edeneb ühinemisläbirääkimiste raames. See hõlbustab ühinemisprotsessi ning aitab kaasa integreeritumale ja vastupidavamale Euroopa energiaturule.

Laienemine on võimalus energia siseturu jaoks. Suurem ja integreeritud energiasüsteem toob kasu kõigile, sealhulgas parandab süsteemi energiatõhusust, suurendab konkurentsivõimelist tootmisvõimsust ja süsteemi kulutõhusat paindlikkust. Lisaks saab suurem EL parandada ühtse turu toimimist ja vähendada sõltuvust välistest energiaallikatest, võttes arvesse laienemisprotsessis osalevate riikide taastuvenergia potentsiaali. Laienemine edendab ka piiriülest taristukaubandust ja energiavooge, tugevdades Euroopa energiajulgeolekut suurema ühendatuse ja kestlikkuse kaudu laiemas geograafilises piirkonnas. ELi energiasüsteemile tuleks kasuks vähese CO2 heitega ja väikese piirkuluga energia suurem kättesaadavus, mis aitaks kaasa nii ELi energiasüsteemi taskukohasusele, CO2 heite vähendamisele kui ka vastupanuvõimele. Suurema mastaabi tõttu võib laienenud EL suurendada võimalusi toota ühtsel turul nullnetotehnoloogiaid ja nende komponente, vähendades sõltuvust.

Laienemisprotsessis osalevate riikide loodusvarad, kvalifitseeritud tööjõud ja akadeemilised süsteemid võivad aidata kaasa puhtale energiale üleminekule ning pikas perspektiivis tugevdada ka ELi majanduslikku vastupanuvõimet ja ELi ettevõtete konkurentsivõimet tarneahelates. Lisaks suureneb laienemisega ELi suurus ja mõju, kuna uued liikmed saavad täiel määral kasu maagaasi nõudluse koondamise ja ühisostude võimalustest ning vesinikuturu arendamise toetusmehhanismist. Samal ajal tekiksid laienemisega seoses uued probleemid, mis on seotud fossiilkütustest, eelkõige kivisöest, ja Venemaa gaasist sõltuvuse järkjärgulise kaotamisega.

Laienemisprotsessis osalevate riikide valmisolek on keskse tähtsusega, et tagada ELi ühtsel turul vajalikud võrdsed tingimused ja teha edusamme ELi energiasektori CO2 heite vähendamisel järgmiste meetmete kaudu:

- õigusaktide nõuetekohane rakendamine ja tõhus jõustamine;
- reguleerivate asutuste sõltumatus ja tõhusus ning
- hea valitsemistava ja koostöö kõigi asjaomaste asutuste vahel, et ennetada pettusi ja korruptsiooni kooskõlas ELi energia-, kliima- ja konkurentsipoliitika ning vastavate õigusaktidega.

Energiaturu likviidsuse parandamiseks on vaja parandada energiasektori juhtimist ja arendada konkurentsivõimelisi energiaturge laienemisprotsessis osalevates riikides. See võimaldab uutel turuletulijatel, puhastel tehnoloogiatel ja oskusteabel ning meelitab ligi vajalikke

115 https://energy.ec.europa.eu/strategy/affordable-energy/eu-level-tripartite-agreements_et

investeeringuid.

- .2.1 Laienemise mõju ELi energiapoliitikale ja poliitikalüngad

Energiaga seotud heitkoguste vähendamise eesmärkide poliitika

Laienemisel on eeldatavasti märkimisväärne mõju 2030. ja 2040.116 aasta kliimaeesmärkidega seotud energiaeesmärkide saavutamisele. Laienemisprotsessis osalevad riigid (nende taastuvenergia osakaal ja potentsiaal ning nende energiatõhususe osakaal) ei ole praegu ELi **2030. aasta eesmärkidesse** kaasatud. Energiaühenduse raames on nad aga seadnud oma riiklikud 2030. aasta taastuvenergia ja energiatõhususe eesmärgid. Laienemisprotsessis osalevad riigid on suures osas rakendanud 2018. aasta puhta energia paketti. Euroopa Komisjon ei võtnud laienemisprotsessis osalevaid riike 2040. aasta kliimaeesmärkide mõjuhinnangus arvesse.

Energiatõhususe valdkonnas ei ole energiatõhususe direktiivi viimast uuesti sõnastatud versiooni (direktiiv (EL) 2023/1791) veel energiaühenduse *õigustikku* (ideaaljuhul lisatakse see energiaühenduse raamistikku alates 2026./2027. aastast) ega laienemisprotsessis osalevate riikide õigusraamistikku lisatud. Praegu valmistatakse ette seadusandlikku ettepanekut uue **2030. aasta järgse energiatõhususe raamistiku** kohta. Sõltuvalt laienemise edenemisest võivad võimalikud 2040. aasta ELi energiatõhususe eesmärgid hõlmata uusi liikmesriike.

Taastuvenergia puhul toetavad ELi eesmärki riiklikud panused, mis on kehtestatud erineval tasemel. Kui uued liikmesriigid panustaksid ELi üldeesmärgi saavutamisse, nõuaks see sõltuvalt panuse ambitsioonikusest neilt kas rohkem või vähem jõupingutusi tururreformideks, taastuvenergiasse investeerimiseks soodsa keskkonna loomiseks ning loamenetluste kiirendamiseks ning võrgu laiendamiseks ja ajakohastamiseks. See kehtib ka energiatõhususe eesmärkide kohta. Praegu valmistatakse ette ettepanekut **2030. aasta järgse taastuvenergia raamistiku** kohta. Sõltuvalt laienemise edenemisest võivad ELi 2040. aasta taastuvenergia eesmärgid hõlmata uusi liikmesriike.

Mõju elektrienergia ja gaasi siseturule

Laienemise mõju elektri- ja gaasiturupoliitikale on prognooside kohaselt märkimisväärne.

Elektriturgudel nõuaks laienemine operatsioonisüsteemide, näiteks turgude liitmise algoritmi ja jaotamise muutmist, mis nõuab täiendavat arendamist, et tulla toime täiendava keerukusega. See nõuab ka ELi õigusaktide ülevõtmise ja rakendamise põhjalikku eelkontrolli ning tugevat juhtimisraamistikku, kuna kõik ühe määratud elektriturukorraldaja või põhivõrguettevõtja raames tekkivad probleemid võivad märkimisväärselt mõjutada turgude liitmise tulemust ELis tervikuna. Oluline on ka laienemisprotsessis osalevate riikide omavaheline koostöö, sest ELi integreeritud elektrituru osana peavad põhivõrguettevõtjad tegema omavahel koostööd, et tagada tegevuse ohutus. Lisaks peaks komisjon hindama, kas riigiabi, sealhulgas laienemisprotsessis osalevate riikide reservvõimsuse mehhanismid, on kooskõlas ELi *acquis'ga,* ei põhjusta turumoonutusi ega kujuta endast põhjendamatut riigiabi. Füüsilised elektrivood ja elektrikaubandus võivad laienemise tõttu muutuda, samal ajal kui säilivad peamised põhimõtted, nagu sisemiste ja väliste voogude vahelise diskrimineerimise vältimine.

Elektri- ja gaasivarustuskindlusele võib avalduda mõju piirkondlikule ja piiriülesele koostööle ning uutele või laienenud riskirühmadele, pidades silmas ka CO2 heite vähendamist ja ELi jõupingutusi kaotada järk-järgult Venemaa fossiilkütused, millest mõned laienemisprotsessis osalevad riigid endiselt sõltuvad. Komisjon kavatseb ELi

Energiaga seotud 2030. aasta heitkoguste vähendamise eesmärkide 116 puhul on ELi praegune eesmärk saavutada taastuvenergia 42,5 % osakaal energia lõpptarbimises, mida toetavad erineva ambitsioonitasemega riiklikud panused. Energiatõhususe eesmärgi puhul on ELi riikide jaoks siduv tagada ühiselt energiatarbimise 11,7 % vähendamine 2030. aastaks.

energiajulgeoleku raamistiku läbi vaadata, võttes arvesse gaasi-, elektri- ja naftavarustuskindlust, sealhulgas gaasi hoiustamise meetmeid. Seetõttu tuleb läbivaatamise korral tulevase õigusraamistiku seonduvat mõju õigeaegselt uuesti hinnata.

Euratomi õigustik

Euratomi *õigustikku* kohaldatakse uute liikmesriikide suhtes olenemata nende energiaallikate jaotusest (sõltuvalt riigi tuumaenergiaprofiilist kohaldatakse astmelist lähenemisviisi). Kõigist laienemisprotsessis osalevatest riikidest avaldab Euratomile kõige suuremat mõju suure tsiviiltuumatööstusega Ukraina ühinemine (145 töötavat reaktorit koos plaanidega ehitada täiendavaid reaktoreid). Ukraina ühinemisest tulenevad peamised väljakutsed on järgmised:

- Tagada kõrgeim **tuumaohutuse** ja kiirguskaitse tase sõja ajal ja pärast seda, sealhulgas praegu Venemaa poolt okupeeritud Zaporižžja tuumaelektrijaamas (NPP) ja uues ohutus kaitserajatises Tšornobüüli tuumajaamas P.117 Tuleb veel hinnata, kas ja kuidas jätkatakse laienemisprotsessis osalevate riikide tuumasektorile antavat rahalist toetust (nt Euratomi laenud, tuumaohutusalase koostöö rahastamisvahend, välispoliitika vahendid) pärast nende ühinemist.
- Olemasolevad **dekomisjoneerimise** abiprogrammid ei ole sobivad Chornobyli katastroofi ja sõja tagajärgedega tegelemiseks.118
- Ukraina ühinemine tooks kaasa Euratomi asutamislepingus (7. peatükk „Kaitsemeetmed“) nõutud tegevuste mahu ja arvu olulise suurenemise, et komisjon saaks jälgida, et tuumamaterjale ei kasutataks muul kui ettenähtud (tsiviil)otstarbel ning et täidetaks rahvusvahelistest lepingutest tulenevaid tarne- ja kaitsekohustusi käsitlevaid sätteid. Muu hulgas tooks see kaasa kaitsemeetmetega seotud tegevuste arvu suurenemise, näiteks tuumaenergiaalase raamatupidamise kontrollimine, kaitsemeetmetega seotud inspekteerimised, kaitsemeetmetega seotud varustuse ja käitamistehnoloogiate paigaldamine ja hooldamine ning aruandlustegevus *Rahvusvahelise* Aatomienergiaagentuuri ja kolmandate riikidega kolmandate riikidega sõlmitavate tuumaenergiaalase koostöö lepingute raames.119
- Ukraina on sõlminud teatavate kolmandate riikidega tuumaenergiaalase koostöö lepingud. Kooskõlas **Euratomi asutamislepinguga** nõutakse Ukrainalt, et ta alustaks koos komisjoniga vajalikke läbirääkimisi nende riikidega tagamaks, et ühendus võtab nii palju kui võimalik üle viimase kahepoolsetest tuumaenergiaalase koostöö lepingutest tulenevad õigused ja kohustused. See võib hõlmata ulatuslikke täiendavaid õiguslikke kontrolle ja läbirääkimisi asjaomaste kolmandate riikidega.

Lisaks peab Ukraina täitma 6. peatükis sätestatud Euratomi asutamislepingu **tarnenõudeid.** Lisaks Euratomi Tarneagentuuriga (ESA) ühinemisele, mis hõlmab kapitaliosa üleandmist ja ESA nõuandekomitee liikmete nimetamist, peab Ukraina järgima ka tarnepoliitika ja

---

Venemaa sõjalise agressiooniga seoses toimub jätkuvalt 117 arvukalt sündmusi, nagu mürsud, õhurünnakud, raskused töötajate arvu ja töötingimustega ning väljaspool tegevuskohta asuva elektrivarustuse kadu, mis on mõjutanud tuumaohutust riigi erinevates tuumaelektrijaamades. Sõjategevuse lõpus peaks ELi panus Ukraina taastumiseks vajalike ohutute elektritootmistingimuste, sealhulgas tuumaenergia taastamisse olema väga nähtav. Esmatähtsaks tuleks pidada ZNPPs väljaspool tootmiskohta asuva elektri- ja jahutusvee täielikku taastamist kui ohutuse seisukohast olulist nõuet. Ainuüksi nendest probleemidest tulenevad piirangud võivad tähendada, et (taas)käivitamine ja käitamine jääb mitme aasta jooksul ebatõenäoliseks, samal ajal kui teostatakse taastamist ja renoveerimist koos demilitariseerimise, demineerimise ja põhjaliku ohutushinnangu ettevalmistamisega, mille suhtes ideaaljuhul kohaldatakse rahvusvahelist vastastikust hindamist. Venemaa droonirünnaku tõttu sai kahjustada New Safe Confinement (NSC). Vaja on struktureeritud ja õigeaegset remondiprogrammi, et taastada NSC põhifunktsioonid, milleks on kaitsta keskkonda kiirguse eraldumise eest ning võimaldada hävitatud Chornobyli reaktori ohutut demonteerimist ja dekomisjoneerimist.

118 Praegu rahastatakse seda tuumaohutusalase rahvusvahelise koostöö Euroopa rahastamisvahendi (INSC) kaudu.

Vaja on 119 piisavaid Euratomi kaitsemeetmeid ja vastavat tehnoloogiat ning seda tuleks ressursside ja eelarveeraldiste üle peetavates aruteludes arvesse võtta.

mitmekesistamismeetmete, sealhulgas kõigi tulevaste uute meetmete lepingusätteid ja turvalisust, ehitama projekte, nagu kavandatavad uued üksused Hmelnõtskõi tuumaelektrijaamas, samuti kooskõlas Euroopa energiajulgeoleku strateegiaga120 y.

Lisaks tuleb vastavalt Euratomi asutamislepingule hinnata kõiki laienemisprotsessis osalevate riikide kokkuleppeid või lepinguid kolmandate isikutega, millest on teatatud enne ettenähtud tähtaega, et teha kindlaks, kas nende suhtes võidakse kohaldada varem kehtinud nõudeid. Vajaduse korral121 on vaja ka kolmepoolseid läbirääkimisi, et tagada uute liikmesriikide ühinemine üldiste kaitsemeetmete lepinguga INFCIRC/19 3 122 ja selle lisaprotokolliga (INFCIRC/193/Add.8). Muude laienemisprotsessis osalevate riikide kui Ukraina ühinemise mõju ELi poliitikale oleks märkimisväärselt väiksem, kuna need riigid ei ole tuumaenergiariigid (v.a Türgi, kes eeldatavasti hakkab lähitulevikus oma territooriumil käitama tuumaelektrijaama – Venemaa Rosatomi 99,2 % investeeringut – ja on teatanud kavatsusest laiendada oma tuumaparki) ning tekitavad peamiselt väiksemas koguses tööstus-, meditsiini- ja teadustegevuses tekkivaid radioaktiivseid jäätmeid (Serbias on kaks vana teadusreaktorit). Euroopa Komisjon peaks olema valmis abistama selliseid väikeseid inventuure omavaid riike koolitatud personali ja rahaliste vahendite puudumisega seotud probleemide lahendamisel.

Üleeuroopalised võrgud, infrastruktuur

Praegune geopoliitiline olukord on suurendanud vajadust tugevdada piiriülest energiataristut. Kuna EL eemaldub Venemaa gaasist ja fossiilkütustest üldiselt ning on seadnud endale ambitsioonikad CO2 heite vähendamise eesmärgid, on vaja märkimisväärseid investeeringuid energiataristusse, et integreerida kasvavad taastuvenergia kogused, toetada elektrifitseerimist ja võimaldada energia tõhusat liikumist.

Euroopa energiavõrgud seisavad silmitsi ebapiisava võrguvõimsusega, samuti taristu planeerimisega seotud probleemidega, viivitustega projektide rakendamisel ja turvalisusega. Vastuseks esitas komisjon **12310. detsembril 2025 Euroopa võrgupaketi,** mis koosneb ettepanekust vaadata läbi määrus üleeuroopalise energiataristu suuniste kohta (TEN-E määrus) ning ettepanekust kiirendada ja ühtlustada võrkude, taastuvate energiaallikate, salvestus- ja laadimisjaamade projektide loamenetlusi, muutes taastuvenergia direktiivi, elektrituru korraldust ja gaasidirektiivi.

Laienemise tõttu on TEN-E ja (praeguse) Euroopa ühendamise rahastu energiaharu rakendamiseks vaja lisavõimsust.

Piiriülesed energiaühendused on üliolulised, et arendada välja vastupidav, ühendatud ja turvaline energiasüsteem ning integreeritud energiaturg ELis ja mujal ning saavutada 2050. aastaks kliimaneutraalsus.

Uute riikide ühinemiseks on tõenäoliselt vaja hinnata piiriüleste vajaduste märkimisväärset suurenemist kõigis TEN-E protsessi taristukategooriates.124 Praegu on teatavad projektid kandidaatriikidega TEN-E raames juba rahastamiskõlblikud, kuid need piirduvad teatavate taristukategooriatega ja neid hinnatakse peamiselt, võttes arvesse kasu, mida EL saab

120 COM(2014) 330.

Euroopa Komisjoni (Euratomi nimel), Ukraina ja Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri (IAEA) 121 vahel.

122 EÜT L 51, 22.2.1978, lk 1.

123 COM(2025) 1005 final.

Vesiniku 124 puhul on kandidaatriikide taristuvajadusi eriti raske hinnata, arvestades vesinikuturu arengu varajast etappi kogu Euroopas. Ukrainas, Moldovas, Bosnias ja Hertsegoviinas, Serbias ja Põhja-Makedoonias võib vesinik siiski etendada rolli CO2 heite vähendamisel ja Venemaa fossiilenergia impordi järkjärgulisel lõpetamisel. Selleks et võimaldada vesiniku liikumist tootmispiirkondadest, kus on palju taastuvaid energiaallikaid, tarbimiskeskustesse, on vaja piiriülest taristut, sealhulgas salvestamist. Võttes arvesse Ukraina taastuvenergia potentsiaali ja olemasolevat maagaasitaristut, millel on kasutusotstarbe muutmise potentsiaal, peaks Ukrainast saama üks peamisi ELi vesinikutarnijaid, nagu on muu hulgas kindlaks määratud teises ühishuviprojektide ja vastastikust huvi pakkuvate projektide loetelus.

üksinda.125 Laienemisprotsessis osalevate riikide andmete kättesaadavus on TEN-E sujuva rakendamise tagamisel otsustava tähtsusega.

Lisaks täiendava toetuse vajadusele esineb praegu lünki piiriülese taastuvenergia projektide kvalifitseerumiskriteeriumides. Taastuvenergia direktiivis on sätestatud nõuded koostööle kolmandate riikidega, näiteks füüsilise ühenduse olemasolu osalevate riikide vahel ja kohaldamisala, mis piirdub elektriprojektidega.

Eelarveaspektid

Üldiselt eeldatakse, et laienemisest tulenevad rahalise toetuse vajadused energiasektoris suurenevad märkimisväärselt. See on suuresti tingitud lünkadest laienemisprotsessis osalevate riikide õigus- ja reguleerivas raamistikus – hoolimata märkimisväärsetest edusammudest õigusaktide vastavusse viimisel eelkõige tänu energiaühendusele – ning ebapiisavalt väljaarendatud taristust, samuti nende piiratud haldussuutlikkusest ELi energiaalaste õigusaktide rakendamisel ja jõustamisel, taastuvenergia tootmise arengutasemest ja energiatõhususe parandamise meetmete tasemest. Ühinemisel muutuksid laienemisprotsessis osalevad riigid liikmesriikidena riikliku ja piirkondliku partnerluse kavade raames rahastamiskõlblikeks, kusjuures nende eraldised määratakse kindlaks vastavalt kohaldatavale eraldamismetoodikale ja -parameetritele, sealhulgas majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse ning vähem arenenud piirkondadega seotud näitajatele. Toetust võiks anda ka sihtotstarbelistest rahastamisvahenditest piiriüleste taristuprojektide jaoks. Energia rahastamine ELi tulevase laienemise kontekstis võib tekitada teatavaid probleeme.

Eeldatakse, et kui laienemisprotsessis osalevad riigid ühinevad ELiga, võib vaja minna oluliselt suuremaid rahalisi vahendeid, et asjakohaselt rahuldada kõik TEN-E protsessi raames kindlaks tehtud energiataristuvajadused, toetades energiaturu arengut ja integreerimist kogu laienevas ELis. Suuremal arvul projektidel, mis taotlevad ELi rahalist toetust Euroopa ühendamise rahastu energiaharu raames, oleks tugev mõju vahendi eelarvele.

ELi suure energia- ja Euratomi eeskirjade **kogumi ülevõtmine** ja **rakendamine** nõuaks laienemisprotsessis osalevates riikides märkimisväärseid ressursse ja haldussuutlikkust, sealhulgas näiteks turujärelevalvet ökodisaini ja energiamärgistuse eeskirjade rakendamisel. Kuid isegi õigusaktide puhul, mis on EL 27 jaoks juba ambitsioonikad (nt hoonete energiatõhususe direktiiv), **ei tooks laienemine kaasa vajadust vaadata läbi ELi eeskirjad ja poliitika.** Rakendusetapis võib olla vaja ELi tasandi (ja eelkõige komisjoni) toetust, muu hulgas tarbijate mõjuvõimu piiratud üldise taseme ning jaemüügituru ebapiisava arengu ja läbipaistvuse tõttu.

Ressursivajadused komisjonis tulenevad liikmesriikide suuremast arvust, vajadusest laiendatud järelevalve ja jõustamise järele ning suuremast osalemisest olemasolevates võrgustikes ja rühmades. Reguleerivad asutused seisavad silmitsi suurema töökoormusega, mis võib põhjustada viivitusi või põhiülesannete täitmise peatamist, kui edasine ratsionaliseerimine ei ole realistlik. Eelkõige võib mõju ELi Energeetikasektorit Reguleerivate Asutuste Koostööameti (ACER) ressurssidele olla märkimisväärne sellistes valdkondades nagu energia hulgimüügituru terviklikkuse ja läbipaistvuse määrus ning muud ülesanded, millest mõnda täidab praegu energiaühendus.

Oluline on märkida, et laienemisega seotud energiaprojektid, olgu need siis taristu,

125 Võttes arvesse ELi ning EMP ja energiaühenduse riikide energiaturgude integreerimise majanduslikku ja strateegilist tähtsust, tehti võrkude paketi raames esitatud läbivaadatud TEN-E määruse ettepanekus (COM/2025/1006) ettepanek võtta ERK kandidaatprojektide hindamisel arvesse kasu ja kulusid, mida piiriülene taristu toob kaasa kolmandale riigile, kui see puudutab energiaühendust või EMPd. See tähendab, et tehakse ettepanek võtta arvesse piiriülestest projektidest saadavat kasu nii liidule kui ka EMP riigile või energiaühenduse lepinguosalisele.

energiatõhusus või hoonete energiatõhusus või energiajulgeolekuga seotud uuendused, hõlmavad sageli suuri algkulusid, kohandatud lahendusi ja standardimise puudumist. Seega võivad traditsioonilised rahastamismudelid olla puudulikud, mistõttu on vaja välja töötada keerukamad lähenemisviisid, nagu avaliku ja erasektori partnerlused ning ühisrahastamine. Investorite riskikartlikkus ja regulatiivne ebakindlus koos selliste rahapoliitiliste riskidega nagu valuuta volatiilsus ja inflatsioon muudavad rahastamise veelgi keerulisemaks.

4.2.2. Reformisuunised

Võttes arvesse eespool nimetatud puudujääke ja riske, võib kaaluda järgmisi reformisuuniseid:

- **Energiaga seotud kliimaeesmärgid**

Selleks et hõlbustada kandidaatriikide ühinemist enne 2030. aastat, säilitades samal ajal liidu ühised taastuvenergia ja energiatõhususe eesmärgid 2030. aasta raamistiku ülejäänud ajaks, võiks uued liikmesriigid vabastada sellesse panustamisest, olles samal ajal sunnitud saavutama *ajutised* riiklikud eesmärgid, mis sätestatakse ühinemislepingus nende riiklikus energia- ja kliimakavas juba kindlaks määratud tasemete alusel ja kooskõlas energiaühenduse 2030. aasta raamistikuga. Selliste *ajutiste* eesmärkide eesmärk oleks valmistada ette uue liikmesriigi integreerimine liidu 2030. aasta järgsesse raamistikku.

2040. aasta perspektiivis peaks ettevalmistav modelleerimine ja vajaduse korral selle aluseks olev mõjuhinnang osana aruteludest 2040. aasta kasvuhoonegaaside netoheite vähendamise raamistiku üle ja tulenevalt Euroopa kliimamääruse muutmisest, et kehtestada õiguslikult siduv 2040. aasta eesmärk vähendada kasvuhoonegaaside netoheidet 90 % võrreldes 1990. aasta tasemega, hõlmama laienemisprotsessis osalevate riikide võimaliku ühinemise mõju. Lisaks nõuab uute liikmesriikide ühinemine, et komisjon lisaks need riigid peamiste eesmärkide saavutamiseks vajalike investeeringute prognoosidesse nii pakkumise kui ka nõudluse poolel. Investeerimispuudujääki tuleb samuti vastavalt ajakohastada.

Vajalikuks võib osutuda ka eesmärkide tasakaalustamine ühinemisel. Uued liikmesriigid peavad seda kajastama oma riiklikes energia- ja kliimakavades, mis tuleb esitada õigeaegselt vastavalt energialiidu ja kliimameetmete juhtimist käsitlevale määrusele.

- **Varustuskindlus**

ELil võib olla vaja **anda laienemisprotsessis osalevatele riikidele tehnilist abi,** et aidata neil ELi *õigustikku* integreerida. Eelkõige tähendaks see riikide toetamist nende gaasiga seotud riskide hindamisel, ennetavate tegevuskavade ja hädaolukorra lahendamise kavade koostamisel. Selline abi on juba alanud Ukraina ja Moldova puhul, kus komisjon on aidanud neil riikidel modelleerida oma gaasiga seotud riskihindamist.

EL peab energiaühenduse toel ja koostöös laienemisprotsessis osalevate riikide pädevate asutustega jälgima varustuskindluse olukorda nendes riikides. Selline järelevalve on teataval määral juba kehtestatud selliste riikide puhul nagu Moldova ja Ukraina. Kuna laienemine võib suurendada survet impordile ja transiiditaristule, võib osutuda vajalikuks tagada, et nende riikide gaasitaristu on piisavalt ühendatud ELi gaasisüsteemiga, et mitte tekitada kitsaskohti.

- Elektri- ja gaasiturud

EL peaks **tagama energiaühenduse raamistiku alusel tugeva järelevalve juba enne laienemist.** Komisjon, keda toetab energiaühenduse sekretariaat, peab hindama kehtiva õigusraamistiku rakendamist ning regulatiivsete ja konkurentsitingimuste täitmisel tehtud edusamme. Võttes arvesse energia siseturu tähtsust, peab komisjon pärast laienemist tagama hoolika järelevalve selle üle, kas uued liikmesriigid järgivad ELi *õigustikku,* ning käsitlema vajaduse korral ja vajaduse korral kõiki küsimusi rikkumiseelse haldusdialoogi ja

rikkumismenetluste kaudu. See võib nõuda komisjonilt lisavahendeid.

Samuti on oluline **anda uutele liikmesriikidele tehnilist abi** asjakohase õigusraamistiku väljatöötamiseks ja rakendamiseks ning tagada nende aktiivne osalemine siseturul, sealhulgas eraettevõtjate integreerimine gaasi- ja elektrituru olemasolevatesse struktuuridesse ning tulevikus vesiniku puhul. See hõlmab laienemisprotsessis osalevate riikide osalemist vaatlejatena olemasolevates elektri- ja gaasitaristu piiriülese toimimise platvormides ja protokollides. Elektri puhul võib olla vaja tugevdada turgude liitmise algoritmi, millega nähakse ette järgmise päeva ja päevasisesed kauplemisgraafikud, et tulla toime selle täiendava keerukusega.

- Üleeuroopalised võrgud

Tehniline abi ja suutlikkuse suurendamine TEN-E määruse rakendamiseks kogu ühinemisprotsessi vältel ja pärast seda võimaldaks laienemisprotsessis osalevatel riikidel TEN-E määrust rakendada. See aitab kõrvaldada olemasolevad lüngad andmete kättesaadavuses, kvaliteedis, oskustes ja vahetuses ning tagada, et tulevastes ELi liikmesriikides (nii praegustes kui ka uutes) saab valdkonnaülest taristut kavandada võrdsetel alustel. Seoses TEN-E protsessi ulatuse ja juhtimisega võib uute riikide ühinemine ELiga nõuda **TEN-E määruse** kohandamist, näiteks prioriteetsete energiataristukoridoride koosseisu ja nende liikmeskonna kohandamist.

- **Euratom ja tuumaenergia**

Mõnes valdkonnas, nagu radioaktiivsete jäätmete ja kasutatud tuumkütuse käitlemine, ning konkreetsete riikide puhul võib olla vajalik üleminekuperiood. EL võib vajada Ukraina abistamist sõjajärgse taastumise **rahastamisel.** Samuti võib olla vaja abistada teisi laienemisprotsessis osalevaid riike (kes ei tooda tuumaenergiat), et vähendada oskuste nappust tuumasektoris seoses tuumaohutuse/-julgeoleku/-kaitsemeetmetega ning luua asjakohane taristu radioaktiivsete jäätmete ja nende käitlemisega seotud probleemide tulemuslikuks lahendamiseks ning selle valdkonna nõuete täitmiseks.

4.3 Liikuvus ja transport

Usaldusväärsed transporditaristuühendused aitavad tuua majanduslikku kasu nii ELile kui ka laienemisprotsessis osalevatele riikidele juba enne ühinemist. See kasu tuleneb tugevama ja sujuvama majandusvahetuse hõlbustamisest. Nagu on juba näidatud vastusena Venemaa agressioonisõjale Ukraina vastu, on hästi toimivad transpordiühendused väga olulised, et tagada suurem majandusvahetus, millest saavad kasu nii EL kui ka laienemisprotsessis osalevad riigid, ning nende järkjärguline integreerimine ELi ühtsesse kontaktpunkti. 126 Laienemise kontekstis toovad tulevased liikmesriigid kaasa uue ja mitmekesise tegelikkuse, näiteks seoses liikuvussüsteemide korralduse, suutlikkuse ja toimimisega.

4.3.1 Laienemise mõju liikuvusele ja transpordipoliitikale

Liikuvust ja transporti käsitlevat ELi *õigustikku* ei ole vaja oluliselt muuta, et see oleks laienemiseks valmis, kuna poliitikat kohaldataks automaatselt uute liikmesriikide ja/või täiendavate transpordiettevõtjate suhtes. Seetõttu peetakse **ELi liikuvus- ja transpordipoliitika raamistikku üldiselt laienemiseks sobivaks. Siiski eeldatakse,** et laienemisel on **märkimisväärne mõju nende poliitikavaldkondade rakendamise toetusmehhanismidele,** näiteks taristu ehitamise ja ajakohastamise ning haldussuutlikkuse rahastamisvoogudele. Erilist tähelepanu tuleb pöörata piiriüleste lõikude kooskõlastatud rakendamisele ELi liikmesriikide ja laienemisprotsessis osalevate riikide vahel, nagu see on seni tagatud Euroopa ühendamise

126 Lisateave: https://transport.ec.europa.eu/ukraine/eu-ukraine-solidarity-lanes_et.

rahastu kaudu.

Lisaks õigusraamistikule võib oodata peamist mõju ELi turutoimingutele ning maantee- ja raudteetranspordi sektori ettevõtjatele, kus uutest liikmesriikidest pärit uued turuletulijad võivad praeguseid ELi ettevõtjaid ohustada. Need uued turuletulijad võivad jätkuvalt saada kasu soodsamast kohtlemisest oma koduturul, eriti kui ühinemisprotsessi osana peetakse läbirääkimisi üleminekuperioodide üle.

TEN-T poliitika ja transporditaristu

ELi transporditaristu planeerimise poliitika põhineb määrusel (EL) 2024/1679 (edaspidi „TEN-T määrus"), milles on sätestatud võrk ja **Euroopa transpordikoridorid ning nõuded,** millele taristu peab vastama 2030., 2040. ja 2050. aastaks. Mitut Euroopa transpordikoridori laiendati Lääne-Balkanile, Moldovale ja Ukrainale, seega on need juba osa üleeuroopalise transpordivõrgu (TEN-T) juhtimissüsteemist.

Kõrgetasemeliste lepingute allkirjastamisega kohustusid Ukraina, Moldova ja Lääne-Balkani riigid rakendama oma territooriumil soovituslikku TEN-T võrku. Kuid isegi juhul, kui Euroopa ühendamise rahastust toetatavad käimasolevad ja küpsed projektid viiakse täielikult ja õigeaegselt ellu, 127 ei saavutata hinnangute kohaselt põhivõrgustiku lõpuleviimise 2030. aasta tähtajast täielikku kinnipidamist, võttes arvesse mitme taristukomponendi praegust olukorda ja ELi standardite saavutamiseks vajalikke märkimisväärseid investeeringuid.

Üldiselt on TEN-T nõuete rakendamine riigiti erinev. Näiteks Moldova ja Albaania raudtee elektrifitseerimise määr on 0 %, samas kui Bosnias ja Hertsegoviinas ning Montenegros on see 70–90 %. Kuna Ukraina ja Moldova kasutavad oma raudteevõrgus laia rööpmelaiust, nõuaks see suuri investeeringuid, et muuta see standardseks Euroopa rööpmelaiuseks ja tagada koostalitlusvõime ELiga, mis on hinnanguliselt128 kokku ligikaudu 15 miljardit eurot, sealhulgas ligikaudu 3,5 miljardit eurot prioriteetsete piiriüleste koridoride jaoks järgmisel rahastamisperioodil. Laienemisprotsessis osalevate riikide teedevõrk seisab silmitsi hooldusprobleemidega ning nõuab võrgu põhjalikku ajakohastamist ja ümberkujundamist.

Komisjon on oma ELi Musta mere strateegias teatanud, et **transpordikoridorid on osa tulevasest ühenduvuse tegevuskavast,** mis ühendab Lõuna-Kaukaasia kaudu Euroopat Kesk-Aasiaga. Tegevuskava rakendatakse kooskõlas ELi üleeuroopalise transpordivõrgu määrusega ning partnerluse kaudu osalevate riikide ja piirkondadega.

Sõjaväeline liikuvus

Võttes arvesse praegust geopoliitilist olukorda, võib laienemine märkimisväärselt mõjutada ELi sõjaväelise liikuvuse kavasid. ELi sõjaline võrgustik ja prioriteetsed sõjaväelise liikuvuse koridorid hõlmavad kogu ELi territooriumi, asjaomased nõukogu otsused tuleks läbi vaadata, et need hõlmaksid uusi liikmesriike pärast laienemist. Erinevalt TEN-T võrgust ja Euroopa transpordikoridoridest ei ole laienemisprotsessis osalevates riikides soovituslikku sõjalist võrku ega prioriteetseid sõjaväelise liikuvuse koridore. EL on juba kindlaks määranud, et sõjaväelise liikuvuse ja kahesuguse kasutusega taristu parandamine Musta mere piirkonnas on ELi julgeoleku ning Ukraina julgeoleku ja ülesehitamise peamine prioriteet. Selleks arendatakse ja ajakohastatakse ideaaljuhul ka naabruses asuvatesse kolmandatesse riikidesse laienevaid Euroopa transpordikoridore kahesuguseks kasutuseks, st tsiviil- ja sõjaliseks kasutuseks. Musta mere strateegias osutatakse vajadusele kiiresti ajakohastada kahesuguse kasutusega transporditaristut olemasolevas sõjaväelise liikuvuse võrgustikus ning sellele, kui olulised on ELi Musta mere ja ELi Doonau sadamad pardaleminekuks ja pardalt lahkumiseks ning raudtee-

127 TEN-T põhivõrk hõlmab kõige olulisemaid ühendusi suurlinnade ja transpordisõlmede vahel ning see peab valmima 2030. aastaks. Laiendatud põhivõrk tuleb välja ehitada kümme aastat hiljem, 2040. aastal. Üldvõrk ühendab kõik ELi piirkonnad põhivõrguga ja peab valmima 2050. aastaks.
128Ukraina ja Moldova raudteesüsteemide ELi integratsiooni strateegia, juuli 2023.

ja maanteetaristu ühendamine.

Komisjon esitas 2025. aasta novembris **sõjaväelise liikuvuse paketi,** mille eesmärk on luua 2027. aastaks kogu ELi hõlmav sõjaväelise liikuvuse ala, tuues ELi sammu võrra lähemale nn sõjalisele Schengeni alale. Paketi üks osa on sõjaväelist liikuvust käsitleva määruse ettepanek, millega kehtestatakse ELi tasandil ühtlustatud eeskirjad ja selged menetlused sõjaväelise piiriülese liikumise jaoks. Sujuva sõjalise liikumise huvides oma territooriumile ja sealt välja peaksid laienemisprotsessis osalevad riigid valmistuma oma õigusaktide vastavusse viimiseks nende tulevaste ELi eeskirjadega.129

Tuleks kavandada varajane operatiivkoostöö, et tagada riiklike õigusraamistike ja kahesuguse kasutusega transporditaristu planeerimise täielik kooskõla tulevaste ELi standarditega, eelkõige Musta mere piirkonna elutähtsates koridorides. Idapoolsete piirialade julgeoleku oluline element on Ukraina ja Moldova raudteesüsteemide integreerimine ELi võrku, võttes kasutusele Euroopa standardse rööpmelaiuse, mis on oluline sõjaväelise liikuvuse ja majandusliku vastupanuvõime võimaldaja.

Säästev, arukas ja kaasav liikuvus

Üldiselt oleks laienemisel piiratud potentsiaalne mõju ELi **säästva ja aruka liikuvuse õigusraamistikule** (alternatiivkütuste taristu määrus, keskkonnasõbralike sõidukite direktiiv, intelligentsete transpordisüsteemide direktiiv).130 Õigusaktide rakendamine uutes liikmesriikides võib aga olla keeruline, arvestades säästva ja aruka liikuvuse rakendamise praegust suhteliselt madalat taset ning nende piiratud suutlikkust ja ressursse, mis toob kaasa ka vajaduse komisjonipoolse ulatusliku ja täpse järelevalve järele.

Euroopa rohelise kokkuleppe, eelkõige õigusaktide paketi „Eesmärk 55“ transpordi **CO2 heite vähendamist** käsitlevaid sätteid peetakse laienemiseks sobivaks, kuna neid kohaldatakse otse ettevõtjate suhtes. See on oluline algatust „ReFuelEU Aviation“ ja algatust „FuelEU Maritime“ käsitlevates määrustes sätestatud eesmärkide saavutamiseks (nt säästvate lennukikütuste osakaal, mida iga käitaja peab kasutama 2030. aastal ja pärast seda; laevanduses kasutatavate laevakütuste kasvuhoonegaaside heitemahukus). See toob üldiselt kasu olemasolevatele ELi ettevõtjatele, kui nende konkurendid uutest liikmesriikidest kohaldavad ELi eeskirju, kuna see tagab täielikult võrdsed tingimused.

Mitmeliigilises transpordis 131 on uue määrusega CountEmissions EU Regulatio n ette nähtud ühtlustatud raamistik, mis aitab transpordi- ja sõlmlennujaamadel kvantifitseerida reisijate- ja kaubaveo kasvuhoonegaaside heidet. Varajane kasutuselevõtt laienemisprotsessis osalevates riikides aitab suurendada koostalitlusvõimelist aruandlussuutlikkust transpordiahelates enne ühinemist.

Olulisem mõju võib avalduda ressursside kättesaadavuses, et rahuldada lisanõudlust (nt alternatiivkütuste ja nendega seotud taristu järele). Laienemisprotsessis osalevate riikide lennundus- ja merelaevastikud on suhteliselt väikesed võrreldes ELis juba tegutsevate laevastikega. Mõned peavad juba järgima kehtivaid ELi eeskirju, kui nad lendavad ELi sadamatesse/lennujaamadesse ja sealt tagasi. Laienemine laiendaks eeskirjade geograafilist

---

Sõjaväelise liikuvuse määruse 129 ettepanekus on sätestatud, et sõjaväelise liikuvuse transpordirühm võib vajaduse korral kutsuda koosolekutel vaatlejana osalema kooskõlas oma kodukorraga ning võttes nõuetekohaselt arvesse liidu ja selle liikmesriikide, Ukraina, Moldova ja Euroopa Majanduspiirkonna riikide julgeoleku- ja kaitsehuve.

130 Eelkõige saab otse kohaldada alternatiivkütuste taristu määruse kohaseid tankimis- ja laadimistaristu nõudeid. Kuigi uued liikmesriigid võiksid ühinemisläbirääkimiste raames pidada läbirääkimisi alternatiivkütuste taristu määruse rakendamise tempo üle, ei ole oodata mõju kehtivatele ELi õigusaktidele, sealhulgas ELi eesmärkidele, ega praegustele liikmesriikidele seoses alternatiivkütuste laadimis- ja tankimistaristuga, mida nad peaksid oma territooriumil kasutusele võtma.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2026. aasta 131 määrus (EL) 2026/1030, mis käsitleb transporditeenuste kasvuhoonegaaside heite arvestust.

kohaldamisala ja seega võivad nõuded mõjutada rohkem ettevõtjaid/marsruute. Alternatiivkütuste laadimis- ja tankimistaristu puhul võib ulatuslik vajadus investeeringute järele laienemisprotsessis osalevates riikides luua Euroopa ettevõtjatele täiendavaid võimalusi. Kuna taristu on ELi jaoks kriitilise tähtsusega vara, tuleks hoolikalt kaaluda kolmandate riikide operaatorite investeeringuid kooskõlas kohaldatavate ELi eeskirjadega.

Laienemine laiendaks ka ELi reisijate õigusi *käsitleva acquis'* kohaldamisala kõigile transpordiliikidele, sealhulgas piiratud liikumisvõimega isikutele ja puuetega inimestele, tuues kasu nii ELi kui ka läbirääkijariikide kodanikele.

ELi maismaatranspordipoliitika

Oodatav mõju **maismaatranspordi *õigustikule132 on*** piiratud, sest üldiselt on kehtiv õigusraamistik piisavalt tugev, et võtta arvesse uusi liikmesriike ilma konkreetsete kohandusteta. Mõju avalduks aga rahaliste vahendite ja inimressursside osas ELi tasandil (komisjon ja Euroopa Raudteeagentuur, ERA), et toetada ELi eeskirjade rakendamist ning riiklikke haldusasutusi ja jõustamisalaseid järelmeetmeid (vt mõju eelarvele). Uutest riikidest pärit uued turuletulijad võivad avaldada konkurentsisurvet maantee- ja vähemal määral ka raudteeturul. Sujuva ülemineku tagamiseks võib kaaluda turulepääsu konkreetse tähtajalise üleminekukorra väljatöötamist, tasakaalustades turu järkjärgulise integreerimise vajadusi, vastastikkust ja transpordi siseturu stabiilsust.

Maantee- ja raudteetranspordi valdkonnas on Lääne-Balkani riigid võtnud kohustuse võtta ELi *õigustik* täielikult vastu **transpordiühenduse asutamislepingu** raames (välja arvatud maanteeturule juurdepääsu eeskirjad). Selle tulemusena on need eeskirjad vahetult kohaldatavad uutes liikmesriikides, ilma et oleks vaja teha erikohandusi.

See hõlmab hiljuti vastu võetud määrust raudteetaristu kasutamise kohta133 ja pärast vastuvõtmist komisjoni esitatud reisijate paketti, mis hõlmab algatusi rongipiletite müügi ja mitmeliigilise transpordi broneerimise kohta ning rongireisijate õigusi käsitleva määruse muutmist.

Maanteetranspordi valdkonnas kohaldavad paljud laienemisprotsessis osalevad riigid juba mõningaid ELi eeskirju, kuna nad osalevad rahvusvahelistes lepingutes, nagu AETR (rahvusvahelisel autoveol töötava sõiduki meeskonna tööalase Euroopa kokkulepe). Samal ajal võib laienemine suurendada vajadust olemasolevate liikmesriikide jõustamispüüdluste järele (kontrollides kohaldatavate eeskirjade järgimist üksikute uute ettevõtjate poolt) ja komisjoni järele (nt lähetamisportaali haldamine, mis käsitleb sõidukijuhtide lähetamist käsitlevaid teateid). Eelkõige sõlmis EL Ukraina ja Moldovaga maanteetranspordilepingud, mida on pikendatud ja mis on märkimisväärselt hõlbustanud lepinguosaliste vahelist autokaubavedu.

Kõik laienemisprotsessis osalevad riigid teevad ELiga **liiklusohutuse** valdkonnas tihedat koostööd. Siiski on nad ELi standarditega võrreldes märkimisväärselt maha jäänud ja neil puudub täielikult võrreldav organisatsiooniline suutlikkus. Nende riikide liiklusohutuse parandamiseks on vaja ELi toetust, alustades Euroopa ja idapartnerluse ning Lääne-Balkani liiklusohutuse vaatluskeskustest, kuna nendes riikides on liiklussurmade arv miljoni elaniku kohta üldiselt suurem kui kõigis praegustes ELi liikmesriikides. Ajakohastatud ELi õigusnormid juhilubade kohta134 võeti ametlikult vastu 2025. aasta oktoobris. Selle olulise ajakohastamisega

raudteeturu korraldust käsitlevad 132 eeskirjad (ja raudteetaristu läbilaskevõimet käsitlevad tulevased eeskirjad); raudteeohutus; maanteetransport (kauba- ja reisijateveo turulepääsu eeskirjad, sotsiaaleeskirjad, teemaksud jne).

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2026. aasta 133 määrus (EL) 2026/1184, mis käsitleb raudteetaristu läbilaskevõime kasutamist ühtses Euroopa raudteepiirkonnas ning millega muudetakse direktiivi 2012/34/EL ja tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 913/2010.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. oktoobri 2025. aasta 134 direktiiv (EL) 2025/2205, mis käsitleb juhilubasid ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) 2018/1724 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2022/2561 ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv

tehakse liiklusohutuses ja lubade andmises mitu olulist muudatust, sealhulgas digitaalsed juhiload ja saatjaga sõitmine, ning seda tuleb täielikult kohaldada 2029. aasta novembriks.

Lennunduspoliitika

Praegust poliitikaraamistikku peetakse väga suures osas laienemiseks sobivaks. Laienemine avaldaks siiski märkimisväärset mõju vajalikele ressurssidele nii komisjonis, Euroopa Liidu Lennundusohutusametis (EASA) kui ka uute liikmesriikide toetusmehhanismides, kes peavad õigusraamistikku nõuetekohaselt kohaldama ja jõustama. Mõnel laienemisprotsessis osaleval riigil on juba EASAs vaatleja staatus ning EASA-le on vaja lisavahendeid korraliste kontrollide tegemiseks uutes liikmesriikides, et tagada ELi lennundusohutusalase *õigustiku* täielik rakendamine tema pädevuses ja riiklike ametiasutuste poolt. 2024. aastal kehtestati reformitud ühtse Euroopa taeva määrusega aeronavigatsiooniteenuseid osutavatele üksustele omandi- ja kontrollieeskirjad, mida tuleb laienemist silmas pidades hoolikalt hinnata. Majandusliku tulemuslikkuse kava ja tasude süsteem nõuavad ka lisavahendeid, kuna komisjon peab iga liikmesriigi jaoks heaks kiitma uue tulemuslikkuse kava.

ELi või EList inspireeritud eeskirjadel põhinev turuintegratsioon on alanud vastavalt kehtivatele ELi lennunduslepingutele kõigi asjaomaste riikidega. Eelkõige nähakse kuut Lääne-Balkani riiki hõlmava Euroopa ühise lennunduspiirkonna lepinguga ette nende riikide õigusnormide lähendamine ELi lennundusalastele õigusaktidele kõigis valdkondades ning see protsess on juba aastaid kestnud. Sarnased õigusnormide lähendamise protsessid on käimas ELi ning Moldova ja Ukraina vaheliste ühise lennunduspiirkonna lepingute raames. Turukorraldust ja järelevalvet ning rahvusvahelisi lennunduslepinguid tuleb veidi kohandada. Uued liikmesriigid peavad saama kolmandate riikidega sõlmitud kehtivate ELi tasandi kokkulepete osalisteks.

Mere- ja siseveetranspordipoliitika

Ohutuse seisukohast on peaaegu kõik laienemisprotsessis osalevad riigid (v.a Albaania ja Moldova) juba osa institutsioonilistest struktuuridest, nagu Rahvusvaheline Mereorganisatsioon ning sadamariigi kontrolli käsitlevad Pariisi ja Musta mere vastastikuse mõistmise memorandumid, ning kohaldavad seetõttu ülemaailmseid ohutuseeskirju, mis on ELi meresõiduohutuse *acquis'* alus.

Õigusraamistikku peetakse üldiselt laienemiseks sobivaks.

Kuigi Ukraina ja Moldova lipu all sõitvad laevad eemaldati hiljuti Pariisi memorandumi nn mustast nimekirjast, peavad mõlemad veeteede ametid võtma märkimisväärseid lisameetmeid, et sellele edule tugineda. See nõuab komisjonilt ja Euroopa Meresõiduohutuse Ametilt (EMSA) märkimisväärseid lisapingutusi, et toetada neid haldusasutusi suutlikkuse ja ohutusstandardite parandamisel. **Meretranspordipoliitikas** oleks vaja teha minimaalseid muudatusi. **Siseveeteedega seoses on mõned** laienemisprotsessis osalevad riigid rahvusvahelise jõekomisjoni liikmed (Serbia, Bosnia ja Hertsegoviina) ning osalevad juba vaatlejatena CESNI töörühmades (Serbia, Ukraina). Vastavusse viimine ELi *acquis'ga* (pargaste/laevade tehnilised standardid ning laevakaptenite ja -meeskonna tunnistused) on võimalik ilma suuremate kohandusteta.

Institutsioonilised aspektid

Laienemine võib mõjutada ELi seisukohtade kooskõlastamise kiirust rahvusvahelistes organisatsioonides (nt Rahvusvaheline Tsiviillennunduse Organisatsioon, Rahvusvaheline Mereorganisatsioon, Rahvusvaheliste Raudteevedude Valitsustevaheline Organisatsioon), kus mõnel juhul on nõutav nõukogu konsensus (ja artikli 218 lõike 9 kohaste menetluste puhul ühehäälsus). Mõnikord on seda praegustes liikmesriikides erinevate huvide tõttu juba praegu raske saavutada. Protsess võib muutuda keerukamaks, kui liikmesriike on rohkem. Lisaks võib

2006/126/EÜ ja komisjoni määrus (EL) nr 383/2012.

nõukogu otsuste tegemine sõjaväelise liikuvuse ja taristu kahese kasutamise aspektide kohta kuuluda ühehäälsuse nõude alla ning laienemine võib otsuste tegemist aeglustada.

Eelarveaspektid

Laienemine mõjutab eeldatavasti märkimisväärselt ELi toetust taristu rahastamisele. Peamiste transporditaristu projektide jätkuv rahastamine ELi tasandil (TEN-T raames) oleks kasulik praegustele ja tulevastele liikmesriikidele. **Euroopa ühendamise rahastu** transpordiprogrammi kaudu toetab EL juba projekte, mis aitavad arendada üleeuroopalist transpordivõrku, st piirialasid liikmesriikide ja laienemisprotsessis osalevate riikide vahel, peamiselt Ukrainas ja Moldovas, ning nende raudteevõrkude integreerimist ELi omaga. Sellist toetust täiendavad Ukraina rahastu ning Moldova Vabariigi reformi- ja kasvurahastu. Lääne-Balkani riikides on transporditaristule eraldatud märkimisväärseid ELi rahalisi vahendeid Lääne-Balkani investeerimisraamistiku kaudu, viimati täiendavate vahenditega reformi- ja kasvurahastust.

Võttes arvesse taristu olukorda laienemisprotsessis osalevates riikides, oleks ELi taristustandardite täitmiseks vaja märkimisväärseid ressursse (toetuste ja laenude kujul), mis ületavad praegu kättesaadavaid vahendeid. Kuigi piiriülene raudtee- ja maanteeühendus peaks jääma prioriteediks, nõuaks Euroopa rööpmelaiusega raudteede järkjärguline kasutuselevõtt Ukrainas ja Moldovas märkimisväärseid investeeringuid (praegu hinnanguliselt 3,5 miljardit eurot Ukraina Lvivi ja Koveli koridoride osadesse ning ettevalmistusetappidesse Kiievisse ja Chișinăusse Moldovas). Ukrainal on vaja rahalisi vahendeid ja tööjõudu TEN-Ts ja mujal asuva vananenud, kahjustatud ja hävinud transporditaristu ülesehitamiseks. Lisaks muutsid mõned ELi liikmesriigid Ukraina sõja tõttu TEN-T võrgu arendamisel oma prioriteete, keskendudes ida-lääne ühenduvusele ja sõjaväelisele liikuvusele. Taristuinvesteeringute prioriteetide muutmine on tekitanud täiendava investeerimispuudujäägi, mida on arvesse võetud järgmise mitmeaastase finantsraamistiku ettepanekus, et tagada jätkuv ELi tasandi toetus ja koordineeritud taristuprojektide haldamine kahe või enama riigi vahel, nagu on juba märgitud konkurentsivõime kompassis, koos piisava riikliku toetusega ELi nõutavate standardite täitmiseks kõigis liikmesriikides.

Neid probleeme arvesse võttes on vaja Euroopa ühendamise rahastu vahendeid suurendada, et kõrvaldada piiriülesed lüngad ja eelkõige integreerida raudteesüsteemid, mis on olulised ELi majandusliku vastupanuvõime ja julgeoleku jaoks.

Rahastamisel tuleks arvesse võtta ka vajadust ajakohastada transporditaristut ja ehitada uusi rajatisi (nt alternatiivkütuste taristu maanteede, raudteede, sadamate ja lennujaamade jaoks, sealhulgas tanklad ja laadimisjaamad), digitaliseerimispüüdlusi (Euroopa raudteeliikluse juhtimissüsteemi (ERTMS) ja Euroopa elektroonilise maksukogumisteenuse (EETS) kasutuselevõtt) ning parandada töötingimusi (nt ohutud ja turvalised parkimisalad).

Laiendatud transpordikoridoride rajamine sõltub ka ohutuse ja turvalisuse tagamise meetmetest. Musta mere strateegias on teatatud, et EL teeb tööd selle nimel, et Musta mere kaldad ja piirkond muutuks miinivabaks, tuginedes Bulgaaria, Rumeenia ja Türgi olemasolevale kolmepoolsele demineerimisalgatusele ja kooskõlastades seda.

Investeeringuid transpordi ja sellega seotud taristu keskkonnahoidlikumaks muutmisse ja digitaliseerimisse toetatakse järgmise mitmeaastase finantsraamistiku ettepanekute raames. ELi eelarvet võiks kasutada ka selleks, et aidata viia riiklik/piirkondlik/kohalik transporditaristu vastavusse ELi standarditega. Laienemise ettevalmistamisel on oluline võtta kasutusele rahastamisvahendid, et rahuldada transpordisektori olulisi vajadusi, sealhulgas välisvahendid (praeguse mitmeaastase finantsraamistiku raames hõlmab see ühinemiseelse abi rahastamisvahendit (IPA III), Moldova ja Lääne-Balkani reformi- ja kasvurahastut, Ukraina rahastut ning instrumendi „Globaalne Euroopa“ Euroopa sammast järgmise mitmeaastase finantsraamistiku raames). Võttes arvesse riikide piiratud suutlikkust neid märkimisväärseid võrguinvesteeringuid kõrgemate tariifide kaudu ära kasutada, võib osutuda vajalikuks

traditsioonilisi rahastamismudeleid täiendada. 2027. aasta järgse rahastamisraamistiku eesmärk peaks olema võimendada tsentraliseeritud vahendite, sihtotstarbeliste taastereservide ning avaliku ja erasektori partnerluste kombineeritud kombinatsiooni, et vähendada riske ja kiirendada nende strateegiliste rööpmelaiuse muutmise projektide elluviimist.

Transpordi CO2 heite vähendamiseks võib olla vaja ümber hinnata rakendamist toetav poliitika, mis on peamiselt suunatud taristu arendamise toetamisele ja tööstusettevõtjate toetamisele õiguslike nõuete täitmisel (nt alternatiivkütuste ostmine). Võimalikud muudatused võivad mõjutada muu hulgas innovatsioonifondi, Euroopa ühendamise rahastu alternatiivkütuste taristu rahastu, Euroopa kliimameetmete sotsiaalfondi või programmi „InvestEU“ raames kättesaadavaid vahendeid ja paindlikkust.

Sõjaväelise liikuvuse puhul tuleks kaaluda kahesuguse kasutusega transporditaristu ja mobiilsete vahendite rahastamist, et luua ühendatud ja turvaline sõjaväelise liikuvuse võrgustik ning tugevdada ELi suutlikkust, nagu komisjon pakkus välja mitmeaastase finantsraamistiku 2028–2034 paketis. Arvestades selliste projektide riikidevahelist tähtsust, tuleks kasutusele võtta keskselt hallatavad ELi rahalised vahendid.

Laienemine nõuaks ka uute liikmesriikide haldussuutlikkuse vajaduste arvessevõtmist, kuna võimalikel uutel toetusesaajatel on piiratud kogemused ELi vahendite ja toetuslepingute haldamisel ning nad võiksid saada täiendavat toetust projektide rakendamiseks ja sellega seotud järelevalveks nii ELi kui ka riiklikul tasandil. See võiks hõlmata toetust sujuvate ja koostalitlusvõimeliste TEN-T koridoride arendamise strateegiliste projektide sünkroniseeritud rakendamisele ning elektroonilise kaubaveoteabe (eFTI) keskuste ja Euroopa merenduse ühtsete kontaktpunktide arendamisele.

Komisjonis ja asjaomastes ELi ametites (ERA, EASA, EMSA) tuleneb vajadus suuremate vahendite järele reguleeritud üksuste suuremast reservist ning jõupingutustest, mida on vaja, et tagada eeskirjade nõuetekohane rakendamine ja jõustamine ning toetada suutlikkuse suurendamist uutes liikmesriikides, sealhulgas asjakohaste IT-süsteemide loomiseks.

4.3.2 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid

Kuigi **enamikku ELi transpordiõigustikku peetakse laienemiseks sobivaks,** on peamised lüngad seotud **toetuspoliitika raamistikuga** ja **taristu vastavuse tagamisega nõutavatele standarditele** (vt eelarveaspektid). Väiksema ulatusega muid lünki on võimalik tuvastada piiratud arvus õigusaktides, kus on vaja teha mõningaid kohandusi.

Lennunduspoliitikas oleks vaja täiendavalt selgitada sätteid, mis käsitlevad sõltumatute järelevalveasutuste sõltumatust vastavalt lennujaamatasude direktiivile ning teenindusaegade koordinaatorite toimimist ja otsustusprotsessi vastavalt teenindusaegade määrusele. Samuti peaks komisjon taotlema luba pidada uusi läbirääkimisi mõne olemasoleva lennutranspordilepingu üle, et lisada uued liikmesriigid. Selleks et uued liikmesriigid saaksid täita hiljuti ühtse Euroopa taeva määrusega 2024. aastal kehtestatud omandi- ja kontrollieeskirju, võib kaaluda üleminekuperioode. Samuti võib kehtestada üleminekukorra, et vältida kogu ELi hõlmavate tulemuseesmärkide läbivaatamist ülejäänud võrdlusperioodideks ning hõlbustada uute liikmesriikide integreerimist liidu aeronavigatsiooniteenuste ja võrgufunktsioonide tulemuslikkuse kavasse (tulemuslikkuse kava ja tasude süsteem), sõltuvalt uute liikmesriikide ühinemiskuupäevast. Hoolikalt tuleks käsitleda ka vajadust tagada piisavad vahendid, et tulla toime tulemuslikkuse kava ja tasude süsteemi rakendamisega. Piisavate vahendite kättesaadavus EASA-le on riskitegur ELi *õigustiku* tõhusal rakendamisel tulevastes uutes liikmesriikides, eelkõige seal, kus laienemisprotsessis osalevatel riikidel on märkimisväärne lennundustööstus.

Merenduspoliitikas ei ole konkreetseid õiguslikke lünki kindlaks tehtud, samas kui **siseveetranspordi** puhul näivad need piirduvat vajadusega ajakohastada geograafiliselt

tsoonideks jaotatud ELi veeteede loetelu.

Seoses logistika ja **transpordidokumentide digiteerimisega** võib olla vaja teha muudatusi, eelkõige selleks, et komisjon saaks kohandada elektroonilise kaubaveoteabe (eFTI) ja Euroopa merenduse ühtsete kontaktpunktide keskkonna andmestuid.

Kuigi **maismaatranspordi poliitikas** ei ole konkreetseid regulatiivseid lünki kindlaks tehtud, võivad uutest liikmesriikidest pärit uued turuletulijad konkurentsisurvet suurendada. Ühinemislepingutes võib olla vaja kavandada üleminekuperioode ja/või kaitsemehhanisme, näiteks kabotaaži käsitlevaid üleminekumeetmeid, et hallata konkurentsisurvet turgu valitsevatele ettevõtjatele, tagades samal ajal uute liikmesriikide ettevõtjate järkjärgulise integreerimise ühtsele turule.

Olulisemad lüngad on seotud ressursside kättesaadavusega riiklikes haldusasutustes.

4.3.3 Reformisuunised

Suuremaid reforme ei tundu olevat vaja, vaid pigem eespool lünki käsitlevas osas loetletud regulatiivseid kohandusi.

4.4 Keskkonnapoliitika

ELi keskkonnaalased õigusaktid on koostatud selleks, et käsitleda nii ülemaailmseid probleeme kui ka liikmesriikide erinevaid vajadusi. Ülemaailmse liidrina keskkonnaseisundi halvenemisega tegelemisel töötab EL välja poliitika, mis tugineb teadusele ja on kooskõlas mitmepoolsete keskkonnalepingutega, tagades, et tema poliitika aitab saavutada ülemaailmseid kestlikkuseesmärke.

Samal ajal tunnistab EL, et keskkonnatingimused on liikmesriigiti erinevad, mis võimaldab kohandatud rakendamist. Paindlikud raamistikud, nagu Euroopa roheline kokkulepe, programm LIFE (ELi keskkonna- ja kliimameetmete rahastamisvahend) ja ühtekuuluvuspoliitika fondid, toetavad liikmesriike nende erinevas majanduslikus ja keskkonnaalases kontekstis. See lähenemisviis tasakaalustab ambitsioonikad eesmärgid poliitikaga, milles võetakse arvesse iga liikmesriigi ja ELi kui terviku ainulaadseid vajadusi.

4.4.1 Laienemise mõju keskkonnapoliitikale

Poliitiline mõju

EL tugineb ühtsetele keskkonnastandarditele, et tagada oma kodanikele võrdne elu- ja heaolustandard ning samal ajal võrdsed tingimused ühtsel turul ja selle poliitikas. Ühinemisel võib esineda lõhe praeguste ja uute liikmesriikide keskkonnakaitse tasemete vahel. See võib tekitada probleeme poliitika tõhusal jõustamisel ja turgude integreerimisel. Samuti võib see seada ebasoodsasse konkurentsiolukorda olemasolevad ELi ettevõtjad, kes seisavad silmitsi suuremate nõuete täitmisega seotud kuludega (nt investeeringud puhtamasse tehnoloogiasse, saastekontrolli, jäätmekäitlusse ja nõuete täitmise järelevalvesse). Nõrgemad keskkonnaeeskirjad või nende täitmise tagamine ühes või mitmes liikmesriigis võib viia selliste kaupade tootmiseni, mis ei vasta ELi kestlikkusstandarditele (näiteks suuremate heitkoguste või saastemahukate tootmisprotsesside tõttu). Kui need kaubad sisenevad ühtsele turule madalamate hindadega, võib see moonutada konkurentsi ja heidutada ELi ettevõtjaid tegemast keskkonnahoidlikke investeeringuid. Keskkonnaseisundi halvenemine (nt õhu- või veereostus) ühes või mitmes liikmesriigis võib mõjutada ühtset turgu. Näiteks võivad ühe riigi leebed eeskirjad põhjustada ELi naaberriikide piiriülest reostust, mis võib häirida ka kaubandussuhteid ja suurendada regulatiivseid vaidlusi.

Samal ajal on laienemisprotsessis osalevatel riikidel tohutud puutumatu loodusega alad, mis

aitaksid märkimisväärselt kaasa bioloogilisele mitmekesisusele ELis. Nende varade säilitamine ning samal ajal majanduslikult ja keskkonnaalaselt kestliku ülemineku arendamine ja juhtimine on suur väljakutse. Seoses keskkonnakaitsega ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) raames pakub laienemine ka võimalusi veelgi vähendada laienemisprotsessis osalevate riikide põllumajandussektori ökoloogilist jalajälge. Muude tegurite hulgas on see tingitud märkimisväärsetest erinevustest mõne laienemisprotsessis osaleva riigi ja ELi vahel sellistes valdkondades nagu pestitsiidide ja väetiste kasutamine ning puu- ja köögiviljade fütosanitaarstandardid.

ELi keskkonnaalased õigusaktid on üldiselt laienemiseks sobivad. Laienemine tooks ELile siiski kaasa suurema heterogeensuse.

Jäätmete ja ringmajanduse valdkonnas annab laienemine võimaluse suurendada ja tugevdada ringluspõhiste ja teiseste toorainete ühtset turgu. Samal ajal ei pruugi praegused laienemisprotsessis osalevad riigid ELiga ühinemise ajal täita ELi eesmärke olmejäätmete korduskasutamise ja ringlussevõtu, pakendijäätmete ringlussevõtu ning olmejäätmete prügilasse ladestamise vähendamise kohta.

Tööstussaaste valdkonnas on laienemisprotsessis osalevatel riikidel vaja märkimisväärseid investeeringuid ja aega, et tagada oma tööstusrajatiste vastavus asjakohastele ELi nõuetele, näiteks heitevähendustehnoloogiate paigaldamise või käitiste ajakohastamise kaudu.

Sama kehtib **asulareovee puhastamise,** vee- ja õhukvaliteedi seire ning vee- ja õhukvaliteedi parandamise meetmete kohta, mis sõltuvad suurel määral investeeringutest taristusse koos suutlikkusega säilitada nende jaamade majanduslik elujõulisus ja käitamine.

Kuna uute liikmesriikide suhtes hakatakse kohaldama ELi-siseseid **jäätmesaadetisi** käsitlevaid eeskirju, muutub jäätmete, sealhulgas ohtlike ja probleemsete jäätmete vedu uutesse135 liikmesriikidesse vanade liikmesriikidega võrreldes lihtsamaks, kui uutel liikmesriikidel on madalamad töötlemiskulud või kui puuduvad vahendid põletamise või prügilasse ladestamise ärahoidmiseks (nt maksud) või kui need ei ole nii tõhusad. Sarnast suundumust on täheldatud viimastel aastatel, mil Lääne-Euroopa liikmesriikidest on Kesk- ja Ida-Euroopa liikmesriikidesse veetud märkimisväärses koguses jäätmeid (eriti tsemendiahjudesse või jäätmetest energia tootmise tehastesse saadetavaid madala kvaliteediga jäätmeid). Lisaks on oluline vältida ka ohtu, et suureneb ebaseaduslike jäätmesaadetiste vedu tulevastesse liikmesriikidesse, kuna esialgu võib nende liikumine olla vähem kontrolli all, kui need riigid saavad ühtse turu osaks. Jäätmetega kaubitsemine on üks kõige tõsisemaid keskkonnaalase organiseeritud kuritegevuse vorme ja kuritegelikud võrgustikud on uute võimaluste ärakasutamisel paindlikud.

Eelarveaspektid

Keskkonnavaldkonna investeeringuid toetatakse peamiselt **ühtekuuluvuspoliitika** (nt jäätmed ja ringmajandus, vesi ja õhk) ning **ühise põllumajanduspoliitika** (bioloogiline mitmekesisus, pinnas ja metsad) kaudu. Nagu on tunnistatud ühtekuuluvuspoliitikat käsitlevas jaos, võivad uued liikmesriigid nõuda märkimisväärseid investeeringuid põhiteenustesse ja -taristusse, et kaotada nõuetele vastavuse lõhe ja kiirendada lähenemist ELi keskkonnastandarditele.

Lisaks, nagu on märgitud põllumajandust käsitlevas jaos, avaldaks laienemine survet ÜPP toetusele, sealhulgas üleminekule keskkonnasäästlikele tavadele. Praegu annab ühine põllumajanduspoliitika peamise panuse keskkonnakaitsesse põllumajanduses.

Kehtivates 135 eeskirjades eristatakse ELi-siseseid vedusid ja eksporti OECD-välistesse riikidesse. Eeskirjad, mis käsitlevad jäätmesaadetisi OECD-välistesse riikidesse, on palju rangemad: ohtlike ja probleemsete jäätmete (nagu segaolmejäätmed) eksport nendesse riikidesse on juba keelatud. Alates 2026./2027. aastast kehtestatakse uute normidega rangemad nõuded kõigi muude jäätmeliikide ekspordile. Kõik laienemisprotsessis osalevad riigid ei kuulu OECDsse ja seetõttu kohaldatakse nende suhtes neid rangeid eeskirju.

Programm **LIFE on** praegu ainus peamine sihtotstarbeline vahend, millega toetatakse ELi keskkonna-, kliima- ja energiapoliitika ning vastavate õigusaktide rakendamist. Ukraina, Moldova ja Põhja-Makedoonia on juba programmiga LIFE ühinenud ning Montenegro ja Serbia on väljendanud huvi sellega ühineda. Laienemine võib tekitada täiendavaid rahastamis- ja rakendamisvajadusi looduse ja bioloogilise mitmekesisuse valdkonnas. Need võivad muu hulgas tuleneda Natura 2000 võrgustiku laiendamisest, sellega seotud määramis-, majandamis-, taastamis- ja seirenõuetest ning vajadusest tugevdada kandidaatriikide haldus- ja rakendamissuutlikkust. Paljude Lääne-Balkani ökosüsteemide piiriülene olemus võib samuti nõuda tõhustatud piiriülest koostööd. Neid kaalutlusi võiks arvesse võtta asjaomaste ELi rahastamisvahendite tulevasel kavandamisel ja rakendamisel.

Lisaks juba nimetatud vajadustele jäätmete ja ringmajanduse, vee- ja tööstusreostuse valdkonnas seisavad uued liikmesriigid eeldatavasti silmitsi konkreetsete probleemidega asjakohase keskkonnapoliitika ja keskkonnaalaste õigusaktide rakendamisel, mis võivad olla tingitud piiratud juhtimissuutlikkusest, ressursside nappusest ning valitsuse ebapiisavast suutlikkusest teha järelevalvet ja tagada nõuete täitmine. Nende riskide maandamiseks enne ühinemist on kavas ühendada eelarveeraldised sihtotstarbelise tehnilise abi ja suutlikkuse suurendamisega, et toetada ELi keskkonna- ja kliimapoliitika rakendamist uutes liikmesriikides. See lähenemisviis on varem osutunud edukaks, näiteks Ukraina puhul Phoenixi algatuse raames, mille eesmärk on suurendada suutlikkust, et aidata linnu kvaliteetsel, kestlikul ja kaasaval viisil üles ehitada.136

Komisjoni ja Euroopa Keskkonnaameti (EEA) jaoks tooks laienemine kõigis keskkonnapoliitika valdkondades kaasa vajaduse ressursside järele, et tagada tõhus järelevalve, nõuete täitmise edendamine ja täitmise tagamine.

4.4.2 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid

Peamine puudujääk selles poliitikavaldkonnas on laienemisprotsessis osalevate riikide potentsiaalselt ebapiisav valmisolek ja ühinemiseelne toetus.

Need ohud on reaalsed, sest praegu on nende riikide keskkonnaprobleemid palju tõsisemad kui praegustel liikmesriikidel. Näiteks on Lääne-Balkani riikides söeküttel töötavate tööstuskäitiste ja kodumajapidamiste kütmise tõttu registreeritud mõned kõrgeimad õhusaaste tasemed Euroopas. See võib kahjustada käitajate ja käitiste tegelikku vastavust ELi eeskirjadele, minnes kaugemale lihtsalt siseriiklike õigusaktide vastavusse viimisest ELi *acquis'ga.* Kuigi EL on juba toetanud laienemisprotsessis osalevaid riike,137 kes investeerivad oma üleminekuriikidesse, võib olla vaja seda toetust pärast ühinemist jätkata ja vajaduse korral suurendada, et aidata neil riikidel rahuldada kulukaid taristuvajadusi, eelkõige jäätmekäitlus- ja veemajandussektoris ning energiasektoris, ning tagada, et nad suudavad kiiresti kõrvaldada kõik puudujäägid ELi standardite järgimisel.

Samal ajal võivad praegused lüngad laienemisprotsessis osalevate riikide haldussuutlikkuses, mis mõjutavad ka nende suutlikkust kasutada ühtekuuluvuspoliitika vahendeid, mõjutada suutlikkust teha nõuete täitmise tagamiseks vajalikke investeeringuid.

2023. 136 aastal käivitas uue Euroopa Bauhausi kogukond koos Ukraina partneritega (Ida linnapeade pakt, Ro3kvit, ReThink) Ukraina omavalitsuste suutlikkuse suurendamise programmi, et valmistuda sõjajärgseks ülesehitamiseks. Neid ja muid algatuse „Uus Euroopa Bauhaus" tegevusi Ukrainas edendati algatuse „Phoenix" kaudu, millega arendati välja ja anti Ukraina linnade käsutusse algatuse „Uus Euroopa Bauhaus" kogukonna tipptasemel eksperditeadmised taskukohase ja kestliku ülesehitamise valdkonnas. Samuti ühendab see Ukraina linnu ELi sarnaselt meelestatud linnadega, et vahetada kogemusi kliimaneutraalsuse ja suurema energiatõhususe suunas liikumisel. See hõlmab rahastamist programmi „Euroopa horisont" kliimaneutraalsete ja arukate linnade missioonist ning programmist LIFE.

137 Nt „Lääne-Balkani majandus- ja investeerimiskava".

4.4.3 Reformisuunised

Selle asemel, et poliitikat muuta, **peaks EL tugevdama ühinemiseelset toetust ja tagama selle järjepidevuse pärast ühinemist** kõigile laienemisprotsessis osalevatele riikidele ja kõigis keskkonnasektorites (valdkonnaülesed õigusaktid, õhu- ja veekvaliteet, jäätmekäitlus, keemia- ja tööstussaaste ning riskijuhtimine, müra jne). Allpool on esitatud mõned näited juba olemasolevatest **toetussüsteemidest:**

- **Jäätmete ja ringmajanduse valdkonnas on** ELi ambitsioonitaseme säilitamiseks väga oluline valmistada ette institutsioonilised, haldus- ja poliitikaraamistikud ning kindel strateegiline alus, mida täiendavad kulukad tegevuskavad/projektide registrid.
- **Tööstussaaste valdkonnas** tuleks ühinemiseelsete vahenditega toetada laienemisprotsessis osalevaid riike nende ettevalmistustes, et täita saastest puhastamise / tööstussaastega seotud nõudeid, eelkõige läbivaadatud tööstus- ja loomakasvatusheidete direktiivi, keskmise võimsusega põletusseadmete direktiivi ja Seveso III direktiivi nõudeid, nii et uute liikmesriikide tööstuskäitised vastaksid heite piirväärtustele ja parima võimaliku tehnika nõuetele, keskmise võimsusega põletusseadmete direktiivi piirväärtustele ja tööstusohutuse standarditele, näiteks paigaldades vajalikud heitevähendustehnoloogiad või ajakohastades käitisi. Samuti annab ühinemiseelne protsess laienemisprotsessis osalevatele riikidele võimaluse kehtestada asjakohased siseriiklikud õigusaktid ja institutsionaalne suutlikkus, et tagada nende vastavus õiguslikele nõuetele, alates hästi varustatud lube andvatest asutustest ja asjakohastest järelevalveraamistikest kuni üldsuse osalemise, läbipaistvuse, jõustamise ja hüvitamise nõueteni.
- **Nitraadidirektiivi** puhul on mõnel juhul vaja veekogude seire- ja kaitsesüsteemi oluliselt edasi arendada, et viia see vastavusse ELi standarditega, millega kaasneb komisjoni suurem järelevalve.

Ühinemislepingutesse võib laienemisprotsessis osalevate riikide taotluste alusel ja/või pärast komisjoni hinnangut olla vaja lisada üleminekumeetmed, millega antakse uutele liikmesriikidele lisaaega kohustuste täitmiseks ELi keskkonnaalase *õigustiku* teatavates valdkondades.

5. Ühtekuuluvus, põllumajandus ja maaelu areng, toit ja kalandus

5.1 Regionaal- ja ühtekuuluvuspoliitika

Nagu eelmiste laienemisvoorude puhul, mõjutab ka järgmine voor märkimisväärselt ühtekuuluvuspoliitikat. Sellega kaasneb vajadus tervikliku arutelu järele ühtekuuluvuspoliitika tulevase rolli ja toimimise üle suuremas ELis. Laienenud ELis138 on ühtekuuluvuspoliitikal keskne roll komisjoni laiemas lähenemis-, investeerimis- ja reformikavas, mille keskmes on piirkonnad. Aastateks 2028–2034 töötavad liikmesriigid välja riiklikud ja piirkondlikud partnerluskavad koos peamiste reformide ja investeeringutega, keskendudes ühistele prioriteetidele, sealhulgas majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse edendamisele. See aitab suurendada haldussuutlikkust, hästi toimivaid institutsioone ja usaldust. Uute liikmesriikide sujuvaks integreerimiseks ühtsele turule on vaja ühtekuuluvuspoliitikat. See on oluline mitte ainult selleks, et tagada nende suutlikkus ühtekuuluvuspoliitika vahenditest pärast ELiga ühinemist tõhusalt kasu saada, vaid veelgi enam selleks, et tagada laienemisest nii uutele kui ka praegustele liikmesriikidele tuleneva üldise kasu täielik realiseerumine.

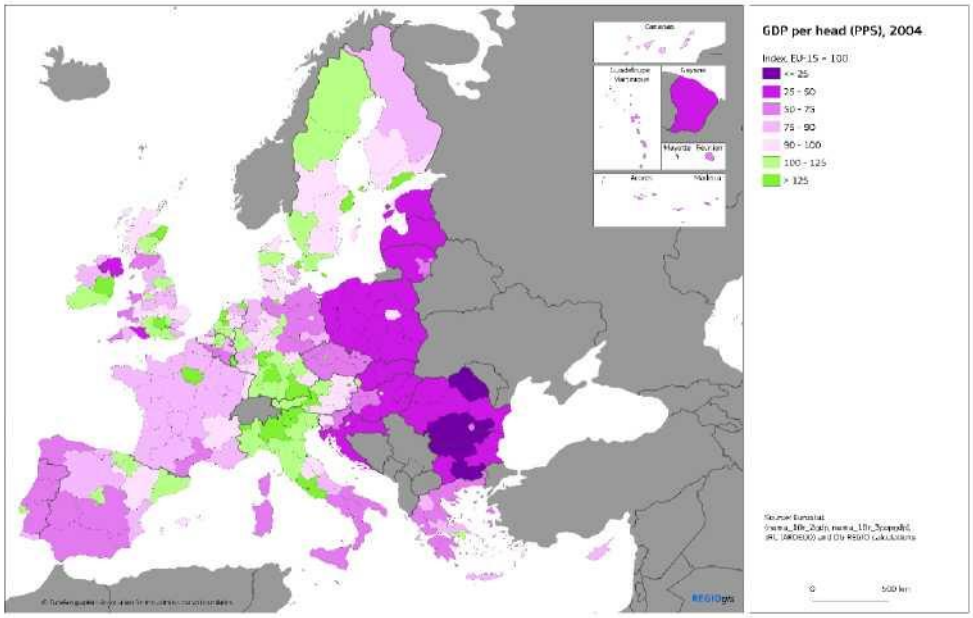
138 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku puhul: Euroopa Regionaalarengu Fond, Ühtekuuluvusfond, õiglase ülemineku fond ja õiglase ülemineku mehhanismi avaliku sektori laenurahastu.

5.1.1. Laienemise mõju ühtekuuluvuspoliitikale

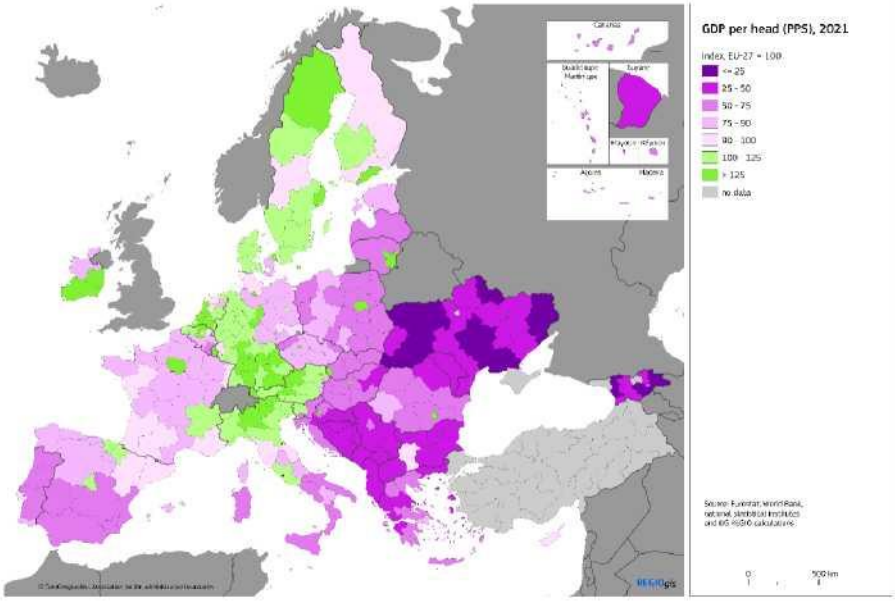
Mõne või kõigi laienemisprotsessis osalevate riikide ühinemine ELiga mõjutab ELi keskmist SKPd elaniku kohta ja võib seega oluliselt mõjutada ühtekuuluvuspoliitika vahendite eraldamist.139 Nagu on märgitud üheksandas ühtekuuluvusaruandes,140 ei erine erinevused olemasolevate liikmesriikide ja simulatio n-ga hõlmatud laienemisprotsessis osalevate riikide vahel oluliselt erinevustest, mida täheldati seoses 2004. aasta laienemisega, kui ELiga ühines kümme uut riiki (vt joonised).

Nende arvutuste 139 tegemiseks kasutati Eurostati andmeid EL 27 riikide ja nende laienemisprotsessis osalevate riikide kohta, mille kohta olid olemas piirkondlikud andmed. Bosnia ja Hertsegoviina, Gruusia, Moldova ja Ukraina piirkondliku SKP ja rahvastikunäitajate puhul kasutati riiklikke andmeallikaid. Nende riikide SKP teisendati ELi ostujõu standardiks, kasutades Maailmapanga andmeid ostujõu pariteedina (praegused rahvusvahelised dollarid) ja iga riigi SKP piirkondlikku osakaalu. Kõik andmed on 2021. aasta kohta ja neid vaadatakse korrapäraselt läbi.
Simulatsiooni kaasatud 140 riigid: Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Gruusia, Kosovo, Moldova, Montenegro, Põhja-Makedoonia, Serbia ja Ukraina.

1 ja 2 allpool) [141.]



Joonis 1. SKT elaniku kohta ELi ja laienemisprotsessis osalevate riikide



Joonis 2. SKP elaniku kohta ELi piirkondades ja kandidaatriikides 2021.

	Pindala suurenemine	Rahvastiku kasv	Kogu SKP kasv (ostujõu	SKP muutus elaniku kohta (ostujõu	Keskmine SKP elaniku kohta
EL 25/EL 15 (2004. aasta andmed -	22.2%	19.2%	9.7%	-8.0%	92.0
EL 27/EL 25 (2007. aasta andmed –	8.6%	6.1%	2.5%	-3.4%	96.6
EL36/EL27 (2021. aasta andmed –	21.8%	15.1%	4.8%	-8.9%	91.1

Märkus: ELi koondandmed esimeses kahes reas hõlmavad Ühendkuningriiki, samas kui EL36/EL27 koondandmed viimases reas ei hõlma Ühendkuningriiki.

Tõenäoliselt mõjutaks see aga ELi vähem arenenud piirkondi, mis on praeguse 75 % künnise lähedal. Tänu uuele, madalamale ELi keskmisele SKP-le inimese kohta on nende SKP elaniku kohta suhtelises arvestuses suurem. See mõjutaks mõne liikmesriigi vähem arenenud piirkondade elanikkonda ja võib-olla ka neile eraldatud vahendite taset.

Sotsiaal-majanduslikud erinevused suurenevad tõenäoliselt nii liikmesriikide vahel ühinemisel kui ka riikide sees. Varasemad laienemiskogemused näitavad, et ühinevates riikides kasvavad suured linnad, eelkõige pealinnad, kiiremini kui ELi keskmine, samal ajal kui äärepoolsemad või maapiirkonnad kasvavad üldiselt aeglasemalt, mis suurendab erinevusi riiklikul tasandil. Seetõttu on ühtekuuluvuspoliitika endiselt väga vajalik, kuna see on peamine vahend selliste erinevuste vähendamiseks.

Laienemisprotsessis osalevad riigid sõltuvad suurel määral söest ja muudest CO2-mahukatest energiaallikatest, mis kujutab endast märkimisväärset probleemi, kuna nad töötavad selle nimel, et viia oma siseriiklikud õigusaktid vastavusse ELi *acquis'* ja kliimaeesmärkidega. Nõuetele vastavuse saavutamiseks on vaja nende energiasüsteemid ja tööstussektorid põhjalikult ümber kujundada. See üleminek on eriti nõudlik piirkondadele, mis on juba majanduslikult ja sotsiaalselt haavatavad, **ning õiglase ülemineku tagamine on** oluline, et säilitada sotsiaalne ühtekuuluvus ja suurendada üldsuse toetust laiemale reformiprotsessile.

Juba praegu toetab EL Interregi programmide kaudu aktiivselt **piiriülest, riikidevahelist ja piirkondadevahelist koostööd** liikmesriikide ja piirnevate laienemisprotsessis osalevate riikide vahel. Mõne programmi olemus ja rahastamine muutub ühinemisel (piiriülesed programmid muutuvad ELi-sisesteks ja rahastamine toimub üksnes ELi-sisestelt eelarveridadelt).

Seos reformidega

Viimasel kahel programmitöö perioodil on EL keskendunud ühtekuuluvuspoliitika tõhustamisele, eelkõige investeeringute ja reformide tugevamate ja struktuursemate seoste kaudu. Need seosed ja mehhanismid on loonud tugeva aluse ühtekuuluvuspoliitika investeeringute täielikuks integreerimiseks riiklikesse ja piirkondlikesse poliitikaraamistikesse ja õigusaktidesse. Samuti on tugevdatud projektide rahalist jätkusuutlikkust, näiteks põhjaliku transpordiplaneerimise ning teadus- ja innovatsioonitaristusse tehtavate investeeringute eelarvestamise ja prioriseerimise mitmeaastaste kavade kaudu. Need mehhanismid on käivitanud poliitilised reformid – näiteks tervishoiusektoris ja riigihangetes – ning andnud asjakohaseid riigipõhiseid soovitusi. Need tagasid otsese seose ühtekuuluvuspoliitika investeeringute ja ELi tasandi poliitika vahel. Need aitasid kaasa ELi õigusaktide ülevõtmisele ja rakendamisele ning aitasid kõrvaldada ELis investeerimistõkkeid.

Lisaks on komisjon ja liikmesriigid kavandanud ühtekuuluvuspoliitika investeeringuid ühiselt, tuginedes Euroopa poolaasta raames tehtud põhjalikele sotsiaal-majanduslikele analüüsidele. Jätkuvalt kavandatakse riiklikke ja piirkondlikke partnerluskavasid aastateks 2028–2034, et reageerida probleemidele, mis on kindlaks tehtud Euroopa poolaasta protsessis ja riigipõhistes soovitustes ning muudes komisjoni poolt vastu võetud peamistes poliitikadokumentides, kajastades samal ajal ka üksikute riikide ja piirkondade ainulaadseid vajadusi.

Haldussuutlikkus

Enamikul laienemisprotsessis osalevatel riikidel on regionaalarengu valdkonnas piiratud kogemused ja nad peavad arendama oma haldussuutlikkust struktuurifondide vahendite haldamiseks. Institutsioonide kvaliteet – sealhulgas õigusriigi põhimõtte austamine ja haldussuutlikkus – on avaliku ja erasektori investeeringute tasuvuse seisukohast otsustava tähtsusega. Valitsemise kvaliteedi ja ühtekuuluvuspoliitika investeeringute mõju vahel on tugev seos. Juhtimise kvaliteedi parandamine riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil võib suurendada riikliku ja Euroopa tasandi poliitika ja investeeringute tõhusust. Peamine lünk, mis on tuvastatud seoses ühtekuuluvuspoliitika rakendamisega laienenud ELis, on seotud

suutlikkusega hallata märkimisväärseid summasid ühtekuuluvuspoliitika vahenditest (või selle puudumisega) nõutaval õiguslikul tasemel. Kogemused on näidanud, et vahendite tõhusa haldamise suutlikkuse omandamine võtab aega.

Mõnes laienemisprotsessis osalevas riigis (Montenegro, Albaania, Põhja-Makedoonia, Moldova) ei ole piirkondlikke haldusüksusi. Eeldatakse, et nendes riikides hõlmab ühtekuuluvuspoliitika juhtimine peamiselt riiklikku tasandit ja nõuab valitsuse funktsioonide olulist tugevdamist fondihalduse kõigis aspektides. Serbia ning Bosnia ja Hertsegoviina on suuremad ja neil on selged piirkondlikud lõhed. Ukraina on ülekaalukalt suurim ja töötab praegu välja regionaalarengu õigusraamistikku, kuigi rakendamiskogemused on väga piiratud ja suutlikkus väiksem.

Riiklikes süsteemides, mis on olulised avaliku sektori kulutuste korrektsuse ning nõutava kindlustaseme ja nõuetele vastavuse tagamiseks (hanked, riigiabi, usaldusväärne finantsjuhtimine), on puudusi (tulemuslikkus õigusriigi põhimõtte järgimisel, läbipaistvus ja korruptsiooniriskid). Kui neid lünki nõuetekohaselt ei kõrvaldata, mõjutavad need nii rakendusasutusi kui ka toetusesaajaid, kuid laienemine mõjutaks ka ELi laiemalt. Seetõttu on eriti oluline võtta meetmeid avaliku halduse tugevdamiseks ja suutlikkuse suurendamiseks, et parandada juhtimist kõigil tasanditel. See on mitmeaastase finantsraamistiku 2028–2034 paketi ettepanekute üks peamisi eesmärke.

Territoriaalse ja piirkondadevahelise koostöö probleemid

Ühinemisel tekivad **uued välispiirid.** Mõned neist tekitavad uusi koostööprobleeme. Piirid Venemaa ja Valgevenega põhjustavad jätkuvalt raskusi ja seda palju suuremal territooriumil. Uute liikmesriikide välispiiridel tuleks luua täiendavaid välisprogramme. Lääne-Balkani riikide vaheliste piiride puhul võib olla vaja Interregi kohaldamisala kohandada, et maksimaalselt toetada leppimist hiljuti pingetest ja konfliktidest mõjutatud territooriumidel.

Praegused **Interregi** koostööpartnerlused peavad läbima märkimisväärseid muutusi. Eelkõige tekib vajadus luua uusi programme uute liikmesriikidega (umbes 10 uut programmi). Samal ajal lähevad mõned olemasolevad Interregi programmid välispiiridel tehtavalt koostöölt üle sisepiiridel tehtava koostöö programmidele, millel on ulatuslik eelarveline, operatiivne ja geopoliitiline mõju.

5.1.2. Poliitikalüngad ja rakendamisriskid

Laienemisprotsessis osalevad riigid võivad praeguste liikmesriikidega võrreldes seista silmitsi erinevate arenguprobleemidega. Järjestikuste programmitöö perioodide jooksul on ühtekuuluvuspoliitika raames toimuv rahastamine järk-järgult eemaldunud põhitaristu investeeringutest ja on nüüd paremini kooskõlas ELi eesmärkidega. Kuigi prioriteetsed poliitikavaldkonnad (nt konkurentsivõime, CO2 heite vähendamine, keskkonnakaitse, digiüleminek ja sotsiaalne ühtekuuluvus), mis suunavad järgmisel programmitöö perioodil investeeringuid ja reforme, puudutavad nii praeguseid liikmesriike kui ka laienemisprotsessis osalevaid riike, võivad uued liikmesriigid nõuda ka investeeringuid põhiteenustesse ja -taristusse, et kiirendada lähenemist ja integratsiooniprotsessi. Vajalike reformide ja investeeringute vahel õige tasakaalu leidmine on tõenäoliselt keeruline.

Peamine lünk, mis on tuvastatud seoses ühtekuuluvuspoliitika rakendamisega laienenud ELis, on seotud laienemisprotsessis osalevate riikide **puuduliku haldussuutlikkusega** kavandada ja rakendada iga riigi kohta kava, mis hõlmab peamisi reforme ja investeeringuid täielikus partnerluses riiklike, piirkondlike ja kohalike ametiasutustega. Suutlikkus **viia ellu valdkondlikke poliitikareforme** mitmesugustel teemadel osutub samuti keeruliseks. Samuti on ebaselge, kas kõigil uutel liikmesriikidel oleks fiskaalvõimekus **ELi toetatavate investeeringute kaasrahastamiseks** vajalike summade mobiliseerimiseks.

Praegune **ühinemiseelne toetus** ei ole oma eripära tõttu kooskõlas eelarve jagatud täitmise ja ühtekuuluvuspoliitika aluspõhimõtetega, nagu territoriaalsus ja kohapõhine toetus ning partnerluse põhimõtte kohaldamine fondide rakendamisel. Oma ettepanekus 2028–2034. aasta raamistiku kohta integreerib komisjon partnerluse põhimõtet kohaldades ühinemiseelse toetuse instrumendisse „Globaalne Euroopa“. See pakub ühtset terviklikku töövahendit, mis võimaldab luua igale laienemispartnerile kohandatud toetuse, võimaldades samal ajal paremini reageerida muutuvale poliitilisele tegelikkusele. Samuti võimaldab instrumendi „Globaalne Euroopa“ määrus viia ühinemiseelse toetuse paremini kooskõlla valdkondliku poliitikaga rakendusmääruse kaudu, milles kirjeldatakse üksikasjalikult ühinemiseelse abi rakendamisega seotud täiendavaid eeskirju viisil, mis valmistab kandidaatriike ja potentsiaalseid kandidaatriike usaldusväärselt ette ELi liikmeks saamiseks ja ELi vahendite haldamiseks. Sellega tugevdatakse ka vastastikust täiendavust sisepoliitikaga, sealhulgas Interregiga, tagades, et laienemisabi on kooskõlas ühtekuuluvusloogikaga ja põhineb ühisel vastutusel.

5.1.3. Reformisuunised

Mitmeaastase finantsraamistiku 2028–2034 ettepanekutega parandatakse veelgi ühtekuuluvuspoliitika tulemuslikkust ja tõhusust terviklike riiklike ja piirkondlike partnerluskavade kaudu, millega toetatakse peamisi investeeringuid ja reforme. See võimaldab kohaldada kohandatud nõudeid, võttes arvesse liikmesriikide ja piirkondade konkreetseid raskusi, vajadusi ja probleeme, mis aja jooksul muutuvad.

Vaja on uurida võimalusi ELi ühinemiseelse abi kohandamiseks, et viia see lähemale „tugevdatud ühtekuuluvus- ja majanduskasvu poliitika vajadustele, mille keskmes on piirkonnad [...], mis on välja töötatud ja mida rakendatakse partnerluses riiklike, piirkondlike ja kohalike ametiasutustega “.142 Hiljuti loodud Ukraina rahastu ning Lääne-Balkani ja Moldova reformi- ja kasvukavad ja -rahastud on kasulikud, et aidata laienemisprotsessis osalevatel riikidel kohaneda iga riigi jaoks individuaalsete kavade väljatöötamise kontseptsiooniga, kusjuures peamised reformid ja investeeringud on selgelt kindlaks määratud. Peamised kohandused võiksid seisneda tugevama seose tagamises laienemisprotsessis osalevatele riikidele praegu kättesaadava ühinemiseelse abi ja kohustuste vahel, mis tulenevad ühtekuuluvuspoliitika rakendamisest eelarve jagatud täitmise raames pärast ühinemist.

Ettepanekus „Globaalne Euroopa“ nähakse ette rakendusmääruse vastuvõtmine, et kehtestada ühetaolised tingimused määruse rakendamiseks laienemisprotsessis osalevates riikides seoses ühinemise ettevalmistamisel, sealhulgas struktuuri-, põllumajandus- ja piiriülese koostöö fondide haldamise raames loodavate tulemuspõhiste kavade, tulemuslikkuse, struktuuride ja kontrollisüsteemide ülesehituse ja sisuga. Sellel lähenemisviisil on oluline roll ühinemiseelse toetuse ja ühinemisjärgsete rakendusstruktuuride vahelise kooskõla tagamisel. See on kooskõlas varasema tavaga, kuna nii IPA II kui ka IPA III puhul on varem kasutatud ka rakendusmäärusi.

Arvestades laienemisprotsessis osalevate riikide märkimisväärseid vajadusi suutlikkuse suurendamise järele kõigil valitsustasanditel ja kodanikuühiskonnas, on vaja teha suuri jõupingutusi **institutsioonide ja haldusasutuste tugevdamiseks,** eelkõige õigusriigi, läbipaistvuse ja korruptsioonivastase võitluse valdkonnas. Kuigi reformide rahastamine on positiivne samm parema ühiskonna ülesehitamise suunas, on investeerimine üldisesse haldussuutlikkusse avaliku halduse parandamiseks kõigil tasanditel samuti oluline tegur kooskõlas OECD/SIGMA avaliku halduse põhimõtetega.143 OECD ja komisjon töötasid need

142 COM(2025) 46 final.

143 OECD/SIGMA põhimõtted [kuupäev] avalik-õiguslik manustamine saab olema leitud kohta
https://www.sigmaweb.org/en/publications/the-principles-of-public-administration_7f5ec453-en.htmlhttps://www.sigmaweb.org/en/publications/the-principles-of-public-administration_7f5ec453-en.html

põhimõtted välja selleks, et suunata laienemisprotsessis osalevaid riike nende reformipüüdlustes kõrvaldada puudused nende avalikus halduses ja täita ELi nõudeid ühinemisprotsessi ühes põhiaspektis. Lisaks on oluline ühinemiseelne abi, mis aitab täita lüngad ja vajadused. Tuleks kaaluda võimalust, et laienemisprotsessis osalevad riigid saaksid juba varajases etapis osaleda olemasolevates **tehnilise abi platvormides ja 2028.–2034. aasta mitmeaastase finantsraamistiku kohastes platvormides,** mis aitavad praegustel liikmesriikidel rakendamisega seotud probleeme lahendada.

Üldiselt on oluline jätkata koostööd laienemisprotsessis osalevate riikidega, et viia avaliku sektori investeeringud kooskõlla asjakohase poliitikaga. Korrata võiks varasemaid tõhusaid tavasid, nagu **haldusasutuste vaheline mestimine.** 2004. aasta laienemise puhul rakendati osa ühinemiseelsest abist mudeli abil, mis sarnanes võimalikult täpselt eelarve jagatud täitmisega, mis oli sel ajal struktuuri- ja põllumajandusfondide peamine eelarve täitmise viis. Seda võiks uuesti kaaluda ühe võimalusena, ühtlustades nii palju kui võimalik sise- ja välisfondide rakendusviisid, et valmistada laienemisprotsessis osalevaid riike ette struktuuri- ja põllumajandusfondide edasiseks haldamiseks.

Interregi programmide rakendamise raames toimub liikmesriikide ja laienemisprotsessis osalevate riikide vahel juba vastastikuse suutlikkuse suurendamine. Kuigi lõplik vastutus programmi rakendamise eest lasub liikmesriikidel, täidavad partnerriigid oma ülesandeid võrdsetel alustel ja osalevad võrdselt kõigis rakendustsükli etappides, sealhulgas finantskontrollis ja auditis. Seda võib säilitada kuni ühinemiseni.

5.2 Põllumajandus ja maaelu areng

Laienenud ELil on potentsiaali saada tugevamaks ülemaailmseks põllumajanduslikus toidutööstuses osalejaks. Samal ajal kogevad ELi põllumajandustootjad ühtsel turul suuremat survet. Laienemine suurendaks märkimisväärselt ELi põllumajandusmaa pindala. Vähem kui ühest hektarist mitmesaja tuhande hektarini ulatuvate põllumajandusettevõtete lisamine tekitab märkimisväärseid probleeme ühisele põllumajanduspoliitikale, mis on praegu kavandatud 27 liikmesriigist koosnevale ELile.

Nagu on rõhutatud komisjoni **põllumajandus- ja toidualases visioonis,** on ELi põllumajandustootjate probleemideks valmistumine ja nende tõhus lahendamine oluline, et kasutada ära laienemise pakutavaid võimalusi.144

5.2.1. Laienemise mõju põllumajandusele ja maaelu arengu poliitikale

Mõju ELi põllumajandussektorile

Laienenud ELil on tõenäoliselt **suurem strateegiline sõltumatus** toidu ja sööda valdkonnas võrreldes EL 27ga. Sellest saab ülemaailmsel põllumajandustoorme turul suurem osaleja, kellel on **suurem ELi põllumajanduslike toiduainete tootmise ja ekspordi suutlikkus,** ning suurem panus ülemaailmsesse toiduga kindlustatusse.

Selline tootmise kasv tuleneb eeldatavasti peamiselt **ELi põllumajandusmaa suurenemisest.** Ukraina praeguse sojaubade ja päevalilleseemnete toodangu lisamine suurendaks EL 27 vastavat tootmistaset kuni 150 %. Oodata võib ka maisi (+50 %) ja nisu (+28 %) tootmise järsku kasvu.

See aitaks suurendada ELis kasvatatud valgu ja õliseemnete pakkumist ja kasutamist, vähendada ELi sõltuvust ning aidata kaasa tugevamale, vastupidavamale ja autonoomsemale Euroopa põllumajandusliku toidutööstuse süsteemile. See oleks kooskõlas 7. juulil 2026145 vastu võetud

144 COM(2025) 75 final.

145 KOM (2026) 355.

valgu tegevuskava eesmärkidega, milles rõhutati, et ainuüksi Ukraina ühinemine võib vähendada ELi taimsete valkude kaubanduspuudujääki 13,9 miljonilt tonnilt 4,7 miljonile tonnile ja suurendada ELi omavarustatust taimsete valkudega 76 %-lt 86 %-le.

Põllumajanduse tootlikkuse parandamine laienemisprotsessis osalevates riikides pärast ühinemist võib järk-järgult vähendada saagikuse erinevust EL 27ga tänu paremale juurdepääsule nõustamisele, tehnoloogiale, geneetikale ja investeeringutele. Üldiselt suureneks ELi toodang märkimisväärselt võrreldes 27-liikmelise ELi omaga põllukultuuride, linnuliha ning puu- ja köögiviljasektoris. Veiseliha ja piimatoodete puhul oleks kasv piiratum, kuna laienemisprotsessis osalevatelt riikidelt oodatakse tootmise vähendamist pärast ühinemist. Seda vähenemist võib ainult osaliselt tasakaalustada tootmise suurenemine 27-liikmelises ELis.

Laienemisprotsessis osalevad riigid ja eelkõige Ukraina saaksid parema taristu abil oma logistikat parandades suurendada pärast ühinemist oma eksporti EL 27 riikidesse ja ülejäänud maailma. Samuti võivad nad suurendada oma importi. Samuti peaks suurenema eksport EL 27 riikidest kõigi laienemisprotsessis osalevate riikide turgudele. Üldiselt **ekspordiks laienenud EL EL 27ga võrreldes rohkem põhikaupu,** saades juhtivaks ülemaailmseks nisu, odra ja päevalilleõli eksportijaks. See võimaldaks laienenud ELil suurendada oma panust ülemaailmsesse toiduga kindlustatusse võrreldes 27-liikmelise ELi omaga.

Laienemine mõjutaks põllumajandustoodete ühtset turgu, võttes eelkõige arvesse Ukraina tootmis- ja ekspordisuutlikkust. Enamik ELi põllumajandustootjaid seisab ühtsel turul silmitsi suurema konkurentsiga. Osa toodangust võib liikuda ühest liikmesriigist teise, nagu see on toimunud pärast eelmisi laienemisvoore. Teravilja, suhkru, linnuliha ja munade ning puu- ja köögivilja puhul oleks mõju esialgu tunda kogu EL 27s, eelkõige Ukraina naaberpiirkondades, nagu see oli juba pärast Ukrainaga ühepoolsete kaubandusmeetmete vastuvõtmist. Näiteks 2021. aastal (enne Venemaa agressioonisõda Ukraina vastu) oli Ukraina pehme nisu tootmisvõimsus 32 miljonit tonni, samas kui EL 27 kogutoodang oli 130 miljonit tonni. 2023.–2024. aasta kampaania ajal eksportis Ukraina EL 27-sse 18 miljoni tonni suurusest koguekspordist 6,5 miljonit tonni pehmet nisu, mis vastab kahele kolmandikule ELi pehme nisu koguimpordist (9,6 miljonit tonni). Kuigi Venemaa agressioonisõda häiris tõsiselt Ukraina tavapäraseid ekspordimarsruute, mis osaliselt selgitab ELi märkimisväärset impordimahtu 2023. ja 2024. aastal, kajastab see Ukraina suurt ekspordivõimsust. Samal ajal võib sellel olla positiivne mõju loomakasvatusele ELis, aidates vähendada söödakulusid.

See mõjutaks ka väikese konkurentsivõimega Lääne-Balkani riikide väikesi põllumajandusettevõtteid. Veiseliha ja piimatoodete puhul oleks mõju tuntav eelkõige laienemisprotsessis osalevates riikides pärast ühinemist.

Lühiajalises perspektiivis võib laienemine mõjutada põllumajanduslike toiduainete hindu, kuna laienemisprotsessis osalevates riikides konkureerivad spetsialiseerunud ekspordile orienteeritud põllumajandusettevõtted, kes saavad kasu mastaabisäästust ja madalamatest sisendkuludest. Siiski võib eeldada, et paljud praegused ELi põllumajandusettevõtted kohanevad uue turukeskkonnaga.

Laienemine toob eeldatavasti kaasa põllumajandusettevõtete **struktuurilise kohandamise** kogu laienenud ELis, mis võib kiirendada põllumajandusettevõtete arvu jätkuvat vähenemist, eelkõige laienemisprotsessis osalevates riikides pärast ühinemist. Mõju võib olla eriti tugev vähem konkurentsivõimelistes piirkondades, näiteks Lääne-Balkanil, kus – välja arvatud Serbias – enamik põllumajandusettevõtteid asub mägipiirkondades. Sellel võib olla positiivne mõju põllumajandusettevõtete moderniseerimisele, kuid see tekitaks probleeme, mis on seotud maa kasutamata jätmise ja edasise rahvastikukaoga maapiirkondades kogu ELis. Selle struktuurilise kohandamise tulemusena peaks aeglaselt vähenema laienemisprotsessis osalevates riikides põllumajandusega seotud töökohtadel töötava maaelanikkonna osakaal (nt Ukrainas töötab praegu 20 % töötavast elanikkonnast põllumajanduses).

Sellest hoolimata oleks laienenud ELis oluliselt **rohkem põllumajandusettevõtteid** kui 27-liikmelises ELis. Valdav enamik neist oleks väga väikesed (pool)elatuspõllumajanduslikud majapidamised, kellel oleks raskusi ELi standardite järgimise ja kliimamuutustega kohanemisega; mõned kümned tuhanded oleksid keskmise suurusega suured põllumajanduslikud pereettevõtted, millel oleks 10 kuni paar tuhat hektarit. Mitu tuhat neist on väga suured, konkurentsivõimelised ja ekspordile orienteeritud korporatiivsed põllumajandusettevõtted, mis asuvad peamiselt Ukrainas ja millest mõned kuuluvad põllumajandusettevõtetele.

Laienenud ELis suurenevad märkimisväärselt ka ELi **maapiirkonnad** ja maaelanikkond (laienemisprotsessis osalevate riikide maaelanikkonna osakaal ulatub 30 %-st Ukrainas 57 %-ni Moldovas). Laienemisprotsessis osalevates riikides, eelkõige Lääne-Balkani riikides, seisavad maapiirkonnad eeldatavasti jätkuvalt silmitsi **rahvastikukao, kvalifitseeritud ja koolitatud tööjõu puuduse** ning **elanikkonna vananemisega.** Avalike ja digiteenuste puudumine pärsib nende piirkondade atraktiivsust. See aitab kaasa noorte huvi kiirele vähenemisele põllumajanduse vastu.

Laienenud ELis seisavad kõik liikmesriigid jätkuvalt silmitsi **kliimamuutuste negatiivse mõjuga.** Põuad, üleujutused, rahetormid ja muud ebasoodsad ilmastikunähtused mõjutavad igal aastal üha rohkem ELi põllumajandustootjaid nii EL 27s kui ka laienemisprotsessis osalevates riikides, samuti mõjutavad neid loomahaigused. See pärsib nende suutlikkust investeerida ja kohaneda üleminekuga kestlikumale põllumajandussüsteemile. Maa kasutamata jätmine vähem konkurentsivõimelistes piirkondades võib kaasa tuua bioloogilise mitmekesisuse vähenemise, samas kui karjamaade kündmine kariloomade arvu vähenemise tõttu laienemisprotsessis osalevates riikides pärast ühinemist vabastaks atmosfääri süsinikdioksiidi. Ukraina ulatuslik mullapind tähendab, et ELil oleks suurem **süsiniku säilitamise** potentsiaal. Laienemine annab võimaluse ajakohastada loomakasvatust laienemisprotsessis osalevates riikides, vähendada kasvuhoonegaaside heidet ja täita ELi loomade heaolu standardeid.

Mõju ühisele põllumajanduspoliitikale

Praeguse ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) eesmärk on lahendada mitmesuguseid probleeme, kasutades selleks terviklikke poliitikavahendeid, sealhulgas: i) otsetoetused; ii) võimalus kehtestada kõnealuste toetuste ülempiir, järkjärguline vähendamine ja suunamine; iii) põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmed; iv) investeeringute ja looduslikust eripärast tingitud piirangutega alade toetamine; ning v) täiendavad maaelu arengu meetmed. ÜPP kohaselt peavad liikmesriigid valima ja täiendavalt kohandama poliitikameetmeid, mis põhinevad strateegilisel ja tulemustele suunatud lähenemisviisil, mis tugineb pärast põhjalikku analüüsi kindlaks tehtud riikide tugevatele ja nõrkadele külgedele. ÜPP strateegiakavad on kohandatud liikmesriikide vajadustele ja komisjon kiidab need heaks. Selles mõttes on ÜPP paindlik poliitika, mis suudab kohaneda praeguste ja tulevaste väljakutsetega, kui selle rakendamiseks on olemas piisavad vahendid koos asjakohaste üleminekumeetmetega, mis sarnanevad eelmistes laienemisvoorudes võetud meetmetega (näiteks ÜPP toetuse järkjärguline kasutuselevõtt laienemisprotsessis osalevates riikides teatava aja jooksul pärast ühinemist või tõhusad kaitsemehhanismid tundlike toodete jaoks).

Kui kehtivate eeskirjade alusel ühineks ELiga mitu riiki, suurendaks see märkimisväärselt ÜPP rahastamisvajadusi, mis on peamiselt tingitud kahest peamisest tegurist: **põllumajandustootjate** arv ja hõlmatav **põllumajandusmaa.** Praegune ÜPP on aga kavandatud ja rahastatud 27 liikmesriigist koosneva ELi jaoks, tuginedes peamiselt põllumajanduslike pereettevõtete mudelile.

Praeguses poliitikaraamistikus antaks märkimisväärne osa ÜPP toetusest tuhandetele suurtele (üle 1000 hektari suurusele) konkurentsivõimelistele põllumajandusettevõtetele, eelkõige Ukrainas (kus need hõlmavad rohkem kui 15 miljonit hektarit, mis on rohkem kui Poola

kasutatav põllumajandusmaa). See avaldaks täiendavat survet ÜPP eelarvele ja eelkõige **põllumajanduslikele pereettevõtetele,** mis on ELi põllumajandusmudeli keskmes, tuues kaasa põllumajandusettevõtete mitmekesisuse vähenemise ELis ja mõjutades olemasolevaid EL 27 põllumajandusettevõtteid. See võib kahjustada ka **ELi toidusüsteemi pikaajalist vastupanuvõimet,** kui tootmine ja toidualane sõltumatus on mõnes liikmesriigis tsentraliseeritud.

Suurenenud **konkurentsi tõttu ühtsel turul** võib laienemine mõjutada põllumajandussektori konkurentsivõimet, vastupanuvõimet ja kestlikkust toetavate olemasolevate poliitikavahendite tulemuslikkust ja tõhusust alates otsetoetustest kuni põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmete, valdkondliku toetuse, looduslikust eripärast tingitud piirangutega alasid toetavate meetmete, noorte põllumajandustootjate kavade ja kriisiohjemeetmeteni.

Kuna riskide arv ja ulatus laienenud ELis eeldatavasti suureneb (ebasoodsad ilmastikunähtused, haiguspuhangud), suureneb surve praegusele **põllumajandusreservile** tõenäoliselt veelgi. Ekspordile orienteeritud põllumajandusettevõtete arvu suurenemine, eelkõige Ukrainas, muudaks praegused vahendid kaubanduspingete korral vähem tõhusaks, kuna kolmandatele turgudele suunatud mahud avaldaksid survet ELi siseturule.

Muud ühise turukorralduse ja ebaausate kaubandustavade direktiiviga ette nähtud vahendid, mille eesmärk on parandada toiduahela toimimist, et kõrvaldada ühtse turu puudused, jääksid laienenud ühtsel turul väga oluliseks.

Laiendatud ELi toetus noortele põllumajandustootjatele muutub veelgi kriitilisemaks ja teatavad sektorid vajavad sihipärast toetust.

Stiimuleid oleks vaja ka selleks, et minna üle kestlikumatele tavadele ja edendada mitmesuguseid tavasid, nagu mahepõllumajandus, agroökoloogilised tavad, täppispõllumajandus, agrometsandus või süsinikku siduv põllumajandus, samuti loomade heaolu parandamist.

Praegused **maaelu arengu vahendid** oleksid vähem tõhusad, arvestades laienemisprotsessis osalevate riikide maapiirkondade ees seisvaid suuri probleeme, nagu ränne linnadesse, elanikkonna vananemine ja avalike teenuste puudumine. Väga suured põllumajandusettevõtted, eelkõige Ukrainas, võiksid samuti saada ebaproportsionaalselt suurt kasu maaelu arengu vahenditest, sealhulgas investeerimisabist.

Ühise põllumajanduspoliitika haldamine ning **turujärelevalve ja jagatud eelarve täitmine** laienenud ELis nõuaks asjakohaseid vahendeid nii komisjoni kui ka laienemisprotsessis osalevate riikide jaoks pärast ühinemist. Uued liikmesriigid peavad enne ühinemist looma erinevad haldusstruktuurid ja tugevdama oma haldussuutlikkust asjakohaste struktuuride ja töötajatega.

Eelarveaspektid

Praeguse mitmeaastase finantsraamistiku kohaselt rahastatakse ÜPPd ühiselt Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondist (EAGF) ja Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD), kusjuures suurem osa vahenditest tuleb igas liikmesriigis strateegiliselt planeerida kolme peamise poliitikavahendi jaoks, milleks on otsetoetustega seotud sekkumised (EAGF), valdkondlikud sekkumised (EAGF) ja maaelu arenguga seotud sekkumised (EAFRD). Väljaspool ÜPP strateegiakavasid rahastatakse EAGFist ka erakorralisi meetmeid, riiklikku sekkumist ja eraladustamist, koolikavasid, müügiedendust ning kõrvalisele asukohale ja saarelisele asendile vastavate valikmeetmete programmi (POSEI).

Kui ELiga ühineks mitu riiki, suurendaks see märkimisväärselt ÜPPga hõlmatud põllumajandustootjate arvu ja põllumajandusmaad, kuna need kaks tegurit on ÜPP rahastamisvajaduste peamised vahetud põhjused (vt eespool).

Praegu annavad laienemisprotsessis osalevad riigid tootmiskohustusega seotud toetuse vormis investeerimistoetust, toetust sisendite, näiteks diislikütuse või väetiste ostmiseks ning otsetoetusi oma põllumajandustootjatele, peamiselt loomakasvatajatele. Toetuse kogusummat ei saa võrrelda ELi toetuse tasemega: Ukraina põllumajanduseelarve oli 2024. aastal 150 miljonit eurot (üldiselt sama suur kui 2021. aastal enne sõda), mis on võrreldav Põhja-Makedoonia põllumajanduseelarvega. Moldova suurendas 2024. aastal oma põllumajanduseelarvet 98 miljoni euroni.

Laienemisega seotud rahastamisvajaduste kaalumisel peetakse oluliseks järgmisi elemente:

- kavandatud riikliku ja piirkondliku partnerluse metoodika igale liikmesriigile antava liidu rahalise toetuse arvutamiseks, milles võetakse arvesse mitmeid sotsiaal-majanduslikke muutujaid.
- Kriisiohjamise toetamine. Kuna laienemine suurendaks märkimisväärselt ELi põllumajandusmaad, suureneks paratamatult surve praeguse põllumajandusreservi ja tulevikus ühtse turvavõrgu kasutamisele.
- Vajadus tehnilise abi järele. laienemisprotsessis osalevate riikide ühinemisjärgsed rahastamisvajadused on seotud ühise põllumajanduspoliitika nõuetekohase haldamise, rakendamise ja järelevalve tagamisega; ning juurdepääs nõustamisteenustele, võrgustikele ja suutlikkuse suurendamisele. Laienemisprotsessis osalevatel riikidel peab olema võimalik anda nõuetekohane panus ELi põllumajandusandmete ühisesse kogumisse pärast ühinemist. Sellega seoses tuleks tagada ÜPP tehnilise abi piisav rahastamine komisjoni omal algatusel, pidades silmas laienemist.

Nagu eespool rõhutatud, võib laienemine sõltuvalt lõplikust korrast ja juhul, kui erikorda või üleminekumeetmeid ei ole ette nähtud, avaldada ÜPP-le olulist mõju. See poliitikavaldkond on tõenäoliselt üks laienemisest enim mõjutatud valdkondi, võttes arvesse põllumajandusmaa märkimisväärset laienemist ning suure hulga põllumajandusettevõtete lisandumist, kellel on väga erinevad vajadused alates põlvkondade vahetusest, innovatsioonist, koolitusest ja nõustamisest kuni moderniseerimisinvesteeringuteni, et tulla toime selliste probleemidega nagu kõrgete fütosanitaarstandardite järgimine.

Seda eeldatavat mõju silmas pidades peab eesmärgipärane ÜPP pakkuma sihipärast toetust põllumajandustootjatele, kes seda kõige rohkem vajavad, edendama positiivseid keskkonnaalaseid ja sotsiaalseid tulemusi ökosüsteemi teenuste hüvede ja stiimulite kaudu ning toetama õigeid eeltingimusi jõudsalt arenevate maapiirkondade jaoks. See peab muutuma lihtsamaks ja sihipärasemaks, leidma õige tasakaalu stiimulite, investeeringute ja eeskirjade vahel ning tagama põllumajandustootjatele õiglase ja piisava sissetuleku.

5.2.2 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid

Eespool kirjeldatud mõju silmas pidades on laienemisega seotud peamised poliitikalüngad kooskõlas praeguse ÜPPga seotud poliitikalünkadega, mis on kindlaks tehtud ELi põllumajanduse tulevikku käsitlevas strateegilises dialoogis146 ning põllumajanduse ja toidu visioonis.

Laienemine nõuaks kohandusi ja järkjärgulist üleminekut, et tagada valmisolek. ÜPP ettepanek mitmeaastase finantsraamistiku 2028–2034 raames annab suuna. See annab märkimisväärse panuse, pakkudes välja kohustusliku järkjärgulise vähendamise ja piiramise, kehtestades hektari kohta antava miinimum- ja maksimumtoetuse, laiendades toetust väikepõllumajandustootjatele ning pakkudes võimalust luua sünergiat ühtekuuluvuspoliitikaga riiklike ja piirkondlike partnerluskavade kaudu, et suunata toetus paremini põllumajandustootjatele, kes seda kõige rohkem vajavad, ning andes liikmesriikidele rohkem tegutsemisruumi ÜPP meetmete

146 Euroopa Komisjon (2024) „Strateegiline dialoog ELi põllumajanduse tuleviku üle“.

üksikasjade kavandamisel. Samuti annab see põllumajandustootjatele ja maakogukondadele täiendavaid stiimuleid kestlike tavade kasutuselevõtuks.

Nagu eelmistes laienemisvoorudes, tuleks kaaluda asjakohaseid üleminekuperioode, näiteks ÜPP toetuse järkjärgulist kasutuselevõttu laienemisprotsessis osalevates riikides pärast ühinemist või tõhusaid kaitsemehhanisme tundlike toodete jaoks. Ukraina eriolukord seoses käimasoleva sõja ja sellest tulenevate ülesehitusvajadustega ning Ukraina põllumajandussektori konkreetne ulatus ja olukord nõuavad erikohtlemist.

Lisaks ei pruugi praegused ÜPP vahendid olla võimelised rahuldama kõiki nende laienemisprotsessis osalevate riikide paljude põllumajandusettevõtete vajadusi, kes ei pruugi suuta kohaneda ELi nõuetega muu hulgas tootmisstandardite ja turustamisnõuete osas.

Kuna enamikul laienemisprotsessis osalevatel riikidel on põllumajandusstruktuurid, mida iseloomustab märkimisväärne arv väikese saagikuse, madala sissetuleku, piiratud juhtimisoskuste ja vananeva põllumajandusega tegeleva elanikkonnaga põllumajandusettevõtteid, on väga oluline toetada põllumajandusettevõtete elujõulisust tagava sissetuleku ja põllumajandussektori vastupanuvõime edendamist.

Tõenäoliselt tuleb erilist tähelepanu pöörata suure hulga väga väikeste põllumajandusettevõtete toetamisele laienemisprotsessis osalevates riikides. Samuti on maaelu arengu raames antav lisatoetus asjakohane põlvkondade vahetuse, innovatsiooni, koolituse ja nõustamise edendamiseks, samuti investeeringutoetuse pakkumiseks moderniseerimiseks ja näiteks kõrgete fütosanitaarstandardite järgimisega seotud probleemide lahendamiseks. Laienemisprotsessis osalevad riigid, kelle põllumajanduslik tootmine toimub näiteks mägipiirkondades, vajavad pärast ühinemist maaelu arengu toetust looduslikust või muust piirkondlikust eripärast tulenevate piirangute puhul.

Geopoliitiliste pingete tõttu on Venemaa Ukraina-vastasest agressioonisõjast enim mõjutatud ELi idapiirialad eriti haavatavad ja murettekitavad maapiirkonnad, mis vajavad erilist toetust. Sotsiaal-majanduslikul langusel ja suureneval rahvastikukaol on siin täiendav mõju julgeolekule, samas kui need peamiselt maapiirkonnad on ELi julgeoleku jaoks strateegilise tähtsusega.

Laienenud ELis võib olla vaja toetada ka põllumajandustootjaid, et luua täiendavaid sissetulekuallikaid (nt biomajandus, süsinikku siduv majandamine, taastuvenergia tootmine, looduse arvestusühikud). See kehtiks eelkõige teatavate põllumajandusettevõtete liikide (nt loomakasvatus) või teatavate piirkondade (mägipiirkonnad) puhul. Samuti võib olla vaja läbi vaadata tasakaal reguleerimise, investeeringute ja stiimulite vahel.

Selleks et aidata saavutada Euroopa rohelise kokkuleppe eesmärke, et aidata kaasa laiemale eesmärgile saavutada 2050. aastaks kliimaneutraalne ja vastupanuvõimeline EL, vajaksid laienemisprotsessis osalevate riikide põllumajandustootjad pärast ühinemist rahastamist otsetoetuste ja maaelu arengu raames. See võimaldaks neil pühenduda kliimat ja keskkonda säästvatele põllumajandustavadele ja tagada neile üleminek. Vaja oleks stiimuleid, et edendada mitmesuguseid tavasid, nagu mahepõllumajandus, agroökoloogilised tavad, täppispõllumajandus, agrometsandus või süsinikku siduv põllumajandus, samuti loomade heaolu parandamist, sõltuvalt kliima- ja keskkonnaolukorrast ning praegustest põllumajandustavadest igas laienemisprotsessis osalevas riigis.

Võttes arvesse noorte põllumajandustootjate ligimeelitamise probleemi, eelkõige laienemisprotsessis osalevate riikide maapiirkondades, kus rahvastikukadu on suur probleem, ning tungivat vajadust tagada ELi tulevane toidualane sõltumatus, võib olla vaja rohkem meetmeid, et tegeleda põlvkondade vahetumise mitmetahulise probleemiga. Komisjoni teatis põlvkondade vahetumise kohta põllumajanduses, mis võeti vastu 21. oktoobril 2025, annab

selles kontekstis toimuvasse arutellu olulise panuse.147

Valdkondliku toetuse puhul tuleb põhjalikult analüüsida, kas praegune riikliku ladustamise mehhanism sobib tulevaste sekkumistega toimetulekuks. Samuti rahastatakse alates 2023. aastast kõiki riikliku sekkumise ja eraladustamise meetmeid põllumajandusreservist, mis hõlmab ka erakorraliste meetmete rahastamist ja on piiratud (vähemalt 450 miljonit eurot aastas).

Võttes arvesse suurenenud riske maailmas, mida iseloomustavad geopoliitilised ja geomajanduslikud pinged, ei pruugi olemasolevad riski- ja kriisiohjevahendid olla kriiside ajal eesmärgipärased, välja arvatud juhul, kui põllumajandusettevõtte tasandil tehakse rohkem selleks, et ennetada ja leevendada turukriiside, ilmastikunähtuste ja kliimamuutuste mõju üldiselt. Nende vahendite suutlikkus peaks vastama probleemidele. Väetise tegevuskava vastuvõtmine148 on oluline samm ELi toiduga kindlustatuse tugevdamisel geopoliitiliste šokkide ja tarnehäirete ajal.

Praegu puuduvad vahendid ühtse turu nõuetekohase toimimise tagamiseks, pidades silmas põllumajanduslike toiduainete ELi-sisese kaubanduse eeldatavat kasvu. See kehtib eelkõige Ukraina naabruses asuvate liikmesriikide või piirkondade puhul, nagu näitavad autonoomsete kaubandusmeetmetega saadud kogemused.

Laienemist silmas pidades on ÜPP lihtsustamine väga oluline, et tulevased liikmesriigid seda rakendaksid ja põllumajandustootjad täidaksid kõiki selle nõudeid.

5.2.3 Reformisuunised

Eespool nimetatud poliitikalünkade kõrvaldamiseks on kindlaks määratud järgmised poliitikavariandid, et muuta ÜPP laienemiseks sobivaks:

- Lihtsustada ÜPP toetust ja suunata see paremini neile põllumajandustootjatele, kes seda kõige rohkem vajavad, leida sobiv tasakaal reguleerimise, investeeringute, stiimulite ja täiendavate rahastamisallikate vahel ning tugevdada selliste meetmete kasutamist nagu kahanemine ja piiramine, võttes arvesse liikmesriikide erinevat struktuurset ja valdkondlikku tegelikkust, nagu on kavandatud mitmeaastase finantsraamistiku 2028–2034 paketis.
- Kaaluda asjakohast üleminekukorda, nagu eelmistes laienemisvoorudes, näiteks ÜPP toetuse järkjärgulist kasutuselevõttu laienemisprotsessis osalevates riikides pärast ühinemist või tõhusaid kaitsemehhanisme tundlike toodete jaoks.
- Töötada välja sihtotstarbelised vahendid (väga) väikeste/elatuspõllumajandusettevõtete probleemide lahendamiseks, eelkõige laienemisprotsessis osalevates riikides, ning hõlbustada kõigi põllumajandusettevõtete juurdepääsu mitmekesistele ja uutele täiendavatele sissetulekuallikatele lisaks otsetoetustele ja ökosüsteemi teenuste eest makstavatele toetustele.
- Tagada, et kõigil põllumajandustootjatel on piisavad vahendid ja investeerimissuutlikkus, et rahastada üleminekut kestlikkusele ja vähendada sellega seotud riske, ning et poliitikameetmetega premeeritakse konkreetsetele vajadustele kohandatud häid tavasid ja lähenemisviise.
- Valdkondliku toetusega seotud meetmete kehtestamine.
- Vaadata läbi ja tugevdada vahendeid, et paremini juhtida riske ja kriise, vähendada strateegilist sõltuvust ja vähendada tarneahelatega seotud riske.
- jätkata poliitika lihtsustamist, eelkõige digitaliseerimise kaudu, et aidata kaasa ELi põllumajandustootjate konkurentsivõimele, säilitades samal ajal panuse ühiskondlike

147 COM(2025) 872.
148 KOM (2026) 310.

eesmärkide saavutamisse;

- Laienemisprotsessis osalevate riikide järkjärgulise ühtsele turule integreerimise edendamine, eelkõige ELi toote- ja tootmisstandardite vastuvõtmise kaudu, et valmistuda väljakutseteks ja neid tõhusalt lahendada ning kasutada ära laienemisega kaasnevaid võimalusi.
- Põllumajandusele ja maaelu arengule suunatud ühinemiseelse abi jätkamine 2027. aasta järgsel perioodil, näiteks praeguse ühinemiseelse abi rahastamisvahendi maaelu arengu programmide raames, ning abisaajate riikide loetelu laiendamine, et hõlmata kõik laienemisprotsessis osalevad riigid ja suunata toetus nendele põllumajandustootjatele, maapiirkondade toiduainete töötlejatele ja muudele abikõlblikele abisaajatele, kes seda kõige rohkem vajavad.
- Suutlikkuse suurendamine ja ühinemiseelne tehniline abi laienemisprotsessis osalevatele riikidele.

Mitmeaastase finantsraamistiku 2028–2034 paketi ettepanekutes juba käsitletakse mitut eespool nimetatud suunist, nagu üleminekumaksed, uus kriisimeetmete astmeline mehhanism, põllumajandusreservi kahekordistamine, mida nüüd nimetatakse ühtseks turvavõrguks, ning rohkem sektoreid hõlmava valdkondliku toetuse ühtlustamine.

5.3 Toiduohutus, veterinaar- ja fütosanitaarpoliitika

EL on ülemaailmselt tunnustatud selle poolest, et ta on säilitanud kõrgeimad toiduohutuse standardid ja tootnud kvaliteetset toitu. ELi laienemine toob märkimisväärset kasu nii praegustele kui ka tulevastele liikmesriikidele. Nende standardite kaitsmiseks ja tugevdamiseks ning meie eluviisi kaitsmiseks on laienemisprotsessis osalevates riikides siiski vaja kooskõlastatud meetmeid, ühiseid investeeringuid ja ühiseid reforme, et kiirendada edusamme selles valdkonnas.

Kehtestada tuleb hästi struktureeritud ja jätkusuutlik ametliku kontrolli süsteem, et tagada ELi *õigustiku* rakendamine toidu- ja söödaohutuse, loomatervise ja loomade heaolu, taimetervise ja -kaitse, geneetiliselt muundatud organismide (GMOd) ja tarbijate õiguste kaitse valdkonnas. Kõigis asjaomastes sektorites tegutsevate avaliku sektori asutuste võrgustiku jaoks, millel on ametliku kontrolli tegemiseks pädevad ja koolitatud töötajad ning mida toetab vajalik taristu, sealhulgas ELi nõuetele vastavad ametlikud laborid ja piiripunktid, on vaja asjakohaseid vahendeid.

5.3.1 Laienemise mõju kaitsetasemele, toiduohutusele, veterinaar- ja fütosanitaarpoliitikale

EL saab kasu oma **toiduohutuse, veterinaar- ja fütosanitaarpoliitika** säilitamisest laienenud ELis. Laienemisprotsessis osalevate riikide põllumajandustoorme import ELi on märkimisväärne (16 miljardit eurot 2022. aastal). 2022. aastal oli see import peamiselt taimne (95 % koguväärtusest). Ukraina on ka märkimisväärne linnuliha ja munade eksportija. Üldiselt tekitab Ukraina põllumajandussektorite märkimisväärne suurus laienemise kontekstis selgeid probleeme.

Laiendatud ühtse turu nõuetekohaseks toimimiseks on oluline usaldus riiklike ametiasutuste vahel ja nende vastu, nende ametliku kontrolli süsteemid, sealhulgas uutel välispiiridel, ning ELi toiduohutus-, looma- ja taimetervisepoliitika tõhus jõustamine, et tagada jätkuv toidu- ja söödatoodete ohutus ning loomade, taimede ja nendega seotud toodete vaba liikumine.

Praeguse kaitsetaseme tagamiseks on väga oluline, et uued liikmesriigid tagaksid põllumajanduslikus toidutööstuses kasutatavatele reguleeritud toodetele, nagu veterinaarravimid, pestitsiidid või biotsiidid, lubade andmist haldavate pädevate asutuste tugeva ja jätkusuutliku suutlikkuse. Sama kehtib toidutekkeliste zoonooside tõrje ja selliste ELi

terviseühtsuse poliitikameetmete rakendamise kohta, millega tagatakse antimikroobikumide mõistlik kasutamine loomadel ja käsitletakse antimikroobikumiresistentsust.

Lisaks võivad loomade tervislikku seisundit ELis mõjutada sellised haigused nagu marutaud, lindude kõrge patogeensusega gripp ja sigade Aafrika katk, eelkõige suurtes kariloomade populatsioonides. See on väga oluline, kuna enamik ELi kaubanduspartnereid ei tunnusta või ei rakenda piirkondadeks jaotamist nõuetekohaselt. Uued liikmesriigid peavad oma standardeid tõstma, et vältida ohtu inimeste ja loomade tervisele, keskkonnale, kaubandusele ja mainele ELis.

Uued liikmesriigid peavad looma tõhusa ametliku kontrolli süsteemi, mis on seotud loomade kaitsega põllumajandusettevõttes, veo ajal ning tapmisel ja surmamisel. Sellega seoses peaksid teatavad põllumajandussektorid kaaluma ajakohastamisega seotud investeerimiskulusid, et viia need vastavusse loomade heaolu käsitleva ELi *acquis'ga* (nt munakanade, broilerite, vasikate ja sigade kaitse).

Laienemisprotsessis osalevate riikide osalemine vaatlejatena eksperdirühmades, nagu loomade heaolu eksperdirühm ja ELi loomade heaolu platvorm, on hakanud edendama poliitika tõhusat rakendamist ning vältima võimalikke tulevasi konkurentsimoonutusi ja siseturu killustatust, mis tulenevad erinevatest loomade heaolu tavadest.

Eelarveaspektid

Üldiselt on valdkondi, kus ELi *õigustiku* tõhus rakendamine uutes liikmesriikides sõltuks osaliselt ELi tasandi piisavast toetusest. Need valdkonnad on loetletud allpool:

- **Taimetervis**, et tagada EL 27ga samal tasemel kaitse ja standardid põllukultuuride, puuviljade, köögiviljade, lillede, dekoratiivtaimede ja metsa kaitsmiseks karantiinsete taimekahjustajate eest.
- **Taimne paljundusmaterjal ja kultiveerimismaterjal,** et tagada ELi õigusaktidega nõutavad kvaliteedistandardid.
- **taimekaitsevahendid,** et tagada tõhus kaitse ja aus konkurents pädevate asutuste kaudu, kellel on piisav inim- ja tehniline suutlikkus; jääkide piirnormid, et tagada samal tasemel kaitse ja tõhus kontroll ELi välispiiridel.
- **Loomatervise kõrgetasemelise kaitse** tagamine piisava personali ja pädevate asutuste kaudu.
- Taristu ajakohastamine, et tagada **põllumajandusliku toidutööstuse, eelkõige toidu- ja söödatootmisettevõtete ajakohastamine** ning **ametliku kontrolli tugevdamine.**
- **Taristu uuendamine,** et see vastaks ELi õigusaktidele ning tagaks ühilduvuse üleeuroopaliste IT-süsteemide ja andmebaasidega, nt kiirhoiatussüsteemidega. Piiripunktide loomine või täiustamine ELi tulevastel piiridel. Parandada ametlikku laborite võrgustikku, et hõlmata ELi nõuded analüüsile ja saavutada laboritulemuste vajalik kvaliteet (nt laborite akrediteerimiseks, meetodite valimiseks ja kirjeldamiseks).
- **Uuringud** taimekahjustajate puhangute ennetamiseks ja ohjamiseks, sertifitseerimine, toiduohutuse taristu ja kõrged kestlikkusstandardid.

Praegu toetatakse ühtse turu programmi toiduahela tegevussuuna raames loomahaiguste, zoonooside ja taimekahjurite seiret, likvideerimist või ohjeldamist, antimikroobikumiresistentsuse vastu võitlemise ja toidujäätmete vähendamise meetmeid, IT-süsteemide arendamist, ajakohastamist ja integreerimist ning eksperdikoolitusi programmi „Parem koolitus ohutuma toidu nimel" e kaudu.149 Lisaks on peaaegu kõik laienemisprotsessis

149 https://health.ec.europa.eu/funding/eu4health-programm-2021–2027-vision-healthier-european-union/association-agreement-ukraine_e nhttps://health.ec.europa.eu/funding/eu4health-programme-2021–2027-vision-healthier-european-union/association-agreement-moldova_e nhttps://health.ec.europa.eu/funding/eu4health-programme-2021–2027-vision-healthier-european-

osalevad riigid liitunud ühtse turu programmi toiduahela tegevussuunaga kõrge patogeensusega linnugrippi, sigade aafrika katku ja marutaudi käsitlevate veterinaarprogrammide kaudu.

Kehtivate rahastamiseeskirjade kohaselt ei oleks mõju eelarvele ja vajadused lineaarsed, kuna uutel liikmesriikidel võib esialgu olla madalam sanitaarseisund kui EL 27-l (nt veterinaarküsimustes ja teades, et ükski laienemisprotsessis osalev riik ei ole Mycobacterium tuberculosis'e kompleksi või brutselloosi likvideerinud ning ainult vähesed on oma territooriumil ametlikult marutaudivabaks tunnistatud). Taimetervise puhul suureneksid riskid põllumajandussektori suurenemise tõttu. Laienemine nõuaks seega piisavat eelarvet toiduohutuse, veterinaar- ja fütosanitaarpoliitika jaoks.

Rahalisi vahendeid on vaja ka selleks, et toetada pädevate asutuste suutlikkuse suurendamist, laborite ajakohastamist (riiklike referentlaborite ja muude ametlike laborite rakendamine/arendamine) ning loomsete kõrvalsaaduste ohutu kogumise ja kõrvaldamise/töötlemise süsteemi loomist või lõpuleviimist. ELi referentlaborite ja nende võrgustike eelarvelised vajadused suurenevad ka tegevuskulude ja inimressursside osas.

Detsentraliseeritud asutused (Euroopa Ravimiamet (EMA), Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskus (ECDC), Euroopa Toiduohutusamet (EFSA), Euroopa Kemikaaliamet (ECHA) biotsiidide valdkonnas ja Ühenduse Sordiamet (CVPO)) peaksid osutama teenuseid suuremale arvule riikidele, mis tooks kaasa suuremad tegevus- ja tegevuskulud.

Samuti on vaja suurendada komisjoni enda suutlikkust teha kontrolle (sealhulgas auditeid, teabekogumismissioone ja muid hindamistoiminguid), et hinnata liidu õigusaktide rakendamist. Uutes liikmesriikides nõutavate kontrollide intensiivsus suurendab märkimisväärselt nõudluse profiili ja nõuab eraldatud vahendite ülespoole korrigeerimist. Uues mitmeaastases finantsraamistikus kavandatud vahendid, mis on suunatud tervishoiule ja toiduohutusele, on kavandatud nii, et need hõlmaksid laienemisprotsessis osalevate riikide ühinemist ja asjakohast osalemist, nagu see on praegu. Need vahendid on eelkõige kavandatud määrused, mis käsitlevad Euroopa Konkurentsivõime Fondi, Euroopa majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse fondi, põllumajandust ja maaelu, kalandust ja merendust, heaolu ja julgeolekut (riikliku ja piirkondliku partnerluse kavad), uut programmi „Euroopa horisont", liidu elanikkonnakaitse mehhanismi ning liidu toetust tervisealasteks hädaolukordadeks valmisolekule ja neile reageerimisele.

5.3.2 Poliitikalüngad, rakendamisriskid ja reformisuunad

Peamised puudujäägid on seotud sellega, **et uutel liikmesriikidel võib puududa suutlikkus** ELi *õigustikku* tõhusalt rakendada.

Laienemine võib mõjutada **Maailma Loomatervise Organisatsiooni (mille liikmed on ainult liikmesriigid, mitte EL ise) juhtimise läbivaatamise** üle peetavaid arutelusid.

Toiduohutuse ja **kestlikkuse** valdkonnas muudaks laienemine ühiste lähenemisviiside vastuvõtmise keerulisemaks, sealhulgas seadusandlikes protsessides, ning võib vähendada üldist toetust teatavatele ELi poliitikameetmetele, eelkõige GMOde (kuna mõnes tulevases liikmesriigis on GMOsid käsitlev poliitika väga piirav) ja pestitsiidide valdkonnas.

Puudujääkide kõrvaldamiseks peaks EL andma laienemisprotsessis osalevatele riikidele / uutele liikmesriikidele asjakohast **tehnilist ja haldussuutlikkust suurendavat toetust.**

Põllumajandusloomade **heaolu käsitlevate ELi õigusaktide kavandatud ajakohastamine** peaks võimaldama hinnata nende sobivust laienemiseks.

union/association-agreement-montenegro_e nhttps://health.ec.europa.eu/funding/eu4health-programme-2021-2027-vision-healthier-european-union/association-agreement-bosnia-and-herzegovina_et

5.4 Kalandus- ja merenduspoliitika

Ühine **kalanduspoliitika** (ÜKP) reguleerib ELi kalandust ja vesiviljelust, kehtestades püügi piirnormid ja kaitsemeetmed, et tagada pikaajaline jätkusuutlikkus. Selle eesmärk on säilitada kalavarusid, minimeerida ökoloogilist mõju ja toetada kalapüügiga tegelevaid kogukondi. Ühise kalanduspoliitika keskmes on maksimaalse jätkusuutliku saagikuse põhimõte, mis tagab kalapopulatsioonide hea seisundi ja majandusliku elujõulisuse. Iga-aastased kalapüügivõimalused põhinevad teaduslikel nõuannetel ja mitmeaastastel majandamiskavadel, milles käsitletakse ökosüsteemi vajadusi ja piirkondlikku koostööd. Mõned majandamiskavad on kokku leppinud ja neid rakendavad ka **piirkondlikud kalavarude majandamise organisatsioonid.** Kolmandate riikidega jagatavate kalavarude, näiteks Vahemere ja Musta mere kalavarude puhul teeb seda Vahemere üldine kalanduskomisjon (GFCM), samas kui Atlandi ookeanis ja Vahemeres leiduva tuuni ja tuunilaadsete liikide majandamise eest vastutab Rahvusvaheline Atlandi Tuunikala Kaitse Komisjon. Ühises kalanduspoliitikas rõhutatakse ka tõhusat piirkondlikku koostööd liikmesriikide vahel. Ühise kalanduspoliitika rakendamiseks on väga oluline tõhus järelevalve ja jõustamine.

5.4.1 Laienemise mõju ELi kalandus- ja merenduspoliitikale

Seoses **kalavarude majandamisega** käsitatakse pärast Albaania ja Montenegro ühinemist kogu Aadria mere piirkonda üksnes ELi vetena. See muudaks protsessi sujuvamaks ja lähenemisviisi terviklikumaks. Samuti tugevdaks Musta merega piirnevate uute liikmesriikide ühinemine märkimisväärselt ELi rolli Mustal merel. Asjaomased laienemisprotsessis osalevad riigid juba teevad piirkondlike kalandusorganisatsioonide raames koostööd, sealhulgas ELiga.150

Uute liikmesriikide kaasamine võib **muuta turudünaamikat** ELis, mis võib mõjutada tarneahelaid ja konkurentsi, luues samal ajal võimalusi kalandus- ja vesiviljelustoodete turulepääsuks. See ei mõjutaks siiski ühise turukorralduse poliitika põhimõtteid, meetmeid ja toimimist, mis oleksid jätkuvalt eesmärgipärased, olenemata ELi turu suurusest ja ettevõtjate arvust.

Laiendatud välised merepiirid tooksid kaasa nii eeliseid kui ka probleeme, mistõttu on vaja riske ja võimalusi hoolikalt hinnata riikide ja merepiirkondade kaupa. Peamised kaalutlused hõlmavad energiajulgeolekut, hübriid- ja küberohte, rännet, piirikontrolli, rannikuvalvealast koostööd, merereostust, ohte elutähtsale meretaristule ja meresõiduvabadust. Vaadates eelkõige Musta merd, võib laienemine avaldada märkimisväärset mõju meresõidu turvalisusele. Laienemine võib tekitada ka vajaduse pidada kolmandate riikidega läbirääkimisi uute või enamate kalapüügivõimaluste üle säästva kalapüügi partnerluslepingute raames. Ukraina võib olla huvitatud kalapüügist Atlandi ookeanil ja Montenegro on väljendanud huvi püügitegevuse vastu väljaspool ELi asuvates vetes, kuigi tal ei ole praegu välislaevastikku.

Kuna liikmesriike on rohkem, **võib ELi kollektiivläbirääkimiste positsioon rahvusvahelistel läbirääkimistel ja lepingutes suureneda.** See aitaks kaasa ambitsioonikamale rahvusvahelisele kalanduse juhtimise kavale, mille raames võetaks kogu maailmas vastu tugevamad kaitsemeetmed ja rangem kontrollipoliitika. ELil oleks suurem kaal ka **merendusalases piirkondlikus koostöös,** kus koostöö laienemisprotsessis osalevate riikidega toimub juba ELi Aadria ja Joonia mere piirkonna strateegia ning Musta mere ühise merenduskava raames.

Laienemine võib luua **uusi võimalusi teadusuuringuteks ja innovatsiooniks** merenduse,

150 Vahemere piirkonnas on Albaania ja Montenegro juba GFCMi täieõiguslikud lepinguosalised ning teevad kalavarude säästvaks majandamiseks tihedat koostööd ELiga. Ka Musta mere piirkonnas on kaks riiki (Ukraina ja Gruusia) registreerinud kalalaevastikud, mis tegutsevad aktiivselt ja teevad koostööd GFCMiga.

kalanduse ja vesiviljeluse valdkonnas, et edendada kestlikke tavasid ja tehnoloogiaid.

Üldiselt **eeldatakse, et laienemise mõju ühisele kalanduspoliitikale on minimaalne.** Ühist kalanduspoliitikat saab sujuvalt laiendada uutele liikmesriikidele **ilma oluliste poliitiliste kohandusteta.** Nimelt on mõned laienemisprotsessis osalevad riigid (Albaania, Montenegro, Türgi, Ukraina) juba mõne piirkondliku kalandusorganisatsiooni liikmed ja järgivad asjakohaseid soovitusi, mida kohaldatakse ka liikmesriikide suhtes. Need laienemisprotsessis osalevad riigid viivad seega oma õigusakte vastavusse ELi eeskirjadega, kuna EL püüab tagada rahvusvahelisel tasandil ja piirkondlikes kalandusorganisatsioonides võrdsed tingimused.

Laienemine **mõjutab eeldatavasti ühise kalanduspoliitika konkreetseid tehnilisi aspekte,** mistõttu on vaja **sihipäraseid muudatusi** seoses järgmisega:

- **Juurdepääs vetele,** kus uute liikmesriikide jaoks on vaja kehtestada uus juurdepääsukord, täpsustades geograafilised piirkonnad ja liigid. See protsess on keeruline ja nõuab ulatuslikke konsultatsioone asjaomaste riikidega.
- Ülepüügi **vältimiseks ja säästvate tavade tagamiseks tuleb uute liikmesriikide jaoks vajaduse korral** kindlaks määrata püügivõimsuse ülemmäärad. See protsess võib nõuda märkimisväärset andmete kogumist ja analüüsimist ning õiglaste kvootide kokkuleppimist.

Eelarveaspektid

Peamine mõju rahastamisele ja rahastamisvajadustele on seotud järgmisega:

- **Piirkondlik merenduskoostöö:** Laienenud ELil on tõenäoliselt suuremad rahastamisvajadused projektide jaoks, mis on kooskõlas nende piirkondlike koostööstrateegiate eesmärkidega.
- **Mereala ruumiline planeerimine:** Varem on komisjon toetanud piirkondlikke protsesse Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfondi (EMKVF) või Interregi otsestest kuludest rahastatud projektide kaudu (41 miljonit eurot EMKFist EMKVFist aastatel 2014–2023). Selleks et piirkondlik koostöö toimiks hästi, peaksid sellised projektid hõlmama ka uusi liikmesriike.

Komisjoni käimasolev EMKVFi praeguse rahastamise ja ühise kalanduspoliitika hindamine (mis puudutab ainult liikmesriike) aitab kindlaks määrata järgmisel programmitöö perioodil kättesaadava eelarve parima kasutamise. Ühise kalanduspoliitika hindamise tulemused avaldati 2026. aasta aprillis.151 Laienemisprotsessis osalevad riigid ei saa kasutada EMKVFi toetust kuni 2027. aastani.

Komisjoni ettepanekus mitmeaastase finantsraamistiku 2028–2034 kohta rakendataks ühist kalanduspoliitikat riikliku ja piirkondliku partnerluse kavade alusel, mis võimaldab paindlikumat, ambitsioonikamat ja mõjusamat lähenemisviisi ELi poliitiliste prioriteetide saavutamiseks, sealhulgas uute liikmesriikide puhul.

Uued liikmesriigid vastutavad ka **ELi merendusjulgeoleku strateegia rakendamise eest, eelkõige ELi merendusjulgeoleku** strateegia tegevuskavas loetletud meetmete kaudu. EMKVFi (mereseire rubriik) raames said liikmesriigid taotleda toetust mereseire tugevdamiseks, sealhulgas luues ühendused merendusvaldkonna ühise teabejagamiskeskkonnaga (CISE). Uues mitmeaastases finantsraamistikus saab merendusjulgeolekut ja -järelevalvet ning piirkondlikku koostööd rahastada riikliku ja piirkondliku partnerluse kavade ning Euroopa Konkurentsivõime Fondi kaudu.

5.4.2 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid

Põhimõtteliselt eeldatakse, et ühine kalanduspoliitika annab ka pärast laienemist jätkuvalt tulemusi, **ilma et oleks vaja teha olulisi poliitilisi muudatusi.** Peamine puudujääk selles

151 Komisjoni talituste töödokument (2026) 120.

poliitikavaldkonnas võib olla laienemisprotsessis osalevate riikide võimalik puudulik valmisolek viia oma õigusaktid vastavusse ELi eeskirjadega ning ühineda võitlusega ebaseadusliku, teatamata ja reguleerimata kalapüügi vastu, mis on ühise kalanduspoliitika üks põhisuundi.

5.4.3 Reformisuunised

Võttes arvesse **võimalikke lünki uute liikmesriikide valmisolekus,** on komisjoni jõupingutused eriti vajalikud järgmistes valdkondades: i) püügitegevuse kontroll, seire ja inspekteerimine; ii) kalandusalaste õigusaktide jõustamine; ning iii) võitlus ebaseadusliku, teatamata ja reguleerimata kalapüügi vastu. Lisaks näib olevat vajalik komisjoni eritoetus, eelkõige vesiviljeluse valdkonnas, et tagada selle kasv uutes liikmesriikides kooskõlas ELi poliitikaeesmärkide, koordineerimise ja kavandamisega. Toetus võib hõlmata ka turujärelevalvet, fütosanitaarkontrolli ja merenduse küberturvalisust. Tulevased liikmesriigid vajavad suuniseid ELi merendusjulgeoleku strateegia rakendamiseks, sealhulgas nende integreerimiseks merendusvaldkonna ühisesse teabejagamiskeskkonda (CISE). Praegu on ühine teabejagamiskeskkond avatud ainult liikmesriikidele.

Tulevane **Musta mere merendusjulgeoleku keskus** võimendab ELi ja Musta mere riikide panust, tugevdades seeläbi merendusjulgeolekut ja -ohutust ning kaitstes elutähtsat meretaristut ja merekeskkonda laienenud ELis. Koostöös asjaomaste talitustega ja liikmesriikide osalusel koostatakse tegevuskava. Keskus edendab teadlikkust olukorrast merel ja teabe jagamist Musta mere kohta, reaalajas seiret kosmosest merepõhjani ning varajast hoiatamist võimalike ohtude ja pahatahtliku tegevuse eest. Selle eesmärk on muu hulgas: i) laiendada rannikuvalvealast koostööd; ii) annab Ukrainale ja sarnaselt meelestatud rannikuriikidele võimaluse korral juurdepääsu ELi asutuste teabejagamisplatvormidele ja -teenustele; ning iii) jälgida elutähtsat meretaristut, sealhulgas merekaableid, avamererajatisi, gaasi- ja tuuleenergiatoiminguid Rumeenia ja Bulgaaria ranniku lähedal ning sellega seotud merendussuutlikkust.

Suuremate poliitiliste muudatuste asemel on vaja **ühisesse kalanduspoliitikasse teha tehnilisi muudatusi,** et lisada uute liikmesriikide püügivõimsuse ülempiir ja võtta vastu üleminekueeskirjad (tavaline regulatiivmenetlus). Lisaks võib alalise lõpetamise kehtestamine olla vajaduse korral meede, mille abil uued liikmesriigid saavad kohandada ja vähendada oma suutlikkust kooskõlas kehtiva ühise kalanduspoliitikaga.

6. Välissuhted – ELi positsiooni tugevdamine maailma asjades

6.1 Ühine välis- ja julgeolekupoliitika

Euroopa Liidu ühine välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) on liidu välistegevuse lahutamatu osa.152 ÜVJP eesmärk on säilitada rahu, tugevdada rahvusvahelist julgeolekut, järgida rahvusvahelist õigust, edendada mitmepoolsust ja hoogustada rahvusvahelist koostööd. Selle eesmärk on edendada demokraatiat, õigusriiki ning inimõigusi ja põhivabadusi. Aluslepingus sätestatud põhimõtete ja eesmärkide alusel määrab Euroopa Ülemkogu kindlaks ELi strateegilised huvid ja eesmärgid. ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonid, eelkõige volitused, millega nähakse ette rakendusmeetmed, on samuti ÜVJP meetmete oluline õiguslik alus.

6.1.1 Laienemise mõju ühisele välis- ja julgeolekupoliitikale

Laienemine avaldab tõenäoliselt märkimisväärset mõju ELi välispoliitika, julgeoleku ja kaitse tulevikule. See mõjutab ka majandus- ja kaubandussuhteid.

152 Määratletud Euroopa Liidu lepingu V jaotises ja Euroopa Liidu toimimise lepingu viiendas osas.

Laienenud EL tähendaks:

- suurem, tugevam ja mõjukam EL maailmas;
- uued välispiirid ja uus lähinaabrus;
- liikmesriigid, kellel on hiljutised kogemused välisagressiooni vastu võitlemisel ja konfliktijärgsete probleemide lahendamisel;
- liikmesriikide võimalikud uued ja mitmekesisemad strateegilised ja geopoliitilised huvid;
- ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika (ÜJKP) uued võimed, suurendades sõjalist, tööstuslikku ja võimelist baasi, aga ka uued julgeolekuvajadused ja -kohustused (vt eraldi jagu); ja
- kui praegused tavad säilitatakse, muutuks ühehäälsuse saavutamine liikmesriikide seisukohtade suurema mitmekesisuse tõttu keerulisemaks, eelkõige peamiste ÜVJP vahendite puhul, mis hõlmavad piiravaid meetmeid, ÜJKP operatsioone ja missioone ning sõjalise abi meetmeid.

On ka **valdkondi, kus on vaja kohandada praeguseid tavasid ja menetlusi,** et tagada suutlikkus tulla toime uue geopoliitilise reaalsusega. See hõlmab laiendatud välispiire ja rändesurvet ning lahendamata konflikte.

Segalepingud153 eeldavad ühist kokkulepet nõukogus ning ratifitseerimist kooskõlas liikmesriikide põhiseadusliku õiguskorraga. Kuna ELi kuulub üle 30 riigi, võivad raskused selliste lepingute sõlmimisel süveneda. See muudaks veelgi olulisemaks vajaduse loobuda ühehäälsest otsuste tegemisest nõukogus, et tagada ELi positsioon tugeva välispoliitikas osalejana.

Samuti muutub ELi jaoks keerulisemaks tugineda oma liikmesriikide ühisele seisukohale välisesindatuse valdkonnas, eelkõige juhtudel, kui liikmesriigid peavad tegutsema liidu huvides ELi pädevusse kuuluvates valdkondades (nt kui rahvusvaheliste organisatsioonide eeskirjad ei võimalda ELil olla osaline või olla esindatud organisatsiooni organis).

a) Üldine ÜVJPga vastavusse viimine

Vastavusse viimine ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga on **tugev märk laienemisprotsessis osalevate riikide strateegilisest valikust.** Laienemisprotsessis osalevate riikide õigusaktide vastavusse viimine tugevdab ELi ülemaailmset mõju ja julgeolekut juba ühinemisprotsessi ajal, kuna see suurendab ELi ühise välis- ja julgeolekupoliitika ulatust, ulatust ja tõhusust. Samal ajal võib see positiivselt mõjutada riikide endi julgeolekut. Ühtlustamine on eriti oluline piiravate meetmete puhul, mitte ainult poliitilise signaalina, vaid ka seetõttu, et need on tõhusamad, kui neid laialdaselt kohaldatakse.

Vastavusse viimine, sealhulgas Rooma statuudi osaliseks saamine, on teatavates laienemisprotsessis osalevates riikides endiselt ebapiisav. Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Montenegro ja Põhja-Makedoonia on viinud oma õigusaktid täielikult vastavusse raamatupidamisaruande õigsust kinnitava tõendiga,154 samal ajal kui Moldova ja Ukraina õigusaktide vastavusse viimisel on saavutatud kõrge tase. Kosovo jätkab vabatahtlikult oma õigusaktide täielikku vastavusse viimist. Gruusial ja Serbial on veel palju teha. Gruusia ja Türgi õigusaktide vastavusse viimise määr on endiselt madal. Olulisi poliitika vastavusse viimise küsimusi tuleb käsitleda laienemisprotsessi osana, mitte pärast seda. Koostöö peaks tuginema ELi väärtustele, vastastikusele usaldusele ja konstruktiivsetele suhetele, austades samal ajal

Rahvusvaheliste lepingute 153 puhul on liidu ja liikmesriikide jagatud välispädevuse valdkondades (nt keskkond, tarbijakaitse ja energeetika) nõukogu valdav tava olnud sõlmida selliseid lepinguid nn segalepingutena, mille puhul liikmesriigid on ELi kõrval eraldiseisvad lepinguosalised.
kõrge esindaja poolt ELi nimel tehtud 154 avaldused ja nõukogu otsused piiravate meetmete kohta.

täielikult liidu ja selle liikmesriikide strateegilisi ja julgeolekuhuve.

b) ELi piirid ja naabrus

Uued ja laiendatud piirid

Laienenud ELis **laieneks välispiir Venemaa ja Valgevenega** märkimisväärselt – selle pikkus ligikaudu kahekordistub. Armeenia ja Aserbaidžaaniga loodaks uued piirid, mis laiendaks ELi naabrust Kesk-Aasia suunas.

Selline välispiiride laiendamine pakuks uusi võimalusi kaupade ja inimeste kontrolli parandamiseks. Sellega kaasneksid ka uued probleemid, sealhulgas organiseeritud ja piiriülese kuritegevuse, uimastikaubanduse, ebaseadusliku rände ennetamise, rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise ja inimkaubanduse valdkonnas.

Pikem piir Venemaaga või kokkupuude Venemaaga – Ukrainas, Moldovas ja Gruusias **– võib samuti märkimisväärselt suurendada ELi avatust Venemaa mõjule ja sekkumisele.** See suurendaks julgeolekuohte ja strateegilisi probleeme. Venemaa juba korraldab mitmesuguseid traditsioonilisi ja hübriidkampaaniaid, nagu rändajate ärakasutamine ELi vastu,155 küberründed elutähtsa taristu vastu ning välisriigist lähtuvad infomanipulatsioonid ja sekkumised ning desinformatsioon, et polariseerida ühiskondi, rünnata ELi väärtusi ja õõnestada demokraatlikke institutsioone. Samal ajal võivad Ukraina ja Moldova ainulaadsed kogemused Venemaa agressiooni ja järeleandmatu hübriidrünnakute, sealhulgas küberrünnakute ning välisriigist lähtuvate infomanipulatsioonide ja sekkumiste vastu võitlemisel tuua kasu ka laienenud liidule ja aidata kaasa selle julgeolekule. Ukraina õppetunnid võiksid otseselt mõjutada ELi poliitikakujundamist ja õigusloomet vastavates valdkondades ning aidata ELil suurendada oma pikemaajalist vastupanuvõimet.

ELi laienemine Ukrainasse, Moldovasse ja Gruusiasse võib suurendada vajadust uute **piiriülese koostöö mehhanismide** järele, kusjuures riikidest saavad ELi vahetud naabrid, nt Armeenia ja Aserbaidžaan, pakkudes uusi võimalusi, näiteks Kaspia merd läbiva kaubanduskoridori lõpuleviimine (vt allpool).

Lisaks võivad ELi Venemaa-poliitikat mõjutada **tulevaste liikmesriikide jõulisemad seisukohad.** See võib eelkõige puudutada neid, kes on kannatanud Venemaa agressioonisõja (Ukraina) või intensiivsema hübriidkampaania (Moldova, Ukraina) tõttu. Teisest küljest on riike, kellel on endiselt tihedad majanduslikud ja poliitilised suhted Venemaaga (eelkõige Serbiaga).

Venemaa agressioonisõda Ukraina vastu avaldab piirkonnale **geopoliitilist mõju ja kujundas ümber Euroopa julgeolekustruktuuri.** Sellega seoses on Ukraina ühinemine ELiga muutunud nii Ukraina kui ka ELi ühiseks geostrateegiliseks prioriteediks.

Lisaks võib ELi laienemine avaldada märkimisväärset strateegilist mõju ELi geopoliitilise ruumi **ühendamisele Läänemerest Musta mere ja Vahemere idaosani.** See mitte ainult ei süvendaks Euroopa integratsiooni, vaid tugevdaks ka ELi kollektiivset julgeolekut, majanduslikku vastupanuvõimet ja poliitilist mõju geostrateegilise konkurentsiga piirkondades. Selleks et laienemine aitaks tõhusalt kaasa selle eesmärgi saavutamisele, peab see jääma kindlalt seotuks liidu ühiste väärtuste ja põhimõtetega, edendades samal ajal pühendumist liidu ja selle liikmesriikide ühiste huvide edendamisele. See võib luua sidusama ja ühtsema strateegilise ruumi, suurendades selle suutlikkust lahendada ühiseid probleeme, nagu energiajulgeolek, ränne ja piiriülene koostöö. Ühtne strateegiline ruum tugevdaks ELi rolli ülemaailmse osalejana, tagades stabiilsuse ja heaolu, võideldes samal ajal välise survega ning edendades pikaajalist rahu

Valgevenega piirnevad 155 liikmesriigid teatasid eelmisel aastal üle 8000 ebaseaduslikust piiriületusest, kusjuures ära hoiti üle 28 000 ebaseadusliku piiriületuse katse.

ja arengut.

Naabruspoliitika uued prioriteedid

Märkimisväärne mõju avaldub alles pikas perspektiivis, kuna uued liikmesriigid muutuvad **arengupartneriteks.** On ebatõenäoline, et uued liikmesriigid suudaksid esimestel ühinemisjärgsetel aastatel eraldada märkimisväärseid eelarveid või riiklikku arengupoliitikat. Kuna arengukoostöö kuulub jagatud pädevusse, ei ole põhimõtteliselt oodata muudatusi reguleerivas raamistikus.156

Naabruspoliitika ja prioriteedid arenevad siiski pidevalt ning neid võidakse uute liikmesriikide ühinemise ajaks igal juhul täiendavalt läbi vaadata. Lahendamata konflikte ja kahepoolseid vaidlusi ning etnilisi küsimusi, mis võivad raskendada suhteid (praeguste ja uute) liikmesriikide vahel ning liikmesriikide ja uute naaberriikide vahel, tuleb meie poliitikas arvesse võtta ja võimalikult kiiresti käsitleda. Piirkondlik integratsioon ja koostöö tuleks uuesti läbi mõelda, et kajastada uut laiemat kohaldamisala. See tähendab ELi partnerluste edasist tugevdamist Kesk-Aasia ja Lõuna-Kaukaasiaga.

Piirkondlikke koostööprogramme võiks kohandada uue naabruskonna reaalsusega, eelkõige Kesk-Aasias. Kooskõlas strateegiaga „Global Gateway“ võiksid ELi liikmesriigid näiteks täiendavalt toetada ja rahastada energia- ja transpordivaldkonna taristuprojekte, näiteks Kaspia merd ületavat kaubanduskoridori. Eesmärgiga, et transiidiaeg oleks 13 päeva ja aastas veetaks 204 0 kaupa üle 850 000 konteineri, võiks157 koridor märkimisväärselt hoogustada Euroopa ja Aasia vahelist kaubandust ning transiidiriikide majandust.

See täiendaks asjakohaselt ELi ülemaailmseid jõupingutusi selles valdkonnas ajal, mil Euroopa Liit tugevdab oma partnerlusi Põhja-Aafrika, Lähis-Ida ja Pärsia lahe riikidega, sealhulgas kolmepoolse koostöö kaudu strateegia „Global Gateway“ Vahemere piirkonna projektide või India, Lähis-Ida ja Euroopa koridori kaudu. Tulevased ELi liikmesriigid, kes on nende koridoridega otseselt või kaudselt ühendatud, eelkõige TEN-T võrkude või Musta mere strateegia kaudu, suurendavad kõigi nende projektide potentsiaali ja võimalusi.

Samal ajal võib Venemaa tajuda ELi laienemist ida suunas oma positsiooni edasise nõrgenemisena Venemaa traditsioonilises mõjutsoonis.158 Arvestades Venemaa mõju Lõuna-Kaukaasias ja Kesk-Aasias, eelkõige Venemaa juhitava Euraasia Majandusliidu ja Ühise Julgeoleku Lepingu Organisatsiooni kaudu, võiks Venemaa suurendada oma survet ja (väär)kasutada oma mõjuvõimu, et takistada ELi edasist laienemist ja/või partnerluste süvendamist. Hiina kasvav kooskõla Venemaaga tugevdab seda dünaamikat veelgi koos Venemaa püüdlustega luua uus Euraasia julgeolekuarhitektuur.

Kesk-Aasia elanikkonna väikeste etniliste vähemuste rühmade olemasolu mõnes laienemisprotsessis osalevas riigis ning laienemisprotsessis osalevatest riikidest pärit vähemusrühmad, kes elavad Kesk-Aasia riikides, lisavad tulevastele suhetele ja seega ELi kõnealuse piirkonna poliitikale uue võimaliku mõõtme.

c) Välismõju

Venemaa mõju/kohalolek laienemisprotsessis osalevates riikides ja lähinaabruses

---

ELi toimimise lepingu artikli 4 lõigete 3 ja 4 156 kohaselt ei tohi liidu paralleelse pädevuse teostamine takistada liikmesriikidel oma pädevuse teostamist.

Euroopa Rekonstruktsiooni- 157 ja Arengupanga uuringu andmed.

158 Kaukaasias on Armeenia Venemaa mõju suhtes endiselt väga haavatav oma sõltuvuse tõttu Venemaa energiast (Gazprom Armeniale kuulub kogu Armeenia gaasijaotustaristu), Venemaa sõjaväe kohaloleku tõttu ja Armeenia diasporaa tõttu Venemaal (3 miljonit). Venemaa on Aserbaidžaani suuruselt kolmas kaubanduspartner ja Aserbaidžaani esimene impordiriik (18,3 % kogu Aserbaidžaani impordist).

Laienemine seaks otseselt kahtluse alla Venemaa mõju, kuna ühinemisläbirääkimised nõuaksid, et sellised riigid nagu Gruusia ja Serbia viiksid oma õigusaktid täielikult vastavusse ÜVJP ja ELi *acquis'ga* (näiteks sanktsioonide, energeetika, kaubanduse, välisinvesteeringute, viisapoliitika valdkonnas) ning lõpetaksid rea lepinguid Venemaaga (st gaasitarned Gazpromiga Serbias).

Venemaa säilitas ajalooliselt mõju eelkõige Ida-Euroopa osades ning Lääne-Balkanil ja Lõuna-Kaukaasias. Venemaa on kasutanud nende riikide mõjutamiseks sihipärast investeerimist / suurt kasu, võimendades energiasõltuvust, kaubandust, 159 sõjalist presenc e 160 ning välisriigist lähtuvat infoga manipuleerimist ja sekkumist. Eeldatakse, et Venemaa püüab jätkuvalt avaldada ulatuslikku mõju, eelkõige Ukrainas ja Moldovas ning mõnes Lääne-Balkani piirkonnas. See mõju seisneb muu hulgas teabega manipuleerimises ja sekkumises.

Mis puudutab Venemaa kodanike kohalolekut laienemisprotsessis osalevates riikides, siis Serbias, Montenegros ja Gruusias on pärast Venemaa täiemahulist sissetungi Ukrainasse 2022. aastal toimunud hüppeline kasv. Serbias viitavad siseministeeriumi 2025. aasta jaanuari andmed enam kui 48 000 Venemaa kodanikule, kellel on ajutine elamisluba. Venemaa kodanikele Serbia kodakondsuse andmisega ELi viisavaba reisimise õiguse kiire omandamine kujutab endast võimalikku julgeolekuohtu.

Kuigi Moldova on astunud olulisi samme, et vabaneda energiasõltuvusest Venemaast, sõltub Transnistria piirkond endiselt suurel määral Venemaa makstavatest gaasitarnetest.

Lääne-Balkanil **on Venemaa energiamõju suurim Serbias, Põhja-Makedoonias ning Bosnias ja Hertsegoviinas,** kus ta tarnis 2024. aastal 76 %-lt (Serbia) peaaegu 100 %-le (Bosnia ja Hertsegoviina, Põhja-Makedoonia) gaasivajadusest ja omab mitut ärivara. Türgi jätkab ka märkimisväärsete nafta- ja gaasikoguste importi Venemaalt ning teeb Venemaaga koostööd tuumaenergia arendamisel.

Venemaa toetatud meediaväljaannete levitatav desinformatsioon Serbias mõjutab avalikku arvamust ka naaberriikides. Venemaa jätkab tõenäoliselt **hübriidtaktika, sealhulgas välisriigist** lähtuvate infomanipulatsioonide ja sekkumiste kasutamist, sealhulgas kavandades uusi ELi ja asjaomaste riikide vahelisi erinevusi käsitlevaid küsimusi. Nende jõupingutuste eesmärk võib olla tekitada erinevate elanikkonnarühmade seas usaldamatust ELi vastu, mis võib suurendada piirkondlikke pingeid ja edasisi katseid laienemist takistada. Venemaa senised katsed manipuleerida laienemisprotsessis osalevates riikides toimuva avaliku aruteluga näitavad edasiste välisriigist lähtuvate infomanipulatsioonide ja sekkumiste tõenäosust.

Euroopa välisteenistuse **Ida-Euroopa, Kesk-Aasia ja Lääne-Balkani strateegilise kommunikatsiooni rakkerühmad** on alates 2015.–2017. aastast teinud aktiivselt tööd, et jälgida, analüüsida ja reageerida välisriigist lähtuva infoga manipuleerimise ja sekkumise

---

2024.159 aastal oli Venemaa Maailmapanga suuruselt neljas kaubanduspartner, moodustades 2,2 % kogu kaubavahetusest (EL – 1. koht 65,3 %, Hiina – 2. koht 9,8 %, Türgi – 3. koht 6 %), Eurostati andmed, https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_western-balkans-6_en.pdf.

Venemaa oli Moldova jaoks suuruselt viies kaubanduspartner maailmas, moodustades 3,7 % kogu kaubavahetusest (EL – 1. koht 53,7 %, Ukraina – 2. koht 13,1 %, Hiina – 3. koht 8,1 %, Türgi – 4. koht 6,9 %), Eurostati andmed, https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_moldova_en.pdf.

Gruusia kolmandaks partneriks maailmas oli Venemaa, kelle arvele langes 11,1% kogu kaubavahetusest (EL – 1ST koht 20,9%, Türgi teine – koht koos 11.1%). Eurostat arvud, https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_georgia_et.pdf

Venemaa oli Ukraina jaoks suuruselt 10. kaubanduspartner maailmas, moodustades 1,8% kaubavahetuse kogumahust (USA – 1. koht 16,7%, Hiina – 2. koht 14,6%, Ühendkuningriik – 3. koht 10,1%, Šveits – 4. koht 6,4%, Türgi – 5. koht 4,1%, Norra – 6. koht 3,6%, Jaapan – 7. koht 2,6%, Lõuna-Korea – 8. koht 2,6%, India – 9. koht 2,2%). Eurostati andmed, https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_ukraine_en.pdf

160 Nt Transnistria (Moldova) separatistliku piirkonna territooriumil paiknevad 14. kaardiväe armee jäänused ning Abhaasias ja Lõuna-Osseetias (Gruusia) asuvad sõjaväebaasid (teadmata arv).

katsetele, mis on suunatud ELi huvide ja poliitika vastu nendes kahes piirkonnas. Rakkerühmad on tegelenud ka ELi strateegilise kommunikatsiooni tugevdamisega piirkondadele ja ELi laienemise eeliste tutvustamisega ELis asuvatele sihtrühmadele. Laienemisprotsessi edenedes on vaja seda töösuunda laiendada ja süvendada.

Musta mere piirkonnas võiks kaaluda **ühiste reageerimismehhanismide võrgustiku** loomist, et vähendada välisriigist lähtuva infoga manipuleerimise ja sekkumise ning desinformatsioonikampaaniate ruumi, sealhulgas maapiirkondades ja piirialadel. See võiks saada inspiratsiooni ELi kiirhoiatussüsteemist, mis on võrgustik, kus ELi liikmesriigid ja ELi institutsioonid jagavad teavet ning koordineerivad välisriigist lähtuvatele infomanipulatsioonidele ja sekkumistele reageerimist.

Hiina mõju/kohalolek laienemisprotsessis osalevates riikides ja lähinaabruses

Laienemine võib avaldada märkimisväärset mõju ELi ja Hiina suhetele ning ELi Hiina-poliitika rakendamisele. EL püüab vähendada riske ja tugevdada majandusjulgeolekut, võidelda Hiinaga tugevalt tasakaalustamata majandussuhete ja Hiina ebaausate kaubandustavade vastu ning tegeleda Hiina jätkuva ja kasvava toetusega Venemaa Ukraina-vastasele agressioonisõjale. Praegu on ainult Serbial Hiinaga ulatuslik strateegiline partnerlus, mis hõlmab majandus-, poliitika- ja julgeolekuvaldkonda.161

Hiina on oluline **kaubandus- ja investeerimispartner** enamiku laienemisprotsessis osalevate riikide jaoks (kellel on enamikul juhtudel märkimisväärne kaubandusbilansi puudujääk). Hiina on teinud mitmes neist riikidest suuri investeeringuid, eelkõige kulukatesse taristuprojektidesse algatuse „Üks vöönd, üks tee“ kaudu.162 Paljudel laienemisprotsessis osalevatel riikidel on Hiina ees märkimisväärne valitsemissektori võlg. See tekitab **majanduslikku sõltuvust.**

Hiina on suurendanud oma kohalolekut teabekeskkonnas, sealhulgas ELi laienemis- ja naabruspiirkondades, suurendades meedia kohalolekut, eliidi kaaperdamist, majanduslikke stiimuleid (positiivsed ja negatiivsed, sealhulgas kaubandus- ja ärisuhete võimendamine), teabe tõkestamist ja ülemeremaade Hiina kogukondade kasutamist.

Hiina laiendab jätkuvalt oma riigi kontrolli all olevat meediajalajälge, sealhulgas üha suurema arvu sotsiaalmeediakanalite või pehme jõu vahendite (sealhulgas Konfutsiuse instituudid) kaudu.

Laienemisprotsess on ja jääb Venemaa, Hiina ja nende kohalike esindajate infoga manipuleerimise ja sekkumise kampaaniate sihtmärgiks.

d) Sanktsioonid

ELi laienemisel on tõenäoliselt märkimisväärne mõju ÜVJPga seotud otsuste tegemisele, sealhulgas piiravatele meetmetele (sanktsioonidele). Üldpõhimõttena on ELi sanktsioonide vastuvõtmiseks ja nende perioodiliseks pikendamiseks vaja ELi ühehäälsust.

Uued liikmesriigid peaksid ühinemisel vastu võtma ja rakendama kõik kehtivad ELi sanktsioonid (sealhulgas kaubandussanktsioonid ja ligikaudu 6000 loetellu kandmist, millest mõned puudutavad praeguste laienemisprotsessis osalevate riikide kodanikke). Laienemisprotsessis osalevad riigid peavad ühinemise ajaks viima oma õigusaktid vastavusse

161 Serbia on ainus Euroopa riik, kes ostab Hiinast kõrgtehnoloogilisi relvasüsteeme, ning Hiinast on üldiselt saanud Serbia peamine relvatarnija.

162 Näiteks Bar–Boljare kiirtee Smokovac-Uvač-Mateševo lõik Montenegros. Esimese 41 kilomeetri pikkuse etapi ehitas China Road and Bridge Corporation Hiina Exim Banki laenuga. Või Belgradi kesklinna-Stara Pazova raudtee ja Novi Sadi-Subotica-Kelebija (riigipiiri) raudtee (mõlemad Belgradi-Budapesti raudteelõigud), mida mõlemat rahastati Hiina Exim Banki laenuga. Lisateave: https://www.geodata.it/en/sectors/portfolio-road/item/barboliare.html.

varasemate ELi sanktsioonidega.

ELi laienedes muutub see tõenäoliselt üha heterogeensemaks ning uued liikmesriigid toovad lauale oma välispoliitilised suundumused, majanduslikud/tööstuslikud huvid, ajaloolised suhted ja poliitilised prioriteedid. Ühest küljest, kui tegemist on kaubandussanktsioonidega, võib see mitmekesisus kaasa tuua keerulisema ja nüansirikkama protsessi ühehäälsete otsuste tegemiseks. Laienenud ELil võib seetõttu olla raskusi sanktsioonide suhtes konsensuse saavutamisega, mis võib nõrgendada nende üldist ambitsioonikust ja tõhusust ÜVJP vahendina. Teisest küljest, kui EL suudab need probleemid lahendada, võib nende mõju võimendada suurema ELi suurem majanduslik kaal ja ülemaailmne haare.

Suuremal ELil oleks kasulik mõju ka selliste jurisdiktsioonide vähendamisele, mis on pahatahtlikele osalejatele kättesaadavad kaubandussanktsioonidest kõrvalehoidmiseks kolmandate riikide kaudu. ELi *õigustiku* osana oleksid uued liikmesriigid kohustatud rakendama ELi sanktsioone, kõrvaldades seeläbi võimalikud lüngad, mida võidakse ära kasutada ka ELi sanktsioonide tõhususe õõnestamiseks.

Uutel liikmesriikidel oleks samuti õigus teha ettepanekuid uute meetmete kohta, sealhulgas nende kohta, mis on praegu vastu võetud ainult riiklikul tasandil. Pange tähele, et Ukrainal on praegu üle 23 000 riikliku loetellu kandmise dokumendis plac e.163 Uued liikmesriigid tooksid kaasa eksperditeadmised ja teadmised teatavatest geograafilistest piirkondadest, mis on sageli eeliseks uute meetmete ettevalmistamisel.

Lisaks säilitab EL viis sanktsioonirežiimi Ukraina164 toetuseks, kaks Moldova toetuseks ning ühe seoses olukorraga Bosnias ja Hertsegoviinas ning ühe vastusena Türgi ebaseaduslikule puurimistegevusele Vahemere idaosas. Mõned neist režiimidest tuleks sulgeda, läbi vaadata või üle anda teistsuguse sanktsioonide raamistiku alusel (nt Venemaa destabiliseeriva tegevuse režiim või kogu maailmas rakendatav inimõiguste rikkujate vastane ELi sanktsioonirežiim), võimaluse korral veel enne ühinemist.

e) Mitmepoolne tegevus ja inimõigused

Teatavates olukordades võib ELil olla kasu suurema liikmesuse esindamisest rahvusvahelistel foorumitel toimuvatel läbirääkimistel/otsuste tegemisel, tingimusel et ELil on ühtne seisukoht. Paljudes mitmepoolsetes kontekstides loeb iga hääl. Enamik laienemisprotsessis osalevaid riike juba järgib täielikult ELi avaldusi ja hääletamispositsioone mitmepoolsetel foorumitel, sealhulgas ÜRO Peaassambleel, ÜRO Inimõiguste Nõukogus, Euroopa Nõukogus või Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioonis (OSCE). ELi laienemine ei muudaks seega oluliselt toetust ELi algatustele või prioriteetidele. Samal ajal muutub ELi-sisene seisukohtade kujundamine tõenäoliselt keerukamaks.

Laienenud EL saaks siiski kasu ELi liikmesriikide laiemast osalemisest kahes erinevas piirkondlikus rühmas, mis mõjutaks ÜRO foorumite juhtorganite liikmete valimist. Samuti võib tekkida võimalus suurendada ELi liikmesriikide esindatust juhtorganites või ametikandjate ülesannetes, mis võib kaasa tuua suurema mõju/teabevoo. Laienenud EL suurendaks oma geopoliitilist kaalu ja saaks kasu uute ühinevate liikmesriikide laiendatud diplomaatilistest võrgustikest.

Käsitleda tuleks võimalikke lisaraskusi vajaliku ELi konsensuse saavutamisel nõukogus ja kohalikul tasandil ELi delegatsioonide juhitavas ELi koordineerimises seoses järelduste, avalduste ja ELi seisukohtadega läbirääkimisteks rahvusvahelistes organisatsioonides, võttes arvesse, et mõned laienemisprotsessis osalevad riigid ei ole jätkuvalt viinud oma tegevust

163 https://drs.nsdc.gov.ua/
164 2025. aasta märtsi seisuga.

vastavusse oluliste välispoliitika ja inimõiguste teemadega.

f) ELi diplomaatiline kohalolek laienemisprotsessis osalevates riikides

Ühinemisel muutub ELi kohalolu olemus ja funktsioon laienemisprotsessis osalevates riikides. ELi delegatsioonid muudetakse komisjoni esindusteks. See mõjutaks töötajate arvu ja staatust (nad ei oleks enam diplomaatilised töötajad ELi mittekuuluvas riigis), institutsioonilist päritolu (komisjoni, mitte Euroopa välisteenistuse töötajad) ja ülesandeid (kommunikatsioon, sisepoliitika edendamine jne, mitte diplomaatiline või abitegevus). Diplomaatilist kohalolekut uutes naaberriikides võiks siiski suurendada, et tegeleda muutuvate poliitiliste/geograafiliste probleemidega ja ELi välistegevuse poliitiliste prioriteetidega.

ELi esinduste võrgustiku üldisel läbivaatamisel on mõju ka eelarvele, sealhulgas seoses taristu- ja turvanõuetega, võttes arvesse kohalviibimist, ülesandeid ning kaasatud töötajate arvu ja kategooriaid. Seda tuleks hoolikalt hinnata, et suurendada tõhusust. Näiteks võib olla võimalusi täiendava koostoime kindlakstegemiseks, kui on olemas ELi eriesindaja büroo.

Välistegevuse eelarveaspektid165

Mitmeaastases finantsraamistikus 2028–2034 **„Globaalne Euroopa“** võimaldab kavandatav uus välistegevuse rahastamisvahend ELil pakkuda oma partneritele sihipärast toetust, ühendades kõik ELi rahastamisvahendite paketis olevad olemasolevad vahendid terviklikuks paketiks, mida on võimalik kohandada iga partneri konkreetsetele vajadustele ja meie vastastikustele huvidele [124.] Laienemisprotsessis osalevad riigid saavad tehnilist abi ja rahalist toetust reformide elluviimiseks ning toetust strateegilisteks investeeringuteks, et aidata neil liikuda edasi liiduga ühinemise suunas ja kiirendada majanduslikku lähenemist isegi enne liiduga ühinemist.

Kavandatav instrument „Globaalne Euroopa“ koondab ELi välistegevuse rahastamise ühte rahastamisvahendisse, mille üks sammas (Euroopa sammas) hõlmab laienemisprotsessis osalevaid riike ja idanaabruse partnereid. See võimaldab liidul paremini reageerida muutuvale geopoliitilisele tegelikkusele (näiteks laienemisprotsessis osalevate riikide tagasiminek demokraatlikes reformides) kui praeguse mitmeaastase finantsraamistiku raames, kus need riigid on hõlmatud kahe eraldi vahendiga (IPA III ning naabruspoliitika, arengu- ja rahvusvahelise koostöö rahastamisvahend). Euroopa samba raames hõlmab „Globaalne Euroopa“ oma ülesehituses tulemuspõhiseid suuniseid kõigile laienemisprotsessis osalevatele riikidele ja idanaabruse riikidele, millega välditakse vajadust luua ajutisi vahendeid“. See põhineb finants- ja poliitikavahendite kombinatsioonil, mis võimaldaks suuremat tulemustele orienteeritust, sealhulgas rahalist toetust reformide ja investeeringute elluviimiseks (tagastamatu toetuse ja laenude kaudu), järkjärgulist integreerumist ühtse turuga ning suutlikkuse suurendamist ja vastavusse viimist ELi õigustikuga. Tehakse ettepanek kehtestada ELi vahenditele rangemad tingimused, sidudes maksed tingimustega, mis on sätestatud laienemisprotsessis osalevate riikide välja töötatud riiklikes tulemuspõhistes kavades, milles on ELiga kokku lepitud. See lähenemisviis võib aidata luua selge seose ELi vahendite väljamaksmise ning Euroopa samba eesmärkidega kooskõlas olevate reformi- ja investeerimispüüdluste vahel.

Oma ettepanekus mitmeaastase finantsraamistiku kohta aastateks 2028–2034 tegi komisjon ettepaneku luua sihtotstarbeline Ukraina reserv, mis luuakse väljaspool mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäärasid ja mille võib kasutusele võtta üksnes Ukraina toetamiseks. Seda toetust rakendatakse instrumendi „Globaalne Euroopa“ eeskirjade kohaselt, kuid rahastamine

Korduste 165 vältimiseks hõlmab käesolev eelarvejagu ka muid välispoliitika valdkondi, nagu majandusjulgeolek ja kaubanduspoliitika, mille poliitilisi aspekte käsitletakse allpool eraldi peatükkides.

lisandub Euroopa samba rahastamispaketile.

Tuumaohutusalase koostöö ja dekomisjoneerimise rahastamisvahend (INSC-D), mis ühendab praeguse tuumaohutusalase koostöö rahastamisvahendi (väliskomponent) ja dekomisjoneerimisprogrammi (sisekomponent), jätkab ELi võetud kohustust aidata kaasa tuuma- ja kiirgusohutusele partnerriikides. Selle eesmärk on edendada tuumaohutuse kõrget taset, kiirguskaitset, kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete ohutut käitlemist ning tõhusate ja tulemuslike kaitsemeetmete kohaldamist. See eesmärk saavutatakse, edastades ELiga seotud eksperditeadmisi ja parimaid tavasid partnerriikide peamistele sidusrühmadele, sealhulgas luues partnerlusi tuumavaldkonda reguleerivate asutuste ja nende tehnilise toe organisatsioonidega. Laienemisprotsessis osalevad riigid võivad saada rahastust. Instrumendi rakendamise esialgne rahastamispakett ajavahemikuks 1. jaanuarist 2028 kuni 31. detsembrini 2034 on 966 000 000 eurot jooksevhindades, samas kui Ukrainale võib toetust anda Ukraina reservist.

Tulevane mitmeaastane finantsraamistik peab tagama, et tulevased liikmesriigid saavad alates esimesest päevast võtta endale kohustusi ja rakendada ELi rahalisi vahendeid. Seepärast peaksid kandidaatriigid kasutama instrumendis „Globaalne Euroopa“ sisalduvaid vahendeid täies ulatuses, kohandades neid laienemisprotsessi erinevate vajadustega.166 See on eriti oluline tulemuspõhiste kavade puhul, mis on oluline ettevalmistav vahend riiklike taaste- ja vastupidavuskavade sisemiste vahendite haldamiseks. Hiljuti vastu võetud teatises Montenegro finantspaketi kohta kirjeldatakse üleminekut kavalt „Globaalne Euroopa“ riikliku ja piirkondliku partnerluse kavale, tagades sujuva ülemineku ja rahastamise järjepidevuse ning käimasolevad reformi- ja investeerimispüüdlused.

6.1.2 Reformisuunised

Oma üleilmsete eesmärkide jätkuvaks saavutamiseks **peab EL suutma teha otsuseid kiiremini ja tõhusamalt.** Kuigi laienemine suurendaks vajadust leida võimalusi suuremaks paindlikkuseks ÜVJP otsuste tegemisel, läheb vajadus reformida ÜVJP otsuste tegemist, loobudes üldisest ühehäälsuse nõudest, kaugemale ELi laienemisest. Ühine eesmärk oleks tagada ELi välistegevuse usaldusväärsus, järjepidevus ja tõhusus, tagades samal ajal liikmesriikide jätkuva isevastutuse. Selles mõttes tuleb arutelu tõhusama ÜVJP otsuste tegemise üle pidada enne tulevasi võimalikke laienemisi, mitte pärast neid.

Laienemishoo säilitamiseks ja uute liikmesriikide sujuvaks üleminekuks ELi tuleks kandidaatriigid ja potentsiaalsed kandidaatriigid kaasata ÜVJP/ÜJKP koostöö jätkamisse ning nad peaksid järk-järgult osalema asjakohastes koostööraamistikes ja -algatustes. Töö selle eesmärgi saavutamiseks juba käib, eelkõige Lääne-Balkani partneritega.

Eelkõige välisriigist lähtuvate infomanipulatsioonide ja sekkumiste puhul on vaja sihipärasemat ja jõulisemat reageerimist, mis hõlmab teabealase vastupanuvõime jaoks piisavate vahendite eraldamist, sealhulgas institutsioonide ülesehitamist, valitsuse ja kodanikuühiskonna koostööd, meedia arendamist, meediapädevust ning kahe- ja mitmepoolset koostööd (laienemisprotsessis osalevate riikide vahel ning nende ja ELi ja selle liikmesriikide vahel).

Laienemist silmas pidades peaks kõrge esindaja koostöös komisjoniga astuma samme seoses ELi delegatsioonide sulgemisega uutes liikmesriikides, ÜJKP missioonide ja operatsioonide ning ELi eriesindajate volituste lõpetamisega, tulevastesse komisjoni esindustesse üle kantavate ressursside ja varade analüüsimisega, kohalike töötajate ning muude teenuste ja taristu järelejäänud lepingute lõpetamisega ning vajaduse korral Euroopa välisteenistuse ja komisjoni

Ühinemiseelse abi haldamise 166 struktuurid määratakse kindlaks vastavalt rakenduskorrale, mida kasutatakse sisemiste fondide puhul, et valmistada laienemisprotsessis osalevaid riike ja potentsiaalseid kandidaatriike usaldusväärselt ette ühinemiseks. Need elemendid lisatakse instrumendi „Globaalne Euroopa“ raames vastu võetavasse rakendusmäärusesse.

lähetatud töötajate ümberpaigutamisega. Liidu haldussuutlikkuse ettevalmistamisel tuleks arvesse võtta ka laienemise mõju ülejäänud ELi delegatsioonidele, sealhulgas suuremast liidust tulenevaid täiendavaid koordineerimis- ja välisesindatuse nõudeid.

6.2 Ühine julgeoleku- ja kaitsepoliitika

Ühine julgeoleku- ja kaitsepoliitika (ÜJKP) on ÜVJP lahutamatu osa. See hõlmab ELi ühise kaitsepoliitika järkjärgulist kujundamist ning selle eesmärk on võimaldada ELil suurendada oma sõjalist suutlikkust ning lähetada missioone ja operatsioone väljapoole ELi. Need missioonid on seotud rahuvalve, konfliktide ennetamise ja rahvusvahelise julgeoleku tugevdamisega kooskõlas ÜRO põhikirja põhimõtetega.

6.2.1 Laienemise mõju ühisele julgeoleku- ja kaitsepoliitikale ning Euroopa rahutagamisrahastule

Laienemine tugevdaks ÜJKPd veelgi uute liikmesriikide parema integreerimise kaudu ELi ühisesse julgeoleku- ja kaitsepoliitikasse, struktuuridesse ja vahenditesse. Uued liikmesriigid toovad kaasa oma kogemused, vahendid ja võimed, tugevdades veelgi ELi julgeolekut ja kaitset. Neli kandidaati on NATO liitlased (Albaania, Montenegro, Põhja-Makedoonia ja Türgi). 2008. aasta Bukaresti tippkohtumisel tervitas NATO Ukraina ja Gruusia Euro-Atlandi püüdlusi saada NATO liikmeks. Gruusia ametivõimud ei taotle praegu aktiivselt ELi ja NATO liikmesust, samal ajal kui Ukraina läheb üle täielikule koostalitlusvõimele NATOga.

Ukraina ühinemist ELiga tuleks käsitada ELi liikmesriikide **kollektiivse sõjalise võimekuse suurendamisena.** Ukraina on kulutanud kaitsele 53,7 miljardit eurot ehk ligikaudu 26 % oma SKPst 2025. aastal. Ukraina sõjaväe hinnanguline tugevus on 980 000 sõdurit, kuigi praegune olukord on muidugi erandlik. Ukraina toob kaasa ka oma kogemuse vaenlase vastu võitlemisel, kasutades ära kõige arenenumat varustust, relvi ja laskemoona.

Ukrainal on ainulaadne lahinguvälja kogemus ning ta on loonud kõrgetasemelise suutlikkuse tavapärases sõjapidamises, droonides, elektroonilises sõjapidamises ning hübriid-, küber- ja välisriigist lähtuva infoga manipuleerimise ja sekkumise ohtude vastu võitlemisel. Ukrainal on ka suur suutlikkus arendada, katsetada ja laiendada uuenduslikku kaitsetehnoloogiat. ELi ja Ukraina julgeoleku- ja kaitsekoostöö süveneb kooskõlas 2024. aasta juunis allkirjastatud ELi ja Ukraina ühiste julgeolekualaste kohustustega. Ukraina ja ELi kaitsetööstuse sektorite integreerimine edeneb, aidates tugevdada nii Ukraina kaitsevõimet kui ka ELi kaitsesektori tehnoloogilist ja tööstuslikku baasi, mis toetab Euroopa julgeolekut. Samuti on suur potentsiaal kaasata Ukraina sõjavägi ja veteranid ELi sõjalistesse koolitusprogrammidesse ning ÜJKP tsiviil- ja sõjalistesse missioonidesse.

Uued liikmesriigid tuleb täielikult integreerida asjaomastesse struktuuridesse (nt Euroopa välisteenistus / Euroopa Liidu sõjaline staap / sõjaliste missioonide plaanimise ja juhtimise teenistus / tsiviilmissioonide plaanimise ja juhtimise teenistus). Nagu üldine ühine välis- ja julgeolekupoliitika, on ka sellel kõige olulisem mõju **otsuste tegemisele,** mida praegu reguleeritakse ühehäälsusega. Sellega seoses näib olevat **kasulik liikuda nõukogus otsuste tegemisel võimalikult palju kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamise suunas.** ELi eriesindajate ametisse nimetamine nõuab õiguslikult ainult kvalifitseeritud häälteenamust, kuigi traditsiooniliselt on eelistatud ühehäälsust, välja arvatud väga väheste eranditega. ÜJKP tsiviilmissioonide puhul võib Euroopa Ülemkogu ELi lepingu artikli 48 lõike 7 kohaselt võtta vastu otsuse, millega volitatakse nõukogu tegutsema kvalifitseeritud häälteenamusega. Missioonide sõjaliste operatsioonide või Euroopa rahutagamisrahastu puhul ei ole kehtiva lepingu kohaselt võimalik ühehäälsuse nõudest kõrvale kalduda.

Tegevuslikust **seisukohast** mõjutaks tulevane laienemine koostööd mõne uue liikmesriigiga.

Käimasolevad ÜJKP missioonid ja operatsioonid, mis on lähetatud mõne laienemisprotsessis osaleva riigi territooriumile, ning ELi eriesindajate bürood tuleb lõpetada. Kuigi mõnda meedet võiks jätkata erinevate ELi vahendite raames, saab ÜJKP missioone ja operatsioone läbi viia ainult väljaspool ELi. See kehtib Euroopa Liidu vägede (EUFOR) operatsiooni ALTHEA kohta Bosnias ja Hertsegoviinas, ELi õigusriigimissiooni kohta Kosovis,167 ELi vaatlusmissiooni kohta Gruusias, ELi nõuandemissiooni kohta Ukraina tsiviiljulgeoleku sektori reformiks, ELi sõjalise abi missiooni kohta Ukrainas ja ELi partnerlusmissiooni kohta Moldovas.

Laienemisprotsessis osalevad riigid on andnud oma panuse **ÜVJP** ja **ÜJKP missioonidesse.** Lisaks operatiivtoele aitavad uute liikmesriikide kogemused välisriigist lähtuva infoga manipuleerimise ja sekkumise vastu võitlemisel kaasa ELi jõupingutustele tugevdada ÜJKP missioonide ja operatsioonide vastupanuvõimet. Ukraina ja Moldova aastatepikkune oskusteave välisriigist lähtuva infoga manipuleerimise ja sekkumise valdkonnas võib olla kasulik, et toetada ÜJKP missioonide ja operatsioonide järelevalve- ja analüüsivõimet. Lisaks võivad nende kogemused välisriigist lähtuva infoga manipuleerimise ja sekkumisega tegelemisel konfliktidest mõjutatud keskkondades aidata arendada ka koolitussuutlikkust teabekeskkonna analüüsimiseks ja kriisikommunikatsiooniks suure riskiga tegevuspiirkondades.

Mis puudutab küberohte ja hübriidrünnakuid, siis Lääne-Balkani piirkond ning Ukraina ja Moldova on üha enam pahatahtliku küber- ja hübriidtegevuse sihtmärgiks ning on oht, et need võivad üle kanduda ELi. Sellise tegevuse ennetamiseks, ärahoidmiseks ja sellele reageerimiseks toetab EL laienemisprotsessis osalevaid riike nende vastupanuvõime tugevdamisel (nt suutlikkuse suurendamise ning seadusandlike ja poliitiliste arengute toetamise kaudu) ning nende ja meie ühise positsiooni tugevdamisel. EL peab korrapäraseid sihtotstarbelisi dialooge (nt Ukrainaga) ning tagab, et küber- ja hübriidküsimused kajastuvad piisavalt laiemate julgeolekudialoogide tegevuskavas. Sellised investeeringud ning laienemisprotsessis osalevate riikide korrapärane osalemine asjaomastes nõukogu töörühmades ja kübersaadikute kohtumistel võimaldavad uutel liikmesriikidel kiiresti ELi küberökosüsteemi integreeruda. EL ja selle liikmesriigid saavad kasu laienemisprotsessis osalevate riikide (nt Ukraina ja Moldova) kogemustest hübriidohtudega võitlemisel.

Tulevasel laienemisel võib olla positiivne mõju **ELi partnerlustele rahvusvaheliste ja piirkondlike organisatsioonidega** ning ELi osalemisele mitmepoolsetel foorumitel. Näiteks ELi laienemine olemasolevate NATO liitlastega suurendab mõlema organisatsiooni ühiste liikmete arvu ning tugevdab veelgi ELi ja NATO koostööd, parandades vastastikust mõistmist ja suurendades ELi liitlaste kaalu NATOs, mõjutades seega positiivselt ELi ja NATO koostöö dünaamikat.

Eelarveaspektid

Pärast laienemist võib mõne käimasoleva ÜJKP missiooni ja operatsiooni (ja mõne ELi eriesindaja) lõpetamine/ümberkujundamine vabastada osa ÜVJP eelarvest. Samal ajal võib laienenud EL koos uute julgeolekuvajadustega nõuda ka uute ÜVJP meetmete käivitamist. Uued liikmed panustavad ÜVJP eelarvesse ELi eelarve osana ja kooskõlas oma üldiste riiklike panustega ELi omavahendite otsuse raames.

Laienemine võib tähendada rahastamisvahendi „Globaalne Euroopa“ rahaliste vahendite suuremat kättesaadavust, mis on peamiselt tingitud Euroopa rahutagamisrahastust rahastatavate missioonide ja operatsioonide ning sõjalise abi meetmete arvu vähenemisest. Uute liikmesriikide ministeeriumid, ametid ja muud üksused võiksid saada abimeetmete rakendajateks väljaspool ELi asuvates riikides. Eelkõige võib Ukraina relvajõudude ja muude

Euroopa Liidu õigusriigimissiooni 167 lõpetamine Kosovos toob kaasa erilise raskuse, kuna missiooni kasutatakse liikmesriigis asuvate Kosovo erikodade ja eriprokuratuuri kohtumenetluste rahaliseks toetamiseks. Kosovo ühinemise korral tuleks väga tõenäoliselt ette näha teistsugune rahastamisvorm.

riiklike teenistuste panus ÜJKP missiooni ja operatsiooni olla märkimisväärne. Uued liikmesriigid peavad panustama ka Euroopa rahutagamisrahastu eelarvesse.

6.2.2 Reformisuunised

Laienemisprotsessis osalevate riikide tugevdatud ELiga ühinemise väljavaate osana peaksid kandidaatriigid ja potentsiaalsed kandidaatriigid enne ELi liikmeks saamist järk-järgult osalema asjaomastes ELi struktuurides ja programmides. See võib hõlmata järgmist:

- suurendada **toetust piirkonna julgeolekule ja vastupanuvõimele** (st julgeoleku- ja kaitsepartnerlused, Euroopa Demokraatliku Vastupanuvõime Keskus, ELi liikmesriikide kehtestatud suunistel põhinevad Euroopa rahutagamisrahastu abimeetmed, panus ÜJKP missioonidesse);
- **tihedam koostöö sõjalise** sissetungi või agressiooni ohu vastu võitlemiseks;
- **võidelda selliste destabiliseerivate tegurite vastu** nagu hübriidohud, sealhulgas kolmandate isikute pahatahtlik mõju, pahatahtlik kübertegevus, välisriigist lähtuvad infomanipulatsioonid ja sekkumised ning desinformatsioon ning rände ärakasutamine ja muud liiki ohud, kasutades eelkõige hübriidmeetmete kogumit, näiteks sanktsioone, piiravaid meetmeid või hübriidohtudega tegelevate kiirreageerimisrühmade lähetamist;
- **laienemisprotsessis osalevate riikide toetamine nende õigus- ja poliitikaraamistike ühtlustamisel, et võidelda hübriidohtude,** sealhulgas välisriigist lähtuva infoga manipuleerimise ja sekkumise ning küberohtude vastu (välisriigist lähtuva infoga manipuleerimise ja sekkumise meetmete kogum, hübriidmeetmete kogum ja küberdiplomaatia meetmete kogum). See hõlmab eelkõige partnerite julgustamist, et nad teeksid koostööd seoses sanktsioonide ja avaldustega küberdiplomaatia meetmete paketi raames, samuti piiravate meetmetega vastusena Venemaa destabiliseerivale tegevusele, ning veelgi suurema kooskõla saavutamist ELiga rahvusvahelistel foorumitel, näiteks hiljuti loodud alalises ÜRO ülemaailmses mehhanismis, kus peetakse mitmepoolseid arutelusid riikide vastutustundliku käitumise üle küberruumis;
- **kasutada SAFE-rahastamisvahendit** ja **Euroopa kaitsetööstuse programmi** (EDIP), sealhulgas Ukraina toetusvahendit, et luua koostöövõimalusi uutesse kaitsetehnoloogiatesse investeerimiseks;
- **vältida lahendamata kahepoolsete küsimuste ülekandumist** ja leevendada selle mõju laienenud ELis.
- **tugevdada laienemisprotsessis osalevate partnerite relvajõudude ajakohastamist, suutlikkuse arendamist ja geopoliitilist vastavusse viimist,** sealhulgas kasutades strateegiliselt Euroopa rahutagamisrahastu abimeetmeid, mis põhinevad ELi liikmesriikide kehtestatud strateegilistel suunistel, nagu seda juba tehakse Moldova, Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Montenegro ja Põhja-Makedoonia ning Balkani meditsiinilise rakkerühma puhul. See võib suureneda ka tegevuse tõhususe ja piirkondliku integratsiooni tõhustamiseks.

6.3 Euroopa kaitsevalmidus

6.3.1 Laienemise mõju Euroopa kaitsevalmiduspoliitikale

Laienemisprotsessis osalevatel riikidel, eelkõige Ukrainal, on rikkalikud kogemused selle kohta, et nende kaitset ohustab Venemaa täiemahuline sõda ja sissetung, mis on andnud neile väärtuslikke teadmisi ja eksperditeadmisi, mida saab ELis jagada. Kuid sujuvaks integreerumiseks ELi kaitsestruktuuridesse, -turgudesse ja tarneahelasse peaksid need riigid oma tööstusbaasi teataval määral kohandama, kuna nende kaitsetööstust mõjutavad konkreetsed lüngad ja sõltuvused. Sellel protsessil oleks märkimisväärne mõju kaitsepoliitika, sealhulgas

kaitsetööstuspoliitika väljatöötamisele ja rakendamisele nii riiklikul kui ka ELi tasandil.

Laienemisprotsessis osalevate riikide kaitseturgude täielik integreerimine **ELi kaitsevaldkonna siseturuga** on tõenäoliselt keeruline ja keeruline, kuna ELi kaitsevaldkonna siseturu arendamine ja ühinemisläbirääkimised on kaks paralleelset protsessi. EL on siiski juba astunud mitmeid samme ja võtnud meetmeid, et tuua eelkõige Ukraina kaitsesektori tehnoloogiline ja tööstuslik baas (DTIB) ELile lähemale.

2024. aasta **Euroopa kaitsetööstuse strateegias** pakuti välja rida meetmeid, et julgustada liikmesriike investeerima rohkem, paremini, üheskoos ja Euroopa tasandil. Selle eesmärk on luua tingimused, et ELi kaitsetööstus vastaks aja jooksul ja piisavas ulatuses liikmesriikide nõudmistele.

2025. aasta valge raamat **„Euroopa kaitsevalmidus 2030“** tugineb sellele lähenemisviisile ja pakub lahendusi kaitsetööstuse tugevdamiseks, kõrvaldades olulised lüngad ja tagades pikaajalise valmisoleku. Samuti pakutakse selles välja viise, kuidas liikmesriigid saaksid teha suuri investeeringuid kaitsesse, osta vajalikku varustust ja toetada tööstuse kasvu aja jooksul.

Strateegia eesmärk ei ole mitte ainult toetada Euroopa kaitsetööstuse valmisolekut, vaid ka tugevdada Ukrainat ja Ukraina kaitsesektori tehnoloogilist ja tööstuslikku baasi, sidudes Ukraina ELi kaitsetööstuse algatuste ja vahenditega, mille eesmärk on saada tulevikus täisliikmeks.

Selleks et tagada koostöö liidu idufirmade ja novaatorite ning Ukraina tööstuse ja relvajõudude vahel, loodi Kiievis **ELi kaitseinnovatsiooni büroo** (mis läheb üle Euroopa kaitsetööstuse bürooks). See büroo juba tegutseb ja seda võiks laiendada, et pakkuda Ukraina sõjakogemusele lisatuge ja sellest kasu saada ning kaitsetööstuse koostööd veelgi laiendada. Selleks et stimuleerida koostööd Ukraina ja Euroopa tööstuse vahel ning edendada sihtotstarbelist teabevahetust standardite ja vastavate saadud kogemuste kohta, korraldab EL ka ELi ja Ukraina kaitsetööstuse foorumeid.

Euroopa kaitsetööstuse programm (EDIP) on sihtotstarbeline vahend, millega toetatakse ja tugevdatakse meie kaitsetööstuse suutlikkust rahuldada järgmise kümne aasta jooksul riiklike relvajõudude nõudlust. EDIP ja selle **Ukraina toetusvahend** annavad Ukrainale võimaluse osaleda koos liikmesriikidega ühishangetes ning toetada Ukraina kaitsetööstust tööstuse suurendamisel ja kiires kaitseinnovatsioonis algatuse **BraveTech EU** kaudu, mida osaliselt rahastatakse **Euroopa Kaitsefondist** (EDF) – BraveTech EU (EDF) ja USI BraveTech EU (USI). See toetab Ukraina kaitsetööstuse integreerimist Euroopa kaitsesektori tehnoloogilise ja tööstusliku baasiga. EDIPi määrus jõustus 2025. aasta detsembris ja EDIPi tööprogramm võeti vastu 30. märtsil 2026, millega tehti ajavahemikuks 2026–2027 kättesaadavaks 1,5 miljardi euro suurune eelarve (300 miljoni euro suurune rahastamispakett universaalteenuse osutajale). Seda integratsiooni suurendab ka Ukraina assotsieerumine Euroopa Kaitsefondiga, mis võimaldab lisaks BraveTech EU-le antavale toetusele osaleda täielikult Euroopa Kaitsefondi projektikonkurssidel Ukraina üksustele. Samuti aitab see luua koos Ukrainaga Euroopa ühishuvi pakkuvaid kaitseprojekte ning kiirendada tööd Ukrainast inspireeritud tööstuskoostööprojektidega, nagu Freyja või BliksemEXO, et tugevdada ELi kaitsesektori tehnoloogilist ja tööstuslikku baasi.

Nõukogu võttis 27. mail 2025 vastu määruse (EL) 2025/1106, millega luuakse **rahastamisvahend „Euroopa julgeolek ja meetmed** (SAFE) Euroopa kaitsetööstuse tugevdamiseks“. SAFE raames antakse liikmesriikidele kuni 150 miljardi euro ulatuses laene, et toetada kaitseotstarbeliste toodete ühishankeid oma relvajõudude ja Ukraina jaoks. Konkreetsete kahepoolsete lepingute kaudu võiks SAFE-rahastamisvahendi avada teiste laienemisprotsessis osalevate riikide kaitsesektori tehnoloogilisele ja tööstuslikule baasile. Ühishangetes võivad osaleda kõik laienemisprotsessis osalevad riigid, sealhulgas Ukraina.

SAFE-laenu on taotlenud 19 liikmesriiki. Ukrainat kutsuti üles ühinema liikmesriikidega ning sõlmima lepinguid ELi ja Ukraina kaitsetööstusega. Seetõttu on Ukraina täielikult kaasatud SAFE-rahastamisvahendisse ja saab sellest kasu, tuues Ukraina kaitsesektori tehnoloogilise ja tööstusliku baasi Euroopa kaitsesektori tehnoloogilisele ja tööstuslikule baasile lähemale. See on kooskõlas komisjoni võetud kohustusega kohelda Ukrainat kaitsetööstust toetavates liidu programmides nii palju kui võimalik liikmesriigina. EL võib sõlmida kahe- või mitmepoolseid lepinguid sarnaselt meelestatud riikidega, nimelt ühinevate riikidega, muude laienemisprotsessis osalevate riikidega kui Ukraina ja potentsiaalsete kandidaatriikidega, et hõlbustada SAFE-rahastamisvahendi raames ühishankeid.

Tegevuskavas „Rahu säilitamine – kaitsevalmidus 2030“ on esitatud konkreetsed eesmärgid ja vahe-eesmärgid selle kohta, kuidas tugevdada 2030. aastaks Euroopa kaitsevõimet, eelkõige liikmesriikide osalemise kaudu võimekoalitsioonides, Euroopa kaitsevalmiduse juhtalgatuste käivitamise ja Euroopa kaitsesektori tehnoloogilise ja tööstusliku baasi edasise tugevdamise kaudu. Edusamme mõõdetakse igal aastal näitajate põhjal. Tegevuskavas kirjeldatakse jätkuvat toetust ja tugevdatud koostööd Ukrainaga, mis on endiselt Euroopa esimene kaitseliin ja Euroopa kaitsealaste jõupingutuste võti. Ka teistel kandidaatidel on oma geograafilise asukoha tõttu oluline roll Euroopa julgeoleku tagamisel. Seetõttu on oluline kaaluda viise, kuidas siduda need varakult kaitsevalmidusmeetmetega.

Innovatsiooni ja uute kaitsetehnoloogiate arendamise edendamiseks on Euroopa Komisjon võtnud vastu **ELi kaitsevaldkonna ümberkujundamise tegevuskava, mis sisaldab Ukraina kaitsesektori** tehnoloogilise ja tööstusliku baasiga tehtava tiheda koostöö tegevussuundi.

Nagu eespool mainitud, käivitas komisjon 2025. aastal koostöös Ukrainaga algatuse **BraveTechEU,** et kiirendada kaitseinnovatsiooni, tuginedes lahinguväljal katsetatud tehnoloogiatele ning tugevdades koostööd ELi ja Ukraina kaitsetehnoloogia idufirmade, kasvufirmade ja VKEde vahel. Sellega luuakse uus raamistik tipptasemel kaitselahenduste ühiseks arendamiseks, katsetamiseks ja kasutuselevõtuks.

2026. aasta veebruaris võeti vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. veebruari 2026. aasta määrus (EL) 2026/467, millega rakendatakse tõhustatud koostööd **Ukraina 2026. ja 2027. aasta toetuslaenu** (UASL) andmisel, eraldades 90 miljardit eurot nii Ukraina kiireloomuliste makromajanduslike vajaduste kui ka kiireloomuliste julgeolekuvajaduste rahuldamiseks, kusjuures soovituslik jaotus on 30 miljardit eurot eelarveabiks ja 60 miljardit eurot kaitsealasteks hangeteks. Ühinevate ja laienemisprotsessis osalevate riikide UASLis osalemise tingimused on sarnased SAFE-rahastamisvahendis osalemise tingimustega.

Eelarveaspektid

Tööstuse osalemine **Euroopa Kaitsefondis** on viimastel aastatel jõudsalt kasvanud. See kasv koos suurema keskendumisega kaitsele ja julgeolekule Euroopas on suurendanud Euroopa Kaitsefondi taotluste, toetusesaajate ja osalevate piirkondade arvu. See omakorda toob tõenäoliselt kaasa kasvava konkurentsi olemasolevate rahaliste vahendite pärast. Kuna EAFi programmikomitee peab iga-aastaseid arutelusid EAFi teemade prioriseerimise ja vahendite eraldamise üle, on need arutelud laienemise tõttu eeldatavasti ulatuslikumad.

Nii **laskemoona tootmist käsitleva määruse** kui ka **ühishangete õigusakti abil Euroopa kaitsetööstust tugevdava vahendi** (EDIRPA) sekkumisloogika kaotas 2025. aastal kehtivuse ja asendatakse **aastateks 2025–2027 Euroopa kaitsetööstuse programmiga** (EDIP). Mitmeaastases finantsraamistikus 2028–2034 rahastatakse neid tegevusi Euroopa Konkurentsivõime Fondist. Komisjoni ettepanekuga nähakse ette võimalus ühineda laienemisprotsessis osalevate riikidega rangetel tingimustel.

6.3.2 Reformisuunised

EL võiks püüda:

- jätkata **Ukraina kaitsesektori tehnoloogilise ja tööstusliku baasi integreerimist ELi baasi,** saades samal ajal kasu Ukraina ainulaadsest kogemusest ja innovatsioonieelisest.
- Tugevdada **tihedas koostöös Ukraina partneritega kaitseinnovatsiooni, sealhulgas** kiiret innovatsiooni, nagu on kirjeldatud ELi kaitsevaldkonna ümberkujundamise tegevuskavas.
- **Arendada laienemisprotsessis osalevate riikidega vastastikku kasulikku koostööd ja oskusteavet julgeoleku- ja kaitsevaldkonna siirde** kohta, et edendada rahu, julgeolekut ja stabiilsust meie kontinendil ja mujal, nagu on kirjeldatud valges raamatus „Euroopa kaitsevalmidus 2030“ ja Euroopa kaitsevalmiduse tegevuskavas 2030. Toetada Ukraina sõjaväelaste ja veteranide osalemist asjakohastes ELi tasandi tegevustes.
- Kui kavandatav **sõjaväelist liikuvust käsitlev määrus** on vastu võetud, on väga oluline, et selle sätteid kohaldataks läbirääkijariikides tõhusalt. Nagu on märgitud ühises valges raamatus, ühendatakse Ukraina sõjaväelise liikuvuse koridorid tõhusalt Euroopa sõjaväelise liikuvuse koridoridega.

6.4 Kosmosealane võimekus

6.4.1 Laienemise mõju ELi kosmosepoliitikale

Laienenud ELi territoorium pakub strateegilisi geograafilisi asukohti (nt jälgimisjaamade jaoks). Laienemine annaks ELile võimaluse **laiendada maapealset taristut** ülemaailmse satelliitnavigatsiooni (Galileo, EGNOS), Copernicuse Maa seire programmi ja kosmose olukorrast ülevaate saamise taristu jaoks. 168 Laiendatud territoriaalne katvus parandaks teenuste toimimise terviklikkust ja võiks hõlbustada uusi rahvusvahelisi partnerlusi.

Laienemine võimaldaks ka satelliitressursside tõhusamat kasutamist (koondamise ja jagamise kaudu) ning suurendaks **riikide suveräänsust** ja **sõltumatust** satelliitside valdkonnas. Ukraina ühinemine võib anda lisaväärtust tänu riigi pikaajalistele kogemustele kosmosetööstuses, võimaldades tal arendada eksperditeadmisi, mida tõendavad ka kaugseire ja Maa seire satelliidid.

Laienemisega hõlmab ELi kosmosepoliitika rohkem liikmesriike ja suurendab hankemenetluses osalevate ettevõtete arvu, sealhulgas julgeoleku seisukohast tundlike tehnoloogiate puhul. See võib tugevdada ELi konkurentsivõimet selles valdkonnas.

Laienemine tooks kaasa vajaduse **tõhustatud välispiiri- ja mereseire** ning **sisejulgeoleku seire** järele. Pikem piir Venemaaga käivitab ka Copernicuse julgeolekuteenuse laialdasema kasutamise. Mõned Copernicuse teenused peavad hõlmama laiendatud teenusevaldkondi. Turvalise ühenduvuse ja Galileo avaliku reguleeritud teenuse klientide arvu suurendamiseks on vaja täiendavalt kontrollida uute hankes osalejate sobivust. Govsatcomi ja IRIS2 puhul vähendaksid täiendavad osalejad ka teiste liikmesriikide olemasolevat võimsust.

Turvaline juurdepääs **kosmosega seotud kriitilise tähtsusega toorainetele** on oluline ELi kosmosevaldkonna väärtusahelate kerksuse jaoks. Seda aspekti on tunnistatud kriitilise tähtsusega toorainete määruses. Vähesed ELiga ühinemisläbirääkimisi pidavad riigid, nagu Ukraina või Serbia, on ressursirikkad ja neil on maavaramaardlad või kosmosega seotud kriitilise tähtsusega toorainete kaevandamine.

Loodud andmetel ja teenustel ning praegusest ELi kosmoseprogrammist saadaval kasul ei ole

168 Kosmose olukorrast ülevaate saamise programm on ELi kosmoseprogrammi oluline osa, mis annab põhjaliku ülevaate kosmoseohtudest, mis võivad tulevasest laienemisest mitmes valdkonnas kasu saada.

enamasti geograafilisi piire ning need on üldiselt vabalt kättesaadavad kasutajatele kogu maailmas (Galileo avatud teenus, Copernicuse andmed jne). Kuigi julgeolekukaalutlustel kohaldatakse tundlike andmete või teenuste suhtes mõningaid piiranguid, ei avalda laienemine tõenäoliselt programmile lähiajal märkimisväärset mõju. Siiski on mõned erandid, näiteks EGNOSe teenused või Galileo suure täpsusega teenus, mis pakuvad paremaid teenuseid ELi liikmesriikidele ja EGNOSe/Galileo osalevatele riikidele; selliste teenuste laiendamiseks võib olla vaja uutel ELi territooriumidel kasutusele võtta rohkem jaamu. Laienemine suurendaks ka geograafilist piirkonda, mida Copernicus hõlmab, pakkudes liikmesriikidele kohalikke ja eriteenuseid. Pikas perspektiivis võib tulevane laienemine suurendada **kosmoseandmete institutsiooniliste ja tsiviilkasutajate arvu,** eelkõige juhul, kui kosmoseandmeid ja -teenuseid kasutatakse valdkondlikes õigusaktides sätestatud nõuete täitmiseks.

Eelarveaspektid

Uute liikmesriikide ühinemine avab võimaluse osaleda praeguses ELi kosmoseprogrammis ja liidu turvalise ühenduvuse programmis ning eelkõige tulevases Euroopa Konkurentsivõime Fondis, mis avab uusi koostöövõimalusi, sealhulgas ülemaailmsete partnerluste ja innovatsiooni jaoks. Lisaks võib täiendavate ettevõtete kaasamine hankemenetluse kaudu, sealhulgas julgeoleku seisukohast tundlike tehnoloogiate puhul, tugevdada ELi konkurentsivõimet.

Kooskõlas ELi julgeoleku- ja kaitsevaldkonna kosmosestrateegiaga ning Niinistö aruandega sisaldab komisjoni ettepanek Euroopa Konkurentsivõime Fondi kohta järgmise mitmeaastase finantsraamistiku lisakomponendina ELi Maa seire valitsusteenust, mille eesmärk on suurendada olukorrateadlikkust, et toetada ELi ja liikmesriikide valmisolekut, otsuste tegemist ja tegevust julgeoleku ja kaitse valdkonnas, samuti raadiosagedushäirete teenust ning tegevust autonoomseks ja konkurentsivõimeliseks juurdepääsuks kosmosele.

Väärib märkimist, et 9. märtsil 2026 andis nõukogu loa alustada läbirääkimisi Ukraina ühinemiseks Govsatcomiga.

6.4.2 Poliitikalüngad, rakendamisriskid ja reformisuunad

Laienemise peamine mõju ELi kosmosepoliitikale on seotud **kasutajate suurenenud vajadustega** ja **vajadusega suurendada julgeolekut** selles valdkonnas. Lisaks nõuaks laienemine uute EGNOSe või Galileo jaamade võimalikku kasutuselevõttu, et pakkuda samu teenuseid kõigil ELi territooriumidel. Tõenäoliselt on vaja **tugevdada laienemisprotsessis osalevate riikide haldusasutuste eksperditeadmisi,** et nad saaksid tõhusalt osaleda ELi kosmoseprogrammi juhtimises (kosmoseprogrammi komitee, EUSPA haldusnõukogu).

Võttes arvesse praeguseid geopoliitilisi muutusi, nõuab laienemiste väljavaade, **et suurt rõhku pandaks ELi julgeoleku tugevdamisele.** 2023. aasta julgeoleku- ja kaitsevaldkonna kosmosestrateegias on juba kindlaks tehtud kiireloomuline vajadus töötada välja läbivaadatud raamistik, mis on kohandatud hiljutistest geopoliitilistest muutustest tingitud probleemidele ning mis üheskoos suurendab ELi kosmosesüsteemide ja -teenuste kerksust.

Seda vajadust arvesse võttes on ELi kosmoseprogrammi käsitleva seadusandliku ettepaneku kerksuse samba169 eesmärk luua kerksuse alus, mida kohaldatakse kõigi kosmosesegmentide suhtes. Satelliitide küberturvalisuse kõrgem tase ja vastupidavamad kosmosemissioonid võimaldavad kosmosetaristul paremini vastu pidada küberrünnetele ning kosmosekasutajatel olla turvaintsidentide käsitlemisel paremini ette valmistatud ja paindlikud. Kuna laienemine laiendab siseturu suurust, luuakse potentsiaalselt rohkemate kosmoseaparaatide ja kosmosesüsteemidega rohkem kosmosepõhiseid andmeid. ELi kosmosetegevuse õigusakti ettepanekus sisalduvad kerksuseeskirjad aitavad täpsustada ELi seisukohta valmisoleku ja

169 Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus kosmosetegevuse ohutuse, kerksuse ja kestlikkuse kohta liidus, Brüssel, 25.6.2025, COM(2025) 335 final, 2025/0335 (COD).

teadlikkuse suhtes ning võimaldavad kohaneda kosmosetegevuse laienenud ühtse turu dünaamikaga.

Osana **ELi üldisest kriitilise tähtsusega toorainete poliitikast võiks laienemiseelse poliitikaga veelgi võimendada kosmose (ja kaitse) jaoks kriitilise tähtsusega toorainete potentsiaali.** Laienemisprotsessis osalevatel riikidel, nagu Ukraina, on kosmose- (ja kaitse-) kriitilise tähtsusega toorainete, näiteks haruldaste muldmetallide või titaani maardlad. Laienemisaruteludes kaalutakse impordi mitmekesistamise käivitamist ning investeeringuid mäetööstuse, kosmosetööstuse (ja kaitsetööstuse) kvaliteediklassi rafineerimisse, metallitöötlemisse ja legeerimisse. Lisaks võetakse komisjoni ettepanekus Euroopa Konkurentsivõime Fondi kohta kasutusele uued teenused ja komponendid, et suurendada ELi ja liikmesriikide julgeolekut ja vastupanuvõimet ELi Maa seire riikliku teenusena, mis on raadiosagedushäirete teenus ning tegevus autonoomse ja konkurentsivõimelise juurdepääsu tagamiseks kosmosele.

6.5 Kaubanduspoliitika ja majandusjulgeolek

6.5.1 Laienemise mõju kaubanduspoliitikale ning majandusjulgeolekule ja poliitikalünkadele

a) Kaubanduspoliitika

Kaubanduspoliitika on nii projekt kui ka panus ELi majanduslikku ja geopoliitilisse tugevusse. Laienemine avaldaks olulist majanduslikku ja geopoliitilist mõju kaubanduspoliitikale ja suhetele kaubanduspartneritega kogu maailmas. See toimuks praeguses keerulises olukorras, kus ülemaailmsed pinged suurenevad ja valitseb maailmamajanduse killustumise oht. Seetõttu on veelgi olulisem kaitsta reeglitel põhineva ülemaailmse kaubandussüsteemi stabiilsust, mille keskmes on reformitud Maailma Kaubandusorganisatsioon (WTO), ning luua uusi ja tugevamaid kaubandus- ja investeerimispartnerlusi kolmandate riikidega.

Suurem EL võiks olla tugevam osaleja maailmas ja atraktiivsem kaubanduspartner ning seega omada kaubanduslepingute üle peetavatel läbirääkimistel ja kaubanduspartneritega suhtlemisel suuremat läbirääkimispositsiooni.

ELil on ainupädevus oma kaubanduspoliitikas, mida kohaldatakse ka laienenud ELis. Laienemine võib seda poliitikat siiski mitmel olulisel viisil mõjutada. Ühinevad riigid saavad ELi kehtivate kaubanduslepingute osaks, mis nõuab teatavaid kohandusi.

ELi kaubandusvaldkonna määrustel on vahetu õigusmõju ja seega kohaldatakse neid vahetult ühinevates riikides ning neid ei ole vaja üle võtta.

Mõju ELi positsioonile WTOs

EL ise ja kõik 27 ELi liikmesriiki on Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) liikmed. EL esindab WT O-s ELi liikmesriike170 ja tal on seal 27 häält.

Kaks kaalutlust paistavad silma. Esiteks ei ole mõned laienemisprotsessis osalevad partnerid veel WTO liikmed, mis võib tekitada mõningaid probleeme; ning teiseks tuleb astuda teatavaid

170 Nõukogu ühises seisukohas 30. peatüki kohta on sätestatud: „EL on tolliliit WTO sätete tähenduses. EL ja kõik selle liikmesriigid on WTO liikmed. Pidades silmas ühist kaubanduspoliitikat käsitlevat ELi *acquis'd,* peab [riik] enne ELiga ühinemist saama WTO liikmeks. Lisaks peab [riik] pärast WTO liikmeks saamist tagama, et tema riiklikud seisukohad viiakse järk-järgult vastavusse ELi seisukohtadega, hõlbustama üleminekut ELi täiendavale liikmesusele WTOs ja saavutama suutlikkuse täita ELi kohustusi ELiga ühinemise päeval. EL innustab [riiki] kiirendama läbirääkimisi ja võtma vastu WTOga ühinemiseks vajalikud seadusandlikud reformid." Ühises seisukohas on siiski sätestatud, *et „[k]ui* [riik] seisab silmitsi põhjendamatute takistustega oma WTO liikmesuse taotluses, pöördub EL vajaduse korral selle peatüki juurde tagasi".

samme, et tagada järjepidevus laienemisprotsessis osalevate riikide ja ELi kui terviku vahel.

Mis puudutab **laienemisprotsessis osalevaid riike, kes on WTO liikmed** (enamik neist), siis laienemise puhul ei laiendaks EL mitte ainult oma geograafilist territooriumi, vaid ka häälte arvu WTOs, kuna ELil on ainupädevus ühises kaubanduspoliitikas ja ta kõneleb WTOs ühel häälel. ELi liikmesriikidele jääb pädevus mõnes valdkonnas, eelkõige seoses WTO eelarvega.

ELiga ühinemise korral tühistatakse juba WTO liikmeks oleva ühineva riigi kehtiv tariifiloend ning EL peab algatama asjakohase üldise tolli- ja kaubanduskokkuleppe (GATT) menetluse, et kehtestada laiendatud tolliliidu kohandatud tariifiloend. Teenustekaubanduse ja riigihangete osas tuleb ELi loenditesse lisada laienemisprotsessis osalevate riikide kohustused ja reservatsioonid, mis tulenevad vastavalt teenustekaubanduse üldlepingust (GATS) ja riigihankelepingust (GPA).

Laienemisprotsessis **osalevate partnerite puhul, kes ei ole veel WTO liikmed** (Serbia, Kosovo ning Bosnia ja Hertsegoviina), peaks EL **enne** nende ühinemist ELiga olema kaasatud nende WTOga ühinemise läbirääkimistesse ja tegema kõik endast oleneva nende toetamiseks, tagamaks, et tulemused ja kohustused, mida need partnerid peavad WTO ees võtma, on kooskõlas ELi õiguse ja poliitikaga. Nii on see juba Serbia ning Bosnia ja Hertsegoviina puhul, samas kui Kosovo ei ole veel esitanud taotlust WTO liikmeks saamiseks (peamiselt staatusega seotud küsimuste tõttu).

Võimaliku ELiga ühinemise stsenaarium enne WTOga ühinemist jääb testimata, kuid seda ei saa välistada (WTOga ühinemise võimalike põhjendamatute takistuste korral).

Mõju ELi kahepoolsetele suhetele – vabakaubanduslepingud ja muud koostöövormid

ELi ainupädevusse kuuluvate lepingute puhul hõlmatakse ühinevad liikmesriigid alates ühinemislepingu jõustumise kuupäevast, võttes arvesse, et **ELi vabakaubanduslepinguid** kohaldatakse territooriumide suhtes, kus kohaldatakse ELi aluslepinguid. See tähendab, et teisel lepinguosalisel on viivitamata juurdepääs uue liikmesriigi (uute liikmesriikide) turule tingimustel, mis on sätestatud ELi ja selle riigi vahelises kaubanduslepingus. Seetõttu on oluline kõik vajalikud kohandused eelnevalt lõpule viia. Segalepingute puhul peab uus liikmesriik lepingutega ühinema.

Mis tahes mõju **kahepoolsetele vabakaubanduslepingutele ja nende kohandamine puudutaks** eelkõige vabakaubanduslepingute konkreetseid osi, sealhulgas i) teenuste/investeeringute ajakavasid; ii) hankekohustused, mis sisaldavad liikmespetsiifilisi kohustusi; iii) geograafiliste tähiste loetelu; iv) autentsed keeled.

Kestlike investeeringute hõlbustamise lepinguid kohaldatakse ka uute liikmesriikide suhtes. Need lepingud hõlmavad kogu ELis võetud kohustusi seoses välismaiste otseinvesteeringute suhtes kohaldatavate läbipaistvus- ja haldusmenetlustega ning ei vaja uute liikmesriikide ühinemisel uusi läbirääkimisi. **Mis puudutab digikaubanduse eeskirju,** siis need ei ole otseselt seotud turulepääsu käsitlevate läbirääkimistega, kuna need kuuluvad ELi vabakaubanduslepingute puhtalt regulatiivse jaotise alla. Kuna tegemist ei ole turulepääsu ega turu avamisega, keskendutakse sellele, kuidas ühinevad riigid aktsepteerivad ELi regulatiivseid nõudeid.

Ühinevate riikide ja konkreetsete ELi liikmesriikide vahelised **investeerimislepingud** tuleb lõpetada hiljemalt ühinemiskuupäeval (sealhulgas aegumisklausli sätete mõju). Ühinevate riikide ja ELi mittekuuluvate riikide vaheliste lepingute suhtes tuleks siiski kohaldada varasemalt kehtinud nõudeid. Üks märkimisväärne mitmepoolne investeerimisleping on energiaharta leping, mille liikmed on Lääne-Balkani riigid ja Ukraina. Tuleb tagada, et sarnaselt ELi liikmesriikidega sõlmitud kahepoolsetele investeerimislepingutele lõpetavad need riigid ELi liikmesriikidega energiaharta lepingu kohaste investeeringute kaitset käsitlevate sätete mõju, et vältida ELi-siseseid vaidlusi.

Kaubanduse kaitsemeetmed

Alates ühinemiskuupäevast kohaldatakse uute liikmesriikide suhtes automaatselt kehtivaid ELi kaubanduse kaitsemeetmeid, samal ajal kui kõik ühinevate riikide poolt individuaalselt kohaldatavad kaubanduse kaitsemeetmed kaotavad automaatselt kehtivuse. Seda lähenemisviisi on järjepidevalt järgitud kõigis eelmistes laienemistes ja see tuleneb asjaolust, et EL on ühiste välistariifidega tolliliit. Kui ühinev riik kohaldab täiendavaid vahendeid, nagu väljastpoolt ELi pärit impordi järelevalve, mida EL ei kohalda, lõpetatakse alates ühinemiskuupäevast ka nende vahendite kohaldamine.

Komisjon avaldab tavaliselt Euroopa Liidu Teatajas teatise, milles teavitatakse sidusrühmi sellest asjaolust vahetult enne ühinemiskuupäeva. Sidusrühmadel on võimalus taotleda selliste meetmete läbivaatamist kindlaksmääratud tingimustel, nagu see oli 2004. aasta (ELT 2004/C 91/02) ja 2006. aasta (ELT 2006/C 297/04) laienemiste ajal.

Aegunud terase kaitsemeetme puhul probleeme ei olnud, sest laienemist ei toimunud enne meetme aegumist 30. juunil 2026. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. juuni 2026. aasta määrus (EL) 2026/1384, mis käsitleb ülemaailmse liigse tootmisvõimsuse negatiivset kaubandusmõju liidu teraseturule ja millega muudetakse määrust (EL) 2020/2170 ning mida hakati kohaldama 1. juulil 2026, võib siiski laienemist mõjutada, kuna seda kohaldatakse kõigi kolmandate riikide suhtes. Selle uue meetme mõju on ELi sooduspartneritele, näiteks laienemisprotsessis osalevatele riikidele, siiski piiratum, kuna neil partneritel on võrreldes mittesooduspartneritega juurdepääs täiendavatele tariifikvootidele (vt eelkõige komisjoni 29. juuni 2026. aasta rakendusmäärus (EL) 2026/1457, milles käsitletakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2026/1384 alusel avatud tariifikvootide jaotamist, milles käsitletakse ülemaailmse liigse tootmisvõimsuse negatiivset kaubandusmõju liidu teraseturule ja millega muudetakse määrust (EL) 2020/2170).

Kaubanduskaitset käsitlevaid uurimisi teeb komisjon kohaldatavate ELi määruste alusel. Raske on hinnata seisukohta, mida need riigid võtavad seoses individuaalsete konsultatsioonidega kaubanduse kaitsemeetmetega seotud juhtumite puhul (nt toetav, neutraalne või mittetoetav), mis võivad mõjutada kaubandus-, arengu- ja julgeolekunõukogu hääletuste üldist tulemust.

Vaidluste lahendamine

Teatavatel ühinevatel riikidel on WTOs pooleli vaidlused, näiteks Ukrainal on praegu 16 menetluses olevat kohtuasja: 12 kaebuse esitajana (sealhulgas kolm ELi liikmesriikide vastu) ja neli vastustajana. Ukraina peab enne ELiga ühinemist loobuma kõigist oma WTO vaidlustest teiste liikmesriikide vastu, sest nende vaidluste lahendamine WTO tasandil pärast ELiga ühinemist oleks vastuolus aluslepingutega. Mis puudutab Ukraina vaidlusi teiste riikide vastu, siis tuleb kõigepealt kindlaks teha, kas nende vaidluste lahendamine on liidu huvides. Võib juhtuda, et Ukraina on võtnud õigusliku seisukoha, millega EL ei nõustu või mis on vastuolus ELi poliitikaga. Vajaduse korral tuleks paluda Ukrainal neist loobuda. Lisaks peaks komisjon juhul, kui vaidlused väärivad käsitlemist, võtma enda peale Ukraina esindamise või vähemalt olema sellega tihedalt seotud.

b) Majandusjulgeolek

2023. aasta **Euroopa majandusjulgeoleku strateegia** tugineb kolmele sambale. Esiteks ELi konkurentsivõime edendamine; teiseks, ELi kaitsmine ELi-väliste osalejate põhjustatud häirete eest; ning kolmandaks partnerlussuhted võimalikult paljude riikidega, mis võimaldab ELi ettevõtetel tegevust mitmekesistada ja pääseda ligi kasvukeskustele. Euroopa julgeolekustrateegia keskendub ka majandusjulgeoleku riskide hindamisele ja leevendamisele neljas algses riskivaldkonnas: tarneahela vastupanuvõime ja energiajulgeolek; elutähtis taristu, tehnoloogia leke ja turvalisus; majandusliku sõltuvuse relvana kasutamine ja majanduslik survestamine. Tuginedes Euroopa statistikasüsteemile, on 2025. aasta teatises **ELi**

majandusjulgeoleku tugevdamise kohta märgitud kuus esialgset prioriteetset suure riskiga valdkonda, kuhu komisjon koondab oma jõupingutused kohe või lühikeses perspektiivis tihedas koostöös liikmesriikide, tööstuse ja usaldusväärsete partneritega, sealhulgas ka kandidaatriikidega.171 Teatises kutsutakse samuti üles integreerima ELi majandusjulgeolekuga seotud riskid ja võimalused poliitika ja programmide rakendamisse komisjoni poolt koos ELi naaberriikide ning laienemisprotsessis osalevate riikide ja piirkondadega. Eelkõige on kandidaatriigid teel tulevaste ELi liikmesriikide suunas, mistõttu on nende vastavusse viimine majandusjulgeoleku poliitikaga ja järkjärguline integreerimine ühtsele turule oluline, et tagada nende edukas ühinemine, suurendades samal ajal ELi suutlikkust tegeleda nii olemasolevate kui ka uute riskidega.

Ühest küljest suurendab laienemine uutesse majandustesse siseturu suurust, laiendab ELi ettevõtjate võimalusi toota teatavaid kriitilise tähtsusega tooteid uutes liikmesriikides ja sõltub vähem ELi-välistest tarnetest ning muudab ELi välismaiste tarnijate ja investorite jaoks atraktiivsemaks. Samuti suurendab see tarneahelate vastupanuvõimet eri sektorites ja avab ELi ettevõtjatele täiendavaid võimalusi tänu kriitilise tähtsusega materjalide ressurssidele tulevastes liikmesriikides.

Teisest küljest ei ole veel selge, mil määral eristuvad ELiga ühinevad majandused teaduskeskustest ja tehnoloogialiidritest servtehnoloogiates, mis on olulised meie majandusjulgeoleku jaoks kõrgtehnoloogias (nt tehisintellekt, pooljuhid, kvanttehnoloogia, biotehnoloogia) või valdkondades, mis on olulised meie varustuskindluse või vastupidavate tarneahelate jaoks (nt toorained, toiduvarud, energiaallikad jne). Kui laienemine võimaldab ELil selliseid varasid ligi meelitada ja tugevdada meie vastupanuvõimet või hädavajalikkust peamistes tarneahelates või tehnoloogiates, tuleks nendes riikides tagada teatavad meetmed kooskõlas kohaldatavate ELi meetmete, eeskirjade ja poliitikaga, samuti välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute määrusega (nagu seda sel ajal kohaldati), eelkõige teadusjulgeoleku, tehnoloogia ja taristu kaitse, ekspordikontrolli jõustamise, välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute või muude majandusjulgeolekuga seotud vahenditega.

majandusjulgeoleku riskide hindamine ja leevendamine; uute liikmesriikide asutamine

Euroopa majandusjulgeoleku strateegiaga on kehtestatud riskihindamisprotsess, et teha kindlaks nõrgad kohad ning analüüsida nende mõju ja realiseerumise tõenäosust. Riske hinnatakse neljas eespool nimetatud riskikategoorias. Selle põhjal peaksid ühinevad liikmesriigid aitama kaasa ühisele riskihindamisele ning kohandama sihipäraseid ja proportsionaalseid leevendusmeetmeid viisil, mis on kooskõlas Euroopa majandusjulgeoleku strateegiaga.

Nii riskihindamismeetmed kui ka riskimaandamismeetmed põhinevad analüüsil, milles võetakse arvesse 27 ELi liikmesriigi andmeid ja majanduskeskkonda. Laienemisel võib olla märkimisväärne mõju ELi haavatavuse olemusele ja see võib aidata mõnda neist ELi suutlikkuse tugevdamise kaudu vähendada. See võib aga süvendada ka mõningaid ELi haavatavusi, kui ühinevad riigid kannatavad elutähtsate sektorite strateegilise sõltuvuse või tarneahelate vastupanuvõimega seotud probleemide all, kui nende elutähtis taristu on füüsiliste või küberrünnete suhtes haavatav või kui nende elutähtsad tehnoloogiad ei ole tehnoloogialekke eest piisavalt kaitstud.

Seetõttu on vaja kohandada riskihindamisi ja leevendusmeetmete kavandamist, et kajastada laienenud majanduse haavatavust ja optimaalset lähenemisviisi riskide maandamisele. Vaja on

171 Need on järgmised: i) tarneahela vastupanuvõime tugevdamine ning suure riskiga sõltuvuse vastu võitlemine elutähtsates kaupades, teenustes ja tehnoloogias, sealhulgas toorained ja energiajulgeolek, ii) lisaväärtusega sissetulevate investeeringute ligimeelitamine, iii) elujõulise kaitse- ja kosmosetööstuse baasi ning muude suure riskiga tööstussektorite toetamine, iv) elutähtsa tehnoloogia valdkonnas juhtpositsiooni arendamine ja säilitamine, v) tundlikule teabele ja andmetele juurdepääsu vältimine, vi) ELi elutähtsa taristu häirete ennetamine ja leevendamine.

dünaamilist ühtlustamist seoses meetmetega, mida EL võtab seoses majandusjulgeolekuga, sealhulgas majandusjulgeoleku seisukohast oluliste vahendite (nt kaubandus- ja konkurentsivahendid, vastupanuvõime ja küberturvalisus, julgeoleku ja avaliku korra vahendid, rahastamine ja piirangud või valdkondlikud algatused vastavalt 2025. aasta teatisele ELi majandusjulgeoleku tugevdamise kohta) koordineeritud kasutuselevõtuga.

Sellega seoses lubatakse 2025. aasta teatises, et komisjon uurib võimalusi kandidaatriikide vastavusse viimiseks ja integreerimiseks meie majandusjulgeoleku lähenemisviisiga, eelkõige nendes valdkondades, kus nende majandusjulgeoleku haavatavus võib kujutada endast julgeolekuriski ELile. Samuti kutsutakse teatises üles looma ELi rahastamisprogramme ja -vahendeid, sealhulgas neid, mida kohaldatakse kandidaatriikide suhtes, et tugevdada ELi majandusjulgeolekut või vähemalt mitte nõrgestada seda kooskõlas programmide eeskirjadega. Eelkõige peaksid rakenduspartnerid hoiduma toetamast projekte, mis on eespool nimetatuga vastuolus, sealhulgas omal vastutusel toimuvate tegevuste puhul.

Valitud kaitsevahendid Euroopa majandusjulgeoleku strateegia raames

Määrus (EL) 2026/1386, **mis käsitleb välismaiste otseinvesteeringute taustauuringuid** ja millega asendati määrus (EL) 2019/452, on üks liidu peamisi vahendeid välisinvesteeringutest tulenevate julgeoleku- ja avaliku korra riskide maandamiseks. Uus määrus jõustus 2026. aasta juulis ja seda kohaldatakse alates 2028. aasta jaanuarist. Läbivaadatud raamistiku kohaselt peavad kõik liikmesriigid looma riiklikud välismaiste otseinvesteeringute taustauuringumehhanismid ja neid säilitama. Samuti tugevdatakse ja ühtlustatakse sellega välismaiste otseinvesteeringute taustauuringuid kogu ELis, kehtestades taustauuringutele ühise miinimumulatuse, kehtestades riiklike taustauuringusüsteemide miinimumnõuded ning tugevdades koostööd ja teabevahetust liikmesriikide ja komisjoni vahel. Kõigil 27 liikmesriigil on nüüd olemas riiklik välismaiste otseinvesteeringute taustauuringumehhanism. Kuna välisinvesteeringute taustauuringutest ELis on saanud liikmesriikide ja liidu jaoks oluline vahend, millega tagada, et välisinvesteeringutest tulenevaid riske kontrollitakse ja vajaduse korral leevendatakse, on oluline, et laienemisprotsessis osalevad riigid töötaksid kooskõlas uue määrusega võimalikult kiiresti välja taustauuringumehhanismid.

Seoses **kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolliga** peavad tulevased liikmesriigid tulevaste liikmesriikidega ühinemisel kohaldama sellise ekspordikontrolli suhtes ELi õigusraamistikku,172 et vältida ühtset turgu kahjustavaid julgeolekulünki ja tagada, et seaduslik kaubandus toetab rahvusvahelist julgeolekut. Komisjon aitab laienemisprotsessis osalevatel riikidel arendada ja tõhusalt rakendada oma ekspordikontrollisüsteeme kooskõlas ELi omadega ning suurendada ühiselt julgeolekut. ELi toetus hõlmab nende riikide ekspordikontrolli raamistiku uurimist ja nõustamist ning ELi e-litsentside platvormi kasutamise võimaluse laiendamist, et tagada ekspordikontrolli tõhus haldamine.

6.5.2 Reformisuunised

Kaubanduspoliitika **valdkonnas ei tundu olevat vaja poliitikat muuta.** Samal ajal tuleks mõne probleemiga tegeleda – mitte meie poliitika muutmise, vaid pigem läbiräägitud lahenduste kaudu. Suurimad tuvastatud probleemid on 1) oht, et Serbia, Bosnia ja Hertsegoviina ning Kosovo ei saa WTO liikmeks ajaks, mil nad on valmis ELiga ühinema, ning 2) kahepoolsete vabakaubanduslepingute teatavad osad tuleb uuesti läbi rääkida; ning 3) võimalik mõju kaubandusele põllumajanduse ja muude potentsiaalselt tundlike sektorite valdkonnas.

Majandusjulgeoleku valdkonnas rõhutati ühisteatises „ELi majandusjulgeoleku

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2021. aasta 172 määrus (EL) 2021/821, millega kehtestatakse liidu kord kahesuguse kasutusega kaupade ekspordi, vahendamise, tehnilise abi, transiidi ja edasitoimetamise kontrollimiseks (uuesti sõnastatud).

tugevdamine“ ELi naabrus- ja laienemispoliitika olulisust ja mõju173 sellele. ELi majandusjulgeolekuga seotud riskid ja võimalused integreeritakse nende piirkondadega seotud poliitika ja programmide rakendamisse komisjoni poolt kooskõlas eespool nimetatud ühisteatise tegevuspunktiga, et „uurida viise, kuidas viia kandidaatriigid vastavusse meie majandusjulgeoleku lähenemisviisiga ja neid integreerida, eelkõige nendes valdkondades, kus nende majandusjulgeoleku haavatavus võib kujutada endast julgeolekuriski ELile“. Laienemisprotsessis osalevate riikide vastavusse viimine ELi majandusjulgeoleku poliitikaga ja järkjärguline integreerumine ühtse turuga on oluline, et tagada nende edukas ühinemine, suurendades samal ajal ELi suutlikkust tegeleda nii olemasolevate kui ka uute riskidega.

Kandidaatriigid peavad kiiresti ja dünaamiliselt ühinema meetmetega, mida EL võtab oma majandusjulgeoleku tugevdamiseks, ning vajaduse korral osalema vahendite, sealhulgas rahastamise koordineeritud kasutuselevõtus. Vaja on suuremat valvsust seoses teatavate kolmandate riikide meetmetega, mille eesmärk on hoida kõrvale ELi kontrollist ja saada kasu ühinemisprotsessist.

6.6 Kodanikukaitse ja humanitaarpoliitika

Kodanikukaitsepoliitika keskendub peamiselt **liidu elanikkonnakaitse mehhanismi** ja **hädaolukordadele reageerimise koordineerimiskeskuse toimimisele.** Keskus tegeleb ka ülemaailmsete hädaolukordadega.

Liidu elanikkonnakaitse mehhanism tõhustab koordineerimist ELi liikmesriikide ja osalevate riikide **vahel, et ennetada loodusõnnetusi ja inimtegevusest tingitud katastroofe, nendeks valmistuda ja neile reageerida.** ERCC on liidu elanikkonnakaitse mehhanismi põhikomponent, kuna selle ülesanne on jälgida ja koordineerida katastroofidele reageerimise jõupingutusi. Kuigi ERCC peamine ülesanne on toetada olukorrateadlikkust ja koordineerida abi andmist hädaolukordadele ELis, laiendab ta oma toetust ka ulatuslikele ülemaailmsetele kriisidele. Sellega tagatakse Euroopa kiire ja tõhus reageerimine katastroofidele kogu maailmas.

Humanitaarabi peetakse **vajaduspõhise abi välisvahendiks, mis on suunatud inimestele,** keda on tabanud inimtegevusest tingitud katastroofid ja loodusohud kolmandates riikides. ELi humanitaarabi põhineb rahvusvahelistel humanitaarpõhimõtetel ja seda antakse erapooletult mõjutatud elanikkonnale, olenemata nende rassist, etnilisest rühmast, usutunnistusest, soost, vanusest, rahvusest või poliitilisest kuuluvusest.

6.6.1 Laienemise mõju ELi kodanikukaitsepoliitikale

Eeldatakse, et ELi tulevane laienemine ei mõjuta märkimisväärselt elanikkonnakaitset. Liidu elanikkonnakaitse mehhanism on juba avatud osalemiseks laienemisprotsessis osalevatele riikidele ja potentsiaalsetele kandidaatriikidele ning teistele Euroopa riikidele (eritingimustel). Kuna kõik laienemisprotsessis osalevad partnerid (v.a Kosovo ja Gruusia) juba osalevad liidu elanikkonnakaitse mehhanismis ning on selle kaasatud komiteede ja eksperdirühmade liikmed, on neil samad õigused kui liikmesriikidel. Lisaks on Kosovol ja Gruusial oma suutlikkuse suurendamiseks ja kriisiohjamise parandamiseks õigus saada liidu elanikkonnakaitse mehhanismi raames mitmeid rahastamisvõimalusi (nt tehniline abi katastroofiohu juhtimiseks, tehnilise abi rahastamisvahend ning teadmised ennetustegevuseks ja valmisolekuks).

Kiiresti muutuva riski- ja ohumaastiku tõttu on komisjon esitanud ettepaneku174 vaadata läbi liidu elanikkonnakaitse mehhanismi alusakt (edaspidi „otsus“), et175 tagada selle jätkuv

173 Ühisaruanne (2025) 977.
174 COM(2025) 548.
175 Komisjoni otsus 1313/2013.

rakendamiskõlblikkus ja lahendada uusi kriisiohjeprobleeme. See kajastab eelkõige hiljuti vastu võetud liidu kriisivalmiduse strateegia konteksti ning selle kõiki ohte, kogu valitsemist ja kogu ühiskonda hõlmavat lähenemisviisi.176 Vaatamata kavandatud muudatustele ei mõjuta ELi laienemisprotsess eeldatavasti otseselt uue määruse ettepanekut ega liidu kriisivalmidusstrateegiat.

Kodanikukaitse on ka ELi toetav pädevus, mis tähendab, et ELi tegevus selles valdkonnas on suunatud valmisoleku- ja ennetusmeetmete koordineerimisele ning liikmesriikide toetamisele ja nende elanikkonnakaitsealase reageerimise koordineerimisele riikides, kes taotlevad abi liidu elanikkonnakaitse mehhanismile. See hõlmab ka annetusi ja kodanikukaitsealase suutlikkuse lähetamist liikmesriikidesse ja kolmandatesse riikidesse. Seetõttu on elanikkonnakaitse raamistikus sätestatud normid, mis hõlbustavad tõhusat koostööd, koostalitlusvõimet, ennetamist ja valmisolekut. Meetmete võtmine nendes valdkondades jääb aga liikmesriikide ja osalevate riikide endi pädevusse. See tähendab, et kodanikukaitse raamistik sobib uute osalevate riikide vastuvõtmiseks, ilma et oleks vaja kohandada.

Samuti eeldatakse, et laienemine ei mõjuta märkimisväärselt humanitaarabipoliitikat. Enamikul laienemisprotsessis osalevatel riikidel (Montenegro, Serbia, Albaania, Ukraina, Moldova, Bosnia ja Hertsegoviina ning Gruusia) on väljakujunenud tava viia oma tegevus korrapäraselt vastavusse EL 27 poolt ÜROs humanitaarküsimustes tehtud avaldustega. Samuti rahastab komisjon praegu ulatuslikke humanitaaroperatsioone Ukrainas ja Moldovas. Pärast ELiga ühinemist ei saanud komisjon aga enam toetada selliseid operatsioone Ukrainas või Moldovas, kuna eeskirjadega piiratakse humanitaarabi rahastamist ELi mittekuuluvate riikidega.

Eelarveaspektid

Praeguse ülesehituse kohaselt maksavad osalevad riigid liidu elanikkonnakaitse mehhanismile rahalist toetust ning ELi vahenditest kaasrahastatakse liidu elanikkonnakaitse mehhanismi raames ennetus-, valmisoleku- ja reageerimismeetmeid.

Mitu osalevat riiki osaleb praegu liidu elanikkonnakaitse mehhanismis privilegeeritud rahastamiskorra, nimelt iga-aastase osalemispileti alusel. Seda korda ei kohaldata enam, kui nendest riikidest saavad ELi liikmed. Sellisel juhul kehtiksid nende riikide suhtes liidu täisliikmeks saamisega seotud standardsed finantskohustused.

Ukrainale ja Moldovale (erinevalt Lääne-Balkani riikidest) kui osalevatele riikidele tehakse erand. Näiteks võivad nad saada toetust liidu elanikkonnakaitse mehhanismist, kuid on vabastatud rahalisest toetusest. Gruusia ei ole osalev riik, kuid ta oleks laienemisraamistiku alusel abikõlblik.

Laienemise mõju ELi praegusele elanikkonnakaitse eelarvele on seega eeldatavasti piiratud. Potentsiaalselt ühinevad riigid ei tekitaks ELile märkimisväärset täiendavat finantskoormust, kuna nad on juba mehhanismi tegevusse integreeritud.

6.6.2 Reformisuunised

Mis puudutab seda poliitikavaldkonda, siis laienemisest tingitud lünki ei ole tuvastatud ja seega sobib see üldiselt laienemiseks, praegu ei ole ette nähtud suuri reforme.

Liidu elanikkonnakaitse mehhanismi poliitika ja õigusraamistiku võimalik kohandamine enne laienemist oleks tõenäoliselt tingitud teguritest, mis muudavad hädaolukorrad sagedasemaks, keerukamaks või intensiivsemaks, mitte laienemisest. Sellised tegurid hõlmavad näiteks kliimamuutuste ja muutuva rahvusvahelise julgeolekukeskkonna mõju ning suurenenud nõudlust rahvusvahelise abi järele.

176 ÜHISETTEPANEK (2025) 130.

7. Halduspoliitika

ELi laienemine rikastab selle mitmekeelsust, mitmekesistab tööjõudu ning avab laiendatud võimalused digitaalseks valitsuse koostööks ja EList teavitamiseks. ELi halduslik valmisolek nõuab, et ELi institutsioonid ja organid jätkaksid tulemuslikku toimimist laienenud ELis. Olulised on piisavad inim- ja rahalised ressursid, keeleoskus ja IT-vahendid.

7.1 ELi keelte kasutamise kord ja suutlikkus

Mitmekeelsus on Euroopa projekti keskmes. Liit on pühendunud keelelise mitmekesisuse austamisele kui ühele oma põhiväärtusele, mis kajastub aluslepingutes ja põhiõiguste hartas ning mida on kinnitatud ELi õiguses ja kohtupraktikas. ELi õigus keelab diskrimineerimise keele tõttu ja näeb ette kodaniku õiguse suhelda institutsioonidega mis tahes ELi ametlikus keeles.

ELi keeltekasutuse korra õiguslik alus on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 342, mille kohaselt määrab liidu institutsioonide keeli reguleerivad eeskirjad kindlaks nõukogu määruste abil ühehäälselt.

Need eeskirjad sätestati kõige esimeses määruses, mille tolleaegne Euroopa Majandusühenduse nõukogu 1958. aastal vastu võttis. Nõukogu määrusega nr 1/1958 177, mida on muudetud pärast iga laienemist, määratakse kindlaks keeled, milles õigusaktid tuleb koostada, avaldada ning institutsioonide ja liikmesriikide või üldsuse vahel edastada. See tähendab, et ELi keelerežiim on ELi otsustusprotsessi lahutamatu ja lahutamatu osa.

Õiguskindluse põhimõte tähendab, et ELi õigusaktid peavad olema kodanikele ja ettevõtjatele kättesaadavad nende ametlikus keeles, et nad saaksid pidada sammu neile pandud kohustuste täpse ulatusega. Selle tugeva poliitilise mõõtme tõttu võtab nõukogu kõik ELi keelerežiimi käsitlevad otsused vastu ühehäälselt, mis mõjutab liikmesriike, kodanikke ja ettevõtjaid ning kõiki ELi institutsioone, kes peavad seda rakendama.

7.1.1 Laienemise mõju ELi keele-, õigus- ja väljaannete talitusele

Laienemisel võetakse eeldatavasti kasutusele uued ELi ametlikud keeled, kui läbirääkijariigid seda taotlevad ja kui liikmesriigid ei esita vastuväiteid.

Uue keele lisamine tähendab nii ELi lepingu artikli 55 lõike 1 muutmist (ühinemislepinguga), et lisada uus keel aluslepingu keelena, kui ka määruse nr 1/1958 muutmist, et lisada uus keel ELi ametliku keelena. Praegu on kõik aluslepingu keeled vastavalt määrusele nr 1/1958 ka ELi ametlikud keeled.

ELi keele-, õigus- ja avaldamistalituste jaoks nõuab laienemine märkimisväärset ettevalmistustööd, et teha õiguslik läbivaatamine ja avaldada *acquis* uutes keeltes hiljemalt ühinemiskuupäevaks ning tagada suuline ja kirjalik tõlge ELi uuest ametlikust keelest ja uude ametlikku keelde alates ühinemiskuupäevast. Komisjon on juba

[177] Nõukogu 15. aprilli 1958. aasta määrusega (EMÜ) nr 1/58, millega määratakse kindlaks Euroopa Majandusühenduses kasutatavad keeled (EÜT 17, 6.10.1958, lk 385, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1958/1(1)/oj), **TAGATAKSE NENDE KEELTE SUULINE TÕLGE ÜHINEMISLÄBIRÄÄKIMISTE AJAL JA VALMISTATAKSE ETTE KEERUKAMAID KOHTUMISI, KUS KASUTATAKSE PÄRAST ÜHINEMIST ROHKEM KEELI.**

Kui ühinemisläbirääkimised algavad, sisaldab läbirääkimisraamistik nõuet, et läbirääkijariik peab tõlkima ELi *õigustiku* „aegsasti enne ühinemist“ ning „koolitama piisaval arvul tõlkijaid

ja tõlke, mis on vajalikud ELi institutsioonide nõuetekohaseks toimimiseks ühinemise ajal".177

Mõnes läbirääkijariigis on siiski keeli, kus emakeelena kõnelejate arv on piiratud ja keelespetsialistide kohalikud turud väga väikesed, ja/või puuduvad spetsiaalsed koolitusprogrammid tõlkidele ja tõlkijatele või õigustoimetajatele/jurist-lingvistidele.

ELi institutsioonide jaoks tähendab see võimalikku keelespetsialistide nappust seoses värbamise või allhankega, millel võivad ühinemisel olla otsesed ja tõsised tagajärjed nende suutlikkusele täita määrusega nr 1/1958 kehtestatud kohustusi (vt allpool punkt „Poliitikalüngad ja kättetoimetamise riskid").

Kuigi ELi keelte kasutamise korra üle otsustab nõukogu, mõjutab see kõigi ELi institutsioonide toimimist iga kord, kui lisatakse ametlik keel.

Kui keel on saanud ELi ametlikuks keeleks, sõltub kõigi uute õigusaktide vastuvõtmine, avaldamine ja seega jõustumine kõigi keeleversioonide kättesaadavusest, sealhulgas hiljuti lisatud ELi ametlikus keeles.

Eelarveaspektid

Uute ELi ametlike keelte lisamine avaldab eeldatavasti olulist mõju ELi halduseelarvele. Mõju ulatus sõltub laienemise ulatusest ja ELi keelerežiimi lisatavate keelte arvust ning kavandatavast ajakavast. Ressursivajadused hõlmavad personali, valikukomisjonide/konkursside/akrediteerimistestide korraldamist, allhankeid, koolitust, kontoriruume, konverentsi- ja koosolekutaristut, tehnilisi seadmeid, IT-vahendite kohandamist, Euroopa Liidu Teataja (ELT L, C ja S-seeria) koostamist ning kohtupraktika ja keeleressursside/keeleliste andmete/andmete kogumist. Kulud tuleks arvutada

institutsioonidevaheline tasand. Lisaks on vaja tehnilise suutlikkuse suurendamise meetmeid ja teadlikkuse suurendamise kampaaniaid, et toetada laienemisprotsessis osalevaid riike nende keelealastes ettevalmistustes (vt allpool punkt „Reformisuunised"), milleks võib olla vaja sihtotstarbelist eelarvet.

7.1.2 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid

Mis tahes äsja lisatud ELi ametliku keele vähene suutlikkus võib mõjutada ELi otsustusprotsessi. Kuna õigusaktide kõik keeleversioonid peavad olema vastuvõtmiseks kättesaadavad samal ajal, võib ühes keeles tõlkimise ja õigusliku läbivaatamise suutlikkuse puudumine mõjutada seadusandlikku tegevust ja ELi uute õigusaktide jõustumist. Suulise tõlke puudumine ühes keeles võib mõjutada ka koosolekute pidamist parlamendis, nõukogus ja komisjonis ning Euroopa Kohtu toimimist.

Alates 2013. aasta laienemisest on tehisintellektil põhinevate mitmekeelsete teenuste kasutuselevõtt toonud kaasa tehnilisi edusamme, toetades tõlketööd (nt eTranslation) ja/või suurendades muul viisil ELi institutsioonide tegevuse tõhusust (nt eBriefing). 178 Laienemisel peaks tehisintellektil põhinevate mitmekeelsete teenuste keeleline katvus hõlmama uusi ELi ametlikke keeli. Kuigi need vahendid on tõhusad ja kasulikud, ei saa need siiski asendada keelespetsialiste. Lisaks on paljud Lääne-Balkani keeled väheste ressurssidega keeled, mille

177 Mõnes läbirääkimisraamistikus on juba täpsustatud keeled, millesse ELi *õigustik* tuleks tõlkida, nimelt albaania, serbia, makedoonia ja ukraina keel. Montenegro läbirääkimisraamistik viitab riigi ametlikule keelele, samas kui Moldova oma sisaldab üldisemat osa, mis ei viita riigi ametlikule keelele (kuna rumeenia keel on juba ELi ametlik keel). Läbirääkimisraamistike sõnastus on sarnane asjaomaste assotsieerimislepingute sõnastusega, et mitte mõjutada poliitilisel tasandil tehtavaid tulevasi otsuseid.

Teenuste178 täielik loetelu on esitatud aadressil https://language-tools.ec.europa.eu. Lisaks ELi institutsioonidele tehakse need teenused kättesaadavaks haldusasutustele, akadeemilistele ringkondadele, ELi vabakutselistele tõlkijatele, väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele, valitsusvälistele organisatsioonidele ja programmist „Digitaalne Euroopa" rahastatavatele projektidele, mis asuvad ELi liikmesriigis või programmiga liitunud riikides.

kohta on vähe keeleandmeid, eelkõige masintõlke ja tehisintellektimudelite treenimiseks vajalikud andmekogumid.

Olukorda raskendab asjaolu, et enamik laienemisprotsessis osalevaid riike on *acquis'* tõlkimisel maha jäänud. *Acquis'* tõlkimine on kandidaatriigi ülesanne ja seega käsitletakse seda ühinemisläbirääkimiste kontekstis ning see ei ole osa sellest protsessist. Mis tahes viivitused tõlgitud *õigustiku* kättesaadavuses mõjutaksid aga ELi institutsioonide ettevalmistusi (nt terminoloogia hankimine, tõlkemälude ettevalmistamine, mallid jne).

Kui ühinemise ajal ei leita piisavalt spetsialiste, on vaja erikorda. Varem on erikorda kasutatud keelte puhul, mille emakeelena kõnelejate arv oli väiksem (malta, iiri keel). Õigusriigi põhimõtte kohaselt sai selliseid kokkuleppeid siiski teha üksnes seetõttu, et inglise keel, mis on ELi ametlik keel, oli üks nende riikide ametlikest keeltest. Kõigi laienemisprotsessis osalevate riikide jaoks on keelel oluline roll rahvuslikus identiteedis ja see on oluline teema. Seega peaks nõukogu põhjalikult ja aegsasti enne ühinemist analüüsima mis tahes erikorra mõju, sealhulgas mõju eelarvele.

7.1.3 Reformisuunised

Selleks et valmistuda parimal võimalikul viisil uute ELi ametlike keelte lisamiseks, võiks EL töötada kolmes valdkonnas:

a) **Jätkata laienemisprotsessis osalevate riikide toetamist nende ettevalmistustes**

Oluline on teha laienemisprotsessis osalevate riikidega tihedat ja kiiret koostööd, võttes arvesse nende erinevat olukorda ja vajadusi. See jõupingutus puudutab eelkõige komisjoni. Oleks asjakohane, et komisjon jätkaks oma tehnilise suutlikkuse suurendamise meetmeid kohapeal, sealhulgas laienemisprotsessis osalevate riikide tõlkekoordineerimisüksuste jaoks. Oleks väga kasulik, kui komisjon jätkaks laienemisprotsessis osalevate riikide poliitiliste ja akadeemiliste asutuste ning keeletööstuse teadlikkuse tõstmist sellest, kui oluline on koolitada piisavalt lingviste ning valmistada ette juriste, kes tunnevad ELi õigust. Kogemused näitavad, et ettevalmistused spetsiaalsete kursuste loomiseks peavad algama viis kuni kümme aastat enne ühinemist. Arvestades, et uue akadeemilise kursuse akrediteerimisprotsess võib kesta mitu aastat, peab teadlikkuse suurendamine toimuma aegsasti.

Lisaks oleks asjakohane, et komisjon jätkaks keeleandmete ja -tehnoloogia üle läbirääkimisi pidavate riikide toetamist. Programmi „Digitaalne Euroopa" raames juba tehakse tööd, et koguda andmeid laienemisprotsessis osalevate riikide keelte lisamiseks eTranslationisse. Komisjon võib toetada ka selliste koostalitlusvõimeliste lahenduste kasutuselevõttu, mis võimaldavad andmevahetust ELi õigusportaalide ja andmebaasidega (ELI, AKN4EU), ning õigusandmebaaside integreerimist EUR-Lexiga läbirääkimisi pidavatesse riikidesse.

b) **Institutsioonide ettevalmistamine määrusest nr 1/1958 tulenevate kohustuste täitmiseks**

Selleks et EL tagaks ühinemiskuupäevaks *acquis'* (ühineva riigi tõlgitud kujul) **õigusliku läbivaatamise** ja **avaldamise** uues keeles:

- komisjon peab värbama **keeleeksperte, kellel on korrektuurioskus ja** kes valdavad uut keelt, et väljaannete talitus saaks korrektuureerida ühineva riigi tõlgitud *õigustikku* ja viia läbi muid toiminguid, nagu institutsioonidevahelise stiilijuhendi koostamine uues keeles. Korrektorid töötavad tekstidega enne ja pärast õiguslikku läbivaatamist. Ühenduse *õigustiku* avaldamiseks (sealhulgas korrektuuriks) on vaja umbes 2,5-aastast üleminekuaega. Väljaannete talitus peab kohandama oma õiguslikke avaldamissüsteeme ja veebisaite, et tagada uutes keeltes dokumentide nõuetekohane töötlemine, avaldamine ja kättesaamine.
- komisjon, nõukogu ja parlament peavad värbama uue keele oskusega

õigustoimetajad/jurist-lingvistid, et viia lõpule ühineva riigi tõlgitud *acquis'* ja väljaannete talituse korrektuuri koostamine. Arvestades, et lõplik vormistamine algab tavaliselt umbes 2,5 aastat enne ühinemiskuupäeva, peaks selleks ajaks olema kättesaadav piisav korrektuuritekst. Ka teised institutsioonid, eelkõige Euroopa Kohus, kontrollikoda ja Euroopa Keskpank, peavad töötajaid eelnevalt tööle võtma.

Suulise tõlke valdkonnas algab töötajate värbamine umbes 18 kuud enne ühinemist. Tagamaks, et nende keelte jaoks on juba ühinemisläbirääkimiste ajal saadaval piisavalt vabakutselisi tõlke, peab komisjon korraldama konverentsitõlkidele institutsioonidevahelised testid aegsasti enne ühinemist. Võimalikud töötajad saab seejärel valida vabakutseliste tõlkide hulgast. Lisaks peavad ELi institutsioonid rakendama asjakohaseid korralduslikke ja taristulahendusi, et tulla ühinemisjärgselt toime üha keerukamate kohtumistega suuremate keelerežiimidega.

Tõlkimise puhul peaksid institutsioonid võtma mitmeid meetmeid, et tagada ressursivajaduste õigeaegne rahuldamine personali, valikumenetluste/konkursside korraldamise, kontoriruumide, tehniliste seadmete, hangete (tõlke allhange), koolituse ja keeleressursside (nt terminoloogiaandmebaasid, masintõlge) osas. Kogemuste põhjal peavad ettevalmistused uute ELi ametlike keelte lisamiseks algama vähemalt **viis aastat enne ühinemist,** samas kui esimesed värbamised algavad umbes kaks aastat ette. Tõlkesuutlikkuse suurendamine hõlmab kirjaliku tõlke ja tugitöötajate **värbamist,** juurdepääsu **välistõlke pakkujate turule,** et katta allhankevajadused, ning piisavaid **keeleandmeid,** et võimaldada asjakohaste IT-tugivahendite väljatöötamist. Lisaks peab komisjon tagama, et üks töötaja, kes vastutab tõlkimise, lokaliseerimise ja mitmekeelsuse edendamise eest ühineva riigi pealinnas, mida võõrustab ELi delegatsioon, tegeleks ühinemisettevalmistustega tõlkimise valdkonnas.

c) **Kaaluda alternatiive, kui laienemisprotsessis osalevate riikide keeleoskus ei ole piisav**

Ideaaljuhul peaks ühinemine toimuma siis, kui on olemas piisav keeleoskus. Võttes aga arvesse poliitilist survet laienemisele, peaksid ettevalmistused hõlmama arutelu selle üle, kuidas käsitleda olukordi, kus see nii ei ole. Varasematele kogemustele tuginedes võiks kaaluda järgmisi võimalusi:

(1) Ühinemine koos keelespetsiifiliste võimalustega (ühinemislepingusse lisatavate üleminekumeetmete kujul). Õigusriigi põhimõtte kohaselt **võiks keelepõhiseid võimalusi uurida ainult siis, kui vähemalt üks riigi territooriumi ametlikest keeltest on ELi ametlik keel ja kui siseriikliku õigusega on** ette nähtud, et õigusakte saab avaldada ja kohaldada kõigi selle riigi kodanike ja ettevõtjate suhtes, isegi kui need avaldatakse ainult ühes ametlikus keeles. Siiani on keelepõhised variandid olnud Luksemburgi alamvariant (keelele ei anta ELi tasandil mingit staatust), iiri keele alamvariant (keelele antakse aluslepingu keele staatus, samas kui ELi ametliku keele staatuse võiks anda hilisemas etapis, st järk-järgult) ja malta keele alamvariant (keelele antakse aluslepingu keele ja ELi ametliku keele staatus koos ajutiste erandmeetmetega). Ükski neist võimalustest ei sobiks aga praeguste laienemisprotsessis osalevate riikide olukorraga.

(2) Ühinemine koos meetmetega, millega tagatakse ELi tekstide tõlkimise nõudluse haldamine. Selle variandi puhul ühineks riik oma keelega (keeltega) ELi ametliku keelena (ametlike keeltena), kuid ELi institutsioonid võiksid võtta meetmeid **kõigi ELi ametlike keelte tõlkekoormuse üldiseks** vähendamiseks, et võtta arvesse kõige väiksema suutlikkusega keelest tulenevaid piiranguid. Kooskõlas määruse nr 1/1958 artikliga 6 võivad institutsioonid „oma *kodukorras sätestada, milliseid keeli konkreetsetel juhtudel kasutatakse“.* Komisjoni tasandil võiks see hõlmata menetluseeskirjade muutmist.179

Võttes arvesse suurt tundlikkust keelte suhtes, mis on lahutamatult seotud identiteedi,

179 Komisjoni 4. detsembri 2024. aasta otsus (EL) 2024/3080, millega kehtestatakse komisjoni kodukord ja muudetakse otsust K(2000) 3614 (ELT L, 2024/3080, 5.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2024/3080/oj).

kultuuri ja demokraatlike väärtustega, ning arvestades, et keelelise mitmekesisuse austamine on ELi põhiväärtus, ei näi määruse nr 1/1958 muutmine, et vähendada kõigi keelte puhul kohustust tagada ELi õigusaktide tõlkimine, olevat teostatav võimalus. Tingimus, et õigusakte ei pea koostama ega avaldama kõigis ELi ametlikes keeltes, oleks **vastuolus õiguskindluse ja võrdse kohtlemise põhimõtetega,** nagu on kinnitanud Euroopa Liidu Kohus *Skoma-Luxi* kohtuotsuses. Ilma et see piiraks ühinemislepingutes sätestatud erikorra kohaldamist, peaks nõukogu tegema selles küsimuses otsused ühehäälselt vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 342.

7.2 Euroopa statistikasüsteem

Laienenud ELis on jätkuvalt keskse tähtsusega kvaliteetse ametliku statistika kättesaadavus poliitika kujundamiseks ja järelevalveks. Kvaliteetset ametlikku statistikat on vaja õigeaegselt, et toetada tõenditel põhinevat poliitikakujundamist, sealhulgas ühinemisläbirääkimiste ajal, et mõõta edusamme, ning pärast ühinemist, et jälgida laienemise mõju ELi poliitikale, näiteks kaubanduspoliitikale, makromajanduspoliitikale ja riigi rahandusele.

On oluline, et väljakujunenud ja hästi toimiv Euroopa statistikasüsteem (ESS) oleks jätkuvalt uuenduslik ja kasutaks kaasaegset tehnoloogiat, olles seega võimeline reageerima uutele ja tekkivatele statistikavajadustele, kasutades ära kiiresti arenevate andmeökosüsteemide statistilise teabe väärtust.

Euroopa statistikasüsteem on järginud pikaajalist lähenemisviisi valitsusasutuste valduses olevate andmete taaskasutamisele (st juurdepääs haldusandmetele, nende kasutamine ja integreerimine) ning arendab edasi oma suutlikkust saada juurdepääs kiiresti arenevatele andmeökosüsteemidele, eelkõige eravalduses olevatele andmetele. Euroopa statistikasüsteemi suutlikkus integreerida uusi liikmesriike oma innovatsioonikavasse on tulevikus veelgi olulisem, et kasutada ära praeguste ja uute liikmesriikide olemasolevate ja tulevaste selliste ökosüsteemide teabeväärtust, vähendades samal ajal statistiliste andmete esitajate aruandluskoormust.

7.2.1 Laienemise mõju ELi statistikapoliitikale

Mõju Euroopa statistikasüsteemile

Kvaliteetse statistika koostamise ja levitamise seisukohast sõltuks tulevase laienemise edu suuresti laienemisprotsessis osalevate riikide suutlikkusest tagada valmisolek rakendada ELi statistikaalast *õigustikku* ning kasutada uuenduslikke meetodeid ja tehnoloogiat kvaliteetse ametliku statistika koostamiseks, mille on kinnitanud ja mida levitab komisjon (Eurostat). See on veelgi olulisem tagamaks, et uued liikmesriigid järgiksid ELi statistika peamisi põhimõtteid, eelkõige ametialast sõltumatust, erapooletust ja statistika konfidentsiaalsust, mis on Euroopa statistikasüsteemi nurgakivid.

Komisjon (Eurostat) on teinud laienemisprotsessis osalevate riikidega koostööd juba aastaid ja hindab korrapäraselt nende valmisoleku taset. Nende ühinemiseks on Lääne-Balkani riike ja Türgit juba aastaid kutsutud Eurostati eksperdirühmade koosolekutele ning Gruusiat, Moldovat ja Ukrainat hakati kutsuma alates 2023. aastast. Need kohtumised on liikmesriikide ametnike jaoks asjakohane foorum statistikat käsitleva ELi *acquis'* mõistmiseks, et nad saaksid seda rakendada, arendada oma statistikaalast metoodilist suutlikkust ja luua võrgustikke liikmesriikide ekspertidega.

Laienemiseks tehtavaid ettevalmistusi tuleks aktiivselt kasutada laienemisprotsessis osalevate riikide statistikasüsteemide ajakohastamise katalüsaatorina. Eelkõige saavad need riigid kasutada võimalusi, mida pakub määrus (EÜ) nr 223/2009 Euroopa statistika kohta (muudetud määrusega (EL) 2024/3018), eelkõige seoses juurdepääsuga haldusandmetele ja nende

kasutamisega, juurdepääsuga eravalduses olevatele andmetele ja nende kasutamisega, andmevahetusega ametliku statistika koostajate vahel ja innovatsiooniga statistikas. Laienemisprotsessis osalevate riikide statistikaametid saavad statistika koostamise väärtusahela toetamiseks kasutada ka uute tehnoloogiate, näiteks tehisintellekti pakutavaid võimalusi.

Laienemise mõju ELi statistikapoliitikale

Laienemine iseenesest ei mõjutaks ELi olemasoleva statistikapoliitika piisavust, kuna statistikapoliitika täidab jätkuvalt oma eesmärki ka laienenud ELis. Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust käsitleva statistika ja ELi omavahendite (kogurahvatulu, plasti- ja käibemaksupõhised omavahendid) kogumise põhjal võib eeldada mõju makromajanduspoliitikale ja riigi rahandusele.

Eelarveaspektid

Olulise tähtsusega on inim- ja rahaliste ressursside kättesaadavus ELi ja laienemisprotsessis osalevate riikide tasandil, võttes arvesse kasutajate üha kasvavat nõudlust statistika järele, millest valdav enamik on sätestatud ELi õigusaktides. Need ressursivajadused eksisteerivad nii enne kui ka pärast ühinemist, muu hulgas selleks, et tagada IT-turvalisus, arvestades, et statistikaasutuste töö sõltub suures osas IT-süsteemidest.

ELi rahaline toetus statistikale, nagu see on praegu ühinemiseelse abi rahastamisvahendi (IPA) statistikakomponendi puhul, jääb hädavajalikuks. Vahendeid võib vaja minna ka laienemisprotsessis osalevate riikide ja eelkõige Ukrainaga tehtava koostöö võimalikuks kiirendamiseks (vt punkt „Reformisuunised“).

Lisaks tugevatele kvaliteedi tagamise mehhanismidele, mis on kehtestatud kogu Euroopa statistika portfelli koostamiseks, mida kohaldatakse ka uute liikmesriikide suhtes, on ELi määrustega kehtestatud tugevdatud kvaliteedi tagamise süsteemid ELi omavahendite (kogurahvatulu, plasti- ja käibemaksupõhised omavahendid) kogumise aluseks oleva statistika ning ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust käsitleva statistika jaoks. Nendes valdkondades on ametlik statistika makromajanduspoliitika, riigi rahanduse ja ELi *õigustiku* järelevalve jaoks otsustava tähtsusega. Eurostat peab neid valdkondi põhjalikult analüüsima, kusjuures vastavad ressursivajadused on seotud auditeeritud riikide arvu ja keerukusega (riikidega tegelevate ametnike määramine, riikide külastuste korraldamine, reservatsioonide kehtestamine).

Pärast ühinemist oleks uutel liikmesriikidel õigus saada täit kasu olemasolevast ELi tasandi rahalisest toetusest statistikapoliitikale y.180 Tulevase ühtse turu ja tolli programmi jaoks on vaja piisavaid vahendeid.

Mis puudutab IT-ressursse, siis peab Eurostat suurendama oma IT-suutlikkust (millel on mõju eelarvele), mida on vaja laienemisprotsessis osalevatelt riikidelt suurema andmemahu vastuvõtmiseks, majutamiseks, töötlemiseks ja levitamiseks.

7.2.2 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid

Praeguses etapis tuvastatud puudujäägid on seotud **laienemisprotsessis osalevate riikide valmisolekuga,** mis puudutab nende suutlikkust luua vajalik eksperdisuutlikkus, eelkõige selleks, et koostada statistikat, mille suhtes kohaldatakse tugevdatud kvaliteeditagamise kontrolle (kogurahvatulu, omavahendid ja ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse statistika); konsolideerida oma riiklikud statistikasüsteemid ja õigusraamistikud ning viia need kooskõlla ELi põhimõtete ja eeskirjadega; pidada sammu Euroopa statistikasüsteemis käimasoleva innovatsiooniga, mis hõlmab juurdepääsu saamist kiiresti arenevatele avaliku ja erasektori

180 Praeguses Euroopa statistikaprogrammis, mis on praegu ühtse turu programmi osa, on ligikaudu 40 % eelarvest ette nähtud toetusteks peamiselt riiklike statistika tegemise süsteemide arendamiseks, et teha uuendusi ja pidada sammu statistika uute nõudmistega.

andmeökosüsteemidele.

Ukraina peab taastama oma statistikataristu, sealhulgas vaatama läbi statistikaseaduse, pakkuma IT-taristut ja statistilist oskusteavet. Samuti võib tekkida konkreetne probleem seoses statistika koostamisega okupeeritud või keskvalitsuse otsese kontrolli alt välja jäävate territooriumide või piirkondade kohta.

7.2.3 Reformisuunised

On oluline, et komisjon (Eurostat) **kiirendaks veelgi koostööd** laienemisprotsessis osalevate riikidega prioriteetsetes valdkondades, mis on seotud kiirendatud integratsiooniga, eesmärgiga veelgi suurendada Eurobase'is (Eurostati levitamisandmebaas) kättesaadavat statistikat, võttes arvesse ka tulevase laienemise ajastust ja järjestust. Mis puudutab konkreetselt Ukrainat, siis on vaja toetada tema statistikataristu taastamist, mida sõda praegu tugevalt mõjutab, võttes arvesse ka seda, et statistikaamet peab kasutama uuenduslikke tehnoloogiaid, et kompenseerida piiratud andmekogumist viimastel aastatel ja taastada oma tootmisvõimsus.

Selleks et toetada laienemisprotsessis osalevaid riike nende riiklike statistikasüsteemide ettevalmistamisel, hindab komisjon ühinemisprotsessi osana, kas ühinevad riigid järgivad statistikaalaseid aluspõhimõtteid, mis on sätestatud ELi õigusaktides ja mida on täiendavalt kirjeldatud Euroopa statistika tegevusjuhises. Sellised hindamised põhinevad Euroopa statistikasüsteemi väljakujunenud mehhanismil, mille kaudu tehakse kindlaks tugevad küljed ja parandamist vajavad valdkonnad ning rakendatakse nendega seotud tegevuskavasid.

7.3 . EList teavitamine

7.3.1 . Laienemise mõju komisjoni teabevahetuspoliitikale

Laienemine looks uusi võimalusi EList ja ELi liikmesuse eelistest teavitamiseks.

Koostöös komisjoni esindustega liikmesriikides on võetud mitmeid teabevahetusmeetmeid varasemate laienemiste eeliste kohta, sealhulgas on korraldatud riiklikke ja kohalikke kampaaniaid, eelkõige 2004. aasta laienemise 20. aastapäeva puhul, 1995. aasta laienemise 30. aastapäeva puhul ja 1986. aasta laienemise 40. aastapäeva puhul. Samalaadsed teavitusmeetmed 2007. aasta laienemise 20. aastapäevaks on ettevalmistamisel.

Avaliku arvamuse arengu jälgimine ja mõistmine on laienemist käsitleva üldsuse eduka teavitamise võti. 2025. aasta veebruaris–märtsis 181 korraldati Eurobaromeetri eriuuring „Suhtumine laienemisse". Peamised järeldused on kokkuvõtlikult järgmised:

- Enamik (56%) ELi vastajatest pooldaks ELi edasist laienemist, samas kui 38% ei pooldaks seda. Eelkõige toetavad noored eurooplased tugevalt ELi laienemist: ligikaudu kaks kolmandikku 15–39aastastest vastajatest on seisukohal, et (potentsiaalsed) kandidaadid peaksid ELiga ühinema, kui nad vastavad vajalikele tingimustele. Kõige rohkem soositi Rootsit (79%), Taanit (75%) ja Leedut (74%). Vastuseis edasisele laienemisele ületab siiski toetust Tšehhis (50 % ei olnud poolt vs. 43 % poolt), Austrias (48 % vs. 45 % poolt) ja Prantsusmaal (48 % vs. 43 % poolt).
- Enamik (56%) usub ka, et nende riik saaks tulevasest laienemisest kasu. Kõige tuntumad eelised on ELi suurem mõju maailmas (37%), suurem turg ELi ettevõtjatele (37%), rohkem töövõimalusi (31%) ja suurem riikidevaheline solidaarsus (30%).
- Mis puudutab muret ELi võimaliku tulevase laienemise pärast, siis 40% ütleb, et ränne on kontrollimatu, 39% mainib korruptsiooni, organiseeritud kuritegevust ja terrorismi, 37% vastab Euroopa maksumaksjate kuludele ja 36% ütleb, et otsuste tegemine ELi tasandil on keeruline.
- Kui küsiti, mida oleks vaja ELi tulevase laienemise edu tagamiseks, 44 % vastas meetmetele, millega tagatakse, et laienemisprotsessis osalevad riigid järgivad õigusriigi põhimõtet, võitlevad korruptsiooni vastu ja kaitsevad põhiõigusi, 38 % ütles, et laienemisprotsessis osalevad riigid on võtnud selge kohustuse viia ellu

Juhatuse 181 eriuuring nr 564 „Attitudes towards enlargement" (Suhtumine laienemisse), 2025.

reforme ja täita ELi standardeid, 37 % mainis ELi liikmesuse kriteeriumide tugevdamist, et tagada laienemisprotsessis osalevate riikide vastavus vajalikele standarditele enne ühinemist.

- 47% vastanutest ütles, et nad sooviksid rohkem teada laienemise kulude ja tulude kohta, 40% soovib teada, kuidas laienemine mõjutab rahu ja stabiilsust Euroopa Liidus, 38% seda, kuidas laienemine mõjutab elukvaliteeti Euroopa Liidus, ning 35% soovib saada teavet laienemisprotsessis osalevate riikide kohta.

Lisaks182 näitavad teiste asjakohaste Eurobaromeetri uuringute viimased tulemused üldist heakskiitu tulevasele laienemisele nii praegustes ELi liikmesriikides kui ka laienemisprotsessis osalevates riikides järgmiselt:

- Viimane Eurobaromeetri standarduuring näitab, et 53% eurooplastest pooldab ELi laienemist, et kaasata lähiaastatel ka teisi riike.
- 72% eurooplastest arvab, et nende riik on ELi liikmeks olemisest kasu saanud. Eurooplased mainivad kaks peamist kasutegurit: rahu kaitsmine ja julgeoleku tugevdamine (40 %) ning liikmesriikidevahelise koostöö parandamine (34 %). Üle veerandi vastanutest väidab, et nende riik on saanud kasu ELi panusest majanduskasvu (28%) ja ELi uutest töövõimalustest (24%).
- Nende inimeste osakaal, kes arvavad, et nende riik on saanud liikmesriigiks olemisest kasu, on 2004. aastal ühinenud liikmesriikides pidevalt suurem kui ühinemise ajal 20 aastat tagasi. Sama suundumust on viimase 20 aasta jooksul täheldatud ka eluga rahulolu taseme osas.
- 29% Euroopa vastajatest arvab, et ELi edasise laienemise esmased tagajärjed oleksid järgmised: keeruline otsuste tegemine ELi tasandil ning suurenenud ebastabiilsus ja ebakindlus, millele järgnevad laienenud turust (27%) ja kultuurilisest mitmekesisusest (26%) tulenevad majanduslikud võimalused.
- Kõigis laienemisprotsessis osalevates riikides peale Serbia arvab enamus (absoluutne või suhteline), et nende riigi kuulumine ELi oleks hea.

Laienemisega seotud küsimusi esitatakse korrapäraselt Eurobaromeetri standarduuringutes, mida tehakse kaks korda aastas; need hõlmavad nii liikmesriike kui ka laienemisprotsessis osalevaid riike. Viimane selline uuring 105 avaldati 2026. aasta mais ja Eurobaromeetri eriuuring nr 564 „Suhtumine laienemisse“ avaldati 2025. aasta septembris.

Need uuringud annavad väärtuslikku teavet laienemise tajumise kohta üksikutes liikmesriikides ning kandidaatriikides ja laienemisprotsessis osalevates riikides ning annavad teavet keskpika kuni pikaajalise tervikliku kommunikatsioonistrateegia väljatöötamiseks. Strateegia hõlmab intensiivset teabevahetust laienemisprotsessis osalevates riikides ja kohandatud teabevahetusmeetmeid, mis on välja töötatud koostöös esindustega, et pöörduda liikmesriikide sihtrühmade poole. Selliste meetmete rakendamine sõltub ka komisjoni kohalikest võrgustikest, eelkõige Europe Directi keskustest, ELi kohalike volikogude liikmetest ja teistest. 2026. aastal võetakse kasutusele spetsiaalsed teavitusmeetmed ja -kampaaniad, mille eesmärk on teavitada kodanikke ja suurendada üldist teadlikkust laienemisprotsessis osalevatest riikidest. Kuna järgmise laienemise väljavaade muutub konkreetsemaks, peavad teabevahetusalased jõupingutused hõlmama praeguseid liikmesriike, et selgitada protsessi ja tagada üldsuse heakskiit sellele. Viimastel aastatel on asjaomased tegevused keskendunud pigem laienemisprotsessis osalevatele riikidele. Laienemisega seotud teabevahetuses on vaja terviklikumat ja geograafiliselt tasakaalustatumat lähenemisviisi.

Laienemisprotsessis osalevad riigid on viimastel aastatel olnud välisriigist lähtuvate infomanipulatsioonide ja sekkumiste sihtmärgiks. Laienemisprotsess käivitab tõenäoliselt mitmesuguseid katseid sekkuda laienemisprotsessi ja ELi-sisesesse publikusse või neid mõjutada ning püüab ühiskondi lõhestada. Komisjoni tegevuse eesmärk on toetada laienemisprotsessis osalevate riikide demokraatlikku vastupanuvõimet. Idapartnerluse riikide ja Lääne-Balkani riikide eest vastutavad Euroopa välisteenistuse rakkerühmad jätkavad nendes

Eurobaromeetri 182 standarduuring 103 – kevad 2025, Eurobaromeetri standarduuring 102 – sügis 2024 ja Euroopa Parlamendi talveuuring 2025 – Parlameeter (EB 103.1).

piirkondades tihedat koostööd kodanikuühiskonna ja meediaga ning muud strateegilise kommunikatsiooni alast tegevust, eelkõige tihedas koostöös ELi delegatsioonide ja ÜJKP missioonidega, kui see on asjakohane.

Laienemisel on eeldatavasti üsna väike mõju mitmele teabevahetusega seotud tegevusele, sealhulgas ELi delegatsioonide üleminekule komisjoni esindustesse, poliitilisele aruandlusele, meediaseirele, kodanike kaasamisele183 ja võrgustikele liikmesriikides.

Eelarveaspektid

Laienemine mõjutaks komisjoni eelarvevajadusi EList teavitamisel seoses järgmisega:

- Korporatiivne teavitustegevus, sealhulgas meediaseire, aruandluse, arvamusküsitluste ja sotsiaalmeedia vahendid, mida tuleks laiendada, et hõlmata täiendavaid liikmesriike.
- Komisjoni sidevõrkude laiendamine kõigile uutele liikmesriikidele.
- Kodanike kaasamise meetmete laiendamine uutele liikmesriikidele (nt uute liikmesriikide kodanike järkjärguline kaasamine kodanike paneelaruteludesse, demokraatia vastupanuvõime ning digi- ja meediapädevuse edendamine, rahastamise ja vastupanuvõime suurendamise ning vabale meediale ja teabele juurdepääsu vaheliste seoste tugevdamine, faktikontrollijate toetamine uutes liikmesriikides).
- Tegevuse mitmekesistamine, eelkõige välisriigist lähtuvate infomanipulatsioonide ja sekkumiste järelevalve ja nende vastu võitlemise valdkonnas.

7.3.2 Poliitikalüngad, rakendamisriskid ja reformisuunad

Edukas ettevalmistus tulevasteks laienemisteks sõltub sihipärasest strateegilisest teabevahetusest laienemise eeliste kohta praegustes liikmesriikides ja laienemisprotsessis osalevates riikides. Kuigi **komisjoni teabevahetustegevus jääks suures osas samaks,** võib tekkida vajadus teha praegusesse poliitikasse konkreetseid kohandusi:

- **Mis** puudutab **narratiivi ja strateegilist kommunikatsiooni,** siis on võimalus tutvustada laienemise eeliseid nii praegustele kui ka tulevastele liikmesriikidele (näiteks teedrajavate saavutuste kaudu), kuna seda tehakse juba osaliselt komisjoni käimasoleva laienemisalase teavitus- ja kaasamisstrateegia raames, samas kui pärast laienemist oleks kõige kasulikum keskenduda teadlikkuse suurendamisele ELi poliitikast ja vahenditest ning vastupanuvõime tugevdamisele, eelkõige uutes liikmesriikides. Väga oluline on ennetav teabevahetus, mis põhineb avaliku arvamuse hoolikal analüüsil, mida mõõdetakse näiteks (eri)Eurobaromeetri ja üksikute riikide tundlike punktide kaudu.
- **Sihipärased algatused** võivad tugevdada vastupanuvõimet, et aidata võidelda välisriigist lähtuva infoga manipuleerimise ja sekkumise vastu, tuginedes haavatavuse hindamisele; teadlikkuse suurendamise kampaaniad ja muud asjakohased vastupanuvõime suurendamise meetmed. Teabekeskkonna hea mõistmine võib aidata selliseid välisriigist lähtuva infoga manipuleerimise ja sekkumise meetmeid ennetada ja nende vastu võidelda nii ELis kui ka laienemisprotsessis osalevates riikides.
- Demokraatliku vastupanuvõime Euroopa keskus, mis ühendab institutsioone, liikmesriike ning laienemisprotsessis osalevaid riike ja potentsiaalseid kandidaatriike, võiks keskenduda asjakohasele teabevahetusele suutlikkuse suurendamise ja parimate tavade ning demokraatia **vastupanuvõime tugevdamisel** saadud kogemuste kohta, sealhulgas vastupanuvõime kohta välisriigist lähtuva infoga

183 Komisjoni uus kodanike kaasamise ökosüsteem põhineb Euroopa tuleviku konverentsi ettepanekutel ja kolmel sambal: 1) talitustevaheline kodanike kaasamise rühm; 2) Euroopa kodanike paneelarutelud või muu kodanike kaasamisega seotud tegevus (ettevõtte juhend); 3) kodanike kaasamise platvorm portaali „Avaldage arvamust!“ osana; ning 4) kodanikukeksed kommunikatsioonistrateegiad. See ei mõjuta ainult kolmanda sambaga hõlmatud veebimõõdet. Laienemisprotsessis osalevate riikide puhul tuleks arvesse võtta kahte elementi: ühelt poolt vähem arenenud kodanike kaasamise ökosüsteem ning samal ajal enamiku laienemisprotsessis osalevate riikide valmisolek ja entusiasm sellistes vahetustes osaleda, mida näitab Lääne-Balkani riikide suur huvi osaleda Euroopa tuleviku konverentsil.

manipuleerimisele ja sekkumisele ning laienemisega seotud strateegilisele teabevahetusele. Keskusega seotud teabevahetuses tuleks rõhutada ka laienemispartnerite jätkuvat kaasamist keskuse assotsieerunud liikmetena, mis võimaldab neil aktiivselt kaasa aidata keskuse prioriteetide kujundamisele ja projektide rakendamisele. Selline kaasamine on kasulik ka liikmesriikidele, kuna kandidaatriigid ja potentsiaalsed kandidaatriigid omandavad praktilisi vahetuid kogemusi demokraatlike institutsioonide ja protsesside tugevdamisel ja kaitsmisel.

7.4 Personalipoliitika

7.4.1 Laienemise mõju ELi personali- ja taristupoliitikale

Laienemine **suurendaks üldiselt ELi institutsioonide personalivajadust** ja võib praeguses geopoliitilises kontekstis avaldada märkimisväärset mõju ka **komisjoni sisejulgeolekule.**

Mis puudutab inimressursse, taristut ja julgeolekut, siis enamiku tegevuste puhul, nagu karjäärijuhtimine, õppimine ja areng, eetika, tööjõu planeerimine, muutuste juhtimine ja keskkonnasäästlikumaks muutmine, on laienemisega kohanemiseks vaja laiendada rakendusmehhanisme. Geograafiline tasakaal, värbamine ja julgeolek on poliitikavaldkonnad, mille mõju laienemisele on tõenäoliselt suhteliselt suurem. **Geograafilise tasakaalu ja värbamise osas on vaja teha kohandusi,** et valmistuda uute liikmesriikide kodanike integreerimiseks (nt suunavad määrad, konkursid). Kuna uute liikmesriikide kodanikud peavad olema komisjonis asjakohaselt esindatud, mõjutaks laienemine ka suunavaid määrasid, mida kohaldatakse olemasolevate liikmesriikide kodanike suhtes, olenemata sellest, kas nad on alaesindatud või asjakohaselt esindatud, ning sellest tulenevaid parandusmeetmeid. Lisaks tuleb **sisejulgeolekupoliitikaga** tagada valmisolek potentsiaalselt volatiilsemaks julgeolekumaastikuks.

Komisjoni ja uute liikmesriikide vahel on vaja **mõningaid kohandusi ja koordineerimist seoses töötasudega,** mille puhul komisjon peab tagama koordineerimise uute liikmesriikidega ELi töötajate suhtes kohaldatava õigusraamistiku rakendamisel, eelkõige **seoses pensioniõiguste** ülekandmise ja maksuseadustega.184

Eelarveaspektid

Mis puudutab komisjoni üldist **personalivajadust,** siis selle mõju eelarvele hinnatakse sobival ajal ning see sõltub värvatud töötajate arvust ning nende lepingu liigist ja tegevusüksusest. Finantsmõju seisneks töötasudes ja pensionides ning taristu majutamises kõige laiemas tähenduses (sealhulgas näiteks Euroopa koolide suuremad kulud). Komisjoni vajadus tugevdada oma julgeolekupositsiooni võib mõjutada tema suutlikkuse investeerimisvajadusi muu hulgas füüsilise julgeoleku, vastuluure ja ekstremismivastase võitluse, teabe ja küberturvalisuse

184 Seoses vajadusega tagada ELi töötajate suhtes kohaldatava õigusraamistiku koordineerimise ja rakendamise asjakohane tase tuleks kaaluda järgmist. Pensionide osas peaksid uued liikmesriigid ELi *õigustiku* ülevõtmisel tagama, et nende õigusaktid võimaldavad pensioniõiguste ülekandmist riiklikest süsteemidest Euroopa Liidu ametnike ja muude teenistujate pensioniskeemi ning vastupidi. Maksude osas muutuks uute liikmesriikide jaoks siduvaks privileegide ja immuniteetide protokoll. See tähendab muu hulgas, et sinna määratud töötajatel on puutumatus oma ELi töötasu riikliku maksustamise suhtes, ilma et neil oleks vaja diplomaatilist akrediteerimist. Sama kehtib ka pensionäride kohta. PPI rakendamine ei ole lihtne ja võib olla vaja kahepoolset teabevahetust, et selgitada mõningaid sellega seotud tehnilisi aspekte (nt fiktiivne maksuresidentsus, mis põhineb viimasel elukohal enne teenuse algust jne). Veel üks lahendamist vajav küsimus on uutesse liikmesriikidesse lähetatud ELi töötajate (ja nendega seotud ühise ravikindlustusskeemi hüvitisesaajate) juurdepääs oma tervishoiusüsteemidele (eriti liikmesriikides, kus on olemas otsesed skeemid, kus arstiabi osutatakse ilma hüvitisesaajale arvet esitamata). Küsimus tuleneb asjaolust, et ELi töötajad saavad personalieeskirjade artikli 72 alusel kasu oma nõuetekohasest tervishoiusüsteemist ega kuulu määruses 883/2004 sätestatud koordineerimissüsteemi alla. Uued liikmesriigid peavad tagama ELi töötajatele täieliku juurdepääsu oma tervishoiusüsteemile samal määral kui nende elanikele ja teistele ELi kodanikele.

valdkonnas.

7.4.2 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid

Üldiselt ei ole laienemist silmas pidades poliitika põhilises ülesehituses lünki. Komisjon peab siiski astuma samme laienemise ettevalmistamiseks, ka enne ühinemist.

Tuleb kehtestada vajalik õiguslik alus ning korraldada uute liikmesriikide kodanike **värbamine ja valimine.** Geograafilise tasakaalu puhul tuleks arvesse võtta mõju olemasolevate ja uute liikmesriikide suunavatele määradele, tasakaalustamatuse vähendamiseks kehtestatud meetmete piisavusele ning järelevalve- ja aruandlussüsteemidele.

Lisaks esineb lõhe praeguses **suutlikkuses seoses hoonete, logistika, koolihariduse (nt** võimalike uute keelte arvessevõtmiseks) ja **lastehoiuteenustega,** et võtta arvesse laienemise mõju. See omakorda võib olla vastuolus praeguse eelarve- ja kontoriruumide vähendamise kavaga.

ELi institutsioonid peavad olema valmis laienemisest tulenevateks võimalikeks **suurenenud julgeolekuohtudeks,** võttes arvesse halvenevat geopoliitilist keskkonda ja Venemaast tulenevaid ohte.

ELi töötajatel peaks olema võimalik saada kasu oma **maksustaatusest** uute liikmesriikide suhtes ning kanda pensioniõigused üle nendesse uutesse liikmesriikidesse ja nendest liikmesriikidest. **Uutesse liikmesriikidesse lähetatud töötajate töötasude ja tervishoiu suhtes kohaldatavad paranduskoefitsiendid** on samuti valdkonnad, kus on vaja teha muudatusi laienemiseks valmistumisel, et tagada uutesse liikmesriikidesse lähetatud töötajate asjakohane tasustamine ja ühise ravikindlustusskeemi soodustatud isikute juurdepääs uute liikmesriikide tervishoiusüsteemidele.

7.4.3 Reformisuunised

Personali, infrastruktuuri ja julgeoleku valdkonnas tuleb astuda mitmeid samme, nagu on tehtud viimastes laienemisvoorudes. **Lähenemisviisi ei ole vaja võrreldes viimaste laienemisvoorudega oluliselt muuta** ning **kõige olulisemad kohandused on seotud geograafilise tasakaaluga.**

Ettevalmistused võiksid hõlmata komisjoni talituste töödokumenti laienemise haldusalaste ettevalmistuste kohta (uue liikmesriigi ühinemise tegevuskava), milles võetakse kokku valdkonnad, kus on vaja kavandamist, et tagada protsessi sujuv toimimine (nt inimressursid, eelkõige ELi keele jaoks, õigus- ja avaldamisteenused, keeleõpe, füüsiline taristu, IKT, teabevahetus jne). Näiteks Horvaatia puhul võeti selline dokument vastu üks aasta enne ühinemiskuupäeva. Oluline oleks korraldada **laienemiseelsed avalikud konkursid** (+/- 1 aasta alates ühinemiskuupäevast) **ja lepinguliste töötajate valikumenetlused,** et valida välja sobivad talentid ühinevatest riikidest. 2012. aastal asetati värbamisel viimaste ettevalmistuste käigus rõhk keeleteenustele, mis on traditsiooniliselt kõige keerulisem valdkond uute liikmesriikide integreerimisel.

Lisaks on vaja eridokumente uutest liikmesriikidest **töötajate värbamise** kohta (komisjoni teatised täiendavate ametikohtade vajaduse kohta pärast laienemist; ning uue liikmesriigi esindatuse kohta komisjonis, et tagada geograafiline tasakaal – värbamiseesmärkide kehtestamine, mis võeti Horvaatia puhul vastu üks aasta enne ühinemiskuupäeva).

Seoses geograafilise tasakaaluga on vaja määratleda uute liikmesriikide suunavad määrad ning olemasolevate liikmesriikide määrad tuleb ümber arvutada. Eriti kasulik oleks analüüsida laienemiste lühi- ja pikaajalist mõju iga liikmesriigi alaesindatusele või piisavale esindatusele. Sellele vastavalt tuleb ümber hinnata olemasolevad ja tulevased geograafilise tasakaalu toetamise meetmed ning võimalik, et ka praegune geograafilise tasakaalu aruandluse ja

jälgimise raamistik.

Infrastruktuuri valdkonnas võivad asjakohased ettevalmistused laienemiseks hõlmata komisjoni peadirektoraatide ja talituste personali võimaliku iga-aastase suurendamise kavandamist, mis omakorda võib kaasa tuua kinnisvarapoliitika läbivaatamise. Sõltuvalt suurenemise ulatusest võib kohanemine toimuda mitme meetme kaudu: töökohtade arvu vähendamine töötaja kohta; paigutada suurematesse hoonetesse ümber peadirektoraadid, kus on vaja rohkem töötajaid, ning kohandada vastavalt eesmärki vähendada 2030. aastaks kontoripinda 275 000 m2 võrra; ning koosoleku- ja suulise tõlke võimaluste läbivaatamine, sealhulgas uues konverentsikeskuses.

Lisaks võiks komisjon võtta vastu teatise Euroopa Liidu delegatsiooni muutmise kohta esinduseks uues liikmesriigis, nagu ta on seda varem teinud.

Komisjon teeb nii asjaomaste vanemate tööandjana kui ka Euroopa koolide peamise rahastajana koostööd Euroopa koolidega, et tagada asjakohased tingimused tulevastest liikmesriikidest pärit institutsioonide töötajate laste harimiseks.

Selleks et EL saaks täita oma kohustusi kaitsta oma töötajaid, teavet ja varasid julgeolekuohtude eest, tuleb luua tugevad partnerlused uute liikmesriikide julgeolekuasutustega, sealhulgas nende suutlikkusega jagada luureandmeid, teostada töötajate julgeolekukontrolli ning luua turvalise side protsessid ja kanalid.

7.5 Pettusevastane poliitika

ELi töö pettustevastase võitluse valdkonnas tagab liidu programmide nõuetekohase elluviimise ning on seotud finantsjuhtimise ja õigusriigi aspektidega (muu hulgas parem juhtimine, usalduse suurendamine institutsioonide vastu ja pettuste ennetamine). ELi vahendite väärkasutamine ning ELi eelarvet rahastavatest maksudest, tollimaksudest ja lõivudest kõrvalehoidumine kahjustab otseselt Euroopa kodanikke ja kahjustab Euroopa projekti. Lisaks on poliitika eesmärk aidata ELi vahendite haldamise eest vastutavatel asutustel mõista pettuse liike, suundumusi, ohte ja riske; ning kaitsta ELi finantshuve, ennetades igat liiki pettusi liikmesriikide pettustevastase poliitika abil.

7.5.1 Laienemise mõju ELi pettustevastasele poliitikale

Laienemine võib kaasa tuua **ELi finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse sagenemise, näiteks pettusejuhtumid,** mis on tingitud uute liikmesriikide oluliselt paremast juurdepääsust ELi rahalistele vahenditele võrreldes ajaga, mil nad olid laienemisprotsessis osalevad riigid. Praegu peavad laienemisprotsessis osalevad riigid kui ühinemiseelse finantsabi (IPA III) saajad teatama komisjonile eeskirjade eiramisest.185 Ühinemisel saavad ühinevatest riikidest liikmesriigid, kellel on palju laiem juurdepääs ELi rahalistele vahenditele, mis toob kaasa juhtimise ja kontrolliga (sealhulgas pettustest ja õigusnormide rikkumistest teatamisega) tegelevate riiklike ametiasutuste arvu ning teatamisele kuuluvate juhtumite arvu suurenemise. See tekitab probleeme, eelkõige juhul, kui uutel liidu rahaliste vahendite saajatel puudub süsteemne valmisolek ja koolitus.

Tolli valdkonnas on oodata rohkem juhtumeid ja uusi tolliliitu sisenemise kohti. Enamik juhtumeid on jätkuvalt seotud Hiinast pärit impordiga, olenemata (uuest) sisenemispunktist ELis. Suurem vastutus ELi tollipiiride kaitsmise eest pettuste eest nõuab ka riiklike tolliasutuste intensiivsemat suutlikkuse suurendamist.

185 Laienemisprotsessis osalevad riigid peavad teatama komisjonile kõigist õigusnormide rikkumistest, sealhulgas (kahtlustatavatest ja tuvastatud) pettustest, mille kohta on tehtud esmane halduslik või kohtulik järeldus.

Uued liikmesriigid on juba loonud riiklikud **pettustevastased koordineerimistalitused,** nagu on nõutud määruses (EL, Euratom) nr 883/2013, mis käsitleb Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juurdlusi, ning nad on juba viinud oma õigusaktid vastavusse direktiiviga (EL) 2017/1371, mis käsitleb võitlust liidu finantshuve kahjustavate pettuste vastu kriminaalõiguse abil (finantshuvide kaitse direktiiv). Uued liikmesriigid on tõenäoliselt kohandanud uute rahastamiskavadega oma pettustevastased võrgustikud (mis hõlmavad kõiki ELi finantshuvide kaitse eest vastutavaid riiklikke asutusi) pettustevastaste koordineerimistalituste ümber, mis teevad koostööd OLAFiga ja osalevad riiklike pettusevastaste strateegiate koostamises. Uued liikmesriigid saavad Euroopa Pettustevastase Ameti (COCOLAF) (pettuste tõkestamise kooskõlastamise nõuandekomitee) liikmeteks ning saavad seega kasu OLAFi suuremast pettusevastasest toetusest ja sagedasemast parimate tavade vahetamisest teiste liikmesriikidega.

Nagu eespool märgitud, peavad uued liikmesriigid Euroopa Prokuratuuri töös osalema, kuna Euroopa Prokuratuuri määrus ei ole enam tõhustatud koostöö meede ja on saanud *acquis'* osaks. Uued liikmesriigid peavad seega kohandama oma riiklikud süsteemid Euroopa Prokuratuuri määrusega ja teatama Euroopa Prokuratuurile igast kuriteost, mille suhtes Euroopa Prokuratuur võib teostada oma pädevust. Selle tulemusena tooks laienemine Euroopa Prokuratuuri jaoks kaasa rohkem juhtumeid ning nõuaks piisavaid rahalisi ja inimressursse.

Eelarveaspektid

Liidu pettustevastase võitluse programmist (UAFP) antakse liikmesriikidele ja assotsieerunud riikidele rahalist toetust pettustevastaste meetmete rakendamiseks, et kaitsta liidu eelarvet. Ukraina on seni olnud ainus kandidaatriik, kes ühines Ukraina pettustevastase võitluse programmiga (2024. aastal) ja saab peamiselt kasu programmi esimesest komponendist, millega antakse liikmesriikidele ja assotsieerunud riikidele sihipärast abi nende kohustuste täitmisel, mis on seotud ELi finantshuvide kaitsmisega. Sellest komponendist rahastatakse pettusevastaste eriseadmete ja -vahendite ostmist, erikoolitusi ning sihtotstarbelisi konverentse ja uuringuid. Ukraina assotsieerumine Ukraina pettustevastase võitluse programmiga võib aidata kaasa Ukraina käimasolevatele jõupingutustele suurendada oma riiklikku pettustevastase võitluse tegevussuutlikkust.

Laienemisega seoses on tõenäoline, et nõudlus pettusevastaste meetmete rakendamiseks antava rahalise toetuse järele suureneb. Uued liikmesriigid vajavad tõenäoliselt rahalist toetust oma riikliku pettusevastase suutlikkuse loomiseks, sealhulgas digitaliseerimiseks / IT-arenduseks.

Samuti eeldatakse, et laienemine tekitaks suurema surve seoses komisjoni käsutuses olevate inimressurssidega, et pakkuda vajalikku tuge. Liikmesriikide arvu suurenemine võib mõjutada ressursivajadusi, et 1) aidata liikmesriikidel arendada/säilitada oma pettustevastase võitluse suutlikkust, 2) hallata pettuste võimalikku suurenemist, mis on seotud ELi vahenditele juurdepääsu märkimisväärse suurenemisega ühinemisel, ning 3) anda uutele liikmesriikidele suuniseid Euroopa Prokuratuuri määruse kohaldamise kohta. Kontrollisüsteemi kasutajate arvu eeldatava suurenemise tõttu võib komisjonil olla vaja eraldada piisavalt vahendeid nende riikide koolitamiseks ja abistamiseks. Sõltuvalt laienemise kiirusest ja ulatusest võib komisjon seista silmitsi üha arvukamate pettusevastaste strateegiatega, mis on palju üksikasjalikumad kui ühinemiseelsed strateegiad, mille jaoks komisjon peab andma suuniseid ja toetust. Pettuste riskianalüüs tuleks kohandada vastavalt olukorrale uutes liikmesriikides ja nende eripäradele. Suuremad rahalised vahendid ja teatatud õigusnormide rikkumised nõuavad teatamiseks kasutatava IT-vahendi (IMS) täiendavat tehnilist arendamist.

Järgmise mitmeaastase finantsraamistiku (2028–2034) raames jätkab OLAF pettustevastase tegevuse rahastamist tulevase ühtse turu ja tolli programmi raames, millest saavad kasu liikmesriigid ja assotsieerunud riigid. Uue programmi pettusevastasest komponendist rahastatakse eriseadmeid ja -vahendeid, koolitust, analüüsiks ja aruandluseks kasutatavaid IT-platvorme (nt pettustevastane infosüsteem (AFIS) ja rikkumisjuhtumite haldamise süsteem

(IMS)), konverentse ja seminare.

Vastuseks viimastel aastatel saadud kasvavatele rahastamisvajadustele on komisjon esitanud programmimääruse ettepaneku, mis sisaldab pettustevastase tegevuse jaoks rahastamispaketti, mis on kaks korda suurem kui liidu pettustevastase võitluse programmi praegune eraldis, ulatudes 363 miljoni euroni uue programmi raames. Olemasolevate rahaliste vahendite suurendamisega suurendab programm nii pikaajaliste kui ka hiljuti ühinenud liikmesriikide suutlikkust pettusi ennetada, avastada ja nende vastu võidelda. See suurem rahaline toetus aitab kaasa pettustevastase võitluse suutlikkuse suuremale ühtlustamisele kogu ELis, parandades üldist valmisolekut ning tagades sidusama ja tõhusama reageerimise tekkivatele pettuseriskidele kogu ELis.

7.5.2 Poliitikalüngad ja rakendamisriskid

Ühinemine iseenesest ei mõjuta ELi pettustevastast poliitikat. See tähendab siiski liidu rahastamise olulist ja järsku suurenemist iga uue liikmesriigi jaoks, sealhulgas varem teadmata eelarve täitmise viiside kaudu ja kaasates riiklikke ametiasutusi, kes ei pruugi olla kaasatud ühinemiseelsete vahendite haldamisse. Uued liikmesriigid ei pruugi olla piisavalt ette valmistatud võimalike pettuste ja õigusnormide rikkumiste haldamiseks ja nendest teatamiseks sellises ulatuses ning nad peavad kohandama oma riiklikud süsteemid Euroopa Prokuratuuri määrusega.

7.5.3 Reformisuunised

Oluline on anda praktilist abi tugeva pettustevastase raamistiku väljatöötamiseks ja Euroopa Prokuratuuri määruse nõuetekohaseks kohaldamiseks uutes liikmesriikides. Näiteks 2004. aasta laienemise käigus loodi ühinevate riikide koolitamisele ja toetamisele suunatud eriprogrammid (mitut riiki hõlmav PHARE programm), et tagada piisav raamistik ja vahendid riiklike haldusasutuste ettevalmistamiseks. Sarnaseid toetusmeetmeid tuleks kaaluda ka praeguses ühinemisprotsessis.

7.6 Digitaalvalitsuse poliitika

7.6.1 . Laienemise mõju ELi digitaalvalitsuse poliitikale

Laienemine edendaks ELi digivalitsuse ökosüsteemi tihedama koostöö kaudu uute ja olemasolevate liikmesriikide vahel ning ELi institutsioonide, asutuste ja organitega, edendades seeläbi parimate tavade, teadmiste ja eksperditeadmiste vahetamist. See võib viia tugevamate digitaalse juhtimise raamistike, sealhulgas eeskirjade, standardite ja jõustamismehhanismide väljatöötamiseni.

Suurendades oma digisuutlikkust, saavad laienemisprotsessis osalevad riigid teha märkimisväärseid edusamme digitaalsete avalike teenuste arendamisel ja osutamisel. See omakorda aitab kaasa sidusamale ja koostalitlusvõimelisemale digitaalsele valitsemismaastikule kogu Euroopas. Nende riikide suurem suutlikkus mitte ainult ei toeta nende vastavusse viimist ELi standarditega, vaid suurendab ka sujuva piiriülese digitaalse suhtluse üldist potentsiaali, tugevdades ELi eesmärki luua omavahel ühendatud ja kaasav digitaalne ühtne turg. Samal ajal võib uute liikmesriikide ühinemine, kes võivad olla vähem valmis kui EL 27, süvendada digilõhet ELis seoses digitaristu ja -suutlikkuse ning ühenduvusega, takistades muu hulgas koostööd koostalitlusvõime ja küberturvalisuse valdkonnas.

EL 27s edendab komisjon uute või olemasolevate riiklike koostalitlusvõime raamistike

vastavusse viimist **Euroopa koostalitlusvõime raamistikuga.** 186 Lisaks kutsutakse laienemisprotsessis osalevaid riike üles pärastHYPERLINK "https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32024R0903&qid=1716283419619" Koostalitleva Euroopa määruse vastuvõtmist püüdma saavutada kooskõla määruse sätetega (nt koostalitlusvõime hindamine, jagamine ja taaskasutamine), et veelgi suurendada koostalitlusvõimet oma riigis.

Komisjon edendab ka parimate tavade, teadmiste ja eksperditeadmiste vahetamist liikmesriikide ja teiste riikide vahel mitmesuguste uuenduslike algatuste kaudu. Need jõupingutused keskenduvad kolmele põhisambale: kõikehõlmav teabe jagamine, teadmiste levitamine ja koostööpõhine õpe. Nende hulka kuulub Koostalitleva Euroopa portaal, mis sisaldab mitmeid kogusid, sealhulgas parimaid tavasid, juhtumiuuringuid ning liikmesriikide ja muude riikide edulugusid, pakkudes laienemisprotsessis osalevatele riikidele väärtuslikku teavet.

Komisjoni teatises Euroopa haldusruumi tugevdamise kohta (ComPAct) võeti kohustus aidata ELi laienemisprotsessis osalevatel riikidel luua parem avalik haldus, pakkudes neile võimalusi suurendada oma osalust vastastikuses teabevahetuses ja õppimises. See hõlmab laienemisprotsessis osalevate riikide osalemist vaatlejatena tehnilise toe instrumendi eriprojektides. Avaliku halduse alase koostöö vahetusprogramm pakub liikmesriikide haldusasutustele veel ühe võimaluse vastastikuseks teabevahetuseks, mis võib inspireerida ka laienemisprotsessis osalevaid riike. Lisaks on meetmepaketis esitatud üle 250 uuendusliku näite, et aidata liikmesriikidel ja laienemisprotsessis osalevatel riikidel kavandada ja rakendada avaliku halduse reforme.

Lisaks korraldab komisjon korrapäraselt avalikke veebiseminare, seminare ja konverentse, mis pakuvad platvormi teadmiste jagamiseks, võrgustike loomiseks ja koostööks liikmesriikide ja laienemisprotsessis osalevate riikide vahel. Seoses digioskustega on Koostalitleva Euroopa akadeemia käivitanud tervikliku koolitusprogrammi, mis hõlmab veebikursusi, mille eesmärk on anda osalejatele vajalikud oskused ja eksperditeadmised koostalitlusvõimega seotud probleemide lahendamiseks.

Lisaks võib laienemine mõjutada komisjoni muud IT-poliitikat, näiteks CERT-EU tegevust, kuna see võib kaasa tuua küberturvalisuse meetmete laiema kohaldamisala ja tõhustatud koordineerimise, et tegeleda laiema hulga digitaalsete ohtude ja probleemidega laienenud liikmeskonnas, mis hõlmab uusi organeid/asutusi.

Eelarveaspektid

Järgmise mitmeaastase finantsraamistiku (2028–2034) kontekstis ja pidades silmas Euroopa Konkurentsivõime Fondi määruse eelnõu – digitaalse juhtpositsiooni poliitikaharu –, hõlmatakse haldusasutuste koostalitlusvõimega seotud tulevased meetmed kogu ELis. Ettepaneku kohaselt võivad programmis osaleda laienemisprotsessis osalevad riigid ja potentsiaalsed kandidaatriigid. Laienemisprotsessis osalevad riigid võivad saada kasu meetmetest, mille eesmärk on arendada korduskasutatavaid koostalitlusvahendeid, mis oleksid kergesti juurdepääsetavad ja mida ei oleks vaja oluliselt kohandada. Samal ajal võib koostalitlusvõime poliitika tõhusaks rakendamiseks laienemisprotsessis osalevate riikide osalemine kaasa tuua eelarvekohandusi.

7.6.2 Poliitikalüngad, rakendamisriskid ja reformisuunad

Tulevane laienemine võib märkimisväärselt mõjutada neid algatusi ning Koostalitleva Euroopa määruse rakendamist ja piisavust. Uute liikmesriikide ühinemisel suureneb vajadus digitavade ühtlustamise ja ühtlustamise järele.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. märtsi 2024. aasta 186 määrus (EL) 2024/903, millega kehtestatakse meetmed avaliku sektori koostalitlusvõime kõrge taseme tagamiseks kogu liidus (Koostalitleva Euroopa määrus).

Komisjon võiks kaaluda Koostalitleva Euroopa määrusest tulenevate ja sellega seotud algatuste võimaliku edasiarendamise vajaduse hindamist, et võtta arvesse digimaastike ja -vajaduste laiemat mitmekesisust. Edaspidi tugevdatakse jätkuvalt koostööd laienemisprotsessis osalevate riikidega, osaledes vaatlejana Koostalitleva Euroopa nõukojas, pakkudes platvormi dialoogi edendamiseks ja suuniste jagamiseks avaliku sektori võrkude ja infosüsteemide koostalitlusvõime kohta.

7.7 Lihtsustamine ja rakendamine

ELi eeskirjade tõhus rakendamine on hästi toimiva liidu eeltingimus ning sõltub suurel määral hästi varustatud ja kvalifitseeritud haldusasutustest. Euroopa Komisjon on täielikult pühendunud ELi poliitika ja õigusaktide lihtsustamisele ja täiustamisele.187 Selle eesmärk on muuta eeskirjad selgemaks ja kergemini mõistetavaks, kõrvaldada koormus ja tagada, et neid saab tõhusa toetuse abil paremini rakendada. Lihtsustamine ja tõhus rakendamine on olulised ka selleks, et muuta ettevõtlus Euroopas lihtsamaks ja kiiremaks, tugevdades seeläbi Euroopa konkurentsivõimet. Uued lihtsustamis- ja rakendamispüüdlused mitte ainult ei aita kaasa ELi poliitika tõhusamale toimimisele, vaid muudavad ka laienemisprotsessis osalevate riikide jaoks ELi eeskirjade ülevõtmise ja tõhusa kohaldamise lihtsamaks, selgemaks ja kiiremaks.

Osana sellest uuest jõupingutusest on komisjoni eesmärk suurendada rakendamise toetamist kahel viisil. Esiteks, et aidata liikmesriikidel ennetada rakendamisega seotud probleeme, töötab komisjon välja rakendusstrateegiad, millest juhinduda õigusakti ülevõtmisel.188 Teiseks jätkab komisjon ELi eeskirjade sujuva kohaldamise tagamiseks suurema toetuse pakkumist, et parandada kogu ELis avaliku halduse suutlikkust parema õigusloome valdkonnas. Professionaalse ja hästi toimiva avaliku halduse arendamine koos usaldusväärse avaliku sektori finantsjuhtimisega on samuti üks ELi juurdepääsu põhialuseid.189

Rakendamist hõlbustavad konkreetsed vahendid, nagu tehnilise toe instrument, sealhulgas tehniline abi ja teabevahetus (TAIEX), on aidanud liikmesriikidel kavandada ja rakendada majanduskasvu soodustavaid ja vastupanuvõimet suurendavaid reforme ning lihtsustada oma õigusakte. Samuti on välistegevuse rahastamise osana loodud TAIEX ja mestimine, et toetada haldussuutlikkuse suurendamist ja stimuleerida reforme ühinemiseks valmistumiseks. Alates nende loomisest 1996. aastal on nad varasemate laienemisvoorude hõlbustamisel olnud edukad. See toetus, mis on seotud ELi prioriteetidega, nagu rohe- ja digipööre, on märkimisväärselt aidanud suurendada liikmesriikides vajalikku haldussuutlikkust reformide kavandamiseks ja rakendamiseks ning õigusloomeprotsessi parandamiseks. Lisaks on see võimaldanud tugevdada koostööd ja tavade jagamist liikmesriikide vahel kiireloomuliste reformide rakendamisel.

Kooskõlas kiirendatud integratsiooniga on laienemisprotsessis osalevatele riikidele alates 2021. aastast pakutud võimalust osaleda tehnilise toe instrumendi projektides vaatlejatena, mis annab neile võimaluse suurendada oma osalemist vastastikuses teabevahetuses ja õppimises ning jälgida liikmesriikide tööd ühiste probleemide ühisel lahendamisel. Samuti annab see neile võimaluse paremini mõista, et reformid ja suutlikkuse suurendamine on pidev jõupingutus isegi pärast ühinemist, et saavutada paremaid tulemusi ja saada ELi liikmesusest rohkem kasu.

Kuigi laienemisprotsessis osalevad riigid ei osale praegu rahastamisvahendis täielikult, saavad nad TAIEXist toetust, et suurendada ühinemiseks valmistumisel vajalikku haldussuutlikkust ja õiguslikku haldusalast ühtlustamist. Ühinemisel saaksid laienemisprotsessis osalevad riigid täit kasu sellistest vahenditest nagu tehnilise toe instrument (või mis tahes võimalik sarnane vahend). See oleks väga kasulik, arvestades, et nõrga haldussuutlikkuse probleem kõigis

187 COM(2025) 47.
188 COM(2025) 47.
189 COM(2023) 667.

laienemisprotsessis osalevates riikides on paljudes valdkondlike poliitikate läbivaatamistes hästi kindlaks tehtud.

Samuti peaks välistegevuse tulevase rahastamise eesmärk olema jätkata haldussuutlikkuse suurendamise toetamist ja stimuleerida reforme ühinemiseks valmistumiseks, et tagada ELi *õigustiku* hea ja lihtne rakendamine. On oluline, et haldussuutlikkuse suurendamist ja rakendamise toetamist enne ja pärast ühinemist hallataks sidusal, järjepideval ja häirimatul viisil.