



ne 11. 2022

13.06.2022

Der er lang vej til ukrainsk EU-medlemskab

Ukraine skal kunne leve op til Københavnerkriterierne, og med krigen er Ukraine faktisk rykket længere væk.

Skrevet af

Anders Overvad

Svend Roed Nielsen

📞 +45 25 26 75 23

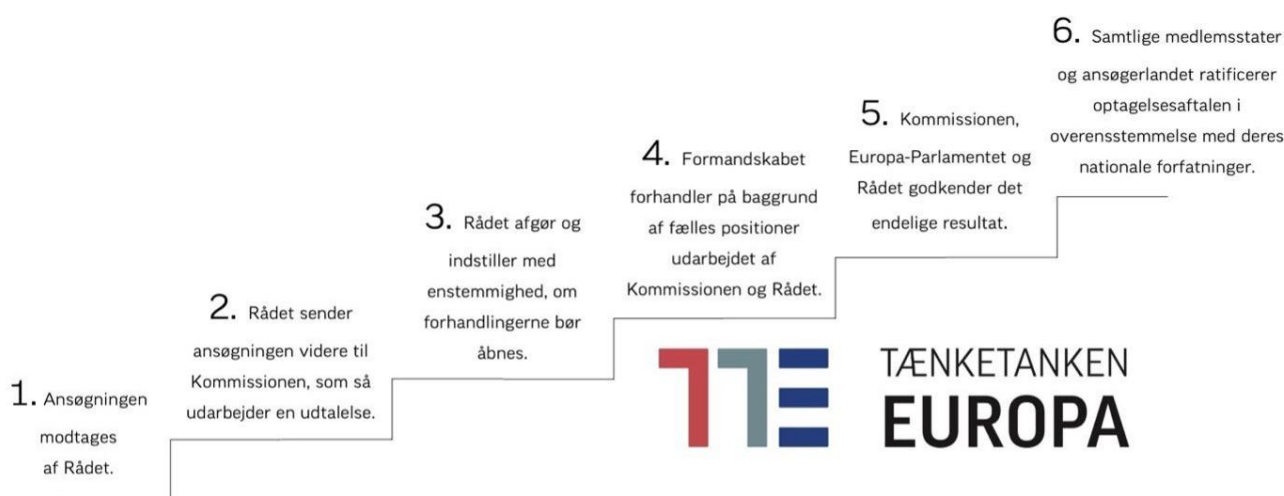
✉️ srn@thinkeuropa.dk

Ukraine har sammen med Moldova og Georgien ansøgt om medlemskab i EU efter Ruslands invasion. På topmødet d. 23.- 24. juni skal EU's stats- og regeringschefer tage stilling til, om Ukraine og de andre ansøgerlande kan få status som kandidatland. Vejen til medlemskab er dog lang. De lange udsigter til et medlemskab gør, at nogle af EU's stats- og regeringschefer taler om et NYT associeret medlemskab, men dette er heller ikke lige til politisk.

Præsident Zelenskyj mener, at EU skylder Ukraine et medlemskab

Blot fire dage efter Ruslands invasion af Ukraine anmodede den ukrainske Præsident Zelenskyj d. 28. februar om EU- medlemskab. Nationen kæmper ikke alene for sin egen frihed, mente han, men også for alle EU-landenes sikkerhed - og derfor "skylder" EU at lade Ukraine blive medlem.

På sit møde i Versailles d. 10.-11. marts besluttede Det Europæiske Råd derfor, at Kommissionen skal udarbejde en formel udtalelse ("avis") om ansøgningen. Bundlinjen i udtalelsen skal være, om Ukraine er klar til at opnå kandidatstatus og dermed efterfølgende blive inviteret til optagelsesforhandlinger. Som en del af den proces er Ukraine blevet anmodet om at besvare et omfattende spørgeskema. Allerede den 9. maj leverede Ukraine de første besvarelser, og efter et møde med Kommissionsformand Ursula von der Leyen blev det klart, at Kommissionens udtalelse kunne forventes færdig i begyndelsen af juni måned i år, så stats- og regeringscheferne kan tage stilling til, om Ukraine og de andre lande kan få status af kandidatland d. 23.-24. juni. - en beslutning, der skal træffes med enstemmighed.



11 central- og østeuropæiske lande har allerede signaleret, at de er klar til at give Ukraine kandidatstatus, primært begrundet i sikkerhedspolitiske hensyn [1](#) . De vesteuropæiske lande er generelt mere tøvende og uklare i deres udmeldinger, og henviser til, at hverken Ukraine eller EU er klar til at indlede forhandlinger om medlemskab allerede nu [2](#) . Flere påpeger også, at de afventer Kommissionens udtalelse.

Den videre proces for et medlemskab skræddersyes til det pågældende land, og kan derfor også variere i længde. For at være klar til EU-medlemskab skal Ukraine opfylde de såkaldte "Københavnerkriterier", der omfatter følgende tre hovedområder [3](#) :

- Institutionel stabilitet, der sikrer demokrati, retsstat, menneskerettigheder samt respekt for og beskyttelse af mindretal.
- En fungerende markedsøkonomi samt evnen til at kunne klare konkurrencepresset og markedskræfterne inden for EU.
- At landet er i stand til at påtage sig de forpligtelser, herunder evnen til effektivt at gennemføre reglerne, standarderne og de politikker, der udgør den gældende EU-ret (« acquis »), og acceptere målene om en politisk, økonomisk og monetær union.

Der er også krav om, at der ikke skal være uafklarede grænsekonflikter med nabolande, selvom dette har været fraveget ifm. optagelsen af bl.a. Cypern, Slovenien og Kroatien. Det er forventeligt, at man ikke vil lade Rusland - der har skabt grænsekonflikterne for Ukraine - få reel vetoet over et ukrainsk EU-medlemskab, så dette krav vil kunne blive fraveget i dette tilfælde.

Derimod er der en ret klar, fælles EU-holdning om, at man ikke vil give Ukraine eller andre ansøgerlande fuldt EU- medlemskab, før de opfylder Københavnerkriterierne. En discount-løsning eller genvej til medlemskab er med andre ord ikke en mulighed.

Kommissionen vurderer ud fra en lang række variable, hvorvidt et land er klart til at blive optaget i EU. Det går udover dette brief, hvor vi tager udgangspunkt i få indikatorer, som danner et overordnet indtryk af, hvor Ukraine står, i forhold til at kunne indlede optagelsesforhandlingerne om EU-medlemskab. De variable vi tager udgangspunkt i, er dog ikke de samme som Kommissionens. Vi har valgt at tage udgangspunkt i data fra Verdensbanken, så vi kan sammenligne meningsfyldt over flere lande. Desuden er pointen her at se på, om Ukraine er "forhandlingsklart" - altså om landet kan opnå kandidatstatus og blive inviteret til forhandlinger - og ikke på om landet er "optagelsesklart". Realistisk set vil optagelsesforhandlingerne blive langvarige.

┐ Institutionel stabilitet

For at undersøge den institutionelle stabilitet i Ukraine har vi taget udgangspunkt i tre indikatorer fra Verdensbanken: Politisk stabilitet og fraværet af vold og terrorisme, retsstatsprincippet (rule of Law) og graden af ytringsfrihed. Hvert indeks er udregnet af Verdensbanken i 2020 [4](#) - indikatorerne tager derved ikke højde for krigens effekter, men giver et billede af situationen i landene inden Ruslands invasion af Ukraine. Københavnerkriteriet dækker naturligvis over langt flere områder end disse tre, men indikatorerne giver et indblik i, hvor Ukraine står i forhold til de nuværende EU- medlemslande og kandidatlande.

For at gøre det overskueligt har vi opdelt alle de 37 lande vi undersøger i 4 grupper: "Gamle" EU-lande, "nye" EU-lande, kandidatlande og potentielle kandidatlande. I de kommende figurer er gruppernes gennemsnit regnet ud fra alle lande i den pågældende gruppe, men kun udvalgte lande er vist for overskuelighedens skyld.



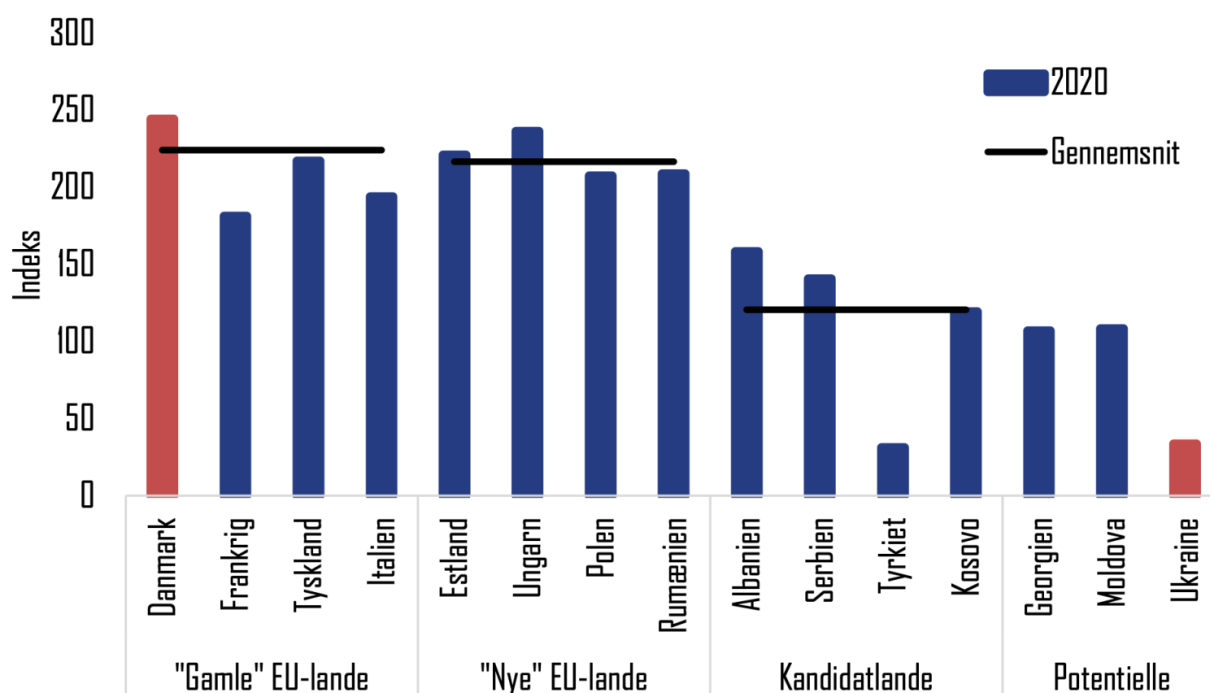
Lande-opdeling

- "Gamle" EU-lande indbefatter landene: Østrig, Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Irland, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Portugal, Spanien og Sverige.
- "Nye" EU-lande indbefatter landene: Tjekkiet, Estland, Cypern, Letland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Slovenien, Slovakiet, Bulgarien, Rumænien og Kroatien.
- Kandidatlande indbefatter landene: Albanien, Montenegro, Nordmakedonien, Serbien, Tyrkiet, Bosnien og Hercegovina og Kosovo.
- Potentielle kandidatlande indbefatter landene: Georgien, Moldova og Ukraine.



Figur 1 viser graden af politisk stabilitet og fraværet af vold og terrorisme. Ukraine ligger på et væsentligt lavere niveau end de nuværende EU-lande. Sammenligner man de nuværende kandidatlande, er det kun i Tyrkiet niveauet er lige så lavt.

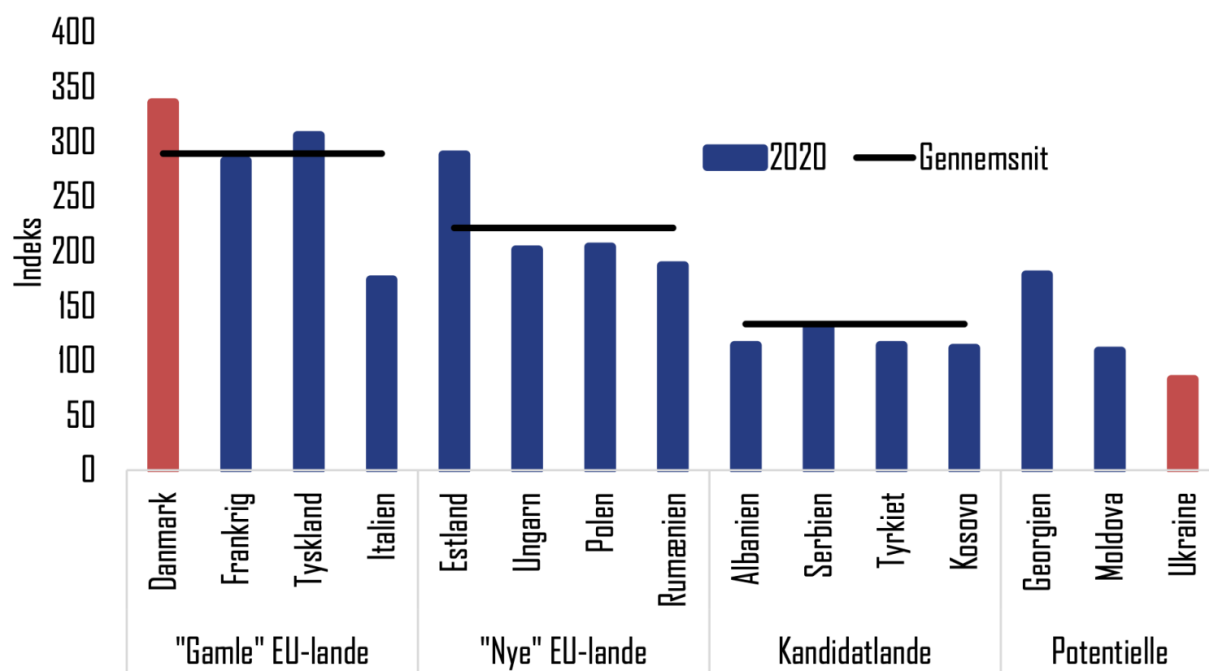
Figur 1. Politisk stabilitet og fraværet af vold og terrorisme



Note: Gennemsnittet regnet ud fra alle lande i gruppen. Data er transformeret ved at multiplicere med hundrede og efterfølgende addere med 150. Kilde: Tænkertanken Europa på baggrund af Verdensbanken

Ser vi på, hvor gode landene er til at opfylde retsstatsprincippet, så ses det ud fra figur 2, at Ukraine vurderes til at ligge væsentligt under niveauet i både de "gamle" og "nye" EU-lande. Sammenligner man med de nuværende kandidatlande, vurderes det også her, at Ukraine har et lavere niveau.

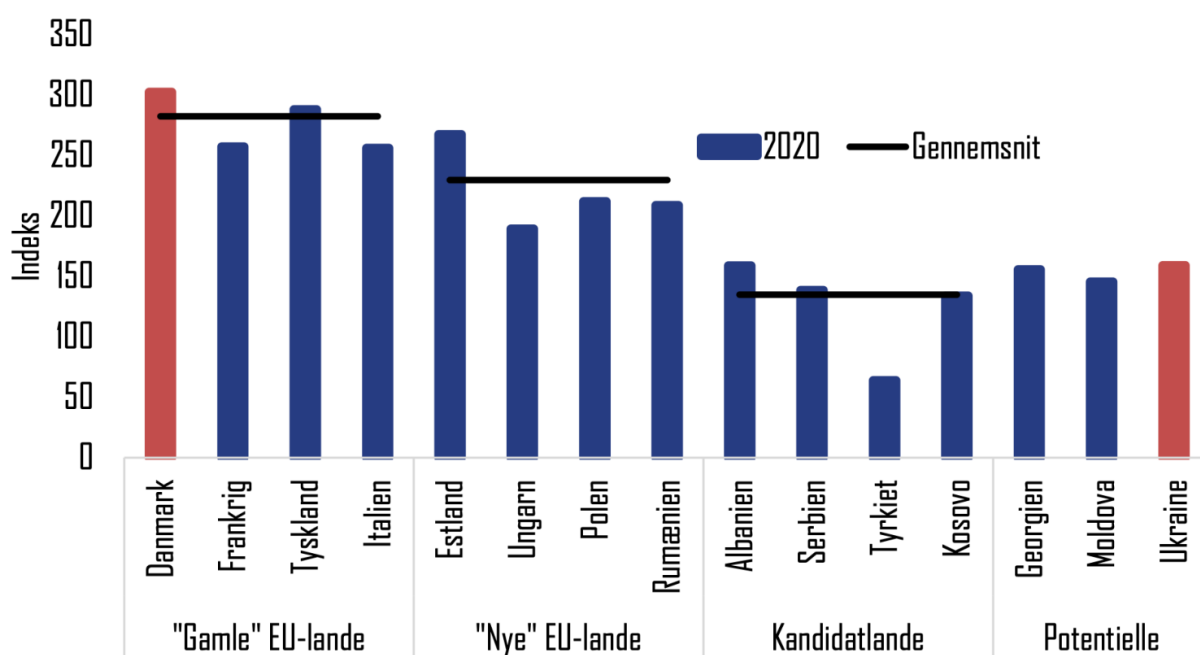
Figur 2. Retsstatsprincippet (Rule of Law) i udvalgte lande



Note: Gennemsnittet regnet ud fra alle lande i gruppen. Data er transformeret ved at multiplicere med hundrede og efterfølgende addere med 150. Kilde: Tænk tanken Europa på baggrund af Verdensbanken

Ser vi på figur 3, som måler landenes grad af ytringsfrihed, ses det, at Ukraine har et niveau som svarer til de nuværende kandidatlande. Niveaulet ligger dog fortsat under det, som er gældende i de "nye" og "gamle" EU-lande.

Figur 3. Graden af ytringsfrihed (voice and accountability) i udvalgte lande



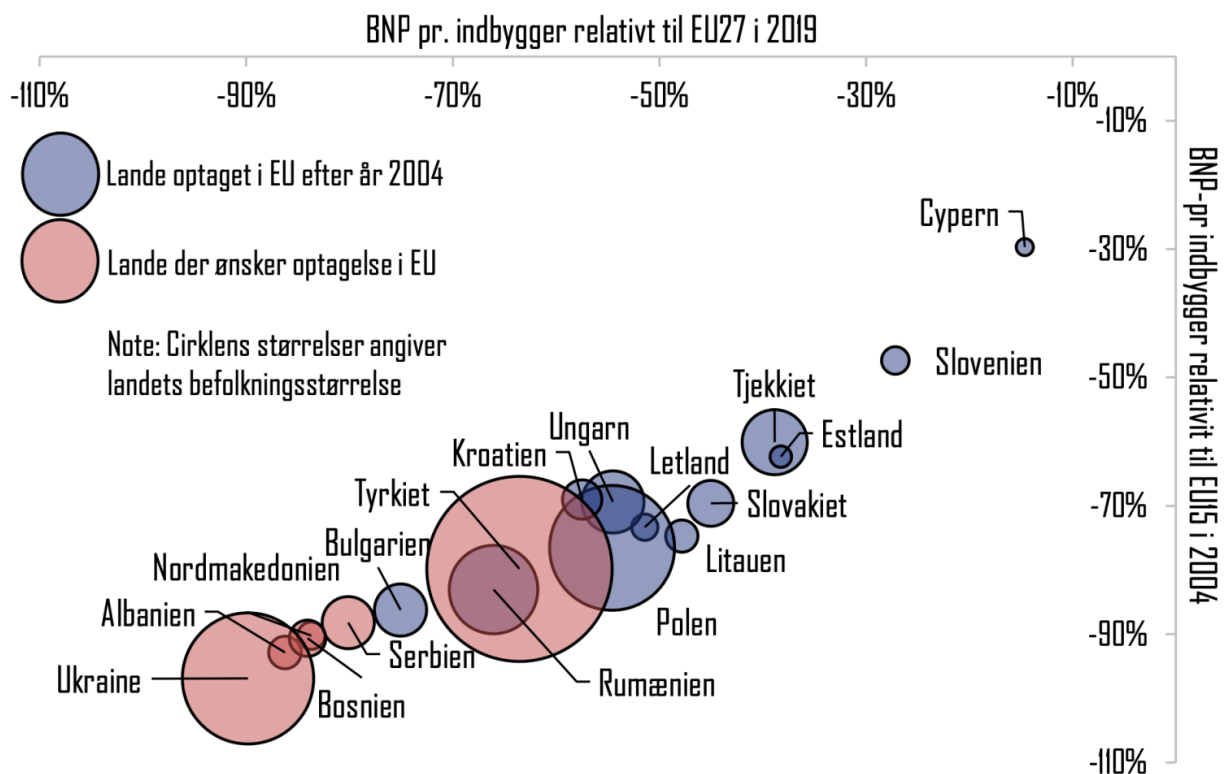
Note: Gennemsnittet regnet ud fra alle lande i gruppen. Data er transformeret ved at multiplicere med hundrede og efterfølgende addere med 150. Kilde: Tænk tanken Europa på baggrund af Verdensbanken

For alle tre mål gælder det altså, at Ukraine har et lavere niveau end de vi ser i de nuværende EU-lande. Kun målt på graden af ytringsfrihed ligger Ukraine på niveau med de nuværende kandidatlande. Det må derfor forventes, at Ukraine skal arbejde betydeligt med sin institutionelle kvalitet, før de vil være klar til at blive optaget i EU.

En fungerende markedsøkonomi

Hvorvidt man har en fungerende markedsøkonomi, er naturligvis en svær vurdering, der kræver et utal af variable. Derfor bruger vi BNP-pr indbygger som overordnet mål for, hvorvidt økonomien er velfungerende. I figur 4 har vi sat BNP pr. indbygger relativt til EU's gennemsnit for en række lande i 2019. Figuren viser altså her den økonomiske situation inden Coronakrisen og Ruslands invasion af Ukraine.

Figur 4. Udvalgte landes økonomiske position ift. EU i 2004 og 2019



Kilde: Tænk tanken Europa på baggrund af Eurostat State Statistics Service of Ukraine

Det ses ud fra figur 4, at Ukraine ikke bare er det fattigste land, som er blevet optaget eller ønsker optagelse i EU, det er også blandt de største lande. Et stort og fattigt EU-land, vil ikke alene få politisk indflydelse i Europa-Parlamentet via sine mange stemmer. Det vil også potentielt stå til at modtage meget stor støtte fra EU's budget – på bekostning af andre mindre velhavende lande, såfremt EU's budget ikke vokser betydeligt. Skal EU-budgettet vokse, vil det være de rigere lande i Nord- og Vesteuropa, som ville skulle betale betydeligt mere til EU. Begge disse scenarier kan få indvirkning på, hvordan EU-landene vægter Ukraines ansøgning.

I 2019 var Ukraines BNP pr. indbygger 90 pct. lavere end EU's gennemsnit. Tilbage i 2004 var Polens, et land af ca. samme størrelse, BNP pr. indbygger 77 pct. lavere. Da udvidelsen af EU sænkede det gennemsnitlige indkomstniveau i EU, vil det derfor sandsynligvis kræve, at Ukraine hæver deres velstandsniveau betragteligt, før de kan indtræde i EU.

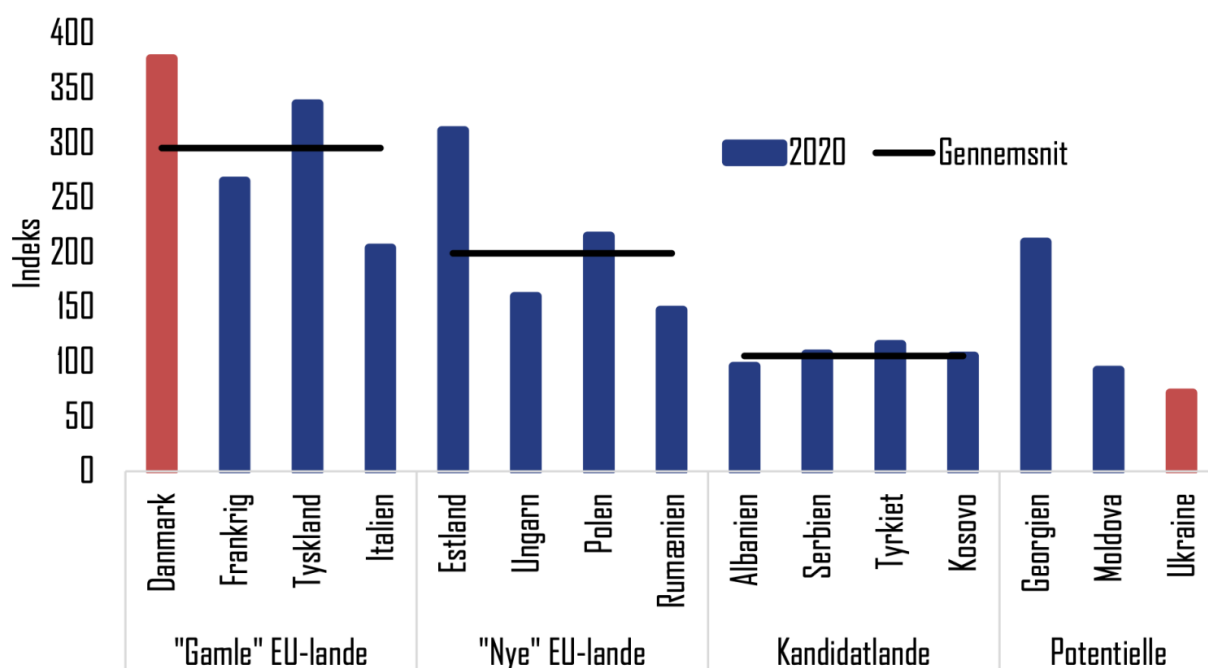
Effektiv gennemførsel af de regler, standarder og politikker, der udgør den

gældende EU-ret

For at undersøge hvorvidt Ukraine er i stand til at implementere den gældende EU-ret, tager vi igen udgangspunkt i tre indikatorer fra Verdensbanken, der måler: Graden af korruption, regeringens effektivitet og den lovgivningsmæssige kvalitet. De tre indeks er ikke en fyldestgørende beskrivelse af Ukraines situation, men giver et indblik i Ukraines position.

Ser man på korruptionsgraden, som vist i figur 5, er der mindst korruption i de "gamle" EU-lande, da høje indekssværdier her er ensbetydende med lave korruptionsniveauer. Ser man specifikt mod Ukraine, så er der mere korruption i Ukraine end i de nuværende kandidatlande, og væsentlig mere end i selv de "nye" EU-lande. Tager man udgangspunkt i Transparency Internationals korruptionsindeks, så ligger Ukraine 122 ud af 180 lande [5](#).

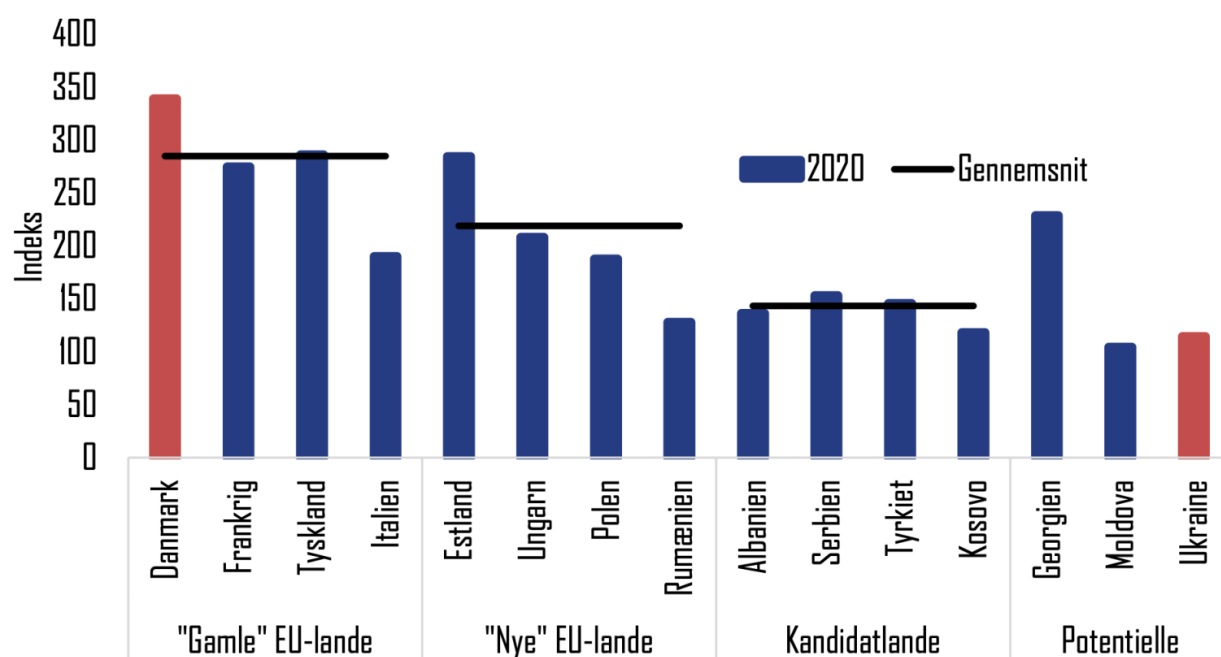
Figur 5. Graden af korruption i udvalgte lande.



Note: Gennemsnittet regnet ud fra alle lande i gruppen. Data er transformeret ved at multiplicere med hundrede og efterfølgende addere med 150. Kilde: Tænk tanken Europa på baggrund af Verdensbanken

Ser man på, hvor effektive landenes regeringer er til at implementere lovgivning, jf. figur 6, ligger Ukraine i dag på et lavere niveau end både de nuværende EU- og kandidatlande.

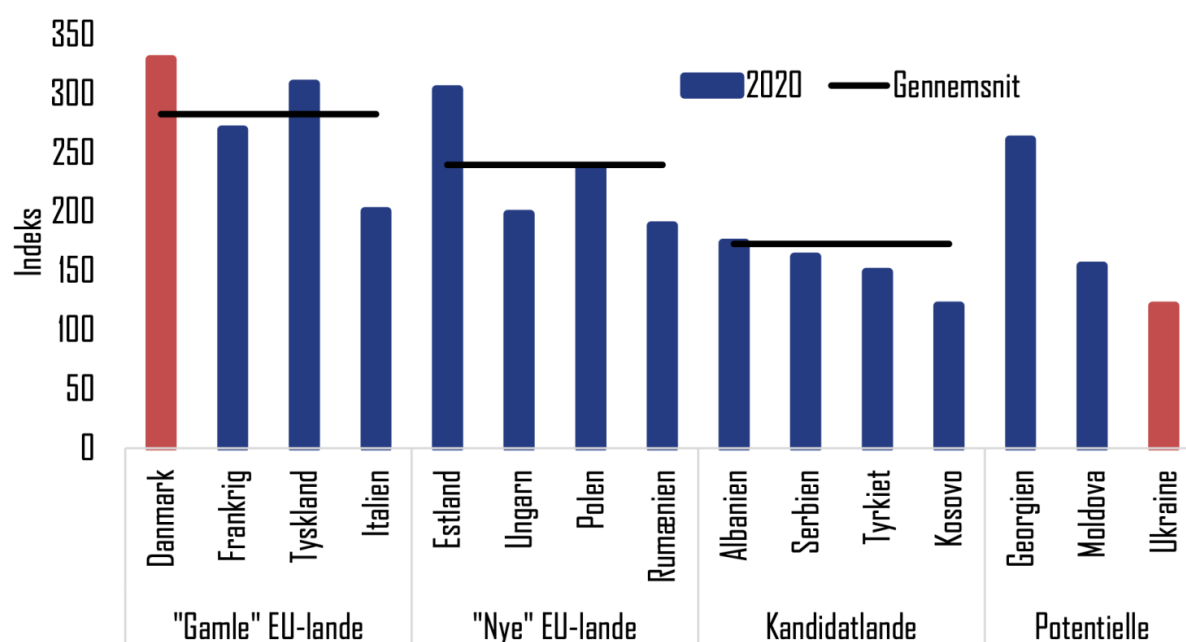
Figur 6. Hvor effektive er regeringerne i udvalgte lande (Government Effectiveness)



Note: Gennemsnittet regnet ud fra alle lande i gruppen. Data er transformeret ved at multiplicere med hundrede og efterfølgende addere med 150. Kilde: Tænk tanken Europa på baggrund af Verdensbanken

Ser man på kvaliteten af den lovgivning, der gennemføres, ligger Ukraine også i den lave ende, jf. figur 7.

Figur 7. Lovgivningskvalitet (regulatory quality) i udvalgte lande



Note: Gennemsnittet regnet ud fra alle lande i gruppen. Data er transformeret ved at multiplicere med hundrede og efterfølgende addere med 150. Kilde: Tænk tanken Europa på baggrund af Verdensbanken

Samlet set må det derfor vurderes, at også på dette område har Ukraine meget arbejde foran sig, hvis de skal optages i EU.

Ruslands invasion forlænger EU-forberedelserne

Data i dette Brief tager udgangspunkt i data fra før Ruslands invasion af Ukraine. Derfor er dette en opgørelse over, hvor klar Ukraine var til EU-optagelsesforhandlinger før krigen. Udover store menneskelige tab har krigen også ødelagt Ukraines infrastruktur og økonomi, ligesom den administrative kapacitet i mange år efter en forhåbentlig snarlig fred, vil være koncentreret om at genopbygge landet. Dertil kommer, at en betydelig del af EU-tilpasningen vil kræve opgraderinger og omlægninger af ukrainske produktionsanlæg, bl.a. inden for områder som energi, miljø, og digital udvikling. Det vil være nødvendigt for, at Ukraine kan siges at være konkurrencedygtig og kunne leve op til EU's standarder. Processen kræver betydelige økonomiske ressourcer både i den private og i den offentlige sektor i Ukraine foruden de enorme ressourcer, Ukraine har brug for til genopbygning efter krigens ødelæggelser.

Alt det ved man i Kyiv, og det er også grunden til, at man har appelleret til hurtig og massiv økonomisk bistand fra EU og andre vestlige lande. I en videotale til Det Økonomiske Topmøde i Davos den 23. maj appellerede Præsident Zelenskyj til vedtagelse af en global plan, svarende til Marshallplanen, for at genopbygge Ukraine efter krigen. Han vurderede, at der ville blive behov for en støtte i størrelsesordenen \$500 mia. samt en løbende likviditetsstøtte på ca. \$5 mia. månedligt, så længe krigen varer. Han fandt også, at Rusland skal betale erstatning for krigsskader, og at det kan gennemtvinges f.eks. ved at konfiskere og kanalisere de russiske valutareserver på samlet ca. \$300 mia., der er indefrosset i vestlige banker. [6](#) De tre baltiske lande samt Slovakiet har allerede med et fællesbrev d. 23. maj støttet tankerne om at konfiskere både valutareserverne samt øvrige indefrosne aktiver i EU-området på ca. \$30 mia. og udbetale beløbet til genopbygning af Ukraine.[7](#)

Den 30.-31. maj besluttede Det Europæiske Råd at yde yderligere økonomisk bistand til Ukraine, samt undersøge optioner for at anvende de indefrosne russiske aktiver til støtte for Ukraines genopbygning. [8](#) Omsættes forslagene til praksis, kan det få en presset Putin til at svare igen med nationaliseringer af vestlige selskaber og aktiver i Rusland. Dette kan blokere for økonomisk og politisk samarbejde i mange år frem mellem EU og Rusland, og det er derfor en vanskelig beslutning, som må overvejes nøje.

Indtil nu har EU sendt 5,6 mia. euro i nødhjælp og våben afsted til Ukraine. [9](#) Hvis man dertil lægger EU-landenes bilaterale bidrag, kommer den samlede støtte op på omkring 14 mia. euro - det vurderes at USA har sendt 54 mia. dollars afsted til Ukraine, men USA har heller ikke de samme udgifter til flygtninge som EU, og disse er ikke med i tallene. [10](#) Samlet set vurderes regningen til genopbygningen dog at være langt større. Tilbage i april blev det vurderet, at regningen ville ende på et sted mellem 200-500 mia. euro [11](#) - præsident Zelenskyj's egen vurdering af prisen på genopbygningen er derved ikke urealistisk. 200 mia. euro svarer til 4 gange EU's årlige ulandsbistand mens de 500 mia. er ca. tre gange Ukraine BNP.

Konsekvensen for EU-tilslutningen af et økonomisk svagt og krigsramt Ukraine, vil givet være en forlængelse af forhandlingsfasen frem til, at Kommissionen kan erklære Ukraine klar til et fuldt EU-medlemskab. De ti år det tog Kroatien at blive erklæret klar til medlemskab kan for Ukraines vedkommende derfor hurtigt blive overgået.

Model for gradvis deltagelse i EU-samarbejdet - "associeret medlemskab"

Den forventede lange forberedelsesfase for Ukraine gør det relevant at se på, om det er muligt og hensigtsmæssigt, at Ukraine og andre ansøgerlande kan få adgang til dele af EU-samarbejdet, inden det fulde medlemskab opnås. En model for "associeret medlemskab" har været forslået af bl.a. den franske præsident Macron [12](#) , og også af flere europæiske tænketanke – herunder ECFR [13](#) og CEPS [14](#) .

For at acceptere en sådan model vil Ukraine insistere på, at en klar aftale om et "associeret medlemskab" eller "gradvis integration" af EU aldrig kan være et permanent alternativ til fuldt medlemskab. Det er ikke acceptabelt med en løsning, der svarer til det tidligere - og nu genoptagne - franske forslag om et EU i flere hastigheder med koncentriske permanente cirkler af A-, B- og C-medlemslande.

Det, der kan tilbydes Ukraine som "associeret medlemskab", kunne være deltagelse i udvalgte rådsmøder og relevante dele af drøftelserne i Det Europæiske Råd - først som observatør og senere med taleret uden stemmeret. Tilsvarende for andre EU-organer som Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg samt Regionsudvalget. En gradvis deltagelse i de dele af EU's indre marked og økonomiske samarbejde, hvor Ukraine lever op til kravene, vil også kunne komme på tale.

Fordelen ved at indføre en mellemstation i form af et "associeret medlemskab" vil være, at Ukraine kan høste nogle politiske og økonomiske gevinster allerede inden fuldt medlemskab. For de eksisterende EU-lande kan det reducere noget af presset for at optage Ukraine. Ulemperne vil opstå, når man kommer ned i detaljerne og ikke mindst mht. de budgetmæssige konsekvenser. Kan Ukraine f.eks. få udbetalt midler fra EU-budgetter under de forskellige faser af det "associerede medlemskab"? Her vil det givet være nødvendigt med nogle få veldefinerede grader af "associeret medlemskab" for, at processen kan fungere i praksis.

[1www.ceps.eu/wp-content/uploads/2022/04/PI2022-16-Ukraines-EU-membership.pdf](http://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2022/04/PI2022-16-Ukraines-EU-membership.pdf)

[2www.ceps.eu/wp-content/uploads/2022/04/PI2022-16-Ukraines-EU-membership.pdf](http://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2022/04/PI2022-16-Ukraines-EU-membership.pdf)

[3ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/glossary/accession-criteria_en](http://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/glossary/accession-criteria_en)

[4info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents](http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents)

[5www.transparency.org/en/cpi/2021/index/swz](http://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/swz)

[6www.ft.com/content/f625893a-4377-44f1-b100-47ee07b794ef](http://www.ft.com/content/f625893a-4377-44f1-b100-47ee07b794ef)

[7www.euractiv.com/section/global-europe/news/four-eu-countries-call-for-use-of-russian-assets-to-rebuild-ukraine](http://www.euractiv.com/section/global-europe/news/four-eu-countries-call-for-use-of-russian-assets-to-rebuild-ukraine)

[8www.consilium.europa.eu//media/56562/2022-05-30-31-euco-conclusions.pdf](http://www.consilium.europa.eu//media/56562/2022-05-30-31-euco-conclusions.pdf)
auto&utm_medium=email&utm_campaign=European+Council+conclusions%2c+30-31+May+2022

[9ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine_en](http://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine_en)

[10www.nytimes.com/interactive/2022/05/20/upshot/ukraine-us-aid-size.html](http://www.nytimes.com/interactive/2022/05/20/upshot/ukraine-us-aid-size.html)

[11www.economist.com/briefing/2022/04/16/what-will-it-cost-to-rebuild-ukraine](http://www.economist.com/briefing/2022/04/16/what-will-it-cost-to-rebuild-ukraine)

[12www.politico.eu/article/emmanuel-macron-proposes-european-political-community-as-alternative-to-eu-membership/](http://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-proposes-european-political-community-as-alternative-to-eu-membership/)

[13ecfr.eu/article/ukraine-europe-and-the-power-of-association-a-new-way-to-help-aspiring-eu-states/](http://ecfr.eu/article/ukraine-europe-and-the-power-of-association-a-new-way-to-help-aspiring-eu-states/)

[14www.ceps.eu/ceps-publications/opinion-on-ukraines-application-for-membership-of-the-european-union/](http://www.ceps.eu/ceps-publications/opinion-on-ukraines-application-for-membership-of-the-european-union/)