



25.10.2022

# Ukraines vej ind i EU går gennem en gradvis tættere tilknytning til det indre marked

For at forebygge ukrainsk skuffelse skal EU give det krigsramte land mulighed for at opnå gradvise økonomiske eksportgevinster og større tilknytning til EU's indre marked gennem Associeringsaftalen.

Skrevet af

**Svend Roed Nielsen**

📞 +45 25 26 75 23

✉️ [srn@thinkeuropa.dk](mailto:srn@thinkeuropa.dk)

# Hovedkonklusioner

- EU har givet Ukraine kandidatstatus til et fuldt medlemskab, men optagelsen kan blive en langvarig proces – til forventelig frustration for Ukraine, hvis de skal vente så længe på at få gevinster af den store og dyre indsats, de skal levere for at gøre sig klar til medlemskabet.
- Der er derfor behov for gradvise gevinster i takt med de fremskridt i EU-medlemsskabsforberedelsen, som Ukraine kan dokumentere. Dette kan nås gennem den eksisterende Associeringsaftale, der inkluderer en vidtgående handelsaftale, som netop åbner muligheden for, at Ukraine kan få bedre eksportmuligheder ved en trinvis tættere tilknytning til EU's indre marked.
- EU er Ukraines markant største marked og aftager næsten halvdelen af landets eksport. Ukraines anstrengte økonomi vil have store fordele af en lettere adgang til det europæiske indre marked, og samarbejdet må derfor intensiveres – ikke kun fra Kommissionens side, men medlemslande som Danmark må også vise vilje til at yde rådgivning og anden bistand.

## Ukraines økonomi afhænger af tættere bånd til EU's indre marked

EU-landene har siden invasionen prøvet at yde både militær og økonomisk hjælp til Ukraine, og den 23. juni i år besluttede Europa-Parlamentet og medlemslandene samlet i Det Europæiske Råd at give Ukraine kandidatstatus for EU-medlemskab. Det er imidlertid en krævende proces, der vil næppe slækkes på kravene, og det vil måske tage 10 til 15 år, før Ukraine kan opfylde alle nødvendige betingelser for EU-medlemskab.

Der er dog mulighed for, at EU på meget kortere sigt kan yde vigtig hjælp til Ukraine inden for handelsområdet ved at give landet gradvis øget adgang til EU's indre marked. Kommissionsformand Ursula von der Leyen tog dette op i sin tale om Unionens tilstand den 14. september i år, hvor hun påpegede, at EU bl.a. allerede har besluttet at suspendere importafgiften på al ukrainsk eksport til EU, og at "Kommissionen vil bygge videre på disse tiltag og arbejde sammen med Ukraine om at sikre en gnidningsløs adgang til det indre marked - og omvendt."<sup>1</sup>

Så hvilke reelle næste skridt kan EU og Ukraine tage for at styrke mulighederne for samhandelen? Ukraines økonomi er presset primært som følge af krigen med

Rusland, og derfor er der et stort behov for at finde muligheder, som kan bidrage til at øge ukrainsk eksport til EU, som er landets største eksportmarked med en andel på hele 39,5% Ukraines samlede eksport i 2021 inden krigen med Rusland brød ud – Ukraine aftog derimod kun ca. 1,2% af EU's eksport. Ukraines eksport til EU var i 2021 på 24,1 mia. euro, hvilket var en stigning på næsten 50 procent i forhold til året før, så Ukraine vender sig ikke blot politisk, men også økonomisk og handelsmæssigt klart mod EU. Ukraines vigtigste eksportvarer til EU er jern og stål (20,8% af totaleksporten), råvarer til jernproduktion (12,5%) samt landbrugsprodukter, især korn (15%).<sup>2</sup> Ukraine er derfor meget afhængig af at eksportere til EU, men denne eksport er samtidig vigtig for EU og indeholder nødvendige underleverancer til bl.a. europæisk bilproduktion og fødevarer, men også på andre områder.

## Associeringsaftalen mellem EU og Ukraine er det bedste grundlag for et tættere handelssamarbejde

Efter en lang forhandlingsfase, der startede tilbage i 2007, underskrev de to parter endelig den 21. marts 2014 den indbyrdes Associeringsaftale, som også inkluderer en omfattende og detaljeret Frihandelsaftale (Deep and Comprehensive Free Trade Agreement (DCFTA)).<sup>3</sup>

Netop denne Associeringsaftale gav anledning til konflikten med Rusland og de omfattende demonstrationer på Maidan-pladsen, der mandede ud i regeringsændringer i Ukraine og muliggjorde, at aftalen kunne underskrives. Siden januar 2016 har handelsaftalen været iværksat på foreløbig basis, indtil den samlede Associeringsaftale formeldt trådte i kraft 1. september 2017.

Ukraine ansøgte om EU-medlemskab den 28. februar 2022 umiddelbart efter den russiske invasion. De egentlige forhandlinger herom er dog ikke indledt endnu, og derfor er Associeringsaftalen med den tilhørende handelsaftale fortsat det aftalemæssige grundlag for relationerne mellem EU og Ukraine. Samlet sigter aftalen på gradvis at udvikle tættere relationer mellem de to parter både politisk og værdimæssigt, men også økonomisk og handelsmæssigt. Der er et omfattende mødeprogram mellem Kommissionens eksperter og myndighederne i Ukraine, ligesom Kommissionen regelmæssigt udarbejder en rapport, der evaluerer fremgangen i samarbejdet. Den seneste "Association Implementation Report on Ukraine" blev fremlagt den 22. juli i år.<sup>4</sup>

# Ukraines ambition på handelsområdet er at få gradvist fuld adgang til EU's indre marked

Samtidig svarer kravene i Associeringsaftalen til kravene for Ukraines mulige medlemskab af EU, herunder fuld indtræden i EU's indre marked.

Den lange tidshorisont for fuldt EU-medlemskab kan let resultere i skuffelse og frustration hos Ukrainerne, der over en lang årrække må investere meget administrativt og økonomisk i at forberede sig til EU-medlemskabet, men samtidig vente længe på de politiske og økonomiske gevinster, der først kommer, når/hvis de endeligt bliver EU-medlem.

Derfor er det økonomisk og politisk vigtigt for Ukraine - og for relationerne mellem EU og Ukraine generelt - at landet får mulighed for at opnå en række delresultater. Det kan netop være i form af gradvis adgang til EU's indre marked på de områder/sektorer, hvor Ukraines regelsæt og produktionsevne lever op til de krav, der gælder for deltagelse i det indre marked.

Den handelsaftale, der er tilknyttet Associeringsaftalen, kan her være et meget nyttigt redskab, idet det netop er en aftale, der går videre end det, der gælder for andre af EU's selv ambitiøse frihandelsaftaler, f.eks. med Korea, Canada og Japan. Handelsaftalen med Ukraine gør det nemlig muligt gradvist at integrere Ukraine i EU's indre marked, og den er derfor rammen for de delaftaler, som EU og Ukraine løbende arbejder med og indgår for at øge adgangen til EU's indre marked. Hertil kommer anvendelse af særlige sektoraftaler for tilnærmelse til det indre marked, hvilket allerede er sket på områder som energi, luftfart og forskning.[5](#)

## Tiltag, der kan bringe Ukraine tættere på EU's indre marked

Det er i høj grad op til Ukraine selv at udnytte de muligheder, som den eksisterende handelsaftale giver dem for at gøre landet klar til at deltage i og få handelsmæssige gevinster ved at deltage i flere dele af EU's indre marked.

Ukraine står her over for et meget stort forberedelsesarbejde, hvor de skal tilpasse lovgivning, normer, standarder og praksis til det, der gælder i EU indenfor centrale områder, eksempelvis følgende: Konkurrenceregler, Tekniske handelshindringer, Det

Sanitære og Fysio-sanitære område (SPS), Told og handelslettelser, Beskyttelse af Intellektuelle rettigheder samt Offentlige Indkøb. Den igangværende krig med Rusland gør dette arbejde vanskeligere, men samtidig mere vigtigt både politisk og økonomisk.

Kommissionen udarbejder som nævnt løbende rapporter, der evaluerer, hvorledes Ukraine lever op til de krav for tættere samarbejde, der er opregnet i Associeringsaftalen, herunder den tilknyttede handelsaftale. Den seneste evalueringsrapport blev udgivet 22. juli i år.[6](#)

I rapporten peges der netop på de yderligere udfordringer, Ukraine står overfor i det løbende tilpasningsarbejde pga. krigen med Rusland. På trods af dette peges der på fremskridt på en række områder, hvor Ukraine både mht. ny lovgivning, men også i administrativ praksis kommer tættere på at opfylde de krav, der stilles for tilknytning til EU's indre marked. Det var netop denne rapports vurderinger og behovet for fortsatte fremskridt, som kommissionsformand von der Leyen med sit besøg i Ukraine ønskede at understøtte.

EU's repræsentation i Kiev - bakket op af eksperterne i Kommissionen i Bruxelles - kan yde vigtig rådgivning til medarbejderne i den ukrainske administration mht. hvilke områder, det er mest realistisk og givende at fokusere på samt give konkrete råd til embedsmænd og politikere om nødvendige beslutninger for at komme bedst muligt videre i processen.

## **Hvordan kan Danmark bidrage til at knytte Ukraine tættere på EU's indre marked - og på sigt opnå medlemskab?**

Danmark var meget aktiv i at bistå de tre baltiske lande - Estland, Letland og Litauen - med deres EU-forberedelser fra midten af 90'erne og frem til medlemskabet af EU i 2004. Der var mange danske EU-rådgivere udstationeret i kortere eller længere tid i en række ministerier i de tre lande, ligesom der blev gennemført uddannelseskurser og besøg i Danmark for nøglemedarbejdere i de ministerier og styrelser, der særligt skulle forberede sig til EU-medlemskab.

En tilsvarende indsats bør kunne ydes til Ukraine. Dog betyder krigen, at der er sikkerhedshensyn, som desværre stadig vanskeliggør udstationering af danske EU-

rådgivere. Derimod burde det være muligt at arrangere relevante kurser og besøg for de personer i ukrainsk administration, der har ansvaret for de områder, som har prioritet i tilpasningen til EU's indre marked. Det kunne formentlig være relevant at koordinere en sådan indsats med de to øvrige nordiske EU-lande, Sverige og Finland, som også var meget aktive med råd og bistand til de tre baltiske lande.

Det er klart, at denne rådgivning og bistand skal styres af de ukrainske myndigheder i samarbejde med Kommissionen. Fra dansk side må der gives prioritet til at levere bistand, hvor den efterspørges fra Ukrainsk side.

---

[1ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/SPEECH\\_22\\_5493](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/SPEECH_22_5493)

[2policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/ukraine\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/ukraine_en).

[3trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/november/tradoc\\_155103.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/november/tradoc_155103.pdf)

[4www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/Association%20Implementation%20Roadmap%20Joint%20staff%20working%20document.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/Association%20Implementation%20Roadmap%20Joint%20staff%20working%20document.pdf)

[5www.epc.eu/content/PDF/2022/Ukraine\\_DP.pdf](https://www.epc.eu/content/PDF/2022/Ukraine_DP.pdf)

[6www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/Association%20Implementation%20Roadmap%20Joint%20staff%20working%20document.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/Association%20Implementation%20Roadmap%20Joint%20staff%20working%20document.pdf)