

17.06.2024

Ukrainekrigen sætter turbo på EU-udvidelsen og gradvist EU-medlemskab er redskabet

Selvom EU ikke formelt har besluttet at overgå til en ny model med gradvist EU-medlemskab, er man i realiteten godt på vej. Men hvad indebærer gradvist medlemskab, og vil det have den ønskede effekt?

Skrevet af

Svend Roed Nielsen

📞 +45 25 26 75 23

✉️ srn@thinkeuropa.dk

Kontakt



Svend Roed Nielsen

📞 +45 25 26 75 23

✉️ srn@thinkeuropa.dk

Resumé:

- I kølvandet på Ruslands invasion af Ukraine har EU åbnet op for at accelerere optagelsesforhandlingerne med flere ansøgerlande. EU ventes slut juni i år at beslutte, at de formelle optagelsesforhandlinger om EU-medlemskab kan indledes for Ukraine og Moldova.
- Gradvist EU-medlemskab er et af de redskaber, der kan anvendes som motivation for ansøgerlandene til at fremskynde deres forberedelser til fuldt EU-medlemskab.
- Den nye udvidelsesmodel består overordnet af tre motiverende hovedelementer: gradvis adgang til dele af EU's indre marked så snart de nødvendige forberedelser for hvert område er på plads, økonomisk støtte i takt med gradvise fremskridt og muligheden for tidlig deltagelse i arbejdet i EU's institutioner.
- EU har ikke formelt besluttet at overgå til en ny model med gradvist EU-medlemskab, men i realiteten er man godt på vej – særligt på de to vigtigste områder, nemlig adgang til centrale dele af det indre marked og økonomisk støtte til optagelsesprocessen.

Styrket behov for gradvist EU-medlemskab

Ruslands invasion af Ukraine har givet nyt momentum i EU's udvidelsesproces, da man for at undgå et geopolitisk tomrum har åbnet op for at fremskynde optagelsesforhandlingerne med flere ansøgerlande. Det gælder de oprindelige ansøgerlande på Vestbalkan, der i årtier har stået i kø til EU-medlemskab. Det gælder ikke mindst for Ukraine og Moldova – to lande, som de øvrige EU-lande på embedsmandsplan for nyligt blev enige om at indlede formelle optagelsesforhandlinger med. Og på trods af modstand fra Ungarn forventes det, at beslutningen bekræftes på ministerplan inden udgangen af juni måned. Selvom Georgien fik tildelt kandidatstatus i december 2023, er landets vej til EU-medlemskab blevet bremset, da den georgiske regering i starten af 2024 skærpede dens pro-russiske kurs med fremsættelsen af et kontroversielt lovforslag, der anses som uforeneligt med EU's demokratiske principper.

EU's medlemslande ønsker, at optagelsesprocessen fortsat skal være **meritbaseret**, så der ikke slækkes på de formelle tiltrædelseskriterier. Samtidig ser man et stærkt behov for at accelerere optagelsesprocessen. Derfor er det relevant at finde redskaber, der kan motivere ansøgerlandene til en hurtigere EU-forberedelsesproces, end den vi hidtil har set hos landene på Vestbalkan. Et forslag er **gradvist**

medlemskab, hvor medlemslandene inden fuldt medlemskab opnår en række af medlemskabsfordelene i takt med fremskridt i forberedelsesarbejdet.

Spørgsmålet om, hvordan EU internt bør forberede sig på en kommende udvidelse, er central, da debatten i sig selv risikerer at forsinke udvidelsesprocessen. Dette emne, vil dog ikke blive behandlet her, men er indgående beskrevet i en fælles fransk-tysk rapport af uafhængige eksperter fremlagt i september 2023^[1].

Vejen til EU-medlemskab er lang og tung

Udvidelsesprocessen omfatter følgende tre grupper af lande:

- Vestbalkan bestående af **Albanien, Bosnien-Hercegovina, Montenegro, Nordmakedonien, Serbien og Kosovo**. Her har optagelsesforhandlingerne været i gang siden begyndelsen af 00'erne for flere af landene. Kun Kroatien fik tildelt EU-medlemskab i 2013, mens de øvrige landes fremskridt i forhold til at opfylde tiltrædelseskriterierne har været begrænsede.^[2]
- **Ukraine** og nabolandet **Moldova**, hvor Ruslands invasion har skabt et øget behov for at accelerere processen mod EU-medlemskab.
- **Tyrkiet** og **Georgien**, hvor udvidelsesforhandlingerne er inaktive, hvilket primært skyldes, at landene ikke har udvist tilstrækkelig vilje til at tilpasse sig de helt grundlæggende kriterier, som EU-medlemskabet kræver.

Optagelsesforhandlingerne er baseret på de såkaldte Københavnskriterier^[3], der henviser til en række politiske og økonomiske betingelser, som ansøgerlande skal opfylde for at blive medlem af EU.



Københavnskriterierne

1. **Det politiske kriterium:** Landet skal have stabile institutioner, der sikrer demokrati, retsstat, menneskerettigheder og respekt for og beskyttelse af mindretal.
2. **Det økonomiske kriterium:** Landet skal have en fungerende markedsøkonomi og kunne klare konkurrencepresset og markedskræfterne inden for EU.
3. **Kriteriet om overtagelse af EU's samlede regelværk, "acquis communautaire":** Landet skal kunne påtage sig de forpligtelser, der følger af et medlemskab, herunder målet om en politisk, økonomisk og monetær union.



Den egentlige optagelsesproces kan inddeles i følgende tre hovedfaser^[4]:

1. Hvis et ansøgerland opfylder en række af de grundlæggende krav, kan det tildes **officielt kandidatstatus**.
2. Herefter følger de **formelle optagelsesforhandlinger**, hvor ansøgerlandet skal vedtage al eksisterende EU-lovgivning, som landet skal være i stand til at anvende, håndhæve og implementere både juridisk, administrativt og økonomisk. Denne fase er omfattende, idet forhandlingerne strækker sig over alle 35 kapitler i EU's samlede regelværk^[5]. Beslutningen om at åbne forhandlinger om hvert af de 35 kapitler kræver enstemmighed blandt EU's medlemslande, og det samme gælder for godkendelsen af, at ansøgerlandet opfylder kravene i hvert kapitel.
3. Når forhandlingerne er overstået og eventuelle reformer gennemført, skal landets tiltrædelsestraktat **ratificeres** af alle eksisterende medlemslande (og ansøgerlandet selv), hvorefter landet kan tilslutte sig EU som officielt medlem. Med den hidtil gældende optagelsesmodel vil ansøgerlandet først ved fuldt EU-medlemskab opnå gevinsterne af det økonomisk og administrativt krævende forberedelsesarbejde.

Selvom drøftelserne om Vestbalkan-landenes tiltrædelse som sagt går langt tilbage, har de af forskellige årsager ikke formået at levere de nødvendige tilpasninger. Kommissionen har derfor taget initiativ til at accelerere optagelsesprocessen for landene på Vestbalkan og fremsatte i 2020 en række konkrete forslag.^[6] Der foreslås blandt andet en gruppering af de 35 kapitler i 7 hovedgrupper, hvilket har til formål at fremme en mere prioriteret dialog om kravene inden for de forskellige politikområder. Endvidere har man givet øget prioritet til kapitlet vedrørende opfyldelse af EU's centrale værdier om demokrati og retsstat, idet reglerne på dette område er de første, der skal opfyldes, før man kan gå i gang med de øvrige kapitler. Det vil også være dette kapitel, der som det sidste skal godkendes af EU-landene for at modvirke tilbageskridt på dette centrale område under forberedelsesprocessen.

Tre hovedelementer i det gradvise EU-medlemskab

Der er blevet fremsat en lang række forslag til, hvordan et gradvist EU-medlemskab kan balancere de geopolitiske hensyn, der tilskynder til accelereret optagelse, med ønsket om at fastholde en meritbaseret tilgang. Forslagene kan opsummeres i tre hovedelementer:

- Ansøgerlandene skal have mulighed for gradvis og **sektorspecifik integration**, efterhånden som landene opfylder de kriterier, der er relevante for de specifikke politikområder. Her har der især været fokus på gradvis adgang til centrale dele af EU's indre marked.
- Derudover skal ansøgerlandene have øget **økonomisk støtte** fra EU i takt med, at landene opfylder flere af tiltrædelseskriterierne. Dette vil dels skabe motivation ved at belønne fremskridt økonomisk, men har samtidig til formål at dække nogle af de administrative udgifter, der følger af optagelsesprocessen.
- Endelig skal ansøgerlandene have mulighed for en gradvis **institutionel indslusning** i form af deltagelse i dele af det politiske samarbejde i EU's institutioner og organer – først som observatører og senere muligvis med tale- og stemmeret i visse beslutninger.

Selvom EU ikke formelt har besluttet at overgå til en ny model med gradvist EU-medlemskab, viser flere tiltag over for både Ukraine og Moldova samt landene på Vestbalkan, at man efter alt at dømme bevæger sig i den retning. Der ses nemlig allerede nu eksempler på anvendelse af hovedelementerne i modellen for gradvist EU-medlemskab.

1. Adgang til centrale dele af EU's indre marked

EU har i forvejen en associeringsaftale med Ukraine, som i 2016 blev udbygget med en omfattende handelsaftale. Aftalerne har allerede nu åbnet op for gradvis integration i form af adgang til 14 væsentlige områder af EU's indre marked, herunder handel med varer, serviceydelser og offentlige indkøb. En betingelse for Ukraines adgang til dele af det indre marked er, at ukrainske leverandører lever op til EU's gældende standarder mht. varekvalitet, produktionsforhold mm., mens der for udvalgte områder kan gælde kvantitative begrænsninger for adgangen til EU's indre marked. Det er Kommissionens opgave at sikre, at betingelserne overholdes.

Der er ingen tvivl om, at Ukraines produktion, eksport og økonomi allerede har nydt godt af den gradvise adgang til væsentlige dele af EU's indre marked, som netop er sket længe før, der har været udsigt til et egentligt ukrainsk EU-medlemskab. Den gradvise EU-integrationsproces er derfor allerede i gang, men det har ikke været uden konsekvenser. F.eks. har den øgede ukrainske korneksport til EU skabt stor utilfredshed blandt europæiske kornproducenter og medført nye kvantitative handelsbegrænsninger.^[7] Trods de negative effekter peger flere analyser på, at der

nu som led i optagelsesforhandlingerne er behov for at udvide Ukraines adgang til det indre marked ift. det, der er muligt inden for de eksisterende associerings- og handelsaftaler.[8]

Også Moldova har en omfattende handelsaftale med EU, som også indeholder bestemmelser om adgang til dele af EU's indre marked, der kan udvides i takt med, at Moldova opfylder kriterierne på de respektive områder.[9]

Hvad angår landene på Vestbalkan har EU vedtaget en såkaldt "Reform and Growth Facility", der giver mulighed for at finansiere landenes tilpasning og adgang til centrale områder af EU's indre marked. Aftalen fastlægger blandt andet følgende mål: *Enhancing economic integration with the European Union's single market, subject to the Western Balkans aligning with single market rules and opening the relevant sectors and areas to all their neighbours at the same time, in line with the Common Regional Market.*[10]

Mere specifikt peger aftalen på følgende prioritetsområder: fri bevægelighed for varer, serviceydelser og arbejdskraft, Euro-markedets betalingsområde, transport, energi-samarbejde, digitalt samarbejde, samt sikre industrielle forsyningskæder. Der er således allerede med vedtagelsen af reform- og vækstfaciliteten skabt gode forudsætninger for, at ansøgerlandene på Vestbalkan kan få gevinst af EU's indre marked, længe før de bliver fuldgældige medlemmer.

På baggrund af disse eksempler er det rimeligt at konkludere, at EU reelt har accepteret en gradvis optagelsesproces, idet flere ansøgerlande allerede nu har adgang til centrale dele af det indre marked.

2. Økonomisk støtte til optagelsesprocessen

EU's massive økonomiske bistand til Ukraine går til flere formål, dog primært til finansiering af krigsindsatsen. Bistanden går dog også til generel understøttelse af Ukraines samlede økonomi og til at dække nogle af de omkostninger, der er forbundet med Ukraines optagelsesproces. Den økonomiske støtte kommer fra EU's eget budget, finansielle institutioner som Den Europæiske Investeringsbank (EIB), men også direkte fra de eksisterende medlemslande. Det er Kommissionens vurdering, at EU's samlede økonomiske, militære og humanitære bistand til Ukraine siden Ruslands invasion og frem til september 2023 har beløbet sig til i alt 82,6 mia. €. Hertil kommer, at Medlemslandene den 1. februar i 2024 besluttede at bevilge 50 mia. € til den nye "Ukraine Facility". EIB har ydet støtte til Ukraine i størrelsesordenen

2 mia. € siden Ruslands invasion af landet.[\[11\]](#) Det er dog vanskeligt at opgøre, hvor meget støtte der specifikt er gået til Ukraines arbejde ifm. EU-optagelsesprocessen.
[\[12\]](#)

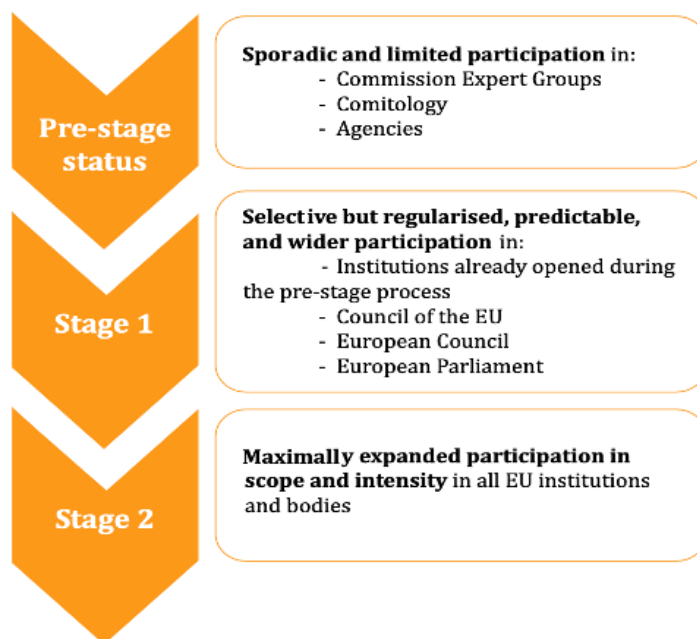
På Vestbalkan har ansøgerlandene også udsigt til øget økonomisk støtte, da den førnævnte reform- og vækstfacilitet beløber sig på 6 mia. € og indebærer en udbetaling 2 gange årligt baseret på ansøgerlandenes konkrete fremskridt. Faciliteten er dog så ny, at det på nuværende tidspunkt er vanskeligt at vurdere, hvorvidt den vil have en positiv effekt på fremskyndelsen af landenes optagelse i EU.[\[13\]](#)

Moldovas regering håber på, at landet kan opnå EU-medlemskab allerede i 2030. Dog kan flere udfordringer fremhæves, herunder særligt landets begrænsede administrative kapacitet, der kan stå i vejen for at opnå hurtige fremskridt. Der er imidlertid ikke afsat nævneværdige EU-midler til at understøtte Moldovas optagelsesproces, som det ellers er tilfældet for Vestbalkan og Ukraine.[\[14\]](#)

3. Deltagelse i arbejdet i EU's institutioner

Flere europæiske tænketanke peger på vigtigheden af at motivere ansøgerlande til at levere fremskridt i optagelsesprocessen ved at belønne dem med gradvis deltagelse i arbejdet i EU's institutioner – dog kun i det omfang det er muligt inden for de gældende traktater.[\[15\]](#) [\[16\]](#) Konkret peges der på muligheden for at deltage i møder i diverse arbejdsgrupper såvel som i Rådsmøder. En fællesrapport udgivet af tænketankene Centre for European Policy Studies (CEPS) og European Policy Centre (EPC) skitserer med nedenstående model en trinvis styrkelse af deltagelsen i EU's institutioner og organer, der øges i takt med, at ansøgerlandet leverer fremskridt i optagelsesprocessen.[\[17\]](#) Her går den institutionelle inklusionen fra observatørstatus til deltagelse i afstemninger på udvalgte områder.

Illustration 3. Candidates' participation in the work of EU institutions in the pre-accession stages



Er ansøgerlandenes institutionelle inklusion mulig og hensigtsmæssig?

Indtil nu er der ikke åbnet op for, at repræsentanter fra ansøgerlande kan deltage i arbejdet EU's centrale organer som Rådet, Kommissionen og Europa-Parlamentet, og der er derfor ingen erfaringer – hverken positive eller negative – at hente derfra. En undtagelse er dog Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU), som er et rådgivende EU-organ, der obligatorisk skal høres på de områder, der er fastsat i traktaten. På formanden Oliver Røpkes initiativ blev det den 15. februar 2024 besluttet at åbne dørene for NGO'er fra EU-kandidatlande, som dermed fik mulighed for at deltage i udvalgets møder. Albaniens præsident, Edi Rama, opfordrede straks andre EU-institutioner til at følge trop.[\[18\]](#)

Det kan dog blive svært, da de nuværende regler for Rådet, Kommissionen og Europa-Parlament ikke tillader deltagelse af repræsentanter fra andre lande end fuldgældige EU-medlemmer. Dertil kommer spørgsmålet om, hvorvidt man risikerer, at kandidatlandenes deltagelse i EU's institutionelle arbejde bliver for tidskrævende, idet der er massivt behov for arbejdskraften hjemme i hovedstæderne, hvor den egentlige optagelsesproces finder sted. Skal kandidatlandene gradvist inkluderes i det institutionelle arbejde, bør det derfor begrænses til udvalgte rådsmøder.

Det bør dog bemærkes, at deltagelsen i arbejdet i EU's institutioner ikke forventes at have nær samme motiverende effekt som adgangen til dele af det indre marked og øget finansiering. Her er processen allerede i fuld gang, og vi vil snart have flere konkrete erfaringer at bygge videre på. Det er derfor disse to løftestænger, som skal anvendes og udbygges.

Sanktioner mod ansøgerlande og begrænsninger for nye medlemslande

Udover forslag, der skal motivere ansøgerlandene til at accelerere deres optagelsesproces, peger flere analyser også på behovet for at sanktionere de lande, der stagnerer eller ligefrem bevæger sig i den modsatte retning. Sanktionerne indbefatter bl.a. at reducere den økonomiske støtte eller begrænse et ansøgerlands adgang til det indre marked. Et andet forslag går på at indføre en tidsbegrænset periode, hvor nytiltrådte EU-medlemmers adgang til det indre marked, herunder fri bevægelighed for arbejdskraft, kan begrænses, hvis det skaber markante problemer for de eksisterende medlemslande.

Mere grundlæggende forslås det, at nye medlemslande overvåges for at sikre deres overholdelse af EU's retsstatsprincipper, og at det samtidig bliver muligt at indføre sanktioner tidligt i tilfælde af eventuelle overtrædelser.

Desuden går et forslag på, at nye medlemslande i en periode på f.eks. 10 år efter tiltrædelsen ikke har mulighed for at afgive en negativ stemme i afstemninger, der kræver enstemmighed. Begrundelsen er, at det vil mindske risikoen for, at et enkelt medlemsland kort efter sin optagelse blokerer for centrale beslutninger.^[19] Det er dog endnu ikke til at vide, hvorvidt anvendelsen af både stok og gulerod reelt kan bidrage til at fremme kandidatlandenes optagelsesproces, og om der opstår et behov (og mulighed) for at udbygge den eksisterende model.

Sammenfatning:

- Hvad angår de to vigtigste accelerations-redskaber – adgang til dele af EU's indre marked og økonomisk støtte – ser vi allerede konturerne af gradvist EU-medlemskab, som bl.a. eksemplificeres ved Ukraines associerings- og handelsaftale samt den nye reform- og vækstfacilitet for Vestbalkan.

- Det ser dog mere sløjt ud, når det kommer til kandidatlandenes deltagelse i det institutionelle arbejde. Her er det også mere usikkert, hvorvidt en gradvis inklusion i EU's organer og institutioner reelt vil styrke motivationen og tilmed sikre effektiviteten, og det er samtidig tvivlsomt, hvorvidt EU overhovedet vil tage stilling til anvendeligheden af en sådan inklusion. Begrænset deltagelse som observatør til udvalgte rådsmøder kunne dog være en mulighed.
- Nu må Kommissionen og EU-landene løbende følge optagelsesforhandlingerne og om nødvendigt tage yderligere initiativer i brug for at styrke ansøgerlandenes motivation og forudsætninger for at leve op til kriterierne for fuldt EU-medlemskab.

- [1][https://www.auswaertiges-
amt.de/blob/2617322/4d0e0010ffcd8c0079e21329bbbb3332/230919-rfaa-deu-fra-
bericht-data.pdf](https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2617322/4d0e0010ffcd8c0079e21329bbbb3332/230919-rfaa-deu-fra-bericht-data.pdf)
- [2]<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/168/the-western-balkans>
- [3]<https://www.eu.dk/da/leksikon/Koebenhavnskriterierne>
- [4][https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/steps-
towards-joining_en?prefLang=da](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/steps-towards-joining_en?prefLang=da)
- [5][https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-
policy/glossary/chapters-acquis-negotiating-chapters_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/chapters-acquis-negotiating-chapters_en)
- [6]<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0057>
- [7]https://www.epc.eu/content/PDF/2022/Ukraine_DP.pdf
- [8][https://ecfr.eu/publication/partnership-for-enlargement-a-new-way-to-integrate-
ukraine-and-the-eus-eastern-neighbourhood/](https://ecfr.eu/publication/partnership-for-enlargement-a-new-way-to-integrate-ukraine-and-the-eus-eastern-neighbourhood/)
- [9][https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-
region/countries-and-regions/moldova_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/moldova_en)
- [10][https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/new-
growth-plan-western-balkans_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/new-growth-plan-western-balkans_en)
- [11][https://www.eib.org/en/projects/topics/eib-solidarity-ukraine.htm?
sortColumn=StartDate&sortDir=desc&pageNumber=0&itemPerPage=10&pageable=true&lang
solidarity&ortags=true](https://www.eib.org/en/projects/topics/eib-solidarity-ukraine.htm?sortColumn=StartDate&sortDir=desc&pageNumber=0&itemPerPage=10&pageable=true&language=solidarity&ortags=true)
- [12]<https://www.chathamhouse.org/2024/02/eu-support-ukraine-back-track>
- [13]<https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-2023-enlargement-package/>
- [14]<https://www.gmfus.org/news/moldova-embarks-steep-path-eu-membership>
- [15][https://www.ceps.eu/ceps-publications/template-2-0-for-staged-accession-to-the-
eu/](https://www.ceps.eu/ceps-publications/template-2-0-for-staged-accession-to-the-eu/)
- [16][https://ecfr.eu/publication/catch-27-the-contradictory-thinking-about-
enlargement-in-the-eu/](https://ecfr.eu/publication/catch-27-the-contradictory-thinking-about-enlargement-in-the-eu/)
- [17][https://www.ceps.eu/ceps-publications/template-2-0-for-staged-accession-to-the-
eu/](https://www.ceps.eu/ceps-publications/template-2-0-for-staged-accession-to-the-eu/)
- [18][https://www.euractiv.com/section/enlargement-
neighbourhood/interview/candidate-countries-must-sync-and-blend-with-the-eu-
argues-eescs-dimitris-dimitriadis/](https://www.euractiv.com/section/enlargement-neighbourhood/interview/candidate-countries-must-sync-and-blend-with-the-eu-argues-eescs-dimitris-dimitriadis/)
- [19][https://www.ceps.eu/ceps-publications/template-2-0-for-staged-accession-to-the-
eu/](https://www.ceps.eu/ceps-publications/template-2-0-for-staged-accession-to-the-eu/)