



UDENRIGSMINISTERIET

Folketingets Europaudvalg

Dato

5. februar 2025

Bilag

Sag

25/05948

Enhed

EUNABO

## EUU alm. del – svar på spørgsmål 45 fra Christian Friis Bach stillet den 8. januar 2025 til europaministeren

### Spørgsmål

Vil ministeren redegøre for andre muligheder eller modeller for en EU-udvidelsesproces, end Europa-Kommissionens formelle, som eksempelvis - men ikke udelukkende - foreslået af Centre for European Policy Studies om EU-optagelse i etaper (staged accesssion), Jacques Delors Institutes forslag til en revitaliseret proces, og præsident Macrons forslag om indslusning via det europæiske politiske fællesskab (EPC) m.fl.? Ministeren bedes endvidere redegøre for fordele og ulemper ved de forskellige modeller, hvorvidt de allerede finder anvendelse i optagelsesprocessen, og for både regeringens og EU-kandidatlandenes holdning hertil.

### Svar

I februar 2020 offentliggjorde Europa-Kommissionen en meddelelse om en ny metode for udvidelsen<sup>1</sup>. Formålet var at styrke udvidelsesprocessen, herunder ved at øge processens troværdighed og tilliden mellem kandidatlande og EU. I meddelelsen lægger Kommissionen op til at arbejde for en "accelereret integration" og indfasning til EU's politikområder, det indre marked og EU's programmer gennem en "gradvis integration" af kandidatlandene. Det Europæiske Råd vedtog i hhv. juni 2022 og i december 2023 konklusioner om bl.a. gradvis integration:

- *På grundlag af den reviderede metode opfordrer Det Europæiske Råd Kommissionen, den højtstående repræsentant og Rådet til allerede under selve udvidelsesprocessen at fremme den gradvise integration mellem Den*

<sup>1</sup> KOM(2020) 57 final. Den nye metode er bl.a. blevet beskrevet i Folketingets Europaudvalgs EU-note nr. E8: "EU-note om EU-udvidelse"

*Europæiske Union og regionen yderligere på en reversibel og meritbaseret måde (juni 2022).*

- *Det Europæiske Råd er fortsat fast besluttet på at fremme den gradvise integration mellem Den Europæiske Union og regionen under selve udvidelsesprocessen på en reversibel og meritbaseret måde. (december 2023)*

Selv om konceptet om gradvis integration er relativt nyt, har man gennem længere tid fra EU's side søgt at knytte ansøger- og kandidatlande tættere til sig. Det Østlige Partnerskab, stabiliserings- og associeringsaftaler og dybe og omfattende frihandelsaftaler er alle eksempler herpå. Hertil kommer en række sektorspecifikke aftaler såsom Det Fælles Europæiske Luftfartsområde, der gradvist skal integrere Vestbalkan-landene i EU's indre marked for luftfart, Energifællesskabet (fra 2006), der har til formål at udvide EU's energimarkedsregler til landene på Vestbalkan og Transportfællesskabet (2019), der skal udbrede EU's transportmarkedsregler til regionen mhp. udviklingen af et transportnetværk mellem EU og Vestbalkan. Foruden Vestbalkan deltager også Moldova (siden 2010), Ukraine (siden 2011) og Georgien (siden 2017) i energifællesskabet. Transportfællesskabets ministerkomité besluttede i 2022, at man mere systematisk ville involvere Ukraine, Moldova og Georgien i dets arbejde. Også visumliberaliseringsdialoger har været blandt de faste initiativer. Disse dialoger har ført til egentlige aftaler om visumfrihed med både landene på Vestbalkan og Ukraine, Moldova og Georgien.

Der er også tiltag i retning af at øge kandidatlandenes repræsentation og deltagelse i EU-strukturer, som f.eks. inddragelse som "samarbejdslande" i visse EU-agenturers arbejde, deltagelse i dele af Det Økonomiske og Sociale Udvalgs (ØSUs) arbejde som "enlargement candidate members", invitationer til uformelle møder i Rådet mv. Hertil kommer deltagelse i EU's programmer, hvor f.eks. alle seks lande på Vestbalkan deltager i EU-forskningsprogrammet Horisont Europa, mens Serbien og Nordmakedonien også deltager i uddannelsesprogrammet Erasmus+ på lige fod med EU-landene og enkelte andre tredjelande (Island, Liechtenstein, Norge og Tyrkiet). Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kosovo og Montenegro er partnerlande under Erasmus+ og kan således deltage i udvalgte dele af programmet. EU's traktatgrundlag sætter dog naturlige grænser for, hvor langt denne integration kan gå.

Integration af ansøger- og kandidatlandene i det indre marked fylder meget inden for rammen af stabiliserings- og associeringsaftaler og inden for den dybe og omfattende frihandelsaftale med Ukraine. Konkret indebærer dette, at landene, tidligere end udvidelsesprocessen ellers tilsiger det, tilpasser deres lovgivning til EU-lovgivningen på baggrund af konkrete aftaler herom. Det kan f.eks. være tilpasning af toldsatser eller ens regler for kapitalens frie bevægelighed.

Det bliver af og til fremhævet, at Det Europæiske Politiske Fællesskab (EPC) kunne spille en rolle i gradvis integration. Det blev dog understreget af Frankrigs præsident Emmanuel Macron i forbindelse med præsentationen af idéen om EPC, at formålet med formatet er at bringe ligesindede europæiske lande sammen om at løse fælles udfordringer, som ligger uden for rammen af EU. Præsident Macron

lagde også vægt på, at deltagelse ikke ville foregribe fremtidigt medlemskab af EU, og at EPC ikke skulle være lukket for dem, der havde forladt EU. Det samme blev understreget af Det Europæiske Råd i juni 2022, hvor der ift. EPC var enighed om, at: *"En sådan ramme vil ikke erstatte eksisterende EU-politikker og -instrumenter, navnlig udvidelsen, og vil fuldt ud respektere Den Europæiske Unions beslutningsautonomi."*

Flere tænketanke, herunder Centre for European Policy Studies (CEPS) og Jacques Delors Institut (JDI), har ladet sig inspirere af konceptet om gradvis integration til at lancere diverse forslag, der er tænkt som alternative modeller for, hvordan udvidelsesprocessen kan forløbe, og som også indeholder forslag til, hvordan man løbende kan involvere kandidatlandene i EU's beslutningsprocesser.

Tænketanken Centre for European Policy Studies (CEPS) har i 2021 foreslået et koncept om "staged accession" (faseopdelt tiltrædelse), der foreslår at reformere EU's udvidelsespolitik for at indføre en faseopdelt tiltrædelsesproces for kandidatlande, der søger medlemskab. En revideret version af forslaget blev offentliggjort i august 2023. I modellen foreslås en firetrinnsproces, der begynder med før-tiltrædelsesstadier (trin 1 og trin 2), en status som "nyt medlemsland" (trin 3) og kulminerer med fuldt medlemskab (trin 4). En af de største forskelle mellem modellen fra CEPS og den nuværende model for udvidelse er, at kandidatlande – i takt med, at deres tilpasning til EU's lovgivning øges – kan deltage i EU's institutionelle strukturer. På trin 1 og 2 indebærer det bl.a. at blive inviteret til at deltage i Kommissionens ekspert- og komitologigrupper. På trin 3 kan kandidatlandet deltage i forhandlinger og stemme i sager, der kræver simpelt og kvalificeret flertal, men ikke stemme i sager, der kræver enstemmighed.

Tænketanken Jacques Delors Institut (JDI) bygger videre på ovenstående model ved at indføre et koncept om "associerede medlemsstater", der finder anvendelse mellem trin 2 og trin 3 i modellen fra CEPS. For at kunne blive associeret medlemsstat skal et kandidatland respektere de grundlæggende rettigheder samt være tilstrækkeligt tilpasset til EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. En "associeret medlemsstat" vil efter denne model have mulighed for – på de områder, hvor den er fuldt tilpasset EU's lovgivning og i samarbejde med Europa Kommissionen – at udvælge politikområder (f.eks. samhørighedspolitikken) hvor den associerede medlemsstat ønsker at deltage på lige fod med fuldgyldige medlemmer af EU. Dette inkluderer det forberedende arbejde i Rådet, herunder arbejdsgrupper og COREPER. Dog vil den "associerede medlemsstat" ikke have stemmerettigheder, hvis der skal stemmes om sagen i Rådet. Denne mulighed for tilknytning kan trækkes tilbage, såfremt der sker tilbageskridt i kandidatlandet indenfor f.eks. de grundlæggende områder.

Fælles for de to ovenstående modeller fra CEPS og JDI er, at de ikke har mødt opbakning blandt de nuværende kandidatlande. Flere af kandidatlandene har givet udtryk for, at de ser de forskellige modeller for faseopdelt tiltrædelse som tilbud om "B-medlemskab", der potentielt blot vil skabe yderligere trin på vejen mod deres fulde medlemskab af EU. Der er grundet dels den stærke modstand blandt kandidatlandene mod koncepter, der indebærer en form for faseopdeling af

tiltrædelsesprocessen, dels de helt grundlæggende og åbenlyse udfordringer ift. EU's eksisterende traktatgrundlag ikke fra EU's side planer om at foreslå noget sådant.

Regeringen støtter tiltag, der kan styrke EU's engagement i ansøger- og kandidatlandene og knytte disse lande tættere på EU forud for egentligt medlemskab. Regeringen støtter derfor forslag til operationalisering af konceptet om gradvis integration, herunder Kommissionens vækstplaner for Vestbalkan og snart også Moldova samt disse planers dertilhørende finansieringsinstrumenter. Det er vigtigt, at initiativer om gradvis integration baserer sig på konditionalitet i forhold til iværksættelse af reformer og efterlevelse af EU's grundlæggende værdier.

Med venlig hilsen

Marie Bjerre