



Meddelande om reformer och politisk översyn inför utvidgningen

2023/24:FPM54

Statsrådsberedningen

2024-04-24

Dokumentbeteckning

COM(2024) 146

Meddelande om reformer och politisk översyn inför utvidgningen

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 20 mars ett meddelande som i huvudsak utgör en inventering av frågor som behöver belysas närmare inför och i samband med en utvidgning. Det rör dels olika aspekter av politiska och institutionella reformer för att säkerställa unionens funktionssätt och skydd av grundläggande värden, dels hur vissa fördelar och skyldigheter som följer av EU-medlemskapet kan tidigareläggas, allmänt benämnt som gradvis integration. Meddelandets utgångspunkt är en utvidgning vars omfattning och tidsperspektiv inte specificeras. Det söker identifiera konsekvenser av ett större EU på fyra huvudområden: värden, politik, budget och styrning. Meddelandet är främst en inventering av faktorer som behöver beaktas men innehåller även vissa slutsatser om vad kommissionen bedömer som nödvändigt.

Regeringen välkomnar kommissionens meddelande om reformer och politisk översyn inför utvidgningen. Meddelandet identifierar en rad viktiga frågor som kräver vidare analys inför en kommande utvidgning liksom förslag på gradvis integration av kandidatländerna under utvidgningsprocessen men innan medlemskap uppnås.

EU:s utvidgning är en geostrategisk investering i fred, demokrati, säkerhet, stabilitet och välbefinnande. Därav följer en beredskap att fatta de beslut som är nödvändiga för att EU ska vara redo för utvidgning, liksom de beslut som krävs för att genomföra själva utvidgning. EU:s interna reformprocess befinner sig i en inledande fas och kan förväntas löpa under ett antal år framöver. Regeringen ser positivt på att kommissionen kommer att göra en

rad politiska översyner inför en utvidgning. Dessa översyner kommer att utgöra viktiga inspel i denna process och kan förväntas bidra till att tydliggöra vilka förändringar som är nödvändiga. Detta arbete bidrar till trovärdigheten i utvidgningsprocessen.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har givit utvidgningen förnyad aktualitet och plats högt upp på den politiska dagordningen. För att en utvidgning ska kunna ske med bibehållen besluts- och problemlösningsförmåga behöver EU överväga vilka anpassningar som kan vara nödvändiga. Som ett led i dessa överväganden aviserade kommissionens ordförande von der Leyen vid sitt årliga anförande om tillståndet i Unionen i september 2023 att kommissionen avsåg granska alla politikområden inför utvidgningen för att se hur varje område kan behöva anpassas till en större union. Meddelandet om reformer och politisk översyn inför utvidgningen är ett första steg i denna granskning och kommissionens bidrag till den färdplan för det framtida arbetet med utvidgning och reformer som ska antas av EU:s stats- och regeringschefer till sommaren 2024.

Europeiska rådet konstaterar i sina slutsatser från december 2023 att en framgångsrik europeisk integration förutsätter att unionens politik är anpassad till framtiden och finansieras på ett hållbart sätt, att den grundas på unionens grundläggande värden och att EU:s institutioner fortsätter att fungera på ett effektivt sätt. Det har även slagits fast att både de blivande medlemsstaterna och EU måste vara redo vid tidpunkten för anslutningen och att de båda processerna bör föras framåt parallellt. Därtill ska Europeiska rådet anta en färdplan för det framtida arbetet till sommaren 2024.

Parallellt har Europeiska unionens råd fört diskussioner sedan sommaren 2023 för att identifiera vilka anpassningar och förändringar som behöver göras av EU:s institutioner, budget och politikområden.

Hittillsvarande diskussioner har präglats av att det råder stor osäkerhet kring exakt hur behoven av anpassningar ser ut. Analyser har i många fall saknats och slutsatser är avhängiga av vilka intressen som prioriteras och i vilken konfiguration utvidgningen sker.

Utöver de diskussioner som förts om behovet av interna reformer har även frågor kopplade till utvidgningsmetodik aktualiserats. Den reviderade utvidgningsmetoden från 2020 erbjuder kandidatländer och potentiella kandidatländer ökade möjligheter till en gradvis integration före en anslutning till unionen. Den reviderade metodologin innehåller också tydligare konditionalitet och konceptet reversibilitet. Om ett land gör reformframsteg ska det stegvis få ta del av EU:s program, marknad och finansiella stöd. Om reformarbetet i landet däremot går bakåt ska EU kunna

fatta beslut om att suspendera förhandlingar, återöppna preliminärt stängda kapitel och dra tillbaka förmåner som har beviljats.

2023/24:FPM54

1.2 Förslagets innehåll

Meddelandet tar som utgångspunkt en framtida utvidgning vars omfattning eller tidsperspektiv inte specificeras och söker identifiera konsekvenser av ett större EU på fyra huvudområden: värden, politik, budget, och styrning. Meddelandet är främst en inventering av faktorer som behöver beaktas men innehåller även vissa slutsatser om vad kommissionen bedömer som nödvändigt.

1.2.1 Värden

Det framhålls i meddelandet att det förblir centralt att EU skyddar de grundläggande värden och de demokratiska principer som unionen vilar på, både för befintliga och för nya medlemmar. Av de värden som slås fast i Fördraget om Europeiska unionen (FEU) artikel 2 betonas vikten av rättsstatsprincipen.

Även Köpenhamnskriterierna, som är de grundläggande krav för att kunna ansluta sig till EU, framhålls. Av kriterierna nämns särskilt fungerande demokratiska institutioner, skyddet av de grundläggande rättigheterna och rättsstatsprincipen.

Därtill konstateras att EU infört särskilda verktyg för att säkerställa att rättsstatsprincipen respekteras i hela EU samt att de årliga rättsstatsrapporterna framöver även kommer att omfatta de kandidatländer som kommit längst i sina respektive anslutningsförhandlingar. Framöver kommer man inom EU att behöva diskutera hur de verktyg som används för att säkerställa att rättsstatens principer respekteras kan stärkas ytterligare.

1.2.2 Politik

Den inre marknaden framhålls som en av EU:s viktigaste landvinningar och en utvidgad union kommer att skapa ytterligare möjligheter och välbstånd men samtidigt konstateras att en större union innebär utmaningar och konsekvenser som bör övervakas och hanteras.

Inremarknadsregelverket beskrivs som en heltäckande uppsättning rättigheter och skyldigheter vilket reser frågan hur det är förenligt med ett gradvist tillträde till den inre marknaden före anslutningen – hur ska rättigheter och skyldigheter tillämpas i EU:s och kandidatländernas rättsordningar? I meddelandet lyfts olika avtal och instrument fram, som innehåller exempel på verktyg och förfaranden vilka kan användas för att fylla begreppet gradvis integration med innehåll. Det understryks att det krävs ett enhetligt och effektivt genomförande och verkställande av alla relevanta EU-regler. Det senare ställer krav på den offentliga förvaltningens kvalitet och kapacitet.

Meddelandet går därefter igenom fem breda politikområden utifrån (i) fördelar och utmaningar (ii) överväganden inför kommande politiska översyner och (iii) gradvis integration.

1.2.2.1 Förbättrad konnektivitet

I meddelandet framhålls att en utvidgad union kommer att resa krav på nya sammanlänkningsvägar bland annat genom nya transport- och handelsrutter, energinfrastruktur, samt digital infrastruktur och cybersäkerhet. Bland de aspekter som bör belysas vidare i kommande analyser nämns strategiska partnerskap, stöd till investeringar för att påskynda sammanlänkningen av transport- och energisystem, och hur den administrativa kapaciteten kan stärkas.

Gällande gradvis integration på området lyfter meddelandet fram investeringsramen för västra Balkan som ökar stödet till bland annat transport-, energi-, och miljöinfrastruktur. Därtill framhålls arbetet inom energigemenskapen och utvidgningen av det transeuropeiska energinätet jämfört med det transeuropeiska transportnätet, solidaritetskorridorer och ett förstärkt tullsamarbete. Dessutom nämns det strategiska partnerskapet mellan EU och Ukraina om kritiska råvaror som ett samarbete som skulle kunna tjäna som exempel.

1.2.2.2 Bevara klimat- och miljöåtaganden

En omedelbar effekt av en utvidgning är att unionens klimat- och miljöåtaganden kommer att omfatta fler stater vilket bidrar till att nå de mål som ställts upp. Samtidigt medför den ambitiösa gröna agendan utmaningar eftersom både förorenande industrier och vatten- och avfallshanteringsinfrastruktur kommer behöva moderniseras och beroendet av kol för elproduktion minska. EU:s utsläppshandelssystem framhålls som ett kraftfullt verktyg som kan bidra till att fasa ut fossila bränslen.

De analyser som kommissionen anser behövs inför utvidgningen rör bland annat hur man bäst kan stödja utvidgningsländernas anpassning till EU:s klimat- och miljöpolitik och huruvida de behöver särskilda ekonomiska stöd. Därtill flaggas det i meddelandet för att de politiska översynerna skulle kunna utreda vilka privata och offentliga investeringar som är nödvändiga för att utveckla potentialen för exempelvis förnybar energi eller den gröna omställningen.

Gällande gradvis integration på miljö- och klimatområdet framhålls att västra Balkan, Georgien, Moldavien och Ukraina genom energigemenskapen har antagit bindande energi och klimatmål för 2023 som är anpassade till EU:s ambitioner. Därtill listas ett antal initiativ, däribland gröna investeringar genom den gröna agendan för västra Balkan, investeringsplaner för västra Balkan och det östliga partnerskapet, Ukrainafaciliteten och den nya

tillväxtplanen för västra Balkan. Det pågår även ett arbete med att utveckla koldioxidprissättning för anslutningsländerna.

2023/24:FPM54

1.2.2.3 Livsmedelssektorn

Att stödja en hållbar och konkurrenskraftig jordbruksbaserad livsmedelsproduktionsmodell genom den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) framhålls som en av de viktigaste utmaningarna med den framtida utvidgningen. GJP:s mål bedöms fortsatt relevanta i en utvidgad union. Det konstateras att Ukrainas integrering kommer att bidra till en tryggad livsmedelsförsörjning inom EU och stärka EU:s ställning i den globala handeln med jordbruksprodukter. De långsiktiga effekterna av en utvidgning på jordbrukssektorn kommer att behöva analyseras grundligt och det bedöms som avgörande att säkerställa lika villkor för sektorn i nuvarande och framtida medlemsstater.

De kommande politiska översynerna kommer bland annat att analysera kandidatländernas förmåga att tillämpa EU-lagstiftningen på jordbruksområdet liksom regelverken rörande livsmedelssäkerhet, sanitära och fytosanitära åtgärder, djurhälsa och djurskydd och miljö.

Gällande gradvis integration framhålls bland annat föranslutningsstöd för landsbygdsutveckling för västra Balkan och associeringsavtalen med Georgien, Moldavien och Ukraina.

1.2.2.4 Social, ekonomisk och territoriell konvergens

Meddelandet lyfter fram de generella ekonomiska och sociala fördelar ett EU- och EMU-medlemskap medför och framhåller att en framgångsrik integration kräver ekonomisk och social konvergens och en samordning av den ekonomiska och sociala politiken mellan medlemsstaterna. Det konstateras att utvidgningen kommer att medföra betydande konsekvenser för EU:s sammahållningspolitik och att sammanhållningspolitikens mål förblir relevanta. Dock flaggas för ett behov av en omfattande reflektion kring sammanhållningspolitikens framtid. Bland de utmaningar som noteras finns bland annat den begränsade administrativa kapaciteten i kandidatländerna.

Samtidigt som en utökad tillämpning av EU:s skatteregulering bedöms klart fördelaktig menar kommissionen att kravet på enhällighet i skattefrågor kommer att göra det svårare än idag att fatta beslut i en utvidgad union. Mot den bakgrunden anser kommissionen att man bör överväga en övergång till omröstning med kvalificerad majoritet på detta område, liksom för vissa aspekter av annan EU-politik såsom delar av socialpolitiken.

Meddelandet framhåller att de politiska översynerna behöver granska hur man kan täppa till luckor i lagstiftningen och säkerställa dess genomförande på en rad områden kopplade till ekonomisk och social konvergens. Därtill

framhålls frågan om fri rörlighet och hur social dumpning respektive kompetensflykt och avfolkning kan motverkas.

2023/24:FPM54

Gällande gradvis integration framhålls kandidatländernas versioner av den europeiska planeringsterminen, där länderna lämnar in reformprogram för att öka konkurrenskraften och förbättra förutsättningarna för tillväxt och sysselsättning. Även den nya tillväxtfaciliteten för västra Balkan och Ukrainaplanen bedöms användbara i detta sammanhang, liksom föranslutningsstödet och olika makroregionala strategier.

1.2.2.5 Säkerhet, migration, gränser

Kommissionen konstaterar att utvidgningen kan komma att medföra en ökad mångfald av utrikespolitiska intressen och vikten av att olösta bilaterala tvister inte får leda till nya blockeringar. Vidare konstateras att nya medlemsstaters yttre gränser också blir EU:s yttre gräns vilket medför nya utmaningar. Meddelandet betonar därav vikten av gemensamma åtgärder för att stärka den inre säkerheten i en utvidgad union, inbegripet åtgärder för att bekämpa terrorism, organiserad brottslighet och korruption, och säkerställande av en robust och effektiv gränsförvaltning i enlighet med Schengenregelverket. På migrationsområdet kommer utvidgningen innebära migrations- och asylpakten kommer att täcka in ett större område.

De politiska översynerna bör undersöka unionens trovärdighet och förmåga att agera externt, något som framhålls som avgörande för ett effektivt beslutsfattande. I en union med över 30 medlemsstater bedöms det föreligga en risk för att nuvarande system är för långsamt, för reaktivt och för defensivt och kommissionen förespråkar att övergå till omröstning med kvalificerad majoritet inom ramen för gällande fördrag och lyfter fram artikel 31.1 i EUF om konstruktiv röstnedläggning.

Gällande gradvis integration framhåller meddelandet att kandidatländerna tydligt måste anamma och främja EU:s värden och att en anpassning till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är en viktig signal. Därtill betonas att utvidgningsländerna tidigt bör integreras i EU:s säkerhets- och försvarsinitiativ och det bör analyseras hur och på vilka villkor utvidgningsländerna kan delta i unionsprogram med anknytning till försvarsindustrin. Gällande yttre gränser betonas samarbeten med Eurojust, Frontex, Europol och Europeiska asylbyrån jämte modernisering och digitalisering av gräns- och tullförfaranden och anpassning till EU:s viseringspolitik.

1.2.3 Budget

De ekonomiska konsekvenserna av utvidgningen kommer att bland annat att bero på tidpunkten, dess omfattning och utfallet av anslutningsförhandlingarna och meddelandet konstaterar att utvidgningen behöver beaktas i diskussionerna inför nästkommande fleråriga budgetram.

Det betonas vidare att utvidgningen inte är det enda som sätter press på den framtida långtidsbudgeten och att det föreligger ett oundvikligt behov av en moderniserad, enklare och mer flexibel EU-budget för att hantera föreliggande och kommande utmaningar. I samband med utvidgningen ges ett gott tillfälle att se över den ekonomiska hållbarheten och moderniseringen av alla viktiga utgiftsområden och att reformera systemet för egna medel. Det konstateras även att utvidgningsländerna kommer att kunna dra nytta av en bred uppsättning finansieringsmöjligheter och att det föreligger ett behov av att utreda hur olika föranslutningsverktyg kan finjusteras.

1.2.4 Styrning

Kommissionen har tidigare uttryckt stöd för fördragsändringar ”om det krävs och i den utsträckning det behövs” men framhåller i meddelandet att EU:s styrning snabbt kan förbättras inom fördragets ramar. Det konstateras att det kommer att bli svårare att nå enhällighet i en större union och meddelandet hänvisar till tidigare förslag från KOM att aktivera övergångsklausuler för att gå över till beslutsfattande med kvalificerad majoritet på en rad områden. För att medlemsstater inte ska bli isolerade i frågor av avgörande strategiskt nationellt intresse kan övergångsklausuler kombineras med åtgärder som tillgodoser dessa.

Därutöver diskuteras det i meddelandet om differentierad integration och integration i olika hastigheter och understryker att denna typ av flexibel integration enbart fungerar så länge den centrala politiken, och grundläggande principer och värden förblir gemensamma.

Gällande EU-institutionernas sammansättning konstateras att det finns bestämmelser i nuvarande fördrag som möjliggör att ha ett mindre antal kommissionärer än antal medlemsstater.

Avslutningsvis aviseras att den fördjupade politiska översynen kommer att genomföras i början av 2025.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Kommissionens meddelande har i sig inga effekter på svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens meddelande har i sig inga budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens meddelande om reformer och politisk översyn inför utvidgningen. Det är en användbar genomgång som identifierar

en rad viktiga frågor som kräver vidare analys, liksom förslag på gradvis integration av kandidatländerna under utvidgningsprocessen men innan medlemskap uppnås.

EU:s utvidgning är en geostrategisk investering i fred, demokrati, säkerhet, stabilitet och välbefinnande. Därav följer en beredskap att fatta de beslut som är nödvändiga för att EU ska vara redo för utvidgning, liksom de beslut som krävs för att genomföra själva utvidgningen. EU:s interna reformprocess befinner sig i en inledande fas och kan förväntas löpa under ett antal år framöver. Regeringen ser positivt på att kommissionen kommer att göra en rad politiska översyner med anledning av utvidgningen. Dessa kommer att utgöra viktiga inspel i denna process och väntas tydliggöra vilka förändringar som är nödvändiga. Detta arbete bidrar till trovärdigheten i utvidgningsprocessen.

Regeringen bedömer avseende anpassningar av EU:s institutionella system att nödvändiga sådana kan och bör genomföras utan fördragsändringar. I enlighet med fastlagda ståndpunkter bör Sverige vara öppet för att övergå till kvalificerad majoritet inom delar av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken gällande beslut om EU-ståndpunkter om mänskliga rättigheter i internationella fora, beslut om sanktioner och beslut om civila insatser. Vissa beslutsprocesser kommer att behöva anpassas för att unionen ska fungera effektivt med fler medlemmar än idag. Generellt förblir utgångspunkten att det finns goda skäl till att enhällighet gäller där det gäller idag, som exempelvis på skatteområdet. Vidare menar regeringen att ordningen med en kommissionär per land ska bibehållas.

Gällande fördjupad och flexibel integration anser regeringen å ena sidan att det är positivt att fördraget möjliggör fördjupat samarbete mellan en grupp medlemsstater i de fall medlemsstaternas vilja eller förmåga skiljer sig åt. Samtidigt instämmer regeringen i kommissionens bedömning att detta enbart fungerar så länge den centrala politiken och EU:s grundläggande principer och värden förblir gemensamma. Två av EU:s definierande och främsta styrkor är förmågan att fatta bindande gemensamma beslut och möjligheten att kombinera olika politikområden till en kraftfull, sammanhållen politisk inriktning.

Regeringen har en positiv grundsyn till diskussionen om gradvis integration av kandidatländerna under anslutningsprocessens gång. Utgångspunkten bör vara att inlemma kandidatländerna i dialog och samarbetsprocesser som förbereder dem för medlemskap samt att erbjuda incitament för faktiska reformframsteg. Det är naturligt att en sådan process kan avse inre marknaden och beskrivas som en gradvis anslutning, förutsatt att de rättsliga implikationerna är klara och att den inre marknadens integritet och funktionssätt bevaras. För regeringen är det av vikt att gradvis integration inte ska ersätta medlemskap utan vara en del av vägen mot detta.

Regeringen instämmer i kommissionens resonemang om vikten av att värna unionens grundläggande värden och demokratiska principer. Regeringen välkomnar ambitionen att stärka arbetet med att säkerställa rättsstatens principer och respekten för demokrati samt att medborgarnas fri- och rättigheter kan garanteras i samtliga medlemsländer.

Avseende budget och nästa fleråriga budgetram delar regeringen bedömningen att det oberoende av läget i fråga om utvidgningen behövs reformer och modernisering av EU:s politikområden och utgiftsprogram, som den gemensamma jordbrukspolitiken och sammanhållningspolitiken. Regeringen delar även på ett övergripande plan kommissionens bedömning att utvidgningen ytterligare förstärker detta behov. Regeringen anser att systemet för egna medel fungerar väl och ser inget omedelbart behov av att reformera systemet.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter gällande meddelandet är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter gällande meddelandet är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte gått ut på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Ej tillämpligt eftersom meddelandet inte innehåller förslag till lagstiftningsakter.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Ej tillämpligt eftersom meddelandet inte innehåller förslag till lagstiftningsakter.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

4.2 Fackuttryck/termer