

# Østudvidelsen

-

**Fred og stabilitet, økonomisk profit eller moralsk forpligtelse?**



af

Lasse Funch Jacobsen

Vejleder: Michael Herslund

Studium: Cand.ling.merc. – Engelsk / Europæiske Studier

Afleveringsdato: 5.1.2009

Copenhagen Business School

## Abstract

### The Eastern Enlargement

-

#### Peace and Stability, Economic Profit or Moral Commitment?

Enlargement has consistently been on the European Union's agenda since the community was founded in the 1950s, and should be regarded as an ongoing process instead of a series of separate events. The latest enlargement, the so-called Eastern enlargement, was completed in 2007 and it has had a pivotal impact on the EU and the rest of the world. The enlargement has given the EU a crucial economic and political role in a global context today. Before the enlargement was completed, many were concerned that it would weaken the Union, endanger its nature and threaten its achievements.

This thesis examines why the EU still completed the enlargement in spite of the above-mentioned concerns. It concentrates on proving that there were more reasons behind the Eastern enlargement than the official position expressed through peace and stability. The analysis of the thesis is backed up by specific theories that present *possible* explanations behind enlargement in the EU outlined by Lykke Friis and Neil Nugent. In this context it is examined whether or not the theories can explain the *actual* reasons behind the Eastern enlargement. The thesis also looks at which decisive factors that has made the enlargement possible and what effect it has had on the EU and the rest of the world. This includes a research determining whether or not the enlargement has granted the EU with the role of a superpower compared mainly to the United States. The final part of the thesis looks ahead and focuses on the European Union's future enlargement plans.

The results of the analysis imply that the underlying motives behind the Eastern enlargement were based on more than just peace and stability. Financial opportunities, promises and geopolitics were also decisive elements when determining why the enlargement was completed. The analysis also shows that the initiating theories used, such as Lykke Friis' *realpolitik* and Neil Nugent's *constructivist approach* provide an adequate explanation for the actual reasons behind the Eastern enlargement. Furthermore, factors such as 'article six' in the Maastricht Treaty and the Copenhagen Criteria were naturally decisive components that made the Eastern enlargement

possible, but at the same time the enlargement negotiations were characterised by a substantial asymmetric relationship between the member states and the candidate countries. Through the analysis it can also be concluded that the enlargement has created some significant internal changes in the EU today, such as a reform of the Common Agricultural Policy and a change in the decision-making process to name a few. In a global context it can be argued that the enlargement has completed the EU as a superpower, in many ways on par with the United States. Finally, the thesis concludes that Turkey, Croatia and Macedonia seems to be next in line to becoming members of the European Union, while the rest of the Balkan states are named as possible candidate countries.

## Indholdsfortegnelse

Abstract.....	2
<b>1. Forord .....</b>	<b>6</b>
<b>1.1 Emne og motivationen bag .....</b>	<b>6</b>
<b>2. Indledning .....</b>	<b>7</b>
<b>2.1 Udvidelse – en løbende proces.....</b>	<b>7</b>
<b>2.2 Problemformulering og afgrænsning .....</b>	<b>8</b>
<b>2.3 Hypotese .....</b>	<b>8</b>
<b>2.4 Struktur.....</b>	<b>9</b>
<b>2.5 Metode og kildebemærkninger .....</b>	<b>9</b>
 <b>Del I</b>	
<b>3. Den teoretiske baggrund .....</b>	<b>11</b>
<b>3.1 Fra Schuman til Lissabon – Fred og demokrati.....</b>	<b>11</b>
<b>3.2 Friis: Realpolitik og identitetspolitik.....</b>	<b>12</b>
<b>3.3 Nugent: Rationalistisk tilgang overfor en konstruktivistisk forklaring .....</b>	<b>13</b>
 <b>Del II</b>	
<b>4. Udvidelse og integration - et historisk overblik.....</b>	<b>15</b>
<b>4.1 Ingen hiver i håndbremsen.....</b>	<b>15</b>
<b>5. Før østudvidelsen .....</b>	<b>17</b>
<b>5.1 Københavnskriterierne.....</b>	<b>17</b>
<b>5.2 Pre-accession.....</b>	<b>18</b>
<b>5.3 Acquis communautaire.....</b>	<b>19</b>
<b>5.4 Selve implementeringen.....</b>	<b>20</b>
<b>5.5 Forhandlingerne – begrænset for ansøgeren.....</b>	<b>21</b>
<b>5.6 Agenda 2000 – det praktiske regelsæt for østudvidelsen .....</b>	<b>22</b>
<b>5.7 Når forhandlingerne skal afsluttes .....</b>	<b>22</b>
<b>5.8 Asymmetrisk forhold mellem ansøger og medlem.....</b>	<b>23</b>
<b>6. Multitasking op til østudvidelsen.....</b>	<b>25</b>
<b>6.1 De politiske problemer.....</b>	<b>25</b>
<b>6.2 De økonomiske problemer.....</b>	<b>27</b>
<b>7. Hvorfor blev østudvidelsen gennemført?.....</b>	<b>29</b>
<b>7.1 Den officielle retorik om fred og stabilitet afspejles i østudvidelsen .....</b>	<b>29</b>
<b>7.2 Årsagen skal tillige findes i økonomisk profit .....</b>	<b>30</b>
<b>7.3 EU fanget i et løfte om demokrati og markedsøkonomi.....</b>	<b>33</b>
<b>7.4 EU-institutionerne fremhæver mulighederne for EU's nye naboer.....</b>	<b>35</b>
<b>7.5 Østudvidelsen - en vesteuropæisk geopolitisk strategi .....</b>	<b>37</b>
<b>7.6 EU er også individuelle lande med hver sin dagsorden.....</b>	<b>39</b>

7.7	Hvorfor mente Danmark, at man skulle udvide? .....	40
-----	--	----

### Del III

8.	Den interne situation efter østudvidelsen - trods multitasking, stadig problemer?.....	42
8.1	Forskelsbehandling på de nye lande og de etablerede medlemslande .....	42
8.2	Er 'CAP-problemet' løst? .....	44
8.3	Indvandring af 'østarbejdere' .....	44
8.4	Schengen-problemet.....	45
8.5	Udvidelsens effekt på den interne beslutnings- og arbejdsproces i EU .....	46
8.6	Dilemmaet mellem dybde og bredde .....	47
9.	Østudvidelsens globale effekt .....	48
9.1	Østudvidelsens effekt på tredjelande .....	48
9.2	Østudvidelsen fuldendte EU som en international økonomisk supermagt.....	49
9.3	Østudvidelsen sætter EU på lige fod med USA som en økonomisk supermagt .....	50
9.4	Euro eller Dollar.....	54

### Del IV

10.	Fremtiden.....	56
10.1	Hvem står for døren?.....	56
10.2	EU's tiltrækningskraft.....	56
10.3	EU og Balkan.....	57
11.	Konklusioner .....	59
11.1	Bestemmende faktorer for gennemførelsen af østudvidelsen.....	59
11.2	Flere årsager til østudvidelsen, men de teoretiske antagelser er dækkende.....	60
11.3	Østudvidelsen - markant effekt internt, såvel som overfor resten af verden .....	62
11.4	Kandidatlande og potentielle fremtidige medlemmer .....	63
12.	Litteraturliste .....	64
Bilag 1 -	Konvergenskriterierne .....	70

# 1. Forord

## 1.1 Emne og motivationen bag

Efter fem inspirerende, spændende og lærerige år som studerende på linjen *Engelsk og Europæiske Studier* på Copenhagen Business School, er tiden kommet til min kandidatafhandling. Emnevalget er faldet naturligt på EU og herunder udvidelse af unionen, da flere år med forskellige EU relaterede fag, både under min bachelor, men især på kandidatdelen af uddannelsen, har givet mig en dyb teoretisk interesse i emnet. Under mit kandidatstudie har jeg arbejdet som student i Udenrigsministeriet, og det har givet mig en mere praktisk indsigt i samarbejdet mellem de individuelle lande i EU og unionen som helhed. Det rækker lige fra hele EU's opbygning til den politiske og økonomiske betydning nationalt, såvel som på internationalt plan. Heriblandt også den kendsgerning, at EU er gået fra at være seks etablerende lande til i dag, med den seneste såkaldte østudvidelse<sup>1</sup>, at rumme hele syvogtyve lande. Det er et fascinerende foretagende, og derfor vil denne afhandling undersøge og oplyse om, hvorledes og især hvorfor udvidelse af EU finder sted. Det berører os i Danmark som medlem, men bestemt også resten af verden, da unionen efter østudvidelsen nu er en økonomisk, politisk og ikke mindst befolkningsmæssig markant og magtfuld spiller på verdensplan. Udvidelse skaber samtidig enorme krav og udfordringer til de enkelte lande såvel som til unionen selv. Det er med denne baggrund, at valget af det endelige emne i min afhandling faldt på udvidelse af EU, herunder særligt østudvidelsen med fokus på interne og eksterne faktorer, såvel medlemslande overfor ansøgerlande med specielt henblik på at afklare hvilke faktorer, der er afgørende for udvidelse.

---

<sup>1</sup> Begrebet anvendes igennem hele afhandlingen om udvidelserne i 2004 og 2007, og dækker således over de ti østeuropæiske lande samt de to middelhavsøer Malta og Cypern.

## 2. Indledning

*'In order to trigger a decision to enlarge, something more than instrumental calculations and something less than a selfless concern for human rights has been at play..'*

(Sjursen 2002: 509)

### 2.1 Udvidelse – en løbende proces

Udvidelse er i dag et velkendt og omtalt emne, som har været på dagsordenen i EU, siden fællesskabet blev grundlagt i 1952. Det udtrykkes eksplicit i Rom-traktatens præambel fra 1957, som fastslår, at de etablerende lande binder sig til at sammenslutte de europæiske folk ved at fjerne de skranker, der deler Europa. I præamblen opfordres alle europæere til at tilslutte sig disse bestræbelser (Folketingets EU-Oplysning 2008 - Rom-traktaten: præambel).

Der har siden begyndelsen ofte været et eller flere lande, der søgte om medlemskab, og således har EU's institutioner og medlemslande løbende frem til i dag været i forhandlings- og vurderingsforum omkring et eller flere kandidatlande. Det er herigennem, at udvidelse af EU som fænomen ikke skal ses som en række enestående indrammede begivenheder, men snarere som en løbende proces, som er en organisk del af hele projektet. Det, der startede som seks lande i 1952, Frankrig, Holland, Belgien, Luxembourg, Vesttyskland og Italien, rummer i dag hele syvogtyve lande. Danmark, Irland og Storbritannien blev medlem af det daværende EF i 1973. I 1981 blev Grækenland medlem, og i 1986 blev også Spanien og Portugal optaget i EU. Derefter gik der næsten ti år før, Sverige, Finland og Østrig blev medlemmer af EU i 1995.

I 2004 stod Europa overfor den største udvidelse af EU nogensinde, hvor hele 10 nye medlemslande blev optaget. Indtil 2004 havde EU kun omfattet lande fra Vesteuropa. Med den sidste nye udvidelse har EU også fået medlemslande fra Central- og Østeuropa: Tjekkiet, Estland, Letland, Litauen, Ungarn, Polen, Slovenien og Slovakiet, samt fra de to middelhavsøer: Cypern og Malta. Den 1. januar 2007 blev de to sidste kandidatlande fra den store udvidelse, Bulgarien og Rumænien, optaget i EU, og flere står nu for døren. Således har udvidelse altid været et af de vigtigste emner i EU, og et emne der vil fortsætte med at være i fokus mange år endnu (Nugent 2004: 1-3) (Folketingets EU-Oplysning 2008: Udvidelse).

## 2.2 Problemformulering og afgrænsning

Grundlæggende vil det i afhandlingen blive undersøgt, hvorfor udvidelse af EU finder sted, og hvilke faktorer der er afgørende. Der er på forhånd ikke et endegyldigt svar, men der er lavet undersøgelser og forklaringsmodeller, som opstiller forskellige bud på og teorier om spørgsmålet. Dertil kommer, at der fra EU's egen side er en officiel retorik<sup>2</sup> som begrundelse for udvidelse af EU. Det er i samspillet mellem disse baggrunde for udvidelse, at denne opgave tager sin form og endvidere undersøger, hvilke praktiske faktorer der skal være på plads, før en udvidelse af EU kan finde sted. Da østudvidelsen ikke alene er den mest omfattende, men også den seneste udvidelse der har fundet sted i EU, vil denne blive sat i fokus, og der vil herigennem blive foretaget en undersøgelse af nogle af de mest markante følger af østudvidelsen. Der opstilles på denne baggrund følgende problemformulering:

*1) Hvilke faktorer var bestemmende for, at østudvidelsen kunne gennemføres, og 2) hvorfor fandt den sted? Herunder vil det blive undersøgt om de opstillede teorier bag udvidelse af EU giver en dækkende forklaring på det faktiske grundlag bag østudvidelsen.*

*Endvidere: 3) Hvilken effekt har østudvidelsen haft på EU, både internt i unionen og i forhold til resten af verden? Herunder vil der især blive sat fokus på, om udvidelsen har gjort EU som enhed til en supermagt. Afslutningsvis perspektiveres fremad og herigennem besvares spørgsmålet: 4) Hvilke potentielle medlemskaber står for døren?*

Det er således også her, at afhandlingen har sin begrænsning i form af at undersøge og forklare udvidelse ved at sætte fokus på østudvidelsen og ikke samtlige udvidelser gennem tiden.

Endvidere er der for at besvare spørgsmålet om østudvidelsens effekt på EU overfor resten af verden, herunder om udvidelsen har gjort EU til en supermagt, primært fokuseret på EU's rolle overfor USA. Dette faldt naturligt, da USA igennem mange år er blevet betegnet som verdens eneste supermagt.

## 2.3 Hypotese

Den opstillede problemformulering og de tanker der ligger bag bunder i en undren over, hvorfor man fra EU's side angiveligt ønskede, at underudviklede stater med dårligere stillede økonomier, i form af de østeuropæiske lande, kom med i fællesskabet. I modsætning til da eksempelvis Sverige,

---

<sup>2</sup> Uddybes i afsnit: '2.3 Hypotese'.



Finland og Østrig blev medlemmer i 1995, som alle i forvejen var stærke økonomiske lande. Efter al sund fornuft ville de østeuropæiske lande alt andet lige besværliggøre og sænke den generelle standard i EU. At drivkraften alene var baseret på EU's officielle retorik om "a Europe for all Europeans" (Judt 1996: 42) og et ønske om at skabe fred og stabilitet i Europa (Europa-Kommissionen 2008: Schuman-erklæringen), stiller afhandlingen sig kritisk overfor og søger ved hjælp af forskellige teorier mere dybdegående årsager til østudvidelsen. På denne baggrund tager afhandlingen ligeledes udgangspunkt i følgende hypotetiske udsagn: *Østudvidelsen fandt ikke alene sted på baggrund af et ønske fra EU's side om at sikre fred og stabilitet. Årsagerne til udvidelsen skal tillige findes i et mere dybdegående svar, der har sin oprindelse i magt, materiel interesse og ikke mindst moralsk forpligtelse fra EU's side.*

## 2.4 Struktur

Afhandlingen er delt op i fire dele. For at besvare de spørgsmål som bliver undersøgt og analyseret, er der først og fremmest fundet en teoretisk baggrund. Dette afsnit er udgangspunktet for den senere analyse og bruges løbende til at sammenholde teorierne bag udvidelse og selve østudvidelsen. Herefter går afhandlingen i anden del til en analyserende redegørelse, der rummer hele historien bag samt forudsætningen og rammerne for, at østudvidelsen fandt sted. Denne del af afhandlingen munder ud i en analyse, som sammenholder de opstillede teorier bag udvidelse af EU med selve østudvidelsen for at opnå et så nøgternt billede af fænomenet som muligt. Afhandlingen vil derefter i sin tredje del se på følgerne af østudvidelsen for at klassificere, hvad udvidelsen har gjort for EU internt, men også overfor resten af verden, især med hensyn til at afklare EU's rolle overfor USA. I fjerde del af afhandlingen perspektiveres fremad ved bl.a. at se på fremtidige medlemskaber, og her kommer landene på Balkan naturligt i fokus. Afhandlingen afsluttes i denne del med et konkluderende afsnit, som giver læseren et præcist og opsummerende svar på de indledende spørgsmål.

## 2.5 Metode og kildebemærkninger

Afhandlingen tager sit udgangspunkt og teoretiske fundament i bøger af:

**Lykke Friis** som især bidrager i teoriafsnittet, som bl.a. er skabt på baggrund af en af hendes bøger, *An Ever Larger Union*. Bogen er en samling artikler fordelt på otte kapitler, som beskriver og diskuterer dybden i integrationsprocessen overfor størrelsen af EU. Bogen er ligeledes anvendt som baggrund for store dele af de analyserende afsnit i afhandlingen.

**Marise Cremona** med en af hendes første bøger om udvidelse, *The Enlargement of the European Union*. Bogen fokuserer på Østudvidelsen og beskriver situationen før tiltrædelsen af de nye lande. Den går ligeledes i dybden med forhandlingerne og den økonomiske virkning, som udvidelsen har på ansøgerlandene og EU. Bogen fremstiller ligeledes hele tilpasningsprocessen, både for de nye lande men også for EU's institutioner, og perspektiverer fremad ved at se på potentielle medlemmer. Bogen er ligeledes anvendt til en omfattende del af det analyserende indhold i afhandlingen.

**Neil Nugent** med bogen, *European Union Enlargement*. Den fokuserer på virkningen af østudvidelsen på EU igennem en omfattende analyse af EU's historie, identitet, styreform, økonomi og politik. Bogen er især anvendt i denne afhandling til at forme teoriafsnittet og som baggrund for det generelle indhold.

Hertil kommer, at meget af det faktuelle tillige er hentet fra Europa-Kommissionen, Folketingets EU-Oplysning<sup>3</sup>, Eurostat<sup>4</sup>, DIIS<sup>5</sup> og CEBR<sup>6</sup> i form af både elektroniske og trykte publikationer. Endvidere er der brugt en del supplerende materiale fra forskellige bøger, artikler og internetsider, som fremgår løbende i afhandlingen i form af henvisninger som udspecificeres i den tilknyttede litteraturliste.

---

<sup>3</sup> Folketingets EU-oplysning er en del af Folketingets EU-Sekretariat, og opgaven er at besvare borgerspørgsmål om alle emner inden for EU.

<sup>4</sup> Den Europæiske Unions officielle statistiske kontor, oprettet i 1953 under Europakommissionen. Kontorets primære formål er at formidle statistik om medlems- og kandidatlande. Eurostat udsteder forordninger angående metoder og nomenklaturer, der sikrer sammenligneligheden mellem de enkelte medlemslandes statistikker. De nationale statistikbureauer er forpligtede til at levere færdigbehandlede data til Eurostat.

<sup>5</sup> Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS) er en uafhængig forskningsinstitution, som udfører forskning på et utal af områder indenfor internationale forhold.

<sup>6</sup> 'Center For Economic and Business Research'. Et uafhængigt forskningscenter tilknyttet Copenhagen Business School.

# Del I

## 3. Den teoretiske baggrund

### 3.1 Fra Schuman til Lissabon – Fred og demokrati

Det teoretiske udgangspunkt for afhandlingen indledes med et udsnit af Schuman-erklæringen fra 1950, hvori han klart udtrykker det overordnede mål med at gå sammen i det, der i 1951 blev til Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF):

*'Ved et fællesskab om basisprodukter og oprettelsen af en ny, højere myndighed, hvis afgørelser er bindende for Frankrig, Tyskland og de lande, der tilslutter sig, vil dette forslag realisere et første, reelt grundlag for en europæisk føderation, som vil være uundværlig for bevarelse af freden.'*

(Europa-Kommissionen 2008 – Schuman-erklæringen)

Erklæringen er i dag grundstenen for hele EU, og derfor tages den naturligt i betragtning som et teoretisk udgangspunkt for afhandlingen. Fra citatet udledes at udvidelse fra et bilateralt samarbejde til et fællesskab, hvor ikke alene Frankrig og Tyskland deltager, men også de resterende europæiske lande, er uundværlig for at bevare freden i Europa. Fred, i form af at undgå krig, er således nøgleordet og den overskyggende målsætning fra begyndelsen. Dette aspekt udmøntes tillige eksplicit flere steder i Rom-traktatens præambel:

*'..at skabe grundlag for en stadig snævrere sammenslutning mellem de europæiske folk, som har det forsæt gennem fælles handling at sikre økonomiske og sociale fremskridt for deres lande ved at fjerne de skranker, der deler Europa..'*

*'..som har sat sig for ved denne forening af de økonomiske kræfter at bevare og styrke freden og friheden, og som opfordrer de øvrige europæiske folk, der deler dette ideal, til at tilslutte sig disse bestræbelser..'*

(Folketingets EU-Oplysning 2008 - Rom-traktaten: præambel).

Lissabon-traktaten<sup>7</sup> tages i det efterfølgende i betragtning for at få et mere nutidigt officielt billede af formålet med at udvide unionen. Det observeres at den officielle retorik om formålet med fællesskabet og derigennem formålet med at udvide unionen, herunder den seneste østudvidelse, ikke grundlæggende har ændret sig siden Rom-traktaten. I præambelen til Lissabon-traktaten lyder det at:

*'..styrke den europæiske identitet og uafhængighed med det formål at fremme fred, sikkerhed og fremskridt i Europa og i verden som helhed..'*

*'..SOM HAR DET FORSÆT at videreføre processen hen imod en stadig snævrere sammenslutning mellem de europæiske folk, i hvilken beslutningerne træffes så nært på borgerne som muligt i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet..'*

(Folketingets EU-Oplysning 2008 - Lissabon-traktaten sammenskrevet af folkettinget: 19)

Igennem uddraget kan der udledes, at formålet stadig bunder i først og fremmest at fremme fred, men også sikkerhed og fremskridt i Europa og i verden som helhed. Endvidere er der tilføjet yderligere målsætninger i præambelen som f.eks. at sætte frihed, demokrati, lighed og retsstaten i fokus, samt behovet for at bringe det europæiske kontinents deling til ophør (Folketingets EU-Oplysning 2008 - Lissabon-traktaten sammenskrevet af folkettinget: 19).

Det kan på basis af ovennævnte uddrag konkluderes, at formålet med at udvide EU bunder i et grundlæggende historisk, men også et nutidigt ønske om at sikre fred og demokrati, samt endeligt at stoppe opdelingen af Europa. Det er således det udgangspunkt, der danner baggrund for de teoretiske antagelser af henholdsvis Lykke Friis og Neil Nugent, hvorpå afhandlingen tager sin form.

### **3.2 Friis: Realpolitik og identitetspolitik**

Den første teoretiske antagelse er baseret på to forklaringer af Lykke Friis omkring hvorfor EU udvides. Der tages her udgangspunkt i en forudsætning om, at udvidelse af EU er en kamp mellem to forståelser af selve begrebet 'udvidelse'. Den første forståelse findes i ordet **realpolitik** i den forstand, at begrebet henviser til en forståelse af at føre politik på baggrund af praktiske mål og

---

<sup>7</sup> Traktaten er underskrevet af EU's stats- og regeringsledere i december 2007, men skal ratificeres i de enkelte lande, før den kan træde i kraft.

overvejelser. Det er således ikke ideologi, moral eller principper, der er i fokus men i stedet magt og materiel interesse. Udvidelse kan herigennem begrundes med, at de enkelte lande, både ansøgere og medlemslande, har geopolitiske<sup>8</sup> og materielle interesser som højtstående prioriteter, når de vælger at stemme for en udvidelse.

Den anden forståelse bygger på en form for **identitetspolitik**. Denne refererer til, at de enkelte lande i bund og grund søger en kollektiv identitet, selvforståelse og legitimitet. Det er således disse faktorer, som er de vigtigste årsager bag udvidelse. Unionen har siden 1957 stort set selv konstrueret sin egen selvforståelse og legitimitet for offentligheden omkring hele ideen og løftet til alle om et komplet og frit Europa for alle europæere (Friis 1999: 203-205).

På baggrund af Lykke Friis' teoretiske forklaringer om hvorfor EU udvides, uddrages den første teoretiske antagelse, som afhandlingen anvender: *At formålet med at udvide EU findes i det enkelte lands kamp for at tilgodese materielle interesser, og samtidig søge en kollektiv identitet, selvforståelse og legitimitet.*

### 3.3 Nugent: Rationalistisk tilgang overfor en konstruktivistisk forklaring

Den anden teoretiske antagelse udspringer fra Neil Nugents forklaringer på, hvorfor EU udvides. Hans første forklaring er af **rationalistisk opfattelse** og en videreudvikling af de basale grunde om fred, stabilitet og sikkerhed. Nugent mener, at den form for fred og sikkerhed, der var det oprindelige mål, nu ikke længere kan bruges som forklaringen bag udvidelse. NATO er i dag ansvarlig for at beskytte Europa mod militære trusler, samt at klare problemer der kræver en militær respons. Ansvar og således motivet bag udvidelse baseret på international fred er således flyttet til en anden organisation.<sup>9</sup> Sikkerhed og fred er stadig årsagerne til, at EU udvider, det er dog defineret i en anden form. Når lande indgår under fælles EU-rammer, arbejder de tæt sammen, og derved reduceres den usikkerhed, som de har i deres forhold til hinanden. Herigennem opbygges derfor en bedre forståelse og tillid – en slags "social kapital". Dette skaber en sikkerhed og stabilitet, der eksempelvis begrænser frembrusende nationalistiske partier, og herigennem nationalisme, samt forhindrer en ny politisk deling af Europa. Ved at udvide kommer man ligeledes lettere organiseret kriminalitet, illegale stoffer og illegal menneskehandel til livs. Da

---

<sup>8</sup> Begrebet uddybes i afsnit 7.5

<sup>9</sup> Det kunne hævdes, at EU's anden søjle bestående af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (ESFP) stadig havde ansvaret på dette område, men til Nugents forsvar skal det nævnes, at ESFP skal være forenelig med den politik, der føres inden for rammerne af NATO.

disse problemer er transnationale, kræver de en fælles tilgang, som alt andet lige er lettere at udføre, hvis alle involverede lande er medlemmer af EU, og derved deltager i det fælles politiske og retslige samarbejde.

Nugent uddrager ligeledes en anden rationalistisk præget forklaring på, hvorfor EU udvides. Det skyldes, at de allerede etablerede medlemmer ser en økonomisk fordel i at udvide med specifikke nye lande. Ved at få nye lande med udvides det område, hvor man fører en fælles markedsøkonomisk politik, og man skaber et regulerende økonomisk rammeværk, som skaber tillid hos investorer og forretningsfolk. Det øger investeringerne og produktionen i området, hvormed den generelle velstand forbedres.

(Nugent 2004: 3-7)

Nugent har også skabt en mere **konstruktivistisk** præget forklaring, som læner sig op ad Friis' identitetspolitik. Den bygger ligeledes på, at EU udvides, fordi mennesker er socialt anlagte og altid pr. natur søger at skabe en fælles identitet, ligesom de søger fælles normer og moralske værdier. Nugents forklaring er dog anderledes i den forstand, at det kan udledes, at medlemslandene i EU skaber et succesbillede udadtil, nærmere bestemt en identitet som økonomisk og politisk velfungerende lande, og sætter herigennem ligeledes nogle moralske normer og værdier. Fællesskabet anerkendes af resten af verden, og derved opstår en naturlig reaktion fra tredjelande i et forsøg på at tilhøre den samme identitet og derved opnå den samme velstand. Derfor ansøges der om medlemskab fra et eller flere lande, og udvidelse kommer på tale (Nugent 2004: 7-10).

Afhandlingens anden teoretiske antagelse kan således opsummeres og formuleres som: *At baggrunden for udvidelse af EU er baseret på at skabe nogle fælles rammer, som skal fremme den interne sikkerhed samt opnå økonomisk profit for medlemslandene. Dertil kommer, at medlemslandene har skabt en bestemt identitet, som tredjelande forsøger at opnå, hvilket er en medvirkende årsag til, at EU udvides.*

## Del II

### 4. Udvidelse og integration - et historisk overblik

#### 4.1 Ingen hiver i håndbremsen

De materielle ødelæggelser efter Anden Verdenskrig var enorme, og store dele af Europa lå i ruiner. Der var kraftigt brug for at stå sammen og skabe en løsning, der først og fremmest kunne sikre fred og stabilitet, men ligeledes en ordening der kunne sætte gang i genopbygningen og den økonomiske vækst. Løsningen kom i første omgang, da Frankrigs udenrigsminister, Robert Schuman, præsenterede forslaget om EKSF. Forslaget udsprang af ønsket om en fælles kontrol med de industrier, som havde gjort et militært rustningskapløb muligt før og under krigen. Ved at gå sammen på disse områder umuliggjorde man chancen for krig imellem de deltagende lande. De seks etablerende lande undertegnede Paris-traktaten om oprettelse af EKSF, som trådte i kraft i 1952. Den 25 marts 1957 mødtes lederne fra de seks lande igen i Rom for officielt at undertegne traktaterne om henholdsvis oprettelsen af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF) og Det Europæiske Atomenergifællesskab (Euratom) med fællesbetegnelsen Rom-traktaten. I traktaten indførte man bl.a. det fælles marked, den fælles landbrugspolitik og toldunionen. Lande der havde bekæmpet hinanden i århundreder, blev enige om i fællesskab at træffe beslutninger om spørgsmål af betydning for deres fælles fremtid. Man blev enige om at overføre dele af de enkelte landes magt til unionen, og det blev startskuddet til en omfattende europæisk integrations- og udvidelsesproces.

Efter udvidelser med Danmark, Irland og Storbritannien i 1973, samt Grækenland i 1981 kom den første traktatændring i 1986 i form af Fællesakten<sup>10</sup>. Her var drivkraften yderligere integration, der bl.a. betød indførelsen af Det indre marked. Efter udvidelsen med Spanien og Portugal i 1986 blev EU udsat for et såkaldt integrationsjordskælv, da Berlinmuren faldt i 1989. Pludselig fremstod de tidligere Warszawapagtlande i Østeuropa, samt lande som Finland, Østrig, Sverige og Schweiz, der grundet deres status som neutrale havde undladt at søge medlemskab, nu som potentielle ansøgerlande. Tysklands samling, Sovjetunionens opløsning og alle de nye demokratier i Central- og Østeuropa gav anledning til det næste integrationsprojekt i EU i form Maastricht-traktaten. Den betød, at samarbejdet udvidede sig til områder som valuta, udenrigspolitik og politi, det gjaldt

---

<sup>10</sup> I Danmark kaldes den ofte EF-pakken.

f.eks. indførelsen af den økonomiske og monetære union (ØMU), samt at medlemsstaterne opdelte EU-samarbejdet i de velkendte tre søjler. Efter udvidelsen med Sverige, Finland og Østrig i 1995 kom endnu et integrationstiltag i form af Amsterdam-traktaten i 1997, der bl.a. betød indførelse af en fælles beskæftigelsespolitik, samt traktatfæstelsen af Schengen-aftalen. Herefter kom Nice-traktaten i 2000, som primært ændrede den institutionelle struktur i EU for at forberede unionen på fremtidige udvidelser. I henholdsvis 2004 og 2007 fandt de seneste to udvidelser sted, nærmere betegnet som østudvidelsen, som indtil videre har sat punktum for udvidelsesprocessen. En proces der begyndte med seks lande og i dag består af hele syvogtyve lande med en befolkning på næsten 500 millioner mennesker (Friis 2002: 32-110) (Europa-Kommissionen 2007 Facts om udvidelse: 4-5) (Beresowsky 2003: 9-14).

Det unikke ved processen, set over hele perioden fra Anden Verdenskrig til i dag, er, at medlemslandene fra begyndelsen er gået med i fællesskabet uden at vide, hvor unionen vil ende, og om medlemskab vil få vitale konsekvenser for det enkelte land. Der er ingen, som undervejs har trukket håndbremsen og meldt sig ud (Friis 1999: 9). Det faktum i sig selv må som udgangspunkt betegnes som et gyldigt grundlag for at konstatere, at EU i form af de seks etablerende lande, har gennemgået seks kronologisk vellykkede udvidelser frem til i dag:

<b>Gennemførte udvidelser</b>	
De seks etablerende lande: Vesttyskland, Frankrig, Italien, Belgien, Holland og Luxembourg	(1952)
1. Udvidelse: Danmark, Irland og Storbritannien	(1973)
2. Udvidelse: Grækenland	(1981)
3. Udvidelse: Spanien og Portugal	(1986)
4. Udvidelse: Østrig, Finland og Sverige	(1995)
5. Udvidelse: Tjekkiet, Estland, Cypern, Letland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Slovenien og Slovakiet	(2004)
6. Udvidelse: Bulgarien og Rumænien	(2007)

(Folketingets EU-Oplysning 2008: Udvidelse)



## 5. Før østudvidelsen

### 5.1 Københavnskriterierne

Før en udvidelsesproces kan påbegyndes, stilles der krav både til ansøgerlandet og til EU og medlemslandene. I det følgende opstilles en oversigt over de formelle krav, som et ansøgerland skal have opfyldt, før det kan blive medlem; disse krav var således også gældende for østudvidelsen.

Som udgangspunkt kan et ethvert europæisk land, der overholder principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne, de grundlæggende frihedsrettigheder og retsstatsprincipperne, ansøge om at blive medlem af EU (Folketingets EU-Oplysning 2008 - Maastricht-traktaten: Afsnit I, Artikel 6). Før optagelsesforhandlinger med det enkelte land kan påbegyndes, skal landet tillige opfylde de såkaldte Københavnskriterier som blev opstillet på EU-topmødet i København i december 1993:

Det politiske kriterium:

*Et kandidatland skal have stabile institutioner, som sikrer demokrati, retsstat, menneskerettigheder og respekt for og beskyttelse af mindretal.*

Det økonomiske kriterium:

*Et kandidatland skal have en fungerende markedsøkonomi og kunne klare konkurrencepresset og markedskræfterne inden for EU.*

Kriteriet om overtagelse af EU's samlede regelværk "acquis communautaire":

*Et kandidatland skal være i stand til at påtage sig forpligtelserne ved medlemskab og bl.a. tilslutte sig målet om en politisk, økonomisk og monetær union.*

(Folketingets EU-Oplysning 2008: Københavnskriterierne)

I 1995 blev det yderligere præciseret på EU-topmødet i Madrid, at et kandidatland også skal være i stand til at omsætte EU's regler og procedurer i praksis. Kandidatlandet skal desuden have skabt de rette betingelser for sin integration ved at tilpasse sine administrative strukturer. EU-lovgivningen skal gennemføres i national lovgivning, samt anvendes og håndhæves ved hjælp af egnede administrative og retlige strukturer. Kommissionen tilføjer tillige, at dette er en forudsætning for den gensidige tillid, som er nødvendig for et EU-medlemskab.

Derudover skal EU også være i stand til at optage nye medlemmer. Det vil sige, at det skal sikres, at EU's institutioner og beslutningsprocedurer stadig vil kunne fungere effektivt efter optagelsen. Ligeledes skal EU fortsat kunne udarbejde og iværksætte fælles politiske tiltag på alle områder og være i stand til at finansiere dem på bæredygtig vis<sup>11</sup> (Europa-Kommissionen 2008: Forudsætninger for udvidelse).

På trods af kritik for hvor ufuldstændige kriterierne er, så må det umiddelbart konstateres, at de trods alt stadig er en optimale måde for EU at håndtere det voksende antal lande, der ønsker medlemskab. I EU kan man naturligvis ikke bruge kulturel eller religiøs forskellighed som årsag til at udelukke nogle lande og tage andre ind. Det ville være ekstremt malplaceret i en union, der promoverer sig selv ved at tale for mangfoldighed og diversitet. Hvis EU skal holde nogle lande ude for evigt, så er det at fastholde kriterierne en forenklet, men også en klar og effektiv måde at opdele landene på (Cremona 2003: 138).

## 5.2 Pre-accession

Udvidelse stiller således institutionelle krav til både ansøgerlandene, men bestemt også til organisationen og derved de allerede etablerede lande. Hvis udvidelse skal fungere som et instrument designet til at stabilisere og strukturere Europa, så mener mange EU-eksperter, at det er de små strukturelle justeringer både hos ansøgerlandet og hos medlemslandene, som er nøglen til succes (Cremona 2003: 5). Dette fænomen bliver betegnet med den engelske term: 'Conditionality'. Et eksempel på dette er perioden op til selve tiltrædelsen af et nyt land i EU, som bliver betegnet med den engelske term: 'pre-accession'. Begrebet bruges, når et ansøgerland bliver bragt tættere på EU rent politisk, økonomisk og juridisk, for at undgå en for brat overgang både for ansøgerlandet, men også for organisationen. På den måde anvendes *conditionality* i et *pre-accession* forløb. Denne proces er i nyere tid blevet langt mere kompleks end ved tidligere udvidelser, måske det vanskeligste element i nutidens udvidelsessammenhæng. Det sker i naturlig forlængelse af, at der er langt flere formelle krav til ansøgerlandene, da EU's samlede regelværk i nyere tid er blevet udvidet, siden de første udvidelser fandt sted. I praksis kan man sige, at pre-accession forløbet består af at opnå en så gennemgående opfyldelse af de opstillede Københavnskriterier som overhovedet muligt, før et kandidatland bliver medlem (Cremona 2003: 10-11).

---

<sup>11</sup> Kaldes af nogle for det fjerde Københavnskriterium.

Med østudvidelsen er det dog gået meget hurtigt sammenlignet med eksempelvis, da Spanien skulle blive medlem, hvor tilpasningsperioden tog hele syv år. En af årsagerne er, at der har været et politisk pres på forhandlingerne og følsomme kapitler som f.eks. miljø hurtigt er blevet lukket. Et fænomen som har skabt grobund for megen diskussion, da netop miljøområdet er et oplagt emne, hvor de østeuropæiske lande langt fra lever op til EU's regelsæt, men trods dette stadig er blevet medlemmer. Dette er et godt eksempel på, at forhandlingsdynamikken til tider glider over i et resultatorienteret forum, hvor det drejer sig om at opnå succes omkring en fase i udvidelsesprocessen. Et fænomen der angiveligt er vitalt for processen, da man ellers risikerer at stå overfor et antal af regeringer fra et eller flere kandidatlande som 'føler' en stor grad af utilfredshed, når EU skal 'godkende' dem som led i forberedelsen til at blive optaget (Cremona 2003: 22-23). Hvis EU står med et hold af kandidatlande, der er utilfredse med hele processen, risikerer man ikke alene at forhandlingerne bryder sammen, men tillige at EU fremstår med en meget udemokratisk, endog diktatorisk rolle overfor resten af verden, som taler imod alt hvad EU promoverer, og således vil være en stor trussel mod hele unionen.

### **5.3 Acquis communautaire**

EU har dog ikke nogen eksplicite kriterier for at bedømme hvorvidt et medlemsland har kapacitet til at implementere EU's regelsæt, også kaldet *acquis communautaire*. Det er tillige problematisk, da EU ikke udsætter sine allerede etablerede medlemmer for den samme grad af prøvelse af deres implementering og procedurer. EU tjekker f.eks. ikke permanent om medlemslandene opfylder *acquis communautaire*. Det er kun i enkeltstående tilfælde, at medlemslandene bliver irettesat, som f.eks. hvis et medlemsland ikke overholder sine forpligtigelser i henhold til *acquis communautaire*, kan et andet medlemsland eller Kommissionen anlægge sag ved EF-domstolen (Cremona 2003: 46) (Folketingets EU-Oplysning 2008: Domstolen).

*Acquis communautaire* er således hele EU's regelværk. Det vil sige alt fra traktater til direktiver, retspraksis, erklæringer og internationale aftaler m.m. Udtrykket er ofte brugt i forbindelse med især østudvidelsen, da det hed sig at kandidatlandene skulle opfylde, implementere og håndhæve hele regelsættet for at komme med i EU (Folketingets EU-Oplysning 2008: Acquis communautaire). Dette betød i praksis, at en accepteret standard af implementeringen af regelsættet skulle opnås før medlemskab kunne komme på tale. Det er dog en konstatering, der står til debat, da denne standard ikke er specificeret. Det gør, at EU har en enorm ensidig styrke i

forhandlingsprocessen, da man i princippet efter eget ønske eksempelvis kan konkludere, at ingen acceptable standarder er nået for det pågældende land, og som konsekvens kan der kræves længere forberedelse før tiltrædelsen. På den måde kan EU f.eks. købe eventuel tiltrængt tid i et forhandlingsforløb som et led i en forberedelsestaktik (Cremona 2003: 46).

Retorikken fra EU's side har været at enhver form for integrationssystem, især i EU bygger på tillid. Regelsættet definerer ikke i detaljer alle implementeringsmuligheder bevidst, da EU efterlader bestemte aspekter af denne implementering udefineret, så medlemsstaterne selv kan slå den præcise mening fast, hvorledes eksempelvis direktiverne er sat i kraft, og på hvilken måde de spiller sammen med reguleringer og beslutninger (Cremona 2003: 65).

Derfor fremhæves det, at implementeringen af regelsættet er et ekstremt vigtigt værktøj for udvidelsesprocessen, men omvendt har fænomenet også evnen til at forhindre, at en udvidelse gennemføres. Østudvidelsen er den første udvidelse, hvor ansøgerlandene er blevet påkrævet at demonstrere, at de har kapaciteten til at implementere EU's regelsæt (Cremona 2003: 47).

Grundene hertil er mange, men de mest åbenlyse årsager er, at de tidligere kommunistlande stod overfor at skulle opbygge institutioner, som skulle stå til ansvar overfor borgerne, og som skulle fungere i et helt andet miljø, end de havde været vant til. Tillige var der ved østudvidelsen flere ansøgere end ved nogen tidligere udvidelser. Det ville derfor være en umulig opgave at gennemføre østudvidelsen, hvis hvert enkelt land skabte nogle få individuelle problemer. Det kunne hurtigt udvikle sig til en u håndterlig situation for EU og institutionerne. Hertil kommer det faktum, at regelsættet undervejs er blevet udvidet. Dette skaber enorme byrder for Kommissionen, som ikke ville kunne opretholde rollen som 'beskytter af traktaterne' i et udvidet EU, hvor implementeringen så vidt muligt ikke var foregået på forhånd (Cremona 2003: 47-48).

#### **5.4 Selve implementeringen**

Europa-Kommissionen står for, at der sker en såkaldt effektiv implementering af EU's regelsæt. Kommissionen har udviklet et uformelt system for at monitorere og sikre implementeringen, samt overholdelsen af reglerne. Systemet kan opsummeres til otte overordnede fremgangsmåder:

- 1. At publicere 'The Single Market Scoreboard'*
- 2. At konstruere undersøgelser baseret på den internationale forretningsverdens observationer omkring problemer og barrierer, de har mødt hos de enkelte ansøger- og medlemslande*

3. *At opmuntre borgere og forretningsvæsenet til at skride til handling overfor deres nationale myndigheder, hvis disse ikke overholder deres forpligtelser i henhold til EU's regelsæt*
  4. *At Kommissionen udfører kontroleftersyn af ansøger- og medlemslande*
  5. *At Kommissionen og medlemslande kan initiere sagsanlæg mod medlemslande for at sikre en overholdelse af EU's regelsæt*
  6. *At Kommissionen evaluerer de enkelte medlemslande i henhold til Det indre marked*
  7. *At monitorere og koordinere nationale politikker*
  8. *At udarbejde løbende evalueringsundersøgelser og udsætte de enkelte lande for konstant pres for at sikre implementeringen og tilpasningen i øvrigt*
- (Cremona 2003: 48-49)

De opstillede punkter er taget med her for at give læseren et indblik i de mange metoder, som EU anvender i udvidelsesprocessen, men ikke for at gå i detaljer med hvert punkt. Som uddybende eksempel nævnes punkt et, som refererer til en metode Kommissionen brugte op til østudvidelsen som et konkurrenceelement for alle kandidatlandene. Dette skete i form af, at indarbejdelsen af direktiver blev statistisk målt i en offentlig publikation, der hedder Single Market Scoreboard, hvor man fremhævede både indarbejdelsen, men også overtrædelser. På den måde fik man skabt en form for 'helte' og 'skurke' iblandt kandidatlandene, som satte skub i implementeringen.

### **5.5 Forhandlingerne – begrænset for ansøgeren**

EU opstiller forhandlingsrammer for hvert kandidatland, som udstikker de generelle retningslinjer for optagelsesforhandlingerne og implementeringen af regelsættet. Via såkaldte tiltrædelsesparterskaber bliver det fastsat, på hvilke områder kandidatlandet skal gennemføre reformer og tilpasninger for at kunne blive medlem. Forhandlingerne foregår på minister- og ambassadørniveau mellem EU's medlemslande og kandidatlandet. Der fokuseres i den forbindelse på betingelserne og tidsplanen for kandidatlandets vedtagelse, gennemførelse og håndhævelse af EU's regelsæt. Reglerne er ikke til forhandling. For kandidatlandene er det hovedsagelig et spørgsmål om at blive enige om, hvordan og hvornår EU's regler og procedurer skal vedtages og gennemføres. For EU er målet at opnå garantier på datoen for og effektiviteten af hvert kandidatlands tilpasning i forhold til regelsættet. Forhandlingerne vedrører også finansielle ordninger, f.eks. hvor meget det nye medlem skal bidrage med til EU-budgettet, og hvor mange midler der formentlig skal overføres til det nye medlem indenfor de samlede udgifter fra EU-

budgettet. Forhandlingerne indeholder ligeledes eventuelle overgangsordninger, som de eksisterende medlemslande eller kandidatlandet selv ønsker (Europa-Kommissionen 2007 – Facts om udvidelsen: 9-14).

### **5.6 Agenda 2000 – det praktiske regelsæt for østudvidelsen**

Selve forhandlingsrammerne for østudvidelsen blev fremlagt af EU i form af Agenda 2000. Heri blev det besluttet, at man åbnede forhandlinger med '5+1' lande, og de resterende lande fik tilbudt en styrket 'pre-accession strategy'. På trods af at modellen blev modificeret ved topmødet i Luxembourg i december 1997, holdt man fast i modellen, og i 1998 åbnede man forhandlinger med Polen, Ungarn, Slovenien, Estland, Tjekkiet (5) og Cypern (+1). Hvorimod Slovakiet, Litauen, Letland, Bulgarien og Rumænien måtte stille sig tilfredse med en bedømmelse af, hvorvidt de hver især opfyldte regelsættet og forskellige køreprogrammer for implementeringen.<sup>12</sup> Agenda 2000 med modifikationer<sup>13</sup> fra topmødet i Luxembourg var altså regelsættet for forhandlingerne omkring østudvidelsen. Det blev gjort meget klart af Kommissionen, at ansøgere kun kunne opnå korte overgangsfaser og ingen afvigelser. Der blev altså ikke givet plads til konkret forhandling. I årene op til tiltrædelsen fik alle ansøgere en træningsplan, som understregede hvilke dele af implementeringen der skulle opfyldes på kort tid, og hvilke der var mere langsigtede planer. Officielt kunne et ansøgerland ignorere denne plan, men realiteten var, at hvis det skete, ville det pågældende land risikere at ryge bag i køen. Derved ville landet miste den bistand, det ville få før tiltrædelsen, og derfor var det egentlig ikke en reel mulighed. I modsætning til tidligere udvidelser kan det derfor igen konstateres, at forhandlingerne op til østudvidelsen var meget ensidige, og herigennem var det meget vanskeligt for ansøgerlandene at forhandle. EU krævede mere af ansøgerlandene end af de daværende medlemmer (Friis 1999: 128-130). Et faktum der blev diskuteret og fremhævet flere steder i Europa:

*'The EU has constructed a sort of perfect EU member state concept into which the applicants must fit, forgetting that there are no perfect EU member states'* (House of Commons 1999).

### **5.7 Når forhandlingerne skal afsluttes**

Når forhandlingerne er afsluttet til begge parter tilfredshed, indarbejdes de nærmere vilkår og betingelser i et udkast til en tiltrædelsestraktat. Heri anføres alle overgangsordninger og frister

---

<sup>12</sup> Malta indgår først i forløbet senere, da deres ansøgning var sat i bero, grundet uenighed om forholdet til EU.

<sup>13</sup> Modifikationerne indebar f.eks. de såkaldte 'Accession Partnerships' – som i praksis betød en slags individuel træningsplan for hver ansøger.

samt de finansielle ordninger og eventuelle beskyttelsesklausuler. Hvis traktaten får grønt lys fra Rådet, Kommissionen og Europa-Parlamentet, undertegnes den af kandidatlandet og en repræsentant for hvert medlemsland. Derefter skal den ratificeres af medlemslandene og kandidatlandet i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige regler.

Når tiltrædelsestraktaten er undertegnet, bliver kandidatlandet en 'tiltrædende stat' og får dermed visse foreløbige privilegier, indtil det ved tiltrædelsen bliver medlem af EU. Landet kan kommentere EU's udkast til forslag, meddelelser, henstillinger eller initiativer, og det får status som 'aktiv observatør' i EU-organer – med taleret, men ikke stemmeret. Når hele ratificeringen er på plads, træder traktaten i kraft på den fastsatte dato, og den/de tiltrædende stat/stater bliver medlem af EU, som det skete i 2004 og 2007, da østudvidelsen blev gennemført.

(Europa-Kommissionen 2008: Udvidelsesprocessen)

### **5.8 Asymmetrisk forhold mellem ansøger og medlem**

Der kan på basis af det samlede ovennævnte forløb, fra forhandlingerne påbegyndes til selve udvidelsen sker, argumenteres for at udvidelsesforhandlingerne påbegyndes på baggrund af et asymmetrisk forhold imellem ansøger og EU. Det bunder i en antagelse om at et land, som ønsker medlemskab af en organisation med adskillige allerede veletablerede medlemmer, indgår i forhandlingsprocessen med mindre forhandlingskraft end medlemslandene. Formuleret på en anden måde, et ønske om medlemskab i en allerede eksisterende klub giver ansøgeren en underdanig rolle, og medlemslandene vil derfor kunne presse ansøgeren til at give efter på mange områder. Dette bliver kun styrket af, at den enkelte ansøger som hovedregel er mere interesseret i at få medlemskabet i hus, end de mange veletablerede stærke medlemslande er i at få det enkelte ansøgerland med. Forholdet mellem de to parter bliver kun mere asymmetrisk af, at medlemslandene fra start har et bedre overblik og viden om forhandlingsemnerne end ansøgerlandet, da det er medlemslandene selv, der har opstillet rammerne og derved samtidig er bemyndiget med 'det sidste ord' vedrørende et ansøgerlands evne til at implementerer regelsættet. Da det skal beslutes internt i EU, om et ansøgerland skal have lov til at indlede tiltrædelsesforhandlinger, skal der i første omgang opnås et kompromis mellem de mange medlemslande, dvs. femten lande under østudvidelsen, derfor er det naturligt meget vanskeligt for et enkelt ansøgerland at få ændret det kompromis, når det pågældende land skal til at forhandle om tiltrædelsen.

Det skal dog tilføjes, at tiltrædelsesforhandlingerne ikke altid er forudbestemt på denne måde. Eksempelvis under den såkaldte EFTA-udvidelse<sup>14</sup> havde ansøgerne flere kort at spille på. I og med, at de var udstyret med alternativer, grundet deres stærke økonomi, kunne de principielt undvære at blive medlem, dog ville de i så fald skulle implementere EU-lovgivningen uden at have en stemme med i det for at bevare det tætte forhold til EU-landene. Den styrke de besad, gjorde at EFTA-landene, i stærk modsætning til ansøgerlandene fra Østeuropa, formåede at presse EU til at acceptere at visse dele af regelsættet skulle ændres. Det bedste eksempel er nok ændringen af støtteordninger, hvor kriterierne blev ændret efter udvidelsesforhandlinger med EFTA-landene. Det skal ydermere tilføjes at EFTA-landenes forhandlingsmagt også var forøget igennem det faktum, at EU meget gerne ville inkludere et antal rige lande som medlemmer for lettere at "bære" østlandene, da de nogle få år senere skulle med (Friis 1999: 123-125).

EFTA-landene befandt sig således i en meget mere fleksibel situation under forhandlingsprocessen end østlandene, da de kunne vælge at sige nej tak til nogle af de krav, som unionen stillede, vel at mærke uden, at det ville få vitale konsekvenser – man ville i værste fald ende i status quo. EFTA-landene ønskede at komme med i EU, fordi de havde indset, at det ville koste dem mere rent økonomisk at stå udenfor. Eftersom de skulle implementere EU-lovgivningen alligevel, hvis de ønskede at fortsætte handlen med medlemslandene, kunne de lige så godt blive medlemmer og så på den måde også opnå stemmeret i rådet.

Før Spanien, Portugal og Grækenland blev medlemmer stod de i næsten samme situation som de østeuropæiske lande. Begge grupper af lande havde hårdt brug for et stærkt anker at binde deres skrøbelige økonomier og deres nydannede demokratier fast til. De havde ingen alternative løsninger, som EFTA-landene havde, og dette gav naturligt EU magt, og derved blev forhandlingssituationen meget ensidig og derved asymmetrisk (Friis 1999: 32-33).

Hvis det ovenstående stilles over for afhandlingens teoretisk antagelser fra henholdsvis Neil Nugent og Lykke Friis, kan der allerede i det praktiske præforløb op til selve østudvidelsen findes lighedstræk til afhandlingens teoretiske grundlag. Hvis forhandlingerne op til selve østudvidelsen tages i betragtning ses et tydeligt mønster, hvor ansøgerlandene forsøger at opnå medlemskab uanset, om forhandlingerne er ensidige, endog diktatoriske fra EU's side. En forklaring kan findes i den konstruktivistiske tilgang om, at ansøgerlandene naturligt ønsker at komme med udelukkende for at opnå at blive del af fællesskabet grundet den stærke identitet, skabt gennem bl.a. økonomisk

---

<sup>14</sup> Udvidelsen med Sverige, Finland og Østrig i 1995.



velstand. På et mere basalt materialistisk niveau kan der samtidig argumenteres for, at grunden kan findes i, at samtlige ansøgerlande er klar over de materielle goder, der potentielt følger et medlemskab, og derfor er de villige til at indordne sig under EU's rammer. En forklaring der kan sammenholdes med Friis' realpolitik.

## **6. Multitasking op til østudvidelsen**

At forholdet mellem ansøger og EU var asymmetrisk, eller at der var hele tolv kandidatlande var ikke det eneste, der gjorde østudvidelsen unik. EU kunne tillige ikke se tilbage og bruge erfaringen fra tidligere udvidelser som opskrift. Man kunne heller ikke vælge udelukkende at fokusere på selve tiltrædelsesforhandlingerne og udsætte institutionelle og politiske reformer indtil efter tiltrædelsen af de nye lande. Da østudvidelsen skulle gennemføres, stod EU overfor et antal overordnede opgaver, der skulle løses på én gang. Det krævede derfor effektiv multitasking fra EU's side at komme succesrigt ud af en af de største bedrifter, som unionen nogensinde har gennemført.

### **6.1 De politiske problemer**

Udfordringer af politisk karakter bestod for det første i, at man risikerede at skabe en ny deling i Europa. Før murens fald opererede EU's, det daværende EF, styreform med ekstremt stabile grænser. Den kolde krig havde skabt klare geopolitisk og kulturelle skillelinjer mellem Vest- og Østeuropa. Til trods for de tre udvidelser undervejs frem til 1989, var unionens institutionelle grænser ikke blevet sat på prøve. Kommunistregimet havde begrænset mulighed for og interesse i at samarbejde med EU, da man ikke var bundet af større handelsforbindelser eller immigration. Den kulturelle opdeling efter murens fald blev naturligt mere gennemtrængelig, da nye regeringer tilmeldte sig EU's værdier. Da jerntæppet forsvandt, var EU ikke længere isoleret fra f.eks. større immigrationsbølger, og dette lagde et naturligt pres på EU's institutionelle grænser i tiden op til østudvidelsen (Friis 1999: 74). Før det blev besluttet, at de østeuropæiske lande skulle kunne ansøge om medlemskab, var der flere medlemslande, der var skeptiske, da de frygtede at en udvidelse mod øst ville sætte hele EU's system, og den investering landene havde lagt i hele projektet på spil. Frankrig frygtede f.eks. at en udvidelse mod øst ville føre til en fortynding af styresystemet og samarbejdsformen og udløse en tysk dominans. Lande som Portugal og Spanien var mest bekymrede for de interne politiske følger, heriblandt risikoen for at miste adgang til EU's bevillinger og pengemidler. Benelux-landene frygtede, at et større og udvidet EU skulle mindske

de små landes indflydelse (Friis 1999: 78). På topmødet i København besluttede man, at alle europæisk tilknyttede lande skulle have mulighed for at komme med i EU, og derved undgik man i perioden op til østudvidelsen foreløbigt en ny geopolitisk og kulturel opdeling af landene (Friis 1999: 78).

For det andet skulle EU forberede sig på at håndtere de integrationsvanskeligheder, som naturligt opstod ved selve tiltrædelsesforhandlingerne. Disse inkluderede håndtering af betingelser og adgangskrav med et sæt ansøgerlande, hvis politiske, økonomiske og administrative kulturer var meget forskellige fra de allerede etablerede medlemslande. Som nævnt tidligere skabte topmødet i Luxembourg i december 1997 en ny fase i EU's udvidelsespolitik. Efter mange års forberedelser indledte man tiltrædelsesforhandlinger med seks af de tolv ansøgerlande. Disse lande var nøje udvalgt af Kommissionen i Agenda 2000. Som plaster på såret blev de resterende seks lande, som ikke var udvalgt tilbudt en evalueringsundersøgelse af evnen til at opfylde EU's regelsæt, tilsvarende det de udvalgte lande havde været igennem, samt tilbudt de såkaldte Accession Partnerships. Udover at EU krævede, at ansøgerne opfyldte og implementerede hele EU's regelsæt før udvidelsen fandt sted, gik unionen i praksis et skridt længere og krævede tillige f.eks. reformeringer af fængsler og kontanthjælpssystemer. På trods af at ansøgerlandene accepterede disse krav fra EU, på grund af deres store ønske om medlemskab, har disse påtrængende metoder skabt beskyldninger om paternalisme og kolonitilstande hos mange kritikere. Det skal samtidig fremhæves, at metoderne gav EU mere tid til at reformere og tilpasse sit eget institutionssystem og politikker, sideløbende med at det begrænsede internaliseringsomkostningerne ved at flytte tilpasningsbyrden til ansøgerlandene (Friis 1999: 100-104).

For det tredje blev EU nødsaget til at tage sig af udfordringen i at konstruere en slags 'ansøgerkø'. Da det var første gang nogensinde, at så mange ansøgere ønskede medlemskab, var EU nødt til at differentiere mellem ansøgerne. Dette udsatte naturligt unionen for beskyldninger om diskrimination. Et problem EU kom til livs ved eksempelvis at tilbyde de såkaldte Accession Partnerships og på den måde holde gang i udvidelsesprocessen, så selv de lande der stod længere tilbage i køen også 'føjte', at de bevægede sig tættere på medlemskab (Friis 1999: 106-108).

Sidst men ikke mindst krævede udvidelsen, at EU tog sig af de konsekvenser, der eventuelt måtte opstå over for det bredere Europa efterfølgende. EU måtte hele tiden forberede sig på at sørge for

at udvikle overbevisende politikker overfor unionens kommende 'nye' naboer, uden umiddelbare medlemskabsudsigter. Eksempelvis var og er EU nødsaget til at føre en styrket politik overfor Rusland og Ukraine, da tiltrædelsen af de østeuropæiske lande ellers let kunne og stadig kan skabe ustabilitet og usikkerhed. Dette uddybes i afsnit 7.4 (Friis 1999: 108-114).

## **6.2 De økonomiske problemer**

Udfordringerne op til udvidelsen var ikke kun af politisk karakter, unionen stod ligeledes overfor store økonomiske vanskeligheder før østudvidelsen blev gennemført. På trods af at østudvidelsen betød en forøgelse af EU's befolkning og en forøgelse af territorium, steg EU's samlede BNP kun med ca. 5 %. Udover det betød ansøgerlandenes ringe økonomiske situation, at BNP pr. indbygger i hele EU efter udvidelsen faldt med omkring 18 procent. Cypern og Slovenien var i 2003 de eneste af alle ansøgerlandene, som ikke havde et lavere BNP pr. indbygger end EU's fattigste medlem, Grækenland. De tolv kandidatlande havde i gennemsnit et BNP pr. indbygger på ca. 40 % af det niveau medlemslandene befandt sig på (Nugent 2004: 13-14).

EU var tillige nødsaget til at reformere internt på det økonomiske område for at undgå for store negative eftervirkninger på budgettet, før østudvidelsen kunne gennemføres. Den fælles landbrugspolitik (CAP) som i 2003 stod for ca. 45 % af hele EU's budget, skulle eksempelvis reformeres, da det ellers ville føre til en dramatisk stigning i støtten og derved et fra EU's side uacceptabelt pres på budgettet. Før østudvidelsen besatte landbrugssektoren kun ca. 5 % af beskæftigelsen hos medlemslandene. Hos mange af ansøgerlandene var situationen dog helt anderledes, da de havde relativt store, men ineffektive landbrugssektorer. Landbrugssektoren i Polen besatte eksempelvis ca. 19 % af arbejdsstyrken, og i Rumænien var tallet 44 %.

Produktiviteten var dog dramatisk lavere end i de gamle medlemslande, og bøndernes indkomster var tilsvarende voldsomt lave i forhold til deres kollegaer i de gamle medlemslande. En effektiv reformering var derfor påkrævet. Allerede før østudvidelsen, kom landbruget i ansøgerlandene ind i en dramatisk moderniseringsperiode, som blev hjulpet på vej af direkte investeringer udefra og en øget handel af fødevarer med de gamle medlemslande. Herudover betød indkomststøtten fra EU, at bøndernes indkomster i ansøgerlandene steg med 70 % i perioden 1999-2004. Men lønniveauet lå stadig langt fra resten af EU (Nugent 2004: 14-15) (Jensen 2006: 66).

Et tredje økonomisk udfordring EU stod overfor var netop hele problematikken omkring ansøgerlandenes lave lønninger og produktionsomkostninger. Der var mange medlemslande, der udtrykte bekymring omkring eksempelvis mange af de østeuropæiske ansøgerlandes lave produktionsomkostninger. Disse ville, alt andet lige, resultere i billigere eksport, og derved gøre medlemslandene ukonkurrencedygtige og samtidig trække en masse investorer til de østeuropæiske lande, da lønninger og andre omkostninger lå langt lavere her end hos medlemslandene i Vesteuropa. Ligeledes opstod der bekymring omkring tilstrømningen af 'østarbejdere' til de mere attraktive lønninger hos virksomhederne i medlemslandene. Man kan hævde, at det var bekymringer, der var berettiget, da statistikker viser at 70 % af ansøgerlandenes eksport før tiltrædelsen gik til EU15<sup>15</sup>, og omvendt udgjorde ansøgerlandenes import ikke mere end 1 % af EU's samlede BNP (Nugent 2004: 15-16).

Man kan på baggrund af ovennævnte således konkludere, at EU stod overfor nogle markante politiske og økonomiske udfordringer før østudvidelsen blev gennemført. Udfordringer der var af så fremtrædende karakter, at de i sig selv i teorien var nok til at true EU's eksistens og ikke mindst unionens bedrifter. Men som bekendt stoppede det ikke EU fra at gennemføre østudvidelsen.

---

<sup>15</sup> Det vil sige de 15 lande, som EU bestod af før østudvidelsen fandt sted.

## 7. Hvorfor blev østudvidelsen gennemført?

*'Support for enlargement is driven by moral and security concerns, expectation of economic gain while resistance is linked to fear about weakening the Union's decision making capacity, a diversion of funds to the East and loss of influence in the system'* (Friis 1999: 102).

### 7.1 Den officielle retorik om fred og stabilitet afspejles i østudvidelsen

Østudvidelsen er uden tvivl et af de mest ambitiøse projekter EU nogensinde har gennemført. Det store antal lande der blev ført sammen med EU, anses af mange som en genforening af det europæiske kontinent for at sikre fred og stabilitet efter det blev delt op under den kolde krig. De nye lande er således blevet inddraget i den zone med fred og stabilitet, som vesteuropæerne har nydt godt af i mere end en generation. Med afslutningen på den kolde krig forudså mange, at der kunne opstå konflikter blandt etniske mindretal og nationale grupper i Central- og Østeuropa, men efter at disse lande er kommet med i EU, er de eventuelle konflikter blevet afværget, og man har undgået en situation, som der opstod på Balkan. Krigen i det tidligere Jugoslavien skabte et øget engagement omkring projektet for fred og stabilitet, som blev gennemført igennem østudvidelsen. Man kan på den baggrund konkludere, at EU's officielle mål afspejlet oprindeligt i Schuman-erklæringen og senere i Rom- og Lissabon-traktaten om at udvide unionen for at sikre fred igennem økonomisk og politisk integration af sine medlemmer, tillige afspejles i baggrunden for østudvidelsen.

På et stort antal af områder bidrager østudvidelsen igennem et tættere og forbedret samarbejde til at sikre fred og stabilitet. Der sker i dag f.eks. en mere effektiv indsats mod kriminalitet. Alle de nye lande har udvidet deres politi- og domstolssamarbejde om lovhåndhævelse. Man har ligeledes indført fælles standarder angående kontrol af international narkotikahandel og menneskesmugling, og derved gjort det lettere at komme kriminaliteten til livs. Derudover er beskyttelsen af grænserne til ikke-EU-lande under kraftig forbedring. Efter østudvidelsen kan man i dag samarbejde på en række vitale områder internt i EU som f.eks. at udføre bedre kontrol med indvandring, så reguleringen af strømmen af indvandrere og asylansøgere bliver kraftigt overvåget. Ligeledes indgår de nye lande i EU's højere standarder for miljøbeskyttelse, og de nye medlemmer tilpasser sig herigennem EU-reglerne om luft- og vandforurening, og derved bliver deres miljø sikrere for deres egne borgere og for de tilstødende lande (Kok 2003: 14, 19-20).

Ovenstående vidner tydeligt om at afhandlingens indledende teoretiske udgangspunkt om fred og stabilitet, udtrykt først i Schuman-erklæringen og siden i henholdsvis Rom-traktaten og Lissabon-traktaten, kan anvendes til at give en dækkende umiddelbar forklaring på det faktiske grundlag bag østudvidelsen. Hvis Nugents rationalistiske forklaring bag hvorfor EU udvides tillige tages i betragtning, bemærkes en tydelig sammenhæng mellem forklaringen om at sikre fred gennem et tættere samarbejde og en forbedret social kapital, og det faktiske ovennævnte grundlag bag østudvidelsen og derfor kan det som udgangspunkt konkluderes, at det umiddelbare førstehåndssvar på hvorfor østudvidelsen blev gennemført var for at skabe fred og stabilitet i Europa.

## **7.2 Årsagen skal tillige findes i økonomisk profit**

Undersøges udvidelsen nærmere beretter adskillige kilder om andre årsager end fred og stabilitet. Mange mener f.eks., at der ligger økonomiske årsager bag østudvidelsen. Udvidelsen har unægteligt skabt nogle økonomiske fordele og muligheder for både nye, men bestemt også allerede etablerede lande. Østudvidelsen har skabt et udvidet indre marked med mulighed for øget konkurrence og øget investeringer. Ved markedsudvidelse henvises mere præcist til at østudvidelsen bragte 105 millioner nye forbrugere indenfor EU's grænser. Alene Polen repræsenterede 40 millioner forbrugere med stigende købekraft, og blev allerede i 1999, altså før landet var medlem, den fjerde største importør af EU-produkter i verden. Altså et allerede på det tidspunkt ekstremt vigtigt marked for EU på trods af at den disponible indkomst pr. indbygger lå gennemsnitligt lavere end gennemsnittet for en EU forbruger. Den handel som EU skabte med Polen og andre kandidater producerede hastigt arbejdspladser i EU området. Alene i Tyskland blev der i 1993 skabt 60.000 arbejdspladser pga. handel med Øst- og Centraleuropa (Weise 1997: 175-179).

Markedet for servicesektoren især indenfor bank- og forsikringssektoren var et område, hvor de store virksomheder indenfor EU havde konkurrencefordele overfor lokale virksomheder i de østeuropæiske kandidatlande. Det ville dog ikke være muligt for disse virksomheder i EU at tjene økonomisk på situationen, hvis de daværende østeuropæiske lande førte en protektionistisk politik overfor udenlandske konkurrenter, og ikke lod dem komme ind på deres nationale markeder. Det bedste middel mod dette for landene i EU var derfor naturligt at få de østeuropæiske lande med i unionen for at sikre og forøge gevinsten ved markedsudvidelsen.

Østudvidelsen havde en ekstremt positiv effekt på de direkte investeringer. Da de østeuropæiske lande blev medlemmer mindskedes 'risikoen' i området for investorerne. Nærmere præciseret ved at stabiliteten på de nye landes regulerende struktur, som f.eks. en forudsigelig handel og skattepolitik, en klart defineret konkurrencepolitik og respekt for '*intellectual property rights*'<sup>16</sup> forøgedes stærkt, da landene i princippet nu skulle indordne sig under EU's regelsæt. Ligeledes skabte østudvidelsen en forbedret makroøkonomisk stabilitet igennem en forøget koordinationen af de økonomiske politikker, og det løftede investorerne tiltro. Et godt konkret eksempel er at se på Polen, hvor EU's direkte investeringer i landet steg til omkring seksten milliarder USD i 1998, som svarede til ca. 60 % af alle direkte investeringer i Polen (Uminiski 1999).

Det kan således konkluderes, at det satte skub i konkurrencen og investeringerne indenfor EU's grænser, da østlandene, med deres hastigt voksende økonomier, blev medlemmer af EU. Der kom mere dynamik på arbejdsmarkedet, i produktionen og på kapitalmarkedet. Der kan derfor argumenteres for, at østudvidelsen har resulteret i en mere konkurrencedygtig europæisk økonomi, som vil fortsætte på lang sigt (Friis 1999: 134-137).

Som nævnt ovenfor skabte østudvidelsen en masse arbejdspladser i Vesteuropa, og det er her, at den anden økonomiske årsag bag udvidelsen skal findes. EU står overfor en kæmpe demografisk udfordring i form af Europas aldrende befolkning. Udviklingen betyder, at der er mangel på arbejdskraft, og det kan derfor forsvares, at østudvidelsen blev gennemført, fordi de vesteuropæiske lande så en mulig løsning på problemet, igennem EU's socialpolitik om arbejdskraftens fri bevægelighed fastsat i Rom-traktaten<sup>17</sup>, ved at gennemføre østudvidelsen. Det kan derfor hævdes, at de central- og østeuropæiske lande er kommet med fordi, at man i EU er bevidst om, at der i den nære fremtid fortsat vil være brug for en masse arbejdskraft for at finansiere de mange ældre, der går på pension. Den økonomiske forskel på de veletablerede lande i EU og de nye lande er stadig så stor, at mange fra de østeuropæiske lande vil vælge at emigrere til Vesteuropa på grund af højere lønninger, og derved vil man i disse lande komme den demografiske udfordring til livs ved at øge muligheden betydeligt for at få besat de arbejdspladser, hvor der er mangel på arbejdskraft (Roseberry 2006: 6-30) (Rasmussen 2008).

---

16 Begrebet IPR henviser til muligheden for beskyttelse af rettigheder til såvel idéer som produkter og omfatter primært patenter, ophavsret og varemærker. IPR er opstået i forbindelse med informationssamfundets stigende anvendelse af immaterielle aktiver i form af viden, software, digitale medier m.m., som den traditionelle ejendomsret har svært ved at beskytte.

17 Det skal dog nævnes, at der i udvidelsesforhandlingerne blev aftalt at indføre bestemmelser, der gav de allerede etablerede medlemmer en mulighed for at begrænse tilstrømningen af arbejdskraft fra de østeuropæiske lande i en overgangsperiode på op til syv år.

Bagsiden af medaljen vidner dog om, at løsningen for de vestlige EU lande samtidig skaber langsigtede problemer for de østeuropæiske lande i EU. En naturlig følge af de høje lønninger i Vesteuropa er, at mange østeuropæiske lande oplever en emigration af potentiel arbejdskraft. Dette skaber problemer for de østeuropæiske lande, da mange af landene selv står overfor problemet med den aldrende befolkning, og derved rammes af at store dele af deres egen arbejdskraft rykker vestpå. Derfor forsøger mange af de nye EU-lande som f.eks. Polen og Tjekkiet at løse problemet ved at rekruttere arbejdere fra f.eks. Ukraine og Kasakhstan (Vestergaard & Sørensen 2004: 38-39).

Et andet potentielt problem ved immigrationen af østeuropæiske arbejdere er en mulig tendens til utilfredshed hos mange ansatte i Vesteuropa jf. den tidligere omtalte frygt for tilstrømningen af 'østarbejdere'. Den billige arbejdskraft kan alt andet lige føre til fyringer, endog besværliggøre at finde arbejde for en indbygger fra Vesteuropa, da virksomheder her til tider vil kunne få udført det samme arbejde for billigere penge ved at ansætte en østeuropæer. Situationen har dog ikke været særlig aktuell endnu, da Europa har oplevet højkonjunktur igennem en årrække, inklusiv i perioden hvor østudvidelsen blev gennemført. Derfor har der ikke været problemer med ansættelser og fyringer ved de især udsatte jobs som f.eks. håndværkerstillinger, da der har været masser af arbejde. Situationen i Europa i dag er dog pludselig ændret med den økonomiske lavkonjunktur, og det skaber grobund for, at problemet kan opstå (Europa-Kommissionen 2006 European Economy: 1-8).

Overordnet skaber dette afsnit et nyt billede af årsagen bag østudvidelsen. Udvidelsen skaber en forbedret konkurrence og øgede investeringer, som gavner hele EU økonomisk, dog synes bl.a. den billige arbejdskraft fra de østeuropæiske lande at komme primært de vestlige virksomheder til gode. Immigrationen af arbejdere fra Østeuropa gavner samtidig de vesteuropæiske lande i EU ved, at de herigennem kan løse problemet om den aldrende uarbejdsdygtige befolkning. Det skaber dog samtidig mangel på kvalificeret arbejdskraft i de østeuropæiske lande i EU, som tillige står overfor en aldrende befolkning. Sammenlægges dette med Friis' teoretiske tilgang, nærmere bestemt i begrebet realpolitik findes en tydelig sammenhæng. Teorien påstår som nævnt, at EU udvides på grund af, at landene fører en politik, der er baseret på praktiske mål. Således prioriteres materielle interesser, når et land vælger at stemme for en udvidelse.

Som et supplement til at understøtte forklaringen skal tillige nævnes, at EU som udgangspunkt i forbindelse med østudvidelsen angiveligt ønskede at udvide det indre marked hovedsageligt til at



inkludere de rigeste af ansøgerlandene, og det viser således en tydelig prioritering af materielle goder og derved endnu en understregning af, at årsagen skal findes i realpolitik. Hvis man ser på samhandlen med EU i 2002, bekræftes dette yderligere, da 70 % af EU's eksport til de østeuropæiske lande og 68 % af EU's import fra de østeuropæiske lande var med kun tre lande nemlig: Polen, Tjekkiet og Ungarn (Cremona 2003: 93) (Friis 1999: 203-205). Man kunne dog som nævnt tidligere ikke fravælge nogle og tage andre med, da det potentielt kunne true EU's ry og derved tilliden fra resten af verden, som unionen havde skabt igennem løfter som 'a Europe for all Europeans'. Der kan igennem det foregående således argumenteres for, at Friis' realpolitik såvel som identitetspolitik præsenterer en dækkende forklaring på det faktiske grundlag bag østudvidelsen.

### 7.3 EU fanget i et løfte om demokrati og markedsøkonomi

Efter murens fald lå tiltrædelsesforhandlinger med potentielle europæiske medlemmer bestemt ikke nummer et på EU's prioriteringsliste. Det var en tid, hvor EU var stærkt beskæftiget med interne forhandlinger angående den fælles økonomiske og monetære politik og Tysklands forening efter opdelingen under den kolde krig. Derfor var en udvidelse med potentielle omstruktureringer og transformationer anset for en kompliceret affære, der ikke rigtig var plads til. I stedet for at tilbyde medlemskab som udgangspunkt, valgte EU derfor at tilbyde de såkaldte *Europe Agreements*<sup>18</sup>, som man håbede ville tilfredsstille de nyfødte demokratier i Central- og Østeuropa. Det viste sig ikke at være tilfældet, og især Polen og Ungarn insisterede på, at aftalerne skulle indeholde et mere direkte medlemskabsperspektiv. I EU ændrede man taktik, og før de omtalte *Europa Agreements* kunne træde i kræft, besluttede man at tilbyde medlemskab til alle europæiske ansøgere, der stod til at underskrive de nyskabte aftaler (Friis 1999: 127-128).

Dette træk fra EU's side danner baggrund for en nærmere analyse, og som udgangspunkt kan det ses som et øget engagement i hele projektet om at støtte op omkring det at skabe fred og øget stabilitet. Dette især set i lyset af den ustabilitet der på det tidspunkt var i det tidligere Jugoslavien og Sovjetunionen, dog synes en anden årsag også at være til stede. Der kan f.eks. argumenteres for, at EU var fanget i sit eget løfte om 'a Europe for all Europeans' (Judt 1996: 42). EU havde under den kolde krig konstrueret en stor del af sin identitet omkring løftet om, at de central- og østeuropæiske lande kunne blive medlem af et område, hvor demokrati og markedsøkonomi var

---

<sup>18</sup> Bestod af et rammeværk, hvor man fastsatte politiske og økonomiske mål for hver ansøger, der skulle opnås før, man potentielt kunne tage næste skridt og lade medlemskab komme på tale (Europa-Kommissionen 2008: Europe Agreement).

bærende kræfter. Det gav dem en udvej fra Sovjetunionens påtvungne kommunistiske styre og planøkonomi. EU's løfte og herigennem unionens selvforståelse var således bibeholdt igennem hele den kolde krig, højst sandsynligt på den antagelse at den aldrig rigtig ville blive sat på prøve. Da den kolde krig sluttede, blev denne selvforståelse en vægtskål for unionens legitimitet, og samtidig fangede den også medlemslandene i deres eget løfte til Central- og Østeuropa. De kunne ikke nedlægge veto eller på anden måde gå imod en udvidelse, da det åbenlyst ville skade unionens troværdighed og legitimitet og derved potentielt ødelægge hele fællesskabet (Friis 1999: 203-205).

En anden faktor i denne sammenhæng var, at der i bund og grund simpelthen ikke var andre udveje, eftersom ingen af de østeuropæiske lande stillede sig tilfreds med de såkaldte *Europe Agreements*. Der var derfor ikke andre alternativer tilbage end at tilbyde optagelse, hvis EU skulle bevare sin identitet. Denne opfattelse, at EU nærmest var presset til at tilbyde medlemskab, bliver kun bekræftet, hvis man tager et nærmere kig på det europæiske topmøde i København i 1993. Det var for nogle et møde, der primært bestod i at finde et kompromis imellem de medlemslande, der ønskede at sende et signal til Central- og Østeuropa, og de medlemslande der var bekymret for at en udvidelse ville sætte hele EU's styresystem og struktur på spil. For at imødekomme begge krav besluttede man at opstille nogle ikke særligt præciserede kriterier for optagelse. Ét af disse krav fokuserede på at bevare de daværende opnåede resultater i integrationsprocessen, samtidig med, at man stabiliserede Europa. Det blev bestemt, at udvidelse kun kunne finde sted, hvis optagelsen af nye lande ikke underminerede det integrationsmomentum, man i forvejen havde skabt. Ligeledes kommer EU's daværende relative skeptiske holdning til udvidelse til udtryk efter topmødet i København, hvor den primære fokus og diskussion var koncentreret omkring omkostninger ved udvidelsen. Man kan herudfra konkludere, at man i EU så udvidelsen som en måde at stabilisere Europa på sikkerhedsmæssigt, men samtidig var det en proces, der blev set som en økonomisk byrde og en politisk hovedpine, hvor man tydeligt i EU frygtede, at integrationsprocessen var truet (Friis 1999: 127-128).

Hvis Friis' identitetspolitik tages i betragtning i denne forbindelse, observeres en tydelig sammenhæng, da den refererer til, at de enkelte lande i bund og grund søger en kollektiv identitet, selvforståelse og legitimitet, og det er disse faktorer, som er de vigtigste årsager bag udvidelse. Unionen har på baggrund af ovenstående under hele den kolde krig stort set selv konstrueret sin

egen selvforståelse og legitimitet for offentligheden omkring hele ideen og løftet til alle om et Europa for alle europæere, hvor man var sikret demokrati og markedsøkonomi. Det vil sige, at der på denne baggrund kan argumenteres for, at østudvidelsen blev gennemført fordi, der på den ene side var et ønske i EU om at sikre sin egen identitet overfor ikke alene ansøgerne, men bestemt også resten af verden, og på den anden side et ønske fra ansøgerne om at opnå medlemskab for at blive en del af denne kollektive identitet.

#### **7.4 EU-institutionerne fremhæver mulighederne for EU's nye naboer**

Kommissionen var op til østudvidelsen meget fremme med forskellige strategier for hvordan, udvidelsen ville skabe muligheder overfor EU's naboer. Dette var angiveligt som tidligere nævnt et forsøg på at undgå en ny opdeling af Europa efter østudvidelsen. Det skal fremhæves, at der er utallige eksempler på, at man i EU forsøgte at komme denne opdelingsfrygt til livs ved at vende situationen, så den i stedet blev anset for at være mulighedsskabende. Kommissionen definerede det som, at udvidelse skulle forøge gennemskueligheden af handelsrelationer, såvel som mindske handelsbarriererne både internt i EU men også med tredjelande. Alt imens de nye medlemslande implementerede EU's regelsæt ville markedet blive mere og mere homogent, såvel som danne baggrund for rammeaftaler mellem EU og unionens nye naboer (Europa-Kommissionen 2001: Making a Success of Enlargement). Europa-Parlamentet har også forsøgt at skabe et positivt syn på udvidelsens effekt på handlen. Parlamentet hævdede op til østudvidelsen, at den nyskabte handelsfrihed mellem kandidatlandene og EU, såvel som relationerne mellem kandidatlandene og andre EU handelspartnere ville få en positiv indflydelse på handels- og investeringsflowet (European Parliament 1995: Task Force Enlargement). På et EU-møde i Madrid i december 1995 erklærede Det Europæiske Råd, at udvidelse ville sikre stabiliteten og sikkerheden på kontinentet og ville derigennem tilbyde både nye EU-lande, EU's nabolande, samt etablerede medlemslande nye udsigter til økonomisk vækst og generel bedre velfærd (Cremona 2003: 196-197). Denne holdning reflekteredes i Europa-Kommissionens Agenda 2000, som beskrev effekten af udvidelse som:

*'..far beyond the new frontiers of an enlarged Europe'... 'It will increase Europe's weight in the world, give Europe new neighbours and form Europe into an area of unity and stability..'*

(Europa-Kommissionen 1997: Agenda 2000)

Kommissionen fremhævede i denne sammenhæng, hvordan tidligere udvidelser var skabt med stor vægt på at forbedre EU's forhold til resten af verden i form af unikke partnerskaber og

relationer til tredjelande eller regioner. Dette var f.eks. tilfældet ved optagelsen af Storbritannien, som åbnede vejen for the Commonwealth og USA. Det var også tilfældet med optagelsen af Danmark, som åbnede vejen for Skandinavien, og med Portugal og Spanien som åbnede vejen til Latinamerika (Cremona 2003: 199-200). Østudvidelsen gjorde lande som Rusland og Ukraine nabolande til EU. Der kan på denne baggrund argumenteres for, at man fra EU's side via østudvidelsen i fremtiden vil forsøge at inkludere disse lande i bredere sikkerhedsrammer og partnerskabsaftaler for først og fremmest at sikre fred, men også for at forbedre handelsrelationerne, som er en bidragende faktor til at undgå en ny opdeling af Europa. Der kan derfor argumenteres for, at østudvidelsen ikke bare rykker de geografiske grænser længere mod øst, men også bidrager til skabelsen af nye institutionelle, politiske og økonomiske aftaler i Europa, og det lader til at være endnu en medvirkende årsag til, at man gennemførte østudvidelsen.

Omvendt udtrykte de nye nabolande bekymring op til østudvidelsen. Man var i mange af landene især bekymret for, hvilke følger udvidelsen ville få på sigt. Kommissionen erkendte derfor i en rapport fra 2000, at EU skulle uddybe og klargøre fordelene ved udvidelsen for de nye nabolande, så der både for EU's vedkommende, men også for nabolandenes vedkommende kunne drages fuldt udbytte af de nye muligheder (Cremona 2003: 202). Kommissionen udtrykte således i rapporten at: *'Politikken skal være at skabe et frihandelsområde, der inkluderer EU og dets naboer, hvor demokrati og respekt for menneskerettigheder og retsstatsprincippet hersker'* (Europa-Kommissionen 2000: Strategy Paper).

Denne bemærkning er væsentlig, fordi den ikke alene kæder EU's naboregioner sammen, men også tilkobler økonomisk frihandel og politiske værdier som målsætninger for EU's udenrigspolitik i udvidelsessammenhænge. EU fremstiller derved sig selv udadtil som et forbillede for konfliktløsninger, forsoning og partnerskabsaftaler. Hvilket må siges at være endnu et bidragende argument for, at politikken overfor nabolande og regioner spillede en vital rolle for at undgå en ny opdeling i forbindelse med østudvidelsen. I denne sammenhæng kan der tillige argumenteres for, at EU's reaktion i denne forbindelse vidner om, at man igennem udvidelsen potentielt tilegner sig nye ressourcemuligheder igennem sine nye medlemmer, men især også igennem sine nye naboer.

## 7.5 Østudvidelsen - en vesteuropæisk geopolitisk strategi

Det foregående fremhæver endnu en fremtrædende mulig årsag bag østudvidelsen, som skal findes i begrebet geopolitik. EU besidder territorium og naturgivne ressourcer, som rummer strategiske muligheder men også svagheder. EU's industri og handelsliv er afhængigt af tilførsel af bestemte råstoffer og fysisk adgang til bestemte markeder, og derfor søger man at udvide sit territorium. Typiske eksempler er adgang til og kontrol med energiresourcer, særligt olie og gas, samt kontrol med forekomster af rent vand, landbrugsjord og fødevarer (Aschehoug leksikon 2008: Geopolitik) (Gyldendals leksikon 2008: Geopolitik).

Som udgangspunkt i denne forbindelse antages, at der efter murens fald netop blev skabt nye muligheder for EU i form af at udvide sit territorium og den vestlige samfundsmodel, men også at tilegne sig brugbare ressourcer. Rent geografisk var der kun en vej at udvide, nemlig østpå. Dele af Rom-traktatens præambel forpligtede tillige medlemslandene til at fjerne de skranker, der delte Europa, og fortsætte den løbende proces med at sammenslutte de europæiske lande og direkte opfordre de europæiske folk til at tilslutte sig unionen.

*'..SOM er besluttet på at skabe grundlag for en stadig snævrere sammenslutning mellem de europæiske folk, '*

*'..SOM har det fortsat gennem fælles handling at sikre økonomiske og sociale fremskridt for deres lande ved at fjerne de skranker, der deler Europa.. '*

*'.. SOM har sat sig for ved denne forening af de økonomiske kræfter at bevare og styrke freden og friheden, og som opfordrer de øvrige europæiske folk, der deler dette ideal, til at tilslutte sig disse bestræbelser, HAR vedtaget at oprette et EUROPÆISK FÆLLESSKAB..'*

(Folketingets EU-Oplysning 2008 - Rom-traktaten: præambel)

Der kan herigennem dannes et mønster bestående i, at EU igennem østudvidelsen udnytter muligheden for at udvide sit territorium og på den måde skabe adgang til nye ressourcer, og bl.a. derfor anses udvidelsen af mange som en geopolitisk strategi fra EU's side.

Nogle går så langt som at sammenligne det med tidligere tiders kolonisering, bortset fra at 'overtagelserne' af nyt territorium sker med fredelige midler og ikke med militær magt. Mange mener ikke desto mindre, at der er tale om en ny form for kolonisering. Kritikere som f.eks.

sociologen József Böröcz<sup>19</sup> argumenterer for, at EU er i gang med at forme et nyt slags imperium uden brugen af militær tvang. Et imperium som på den ene side lover fuldt medlemskab, men som til gengæld forlanger en total overtagelse af en samfundsmodel. Böröcz mener, at EU's østudvidelse skal ses som en geopolitisk strategi, hvor Vesteuropa forsøger at konkurrere med de to andre kapitalistiske centre i verden: Nordamerika og Fjernøsten.

*'Da den sovjetiske blok kollapsede, opstod der et tomrum lige foran EU's dør, og i den situation opfandt EU's ledere, hvad de kalder østudvidelsen. Det er en overtagelse, hvor de svagere østeuropæere tvinges til at kopiere den samfundsorden, som EU står for'* (Böröczs 2002: Interview med Jyllandsposten).

Til trods for Böröczs noget skarpe kritik, kan det forsvares, at EU siden midten af 1990erne har fulgt de østeuropæiske lande meget tæt, og landenes tilnærmelse til EU-standarder er gået hånd i hånd med overgangen fra planøkonomi til frie markeds kræfter. I løbet af den proces har EU ifølge Böröcz udnyttet muligheden for at tilegne sig et økonomisk udbytte. For selvom EU har givet østeuropæerne støtte, har EU på samme tid opnået langt større gevinster til sig selv. Det forsvares med, at de østeuropæiske markeder er blevet åbnet for vesteuropæiske firmaer, mens EU's eget marked delvist forblev lukket. Resultatet var øget omsætning til vesteuropæisk erhvervsliv og fyringer i øst. Böröcz udtrykker tillige at: *'Vesteuropæiske firmaer scorede kassen under privatiseringerne af tidligere statsejendom i østlandene, hvor de fik lov til at opkøbe gamle virksomheder for en slik, mens de samtidig nød godt af skattefordele for udenlandske investorer. Hvis man ser på Ungarn er en stor del af landets økonomi kontrolleret af multinationale selskaber, hvoraf mindst to-tredjedele stammer fra Vesteuropa'* (Böröczs 2002: Interview med Jyllandsposten).

Ovenstående vidner om, at man bestemt ikke kan udelukke, at østudvidelsen var EU's mulighed for ikke alene at udvide sit territorium geografisk, men også at få kontrol med flere ressourcer, samt at udvide sin egen vestlige samfundsmodel, hvor demokrati og de frie markeds kræfter hersker. Dette vil unægteligt stille EU stærkere i fremtiden overfor de frembrusende kræfter i Fjernøsten og verdens eneste nuværende supermagt, USA. Det skal derfor også tages med, at det kan forsvares, at årsagen bag østudvidelsen udelukkende kan tolkes som et led i EU's geopolitiske strategi overfor resten af verden. Herudfra finder Friis' realpolitiske teori igen anvendelse, da den

---

<sup>19</sup> József Böröcz er professor ved Rutgers University i New Jersey og har skrevet et antal af EU-kritiske bøger og artikler især med relationer til østudvidelsen.

som bekendt hævder, at udvidelse sker på baggrund af, at de enkelte medlemslande har geopolitiske og materielle interesser som højststående prioriteter, når de vælger at stemme for en udvidelse. EU's troværdighed bliver således sat på prøve i denne sammenhæng. Hvis ovenstående isoleres som en direkte årsag til østudvidelsen, forsvinder det officielle koncept om et Europa for alle europæere, der deler et fælles ideal om demokrati og markedsøkonomi, og i stedet bliver det snarere at medlemslandene udelukkende ønsker udvidelse for at tilegne sig potentielle materielle goder.

### **7.6 EU er også individuelle lande med hver sin dagsorden**

Ovennævnte giver anledning til at fremhæve en vigtig pointe i forbindelse med EU og udvidelse. Det er essentielt at påpege, at 'EU' ofte skal forstås på to måder. På den ene side er der tale om institutionerne, hvor især Kommissionen har en magtfuld og fremtrædende rolle. På den anden side er der tale om en samling af lande med hver sin individuelle dagsorden, også i forbindelse med udvidelse. Således kan det forsvares, at landene i forbindelse med udvidelse af EU har forskellige årsager til, hvorfor de vælger at stemme for en udvidelse. Under et rådsmøde i Madrid i december 1995 udtrykte den daværende tyske forbundskansler Helmut Kohl eksempelvis i forbindelse med forberedelserne op til østudvidelsen, at EU skulle indlede medlemsforhandlinger med Polen, Ungarn og Tjekkiet. Denne agenda blev dog afvist, da mange medlemslande var skeptiske overfor Tysklands ønske, da man mente, at netop de tre lande blev nævnt, fordi de ville gavne tysk interesse, da de i forvejen var Tysklands direkte naboer og vigtige handelspartnere. (Friis 1999: 53).

Også England er blevet kritiseret for at have en skjult dagsorden i forbindelse med udvidelse af EU. Mange hævder, at grunden til at regeringen i England i nyere tid er blevet så markant en fortaler for udvidelse af EU, i virkeligheden bunder i et ønske om at tynde ud i samarbejdet og fjerne den supranationale karakter, som unionen har på mange områder. Mange beskylder England for, at ville transformere samarbejdet til et mere traditionelt intergovernmentalistisk foretagende, hvor man som medlemsland bevarer suverænitet. At mange har den holdning overfor England bunder sandsynligvis i landets 'EU-historie', hvor kendetegnet ofte har været, at England har haft en skeptisk holdning til samarbejdes overnationale karakter, og endvidere at man efter Anden Verdenskrig prioriterede samarbejdet med USA og Commonwealth-landene (Hansen 1998: 61-62) (Young 2000: 26-28). En holdning som bl.a. kom til udtryk i Winston Churchill's berømte ord: *'We are with Europe, but not of it, We are linked but not comprised. We are associated but not*

*absorbed. And should European statesmen address us and say, 'Shall we speak for thee?', we should reply, 'Nay Sir, for we dwell among our own people'* (Geddes 2004: 24).

### **7.7 Hvorfor mente Danmark, at man skulle udvide?**

I forlængelse af det foregående hvor de individuelle lande i EU er i fokus, rundes der til slut i denne del af afhandlingen af med en undersøgelse konstrueret af Lykke Friis i 1998. I denne efterforskes, hvad Danmarks holdning var overfor østudvidelsen i perioden efter murens fald. Undersøgelsen konkluderer, at den generelle danske holdning<sup>20</sup> var for østudvidelsen, og argumenterne kan overordnet deles op i tre kategorier:

#### **Sikkerhed**

Det første argument var, at man mente, at udvidelsen basalt set var et spørgsmål om sikkerhed og stabilitet i Europa. For at skabe stabilitet i Europa var EU nødsaget til at acceptere de nyetablerede demokratier. Eftersom udvidelse generelt først og fremmest handler om sikkerhed, var det vigtigt, at udvidelsen ikke blev opfattet som en ny opdeling af Europa.

#### **Moralsk forpligtigelse**

Det andet argument var, at man mente, at EU efter den kolde krigs afslutning var moralsk forpligtet til at give de nye etablerede lande en hjælpende hånd. Dette argument var mest dominerende i den daværende regering men også hos fagforeningerne.

#### **Økonomisk faktor**

Det sidste argument gik på, at man mente, at udvidelsen ville være godt for økonomien. Specielt regeringen men også Dansk Industri brugte denne argumentation. Begge refererede til, at Danmark havde store handelsoverskud med ansøgerlandene.

(Friis 1999: 225-229)

På basis af undersøgelsen alene kan årsagerne bag østudvidelsen således skæres ned til først og fremmest at begunstige sikkerheden i Europa, der som bekendt er afhandlingens teoretiske baggrund. Dernæst viser undersøgelsen, at man mener, at EU igennem sin identitet og de løfter som man har opstillet, siden EU blev grundlagt i 1957 er moralsk forpligtet til at hjælpe de 'nye'

---

<sup>20</sup> Baseret på den offentlige mening, mediernes holdning, partiernes mening og interesseorganisationer.



lande. Dette argument findes tillige i afhandlingens første teoretiske antagelse, nærmere bestemt i Friis' identitetspolitik. Til sidst fremhæver undersøgelsen argumentet, at man er for udvidelsen, fordi den giver Danmark en mulighed for økonomisk profit via den tætte handelsforbindelse og det allerede etablerede overskud herigennem. Dette argument afspejles også i afhandlingens første teoretiske antagelse, nærmere bestemt i Friis' realpolitik, som begrunder udvidelse med de enkeltes landes materielle interesse.

Undersøgelsen er taget med som en supplerende faktor i analysen, og den præsenterer et realistisk billede af argumenterne for østudvidelsen, før den fandt sted. Der skal naturligvis tages højde for, at undersøgelsen er lavet et godt stykke tid før selve udvidelsen, og at den er afgrænset til udelukkende at dække den danske holdning. Ikke desto mindre er det interessant, at ovenstående vidner om, at den generelle holdning i Danmark til årsagen bag østudvidelsen afspejles i afhandlingens teoretiske afsnit.

## Del III

### 8. Den interne situation efter østudvidelsen - trods multitasking, stadig problemer?

#### 8.1 Forskelsbehandling på de nye lande og de etablerede medlemslande

På trods af EU's multitasking op til østudvidelsen eksisterer der stadig nogle interne problemer i EU, efter de nye lande er blevet medlemmer. Eksempelvis har det været meget på tale, at mange af EU15-landene ikke er gode nok til selv at implementere EU's regelsæt på trods af, at de som bekendt krævede, at alle de østeuropæiske lande implementerede hele regelsættet før optagelsen. Kommissionen må gentagne gange tage mange sager op ved EF-Domstolen for at gennemtvinge regelsættet overfor EU15-landene. Fænomenet er især set indenfor f.eks. sager vedrørende Det indre marked. Dette skaber naturligt spekulationer i forskelsbehandling fra de nye EU-lande (Cremona 2003: 119). Som det udtrykkes af mange, heriblandt Jan Zielonka<sup>21</sup>, er de *'europæiske love og standarder i teorien formelt adopteret ind i nationale lovgivninger, men i praksis er de ofte ignoreret og implementeret på en uigennemskuelig måde'* (Zielonka 2001).

Minoritetsrettigheder er også et område, hvor EU anklages for forskelsbehandling. Amsterdam-traktatens bestemmelser under EU-medlemskab inkluderer ikke beskyttelse af minoritetsrettigheder, men i Københavnskriterierne er dette et decideret krav. EU insisterer således på, at de nye lande skal beskytte minoritetsrettigheder, men for EU15-landene var dette altså ikke et decideret adgangskrav. Det skal dog nævnes, at beskyttelse af minoriteter er et emne, der bliver styrket hele tiden. I Amsterdam-traktaten blev det f.eks. tilføjet, at EU kan *'..bekæmpe forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering'* (Europa 2008 - Amsterdam-traktaten: Artikel 13).

At man på den måde opstiller forskellige standarder for ansøgerlande og medlemsstater giver ikke EU særlig god legitimitet, og kan føre til interne problemer på længere sigt. Dette er dog som nævnt et emne, der er taget hånd om og stadig behandles for netop at komme problemet til livs (Cremona 2003: 118-120).

---

<sup>21</sup> Professor i europæisk politik ved University of Oxford. Han har skrevet et antal af publikationer om EU udvikling og østudvidelsen.

Op til østudvidelsen tjekkede EU's institutioner i en årlig vurdering kandidatlandene med hensyn til om de overholdt EU's principper om demokrati, respekt for menneskerettigheder og retsprincipper. Hvis man ser på hvordan, medlemslandene selv blev overvåget i samme periode, var situationen betydeligt anderledes. Før Amsterdam-traktaten trådte i kraft havde medlemslande officielt kun pligt til at indordne sig under nogle af de fundamentale bestemmelser som Rom-traktaten indeholder som f.eks. forbuddet mod national forskelsbehandling og foranstaltninger mod forskelsbehandling på grund af køn, race, etnisk oprindelse osv. Altså ikke samtlige principper, som det var kravet til de østeuropæiske kandidatlande (Folketingets EU-Oplysning 2008: Rom-traktaten).

Der var mange politikområder, hvor medlemslandene handlede helt uafhængigt, og derfor ikke lå under for de forskellige principper om fundamentale rettigheder. Mange af de emner som der var på tale under og før østudvidelsen, som f.eks. minoritetsbeskyttelse, fængselsforhold og børns rettigheder var ikke inkluderet under medlemslandenes ansvarsområder før Amsterdam-traktaten. Dermed var medlemslandene ikke tvunget til at indgå under de samme faste rammer som de østeuropæiske kandidatlande. Kommissionen havde overfor kandidatlandene rettigheder til at håndhæve alle principper (Folketingets EU-Oplysning 2008: EF-traktatens Artikel 226) (Cremona 2003: 234).

Dette vidner om en tydelig udemokratisk forskelsbehandling, men det skal nævnes, at den kom under kontrol, da Amsterdam-traktaten indførte Københavnskriterierne og en ny procedure for at bruge sanktioner mod medlemslande, der ikke indordner sig under principperne om demokrati, menneskerettigheder og retsprincipper bekendtgjort i Amsterdam-traktatens artikel 6. Denne ændring blev lavet for at garantere, at alle, medlemslande såvel som kandidatlande overholder EU's konstitutionelle principper (Cremona 2003: 234-237).

Ovenstående beretter om, at der internt i EU efter østudvidelsen er opstået nogle problemer, som er skabt på grund af en decideret forskelsbehandling på EU15 og de nye EU-lande, f.eks. indenfor selve implementeringen af EU's regelsæt. På mange af disse områder er der dog taget hånd om problemerne ved traktatændringer og lignende. Indgreb der må betegnes som nødvendige, da problemerne potentielt kan skade EU internt i form af utilfredshed hos medlemslandene, og eksternt ved at sætte EU's ry overfor resten af verden på spil.

## **8.2 Er 'CAP-problemet' løst?**

Før østudvidelsen stod EU også overfor en omfattende opgave i form af fordelingen af landbrugsstøtten. Dette område har naturligt krævet reformering, da mange af de østeuropæiske lande besidder kæmpe landbrugssektorer (Friis 1999: 144-152). Østudvidelsen har betydet, at antallet af landbrugere i EU er steget fra ca. 7 millioner til ca. 11 millioner. Der er blevet tilføjet ca. 38 millioner hektar opdyrket landbrugsjord til de i forvejen 130 millioner hektar, som blev dyrket i EU15 - en stigning på 30 %. Sammenlignet med at indbyggertallet i EU er steget med omkring 20 % som følge af udvidelsen, er der tale om en meget omfattende udvidelse på landbrugsområdet. I forbindelse med udvidelsen forhandlede man derfor en overgangsordning på plads mht. udgifterne på landbrugsområdet og udvidelsen. Landmændene i de tolv nye medlemslande får ikke landbrugsstøtte på samme niveau som landmændene i EU15. Landbrugsstøtten til de nye medlemslande indføres gradvist over en tiårig periode. Indfasningen startede ved landenes optagelse i EU i henholdsvis 2004 og 2007, hvor de fik adgang til landbrugsstøtte på 25 % af niveauet i de gamle EU-lande (Folketingets EU-Oplysning 2007: EU's fælles landbrugspolitik). Ud fra det foregående kan det umiddelbart konstateres, at EU har handlet effektivt for at komme 'CAP-problemet' til livs. Det skal dog samtidig nævnes, at indfasningen hvor de nye medlemslande gradvist arbejder sig op mod fuldt støtteniveau skaber utilfredshed hos mange af landene. De stilles nemlig bl.a. samtidig overfor kostbare krav til modernisering, da de skal kunne fungere i det fælles system. Herudover er indkomstniveauet for de nye medlemslandes bønder stadig kun ca. 16 % af bøndernes indkomster i de gamle medlemslande (Jensen 2006: 65-66). Man må herudfra således tillige konstatere, at der er et stykke vej igen før de nye landes landbrug opnår et niveau som i resten af EU.

## **8.3 Indvandring af 'østarbejdere'**

Et stort problem der er opstået efter østudvidelsen kommer som en følge af indførslen af arbejdskraftens frie bevægelighed. Før østudvidelsen var det allerede et velkendt emne, og fra EU's side afviste man enhver form for liberalisering på dette område, da man frygtede en større indvandring af billig arbejdskraft fra de østeuropæiske lande. Dette er stadig et meget omdiskuteret emne, eftersom der stadig er enorm forskel på lønninger i de enkelte lande. Lønniveauet i Østeuropa er generelt meget lavere end i Vesteuropa. Før østudvidelsen krævede man derfor bl.a. i Østrig og Tyskland en overgangsfase for at komme problemer til livs (Friis 1999:146). Der blev konstrueret og iværksat overgangsordninger inden for en ramme på i alt syv år, som er fastsat

overfor de tolv nye lande. Ordningen indebærer, at EU15 og de nye EU-lande i to år fra optagelsen har mulighed for at opretholde de regler, som gjaldt på udvidelsestidspunktet i stedet for at lade EU-reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed finde anvendelse med det samme. Efter to år skal hvert enkelt land meddele Kommissionen, hvorvidt det ønsker at forlænge overgangsordningen med de nationale bestemmelser i op til tre år. Såfremt nogle lande efter disse tre år har alvorlige forstyrrelser på deres arbejdsmarked eller udsigt til alvorlige forstyrrelser, kan de anmode Kommissionen om tilladelse til at anvende de nationale bestemmelser i yderligere to år (Folketingets EU-Oplysning 2008: Arbejdskraftens frie bevægelighed).

Man har således forsøgt at komme dette problem til livs med en overgangsordning, som tilsyneladende fungerer, da det enkelte land har mulighed for at forebygge, samt at gribe ind hvis de finder det nødvendigt. Det skal dog nævnes, at den omtalte lønforskel stadig skaber en indvandring af arbejdere, som alt andet lige skaber mangel på kvalificeret arbejdskraft i de nye EU-lande. En udfordring som EU er nødsaget til at tage hånd om for at undgå et vitalt problem på længere sigt.

#### **8.4 Schengen-problemet**

Schengen-aftalen har også skabt store udfordringer for EU efter østudvidelsen. Denne har til formål at skabe et fællesområde uden indre grænser. Udgangspunktet for aftalen er ophævelse af personkontrollen ved fællesgrænserne inden for Schengen-området suppleret med fællesregler for passage af Schengen-områdets ydre grænser, samt ensartede visumregler for tredjelandsborgere. Derudover indebærer Schengen-aftalen også en styrkelse af landenes samarbejde om f.eks. at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet og illegal indvandring (Folketingets EU-Oplysning 2008: Schengen-samarbejdet). Problemet i forbindelse med østudvidelsen består primært i, at mange af kandidatlandene er geografisk placeret lige op ad lande, hvor store dele af befolkningen søger mod Vesteuropa efter et 'bedre liv' i form af bl.a. højere lønninger. Men efter at Schengen-aftalen blev en del af Amsterdam-traktaten i 1999, var alle kandidatlandene mere eller mindre 'tvunget' til at praktisere den ved at indføre visumregler for tredjelande, og det har efterfølgende skabt store problemer for mange af de nye EU-lande. Eksempelvis betød dette i praksis, at ukrainere og hviderussere fra den ene dag til den anden ikke længere kunne sælge deres varer på de polske markeder (Friis 1999: 148-149).

På baggrund af ovenstående kan der argumenteres for, at Schengen-aftalen på sin vis har skabt nye skillelinjer i Europa, som man havde under den kolde krig. En konsekvens man i EU desperat har

forsøgt at undgå. Man oplevede da også større demonstrationer, da eksempelvis Polen i 1998 besluttede at effektivisere EU's visumregler. En rumænsk ambassadør udtalte, som reaktion på Schengen-aftalen, følgende til Financial Times i 1998: *'Schengen may create a more effective dividing line than anything seen since the cold war'* (Friis 1999: 174-179). En udtalelse som til dels kan forsvares, og derfor kan klassificeres som en for EU, negativ effekt af østudvidelsen. Set i lyset af at udvidelse i EU er en kontinuerlig proces, forudsiges det dog samtidig, at grænserne potentielt kan flyttes, i modsætning til situationen under den kolde krig, og dette i sig selv er en argumentation imod, at Schengen-aftalen skulle have skabt et nyt 'jernetæppe' igennem Europa, på linjer med situationen under den kolde krig. Der er nærmere tale om, at grænserne har flyttet sig.

### **8.5 Udvidelsens effekt på den interne beslutnings- og arbejdsproces i EU**

Tilgangen af de nye EU-lande påvirker funktionen af det institutionelle system på mange måder. De nye lande er repræsenteret i hver enkel institution i EU. Tiltrædelsen af de nye lande gør, at antallet af medlemmer af hver institution stiger. Det skaber alt andet lige en risiko for, at effektiviteten falder, når det kommer til afviklingen og drøftelser af forskellige sager. Ministerrådet bliver især påvirket af østudvidelsen og den store tilgangen af medlemmer. Beslutninger træffes her enten enstemmigt eller ved kvalificeret flertal afhængigt af sagsområdet. Det er indlysende, at enstemmighed bliver sværere at opnå med et voksende antal nationalt delegerede med vetoet. Kvalificeret flertal derimod er baseret på en matematisk ligning, hvoraf landene får et antal stemmer i overensstemmelse med indbyggertal. Beslutninger tages herefter, når en sag har en vis procentdel, cirka 70 %, der stemmer for<sup>22</sup>. På den baggrund kan det konstateres, at østudvidelsen og det herigennem forøgede antal medlemmer i institutionerne ikke nødvendigvis gør beslutningsprocessen mere besværlig eller længere. De nye lande får et antal stemmer, men procentdelen som det kræver for at få kvalificeret flertal forbliver den samme, nemlig omkring 70 % af de totale stemmer. Det er, som nævnt, dog kun i de sager, hvor det er kvalificeret flertal, at det er afgørende. Der er dog en klar problematik i det øgede antal medlemmer. Det gør f.eks., på grund af flere parter, alliancedannelser mere besværligt. Det betyder også tilgang af nye sprog, som til dels kræver ekstra arbejde og udgifter i form af oversættelse, men hvori den virkelige udfordring består af en øget risiko for kommunikationsfejl i

---

<sup>22</sup> Siden 1. januar 2007 har et kvalificeret flertal krævet mindst 255 stemmer for ud af i alt 345 stemmer. Herudover skal et flertal af medlemslandene stemme for, når forslaget er fremsat af Kommissionen, eller skal to tredjedele af medlemslandene stemme for i alle andre tilfælde. Det kvalificerede flertal skal tillige omfatte mindst 62 % af EU's befolkning.

beslutningsprocessen. Ligeledes kommer hvert land med nye politiske og administrationskulturer, som igen skaber udfordringer i beslutningsprocessen.

(Cremona 2003: 212)

### **8.6 Dilemmaet mellem dybde og bredde**

Der har altid været debat om, de konsekvenser udvidelse af unionen har på den interne arbejdsproces. Allerede ved den første udvidelse med England, Danmark og Irland var der frygt for at disse tre nyankomne ville have en negativ effekt på funktionaliteten af unionens institutioner. Samme situation opstod, da Grækenland blev medlem og senere med Spanien og Portugal. Fra 1989 og fremefter i perioden hvor både Østrig, Finland og Sverige blev medlemmer, og der var udsigter til Norge og senere at unionen skulle brede sig østpå, blev det nærmest et modebegreb at tale om dilemmaet mellem dybde og bredde, når man talte om EU's fremtid.

Overordnet kan man argumentere for, at udvidelse af EU altid er blevet ledsaget til en vis grad af stigende dybde af integrationen. Der har som bekendt været succesfulde reformer af mange af de europæiske traktater, som f.eks. Maastricht-traktaten og Amsterdam-traktaten, som alle førte til en forlængelse af rækkevidden af den fælles politik og introducerede reformer af det institutionelle system. På områder indenfor det indre marked og regulering af samfundet har der været et skift i beslutningsprocessen fra enstemmighed mod mere udpræget brug af kvalificeret flertal i Rådet. Ligeledes har det direkte folkevalgte Parlament fået en mere fremtrædende rolle, som har ført til at Parlamentet er medlovgiver sammen med Rådet. På andre områder såsom den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, samt rets- og indenrigsforhold, hvor beslutningsprocessen er i Rådets hænder, har man holdt fast i enstemmighed frem for kvalificeret flertal (Cremona 2003: 213-214).

På den baggrund kan man konstatere, at hvis man ser tilbage på de forrige to årtier af kombinationen mellem udvidelse og dybde af samarbejdet fremstår det som, at den potentielle trussel på EU's institutionelle kapacitet, som kan forårsages af et stigende antal medlemslande, er blevet mødt og bearbejdet på nogle områder af den europæiske beslutningsprocedure ved at lette vilkårene for at træffe beslutninger, men det er som nævnt ikke gældende på alle områder. Som også Nice-traktaten forsøgte at konkludere, så er et skift fra enstemmighed til kvalificeret flertal på ethvert politisk område altafgørende, hvis man skal opretholde unionens kapacitet til aktivt at handle, når netop antallet af medlemslande vokser (Cremona 2003: 223).

## 9. Østudvidelsens globale effekt<sup>23</sup>

### 9.1 Østudvidelsens effekt på tredjelande

Det er ikke kun internt i EU, at østudvidelsen har haft en omfattende effekt, også på globalt plan har udvidelsen haft en enorm virkning. EU's indflydelse på verdensplan er blevet markant større som en naturlig udvikling, da EU nu udgør knapt 500 millioner mennesker, for ikke at tale om geografisk, hvor unionen nu som bekendt består af hele 27 lande. Dette har som udgangspunkt ført til at unionen i dag kan påvirke flere, både økonomisk og politisk. Med østudvidelsen er der skabt håb om medlemskab hos mange tredjelande. Dette kommer som en følge af, at nabolande som Hviderusland og Ukraine har været vidne til, at lande ikke langt fra dem selv rent politisk eller økonomisk som f.eks. Rumænien og Bulgarien er blevet medlemmer (Cremona 2003: 184-185). Østudvidelsen har skabt øgede handelsmuligheder for tredjelande, som Kommissionen fremhævede det i en rapport fra 2006. Rapporten hævdede, at den økonomiske udvikling som de østeuropæiske lande allerede havde oplevet, sammen med deres tilpasning til EU's regelsæt udelukkende gavner eksportører fra tredjelande såvel som nationale sælgere.

*'..Instead of having to deal with many different rules and regulations non-EU manufactures and service providers will only need to comply with EU standards to sell their goods and services throughout the expanded internal market'* (Europa-Kommissionen 2006: The Enlargement Process and Neighbouring Countries).

Kommission hævder tillige, at udvidelsen skaber støtte omkring WTO-baserede træk som ofte skubber mod større liberalisering. EU vil derved efter udvidelsen forsvare åbne markeder og ikke-diskriminerende regler for handel og investeringer overfor hele verden. Den handelsfrihed og de fordele der følger med, når et land bliver optaget i en udvidelsesrunde er således ikke begrænset til et frihandelsområde indenfor EU. De nye lande får åbnet et helt nyt marked med de fordele og præferencer EU har i forbindelse med import fra tredjelande, og det gavner både de nye EU-lande, men også tredjelande som har handelsforbindelser med landene i EU (Cremona 2003: 188-190).

---

<sup>23</sup> Afsnittet er afgrænset til at fokusere på nogle af de områder, globalt set, hvor østudvidelsen har haft en decideret indvirkning. Herunder væsentlige elementer der har ændret EU's position overfor resten af verden, som følge af problemformuleringen, især EU's rolle overfor USA.



## 9.2 Østudvidelsen fuldendte EU som en international økonomisk supermagt

Efter østudvidelsen har EU indtaget en central økonomisk rolle på verdensplan. EU's fremtrædende rolle kommer først og fremmest som en følge af, at de nye EU-lande er blevet en del af den integration, som man i EU har skabt siden de seks lande grundlagde EKSF i 1957. Som en løbende proces har EU igennem tiden skabt et tættere samarbejde samtidig med, at man har fortsat med at udvide unionen. Østudvidelsen sætter som den største udvidelse nogensinde nu for alvor EU på verdenskortet. Dette er som udgangspunkt opnået ved, at man i EU fra begyndelsen har arbejdet på at nedbryde barriererne mellem de nationale økonomier internt i EU, og herigennem har man foreløbigt skabt tre milepæle i EU's økonomiske historie i form af Toldunionen, Det indre marked og ØMU'en.

**Toldunionen**, som i 1968 lagde fundamentet for den frie handel med varer, bevirker i praksis, at virksomheder ikke skal betale told, når de handler med hinanden. Ligeledes betyder toldunionen, at der er ens spilleregler for alle, der importerer varer fra resten af verden, toldsatsen er den samme i hele EU. Toldunionen forøgede således effektiviteten og skærpede konkurrencen (Europa-Kommissionen 2004, Målet er vækst: 7) (Folketingets EU-Oplysning 2008: Toldunionen).

**Det indre marked** fastlagde rammerne med vedtagelsen af Den Europæiske Fælles Akt. Her blev det bestemt, at der skulle oprettes et indre marked med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital. Det indre marked er i dag et af de helt centrale begreber i EU. Det har først og fremmest betydet mere frihed og derved igen skærpet konkurrence men også ekspansionsmuligheder (Folketingets EU-Oplysning 2008: Det Indre Marked) (Europa-Kommissionen 2004, Målet er vækst: 7-10).

**ØMU'en** var en naturlig forlængelse af det indre marked bl.a. fordi, at forskellige valutaer med risiko for kursændringer kan være en hæmsko for et frit fælles marked, og hvis landene skulle udnytte deres fulde potentiale, var en økonomisk og monetær union nødvendig (Europa-Kommissionen 2004, Målet er vækst: 7-10). *ØMU'ens første fase* indebar, at landene i højere grad skulle samordne deres økonomiske politikker. Landene skulle gensidigt overvåge hinandens økonomier for at sikre en mere ensartet udvikling. Med Maastricht-traktaten blev det juridiske grundlag dannet for ØMU'ens anden og tredje fase. Formålet med overgangen til *ØMU'ens anden fase* var at få en mere stabil og ensartet udvikling i EU. For at opnå dette skulle landene bestræbe sig på at opfylde en række økonomiske krav, de såkaldte konvergenzkriterier<sup>24</sup>. *ØMU'ens tredje*

---

<sup>24</sup> Se bilag 1.

*fase* indebar, at de deltagende stater<sup>25</sup> låste deres valutakurser uigenkaldeligt fast og indførte euroen. Landenes fælles monetære- og valutakurspolitik suppleres af, at landene er forpligtede til at samordne den økonomiske politik som et spørgsmål af fælles interesse. Den 1. januar 2002 blev euromønter- og sedler indført i euroområdet, og fra den 28. februar 2002 var euroen det eneste lovlige betalingsmiddel i euroområdet (Folketingets EU-Oplysning 2008: ØMU'en).

De nye lande i EU er eller bliver således alle en del af de tre ovennævnte fænomener. Euroen er i dag på vej til at blive indført i alle de nye EU-lande, dog skal konvergenskriterierne først opfyldes. Dette skete til dels, da Slovenien, som det første af de nye lande, indførte euroen den 1. januar 2007, og blev det 13. medlem af eurosamarbejdet. Malta og Cypern har siden fulgt Sloveniens eksempel, og de blev begge optaget i eurokredsen den 1. januar 2008. De nye EU-landes deltagelse i euro-samarbejdet er helt fundamental for EU's rolle på verdensplan i dag. Igennem den har EU skabt vitale fordele for konkurrencen, væksten og velfærden, fordi den vil og gør virksomhederne i hele EU i stand til at handle mere effektivt, og fordi den gør EU til et lavinflationssområde<sup>26</sup>. Udgifterne til at overføre penge til forretningsaktiviteter i andre lande er faldet, og virksomhederne behøver ikke længere tegne en forsikring eller øge deres avance for at beskytte sig selv mod risikoen for kurssvingninger. Disse udgifter var tidligere markante svarende til gennemsnitlig 1 % af landenes BNP, men er i dag stort set forsvundet, eftersom over 80 % af euroområdets handel foregår mellem dem selv. Ligeledes kan virksomheder fakturere deres kunder i euro. Det er meget nemmere at gøre, end det tidligere var at overbevise en kunde om at skulle betale i græske drakmer eller finske mark (Europa-Kommissionen 2004, Målet er vækst: 14).

### **9.3 Østudvidelsen sætter EU på lige fod med USA som en økonomisk supermagt**

Igennem det foregående kan der således argumenteres for, at østudvidelsen sætter EU på lige fod med nogle af de store magtcentre i verden. Endvidere, at EU i dag rent økonomisk som en følge af østudvidelsen er på niveau med verdens eneste nuværende supermagt, USA.<sup>27</sup> I det følgende sammenlignes relevante data for primært at få et overblik over, hvordan USA og EU står overfor

---

<sup>25</sup> Belgien, Finland, Frankrig, Nederlandene, Irland, Italien, Luxembourg, Portugal, Spanien, Tyskland, Østrig og Grækenland.

<sup>26</sup> En af de klareste mål som Den Europæiske Centralbank fik i Maastricht-traktaten og som i øvrigt siden 1980'erne har været et politisk valg i mange af de store industrilande som Storbritannien, Tyskland og USA.

<sup>27</sup> Der tages forbehold for, at afsnittet er skrevet før og under den såkaldte 'finanskrise', som Danmark og resten af Europa oplever i øjeblikket. Indholdet er skabt på baggrund af kilder fra før finanskrisen, og denne bliver derfor ikke decideret inkluderet i afsnittet.

hinanden. Som udgangspunkt betragtes 'Tabel 1', som viser geografisk størrelse, befolkning og købekraft over de største 'kræfter' i verden.

**Tabel 1**

	<b>Størrelse</b>	<b>Befolkning</b>	<b>Velstand</b>
	areal i 1 000 000 km <sup>2</sup>	mio. 2007	Euro købekraftstandard per indbygger 2006
EU	4,2	495	23 600
USA	9,6	300	36 400
Rusland	16,9	142	9 500
Kina	9,6	1 341	6 200
Indien	3	1 117	2 900
Japan	0,4	128	26 750

(Europa-Kommissionen 2007: Den Europæiske Unions udenrigspolitik:4)

Først og fremmest kan det konkluderes, at USA rent geografisk stadig er langt større end EU, på trods af at østudvidelsen har gjort EU til en markant geografisk størrelse. Rent befolkningsmæssigt er EU efter østudvidelsen dobbelt så store som Rusland og Japan. Mere bemærkelsesværdigt i denne sammenhæng er det, at EU i dag er større end USA. En realitet som naturligt er en medvirkende faktor til, at EU's magtforhold styrkes i forhold til resten af verden. USA havde dog den stærkeste købekraft defineret på Euro pr. indbygger i 2006. EU ligger et godt stykke fra at opnå samme 'velstand', men er dog stadig blandt de tre største på verdensplan.

EU's rolle på verdensplan styrkes endvidere, hvis USA's nutidige økonomiske nedtur sættes overfor EU's seneste års økonomiske fremgang. Hvis følgende udsagn betragtes, kan det konstateres, at der er tydelig økonomisk tilbagegang i USA.

*'USA anno 2008 er verdens største debitor-nation med et underskud på betalingsbalancen på mere end 800 milliarder dollar. Sammenlignet med Kina som har et plus på 250 milliarder dollar, og Tyskland og Japan slår også amerikanerne stort med hhv. plus 150 og 170 milliarder dollar. Det står således uden for almindelig diskussion, at USA har pantsat sin økonomiske frihed og*

*dermed heller ikke kan have den økonomiske førertrøje over for mindre fremherskende valutaer'* (Petersen 2008).

USA har et underskud på betalingsbalancen, men tillige også en faldende opsparing og en faldende valuta. Alt imens har EU udvidet til 27 lande, skabt et frihandelsområde og en fælles valuta. Det skal dog klart understreges, at USA stadig har verdens største nationaløkonomi, de største multinationale virksomheder, den overordnede mest eftertragtede valuta, for ikke at tale om verdens største militærmagt og den mest markant voksende teknologiske udvikling. Endvidere må man også konstatere, at virksomhedsmiljøet i USA er meget dynamisk, at der er en hård virksomhedskonkurrence i landet, og samtidig har USA et kæmpe indre marked (McCormick 2007: 84). Det kan herudfra konstateres, at EU på kort sigt ikke står til at overtage USA's førende position som verdens supermagt, men det står ikke til diskussion, at EU efter østudvidelsen og især de seneste år har oplevet en kolossal økonomisk vækst, og på nogle områder har overtaget USA's førende rolle. EU kan derfor økonomisk kategoriseres som en stor konkurrent til USA.

Dette understreges yderligere, hvis man ser på '**Tabel 2**' over USA's og EU's totale import og eksport. Herigennem får man et billede af, at EU er i en markant handelsmæssig vækst, og faktisk overgår USA, når det kommer til den totale eksport af varer. Tabellen understreger også, at USA i 2006 havde et kæmpe underskud på handelsbalancen<sup>28</sup> (702,43 mia. EURO). Man kan samtidig slå fast, at EU27<sup>29</sup> som helhed også havde et underskud på handelsbalancen (192,23 mia. EURO), dog betydeligt mindre end USA<sup>30</sup>. Det skal også nævnes, at de største økonomiske drivkræfter i EU som f.eks. Tyskland havde et overskud på handelsbalancen på 160,42 mia. EURO (Eurostat 2008: Eksport & Import).

---

<sup>28</sup> Betalings Balancens Løbende poster består af handelsbalancen som igen består af et lands eller regions eksport og import af varer, samt søtransport, rejser, tjenester m.m. I denne sammenhæng vurderes over- eller underskud ved udelukkende at trække vareeksporten fra vareimporten.

<sup>29</sup> EU består efter østudvidelsen af 27 lande, deraf 'EU27'.

<sup>30</sup> Rumænien og Bulgarien er inkluderet for at give et bedre enhedsbillede, på trods af, at det er tal fra 2006, altså før de kom med i EU.

**Tabel 2**

Oversigt over samlet import i 1000 millioner EURO					
	2002	2003	2004	2005	2006
EU (27)	936,97	935,25	1027,54	1179,85	1351,44
United States	1271,45	1153,72	1226,20	1392,43	1528,35
Oversigt over samlet eksport i 1000 millioner EURO					
	2002	2003	2004	2005	2006
EU (27)	891,90	869,24	952,93	1053,20	1159,21
United States	733,10	639,68	657,53	726,90	825,92

(Eurostat 2008: Eksport & Import)

Hvis væksten i BNP<sup>31</sup> for henholdsvis EU og USA betragtes som i 'Tabel 3'<sup>32</sup>, kan det konstateres, at EU igen overgår USA og i 2007 for første gang i mange år har en højere BNP-vækst end USA. Det kan yderligere konstateres, at de nye EU-lande er den primære årsag til denne udvikling. Dette fremhæves, hvis man f.eks. ser på Polen med en årlig vækst i BNP på 6,5, Estland med en vækst på 7,1 og Slovakiet med en vækst på 10,4 overfor EU15-lande som f.eks. Tyskland hvor tallet er 2,5, og Frankrig hvor det er nede på 2,2. Samlet udtrykker dette, at EU's økonomiske aktivitet er højere end i USA.

**Tabel 3**

Årlig real vækst i BNP

	2004	2005	2006	2007
EU27	2,5	1,8	3	2,9
USA	3,9	3,2	3,3	2,2

(Folketingets EU-Oplysning 2008: BNP vækst)

<sup>31</sup> Bruttonationalproduktet er et udtryk for et lands produktionen af varer og tjenester opgjort i markedspriser, dvs. inklusiv moms, afgifter og tilskud.

<sup>32</sup> Væksten er målt i faste priser, hvilket eliminerer inflationens påvirkning af væksten.

Hvis man derimod betragter arbejdsløsheden, er EU dog langt efter USA. Der er i store veletablerede EU-lande som f.eks. Tyskland, Frankrig, Italien, Spanien og Polen store arbejdsløshedsrater. For EU27 lå den i 2007 på 7,1 %. Situationen er en anden i USA, hvor tallet er nede på 4,6 % i samme periode (Eurostat 2008: Arbejdsløshed).

#### 9.4 Euro eller Dollar

Ovenstående skaber grundlag for afslutningsvis at undersøge, hvorvidt EU nu efter østudvidelsen står som en mulig konkurrent til at erstatte dollaren som verdens reservevaluta. Som udgangspunkt kan det, ved et kig på 'Tabel 4', konstateres, at hvis de mest fremtrædende reservevalutaer i verden betragtes, er dollaren klart stærkest på trods af den amerikanske nedtur. Den monopollignende status dollaren nyder som dominerende reservevaluta med to tredjedele af markedet skyldes først og fremmest, at nogle af de mest værdifulde naturressourcer, som f.eks. olie og guld, historisk set længe har været afregnet i og fortsat afregnes i dollar (Petersen 2008). Euroens betydning som reservevaluta for verdens centralbanker er dog tiltaget markant siden 1999. Dette er sket primært på bekostning af netop den amerikanske dollar og den japanske yen.

**Tabel 4**

##### *Verdens største valutaer*

De største valutaer i alle landes reservebeholdninger, %.

	1999	2005
US-Dollar	71	66,5
Euro	17,9	24,4
Yen	6,4	3,6
Britisk pund	2,9	3,8
Schweizerfranc	0,2	0,1
Andet	1,6	1,6

(IMF- International Monetary Fund 2006: Årsberetning)

Euroen er blevet en verdensomspændende valuta siden indførelsen i 1999, kun overgået af dollaren som handelsvaluta og reservevaluta for lande verden over. Den har endda overhalet dollaren på det internationale værdipapirmarked, hvor euroen i 2005 stod for 46 % af de

udestående obligationer, mod 37 % for dollarens vedkommende (Kommissionen 2007, EU i verden: 19).

Efter fælles overenskomst er euroen officiel valuta i tre lande uden for EU: Monaco, Vatikanstaten og San Marino. Andorra, Kosovo og Montenegro bruger den som de facto valuta<sup>33</sup> (Folketingets EU-Oplysning 2008: De facto valuta). En række lande bruger euroen som en af flere referencevalutaer til at fastlægge deres valutapolitik. Det er bl.a. Botswana, Kroatien, Israel, Jordan, Libyen, Marokko, Rusland, Serbien, Tunesien og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien (Kommissionen 2007, EU i verden: 19).

Ovennævnte vidner om, at dollaren stadig dominerer som verdens reservevaluta, men EU er kommet godt med på mange områder. Efter at nogle af de nye EU-lande allerede har indført euroen og resten står til at indføre den, vil fremtiden alt andet lige byde på en endnu mere omfattende brug af Euro, og det vil naturligt styrke EU's position yderligere. Herigennem kan det på langt sigt blive aktuelt at euroen erstatter dollaren som verdens førende reservevaluta. Dette vil være en ønskesituation for EU, da der i den forbindelse er væsentlige fordele at hente. For det første letter det handlen, investeringer og turismen, fordi valutausikkerhed og omkostninger ved veksling af valuta fjernes mellem de deltagende lande. For det andet er der en klar fordel i, at en stærk valuta skaber global politisk indflydelse. Noget som EU i dag besidder, men ikke i samme omfang som USA. Dette skyldes efter manges mening, at man ikke står tæt nok sammen politisk i EU. Der er eksempelvis stadig en stor individuel forskel landene imellem på mange centrale områder, som f.eks. som nævnt tidligere ved spørgsmålet om suverænitetsafgivelse eller på et helt konkret område som landenes deltagelse i Irak-krigen.

---

<sup>33</sup> Landene har ingen officiel valuta eller monetær aftale med et EU-land. Fra den 1. januar 2002 har euroen erstattet denne funktion.

## Del IV

### 10. Fremtiden

#### 10.1 Hvem står for døren?

Ifølge Europa-Kommissionen forestår der ikke nogen større udvidelsesrunde i den nærmeste fremtid. EU vil angiveligt fortsætte med at vokse i et tempo, der skal afgøres af borgerne og af kandidatlandenes fremskridt med at opfylde de omfattende adgangskrav (Europa-Kommissionen 2007: Facts om udvidelsen). EU er, som tidligere nævnt, konstant forpligtet til at åbne forhandlinger med alle europæiske lande, som har indført demokrati og markedsøkonomi, samt besidder en administrativ kapacitet til at håndtere de rettigheder og forpligtelser, et medlemskab indebærer. Det betyder, at udvidelse er og bliver en løbende proces (Europa 2008: Udvidelse). Der er i øjeblikket tre kandidatlande, nemlig Tyrkiet, Kroatien og Makedonien. Tyrkiet og Kroatien startede optagelsesforhandlingerne med EU i oktober 2005, og Makedonien blev på topmødet i december 2005 anerkendt som kandidatland. Der er dog ikke fastsat en dato for, hvornår Makedonien kan starte optagelsesforhandlinger (Folketingets EU-Oplysning 2008: Udvidelser). Derudover har EU stillet medlemskab i sigte for Albanien, Bosnien-Hercegovina, Montenegro, Serbien og Kosovo ved at definere dem som potentielle kandidatlande. Der er herigennem iværksat en såkaldt stabiliserings- og associeringsproces<sup>34</sup>, der gradvis skal bringe dem tættere på EU. Det indebærer bl.a., at de har næsten fri adgang for eksport til EU's indre marked, og at de får finansiell støtte til deres reformindsats. Det endelige mål er at bringe dem så tæt på EU, at de i første omgang bliver kandidatlande, og derefter kan påbegynde optagelsesforhandlinger (Europa-Kommissionen 2008: Fremtidige medlemskaber)

#### 10.2 EU's tiltrækningskraft

Der er lande, som ønsker medlemskab, men reelt ikke står i køen til at blive medlemmer endnu. Dette gælder lande som f.eks. Ukraine, Hviderusland, Moldova, som alle har udtrykt et ønske om at komme med i EU. Selv Rusland har vist interesse for medlemskab, men ingen af dem står reelt

---

<sup>34</sup> Stabiliserings- og associeringsaftaler handler om overholdelsen af vigtige demokratiske principper og de grundelementer, der er helt centrale i EU's indre marked. Via frihandelen med EU og de krav og fordele, der er forbundet hermed, og via de reformer der skal føre til indførelse af EU-standarder, vil økonomierne i regionen kunne påbegynde deres integration i EU's strukturer.



i køen. EU bliver af mange kritiseret for netop denne situation, da man mener, at disse lande burde være lige så berettiget til at komme med i EU som eksempelvis Rumænien og Bulgarien. Dette vidner om, at EU's tiltrækningskraft er enorm, og herigennem giver den EU utrolig meget magt, da man potentielt kan bruge medlemskab som en gulerod og på den måde påvirke de enkelte landes politik og fremgang på omfattende områder. Med andre ord giver EU's tiltrækningskraft unionen en enorm potentiel indflydelse til at påvirke enkelte lande, som endnu ikke står i kø til medlemskab til at gennemføre reformer og ændringer, så de kommer tættere på medlemskriterierne. EU kan herigennem forme det omkringliggende miljø, og det er netop det, man gør og har gjort i områder som f.eks. Sydøsteuropa og Kaukasus-området. I denne forbindelse kan man også vende situationen og konkludere, at hvis EU derimod nægter at tilbyde et potentielt medlemskab, kan unionen risikere at formindske eller helt ødelægge chancen for at påvirke og forme det enkelte land og det omkringliggende miljø (Cremona 2003: 133-136). Det skal tillige nævnes, at udsigten til medlemskab for mange af disse sydøsteuropæiske lande ligger så fjernt, at uanset om mange af de nuværende regeringsledere i disse regioner satte hele regeringen, samt alle ressourcer op efter at møde kravene om medlemskab, ville disse muligvis stadig ikke reelt komme i betragtning. Dette må betegnes som en demotiverende faktor for den enkelte regering. Dertil kommer, at man nu efter østudvidelsen automatisk antager, at EU er i stand til at tage endnu flere lande ind. Der kan herigennem opstå nye klare forhindringer, som f.eks. at de nuværende medlemslande ikke stemmer for endnu en udvidelse, eller at den nuværende struktur i unionen på sigt nærmest kollapser og bliver 'reduceret' til et mere intergovernmentalistisk samarbejde om sikkerhed, eller omvendt at unionen ikke kan holde stand som værende en union med den samme tiltrækningskraft, som den har i dag (Cremona 2003: 137).

### **10.3 EU og Balkan**

EU har stadig en enorm tiltrækningskraft på Balkan, hvor unionen i dag er klart den førende og mest anerkendte internationale aktør, når det kommer til indflydelse på at promovere forsoning, demokrati og økonomiske genoplivelse af området. EU's indflydelse sørger for øjeblikkelig humanitær hjælp, økonomisk støtte, markedsadgang, og politisk støtte. EU påvirker ligeledes den nationale politik, da man som nævnt tilbyder potentielt medlemskab som mål. Dette skaber fremtidige motiver for reformer. Et kort uddrag fra en rapport fra Verdensbanken fra 2001 viser, at strategien for regionen er *'en forpligtelse til europæisk og global integration, specielt med EU, da*

*det er en nødvendig ingrediens for succes'* (Verdensbanken 2001: Strategy paper) (Cremona 2003: 141)

Grunden til EU's massive indsats når det kommer til EU-integration på Balkan og herigennem udspredelsen af demokrati og andre værdier, må antages at være en af mange følger efter krigen i det tidligere Jugoslavien. Her måtte EU sande, at man ikke formåede at promovere demokrati og beskyttelse af etniske minoriteter og herigennem stoppe krigen i 1990erne. Det var derimod NATO, ledet af USA, som stoppede konflikterne i Bosnien, Kosovo og Makedonien (Cremona 2003: 157). EU har angiveligt i dag udviklet bedre værktøj til at fremme integrationen af Balkan ind i Europa, først og fremmest fordi EU's fremtidige strategi mod Balkan er blevet forankret i EU's udvidelsesproces. En bidragende faktor til EU's markante indflydelse i dag er også, at de regeringer, der før sad i de forskellige lande på Balkan, er i dag udskiftet med regeringer, som i større grad er tilhængere af liberalt demokrati og markedsøkonomi, og dermed er tættere rent ideologisk på EU (Cremona 2003: 143).

På den anden side skal nævnes det faktum, at befolkningen fra det vestlige Balkan stadig skal søge visum for at rejse til EU-lande. Dette skaber en 'anti-EU' følelse hos såvel normale borgere som eliten, da de føler sig som 'tredjegrads europæere'. Dette gør, at ledende politikere ikke er lige så villige til at fremstå som 'pro-EU politikere'. Denne følelse af isolation vil alt andet lige kun vokse i fremtiden, da de nu nye EU-lande har implementeret Schengen-aftalens visumregler. Disse krævedes som nævnt indført, da man i EU frygtede illegal indvandring fra Balkan. Her kan EU i fremtiden bruge et eventuelt løfte om visumfriindrejse overfor landene på Balkan som en attraktiv gulerod i integrationsprocessen, og det kan igen give EU en enorm magt i udvidelsesprocessen (Cremona 2003: 155).

EU's udvidelsesfokus befinder sig således primært på Balkan og Tyrkiet. Her har unionen en stærk tiltrækningskraft igennem en massiv indsats både ideologisk men også rent materielt. EU's egne aftaler sætter dog samtidig begrænsninger for landene, og derved skabes der en afstandtagen til unionen, som kan risikere at skubbe fremtidige udvidelser endnu længere væk.

## 11. Konklusioner

I gennem en omfattende dokumenteret redegørelse og analyse med primær baggrund i afhandlingens teoretiske antrik, er der konstrueret en opsummerende besvarelse på spørgsmålene i den indledende problemformulering, samt rettet kommentarer til afhandlingens hypotese.

### 11.1 Bestemmende faktorer for gennemførelsen af østudvidelsen

Til problemformuleringens indledende spørgsmål om forløbet før østudvidelsen kan det som udgangspunkt konkluderes, at de daværende østeuropæiske kandidatlande først og fremmest opfyldte artikel 6 i Maastricht-traktaten, hvorefter de kunne ansøge om medlemskab af EU. Herudover skulle de tillige opfylde Københavnskriterierne for at komme med i unionen. Da det alene var et omfattende foretagende, indgik de daværende kandidatlande i et pre-accession forløb for at komme tættere på EU rent politisk, økonomisk og juridisk. En afgørende faktor i dette forløb var, hvorvidt de daværende kandidatlande evnede at implementere en accepteret standard af EU's regelsæt, *Acquis Communautaire*, som en del af Københavnskriterierne. I den sammenhæng konkluderes det tillige, at denne standard ikke er præcist defineret, og derfor gav det EU en ensidig styrke i forhandlingsprocessen, da EU på den måde selv i princippet kunne bestemme forløbets gang. Europa-Kommissionen udarbejdede i forbindelse med tiltrædelsen forskellige metoder til at overvåge, monitorere og sikre implementeringen i de enkelte kandidatlande. De konkrete forhandlingsrammer for østudvidelsen blev fremlagt i Agenda 2000. Heri blev der bl.a. fastlagt udpenslede køreprogrammer for den resterende komplette implementering af regelsættet for de enkelte kandidatlande. Det kan i denne forbindelse konkluderes, at begrebet 'forhandling' i denne sammenhæng var misvisende, da implementeringen ikke i praksis stod til forhandling, men i stedet var det hovedsagelig et spørgsmål om at blive enige om, hvordan og hvornår EU's regler og procedurer skulle vedtages og gennemføres. Da de såkaldte forhandlinger var slut, blev de indarbejdet i en tiltrædelsestraktat og efter godkendelse af Rådet, Kommissionen og Parlamentet, undertegnedes den og ratificeredes i de enkelte lande. Herefter blev de østeuropæiske lande medlem af EU.

I redegørelsen af ovenstående forløb blev det observeret, at udvidelsesforhandlingerne med de østeuropæiske lande fra start var baseret på et asymmetrisk forhold mellem ansøgerlandene og medlemslandene. Dette skete for det først fordi, at medlemskab var vitalt for de østeuropæiske lande, som havde hårdt brug for et stærkt anker at binde deres skrøbelige økonomier og nydannede demokratier fast til. Omvendt havde medlemslandene ikke det samme stærke ønske om at få de

østeuropæiske lande med. Dette gjorde, at ansøgerlandene indtog en underdanig rolle, som kun blev forstærket af, at medlemslandene som allerede etablerede medlemmer af 'klubben' havde et bedre overblik over forhandlingsrammerne, regler og implementeringen, og det gav dem tillige 'det sidste ord' i hele forløbet. I denne sammenhæng beviste afhandlingens teoretiske afsnit sig allerede gyldigt, da det asymmetriske forhold afspejledes primært i Nugents konstruktivistiske forklaring, da det kan forsvares, at ansøgerlandene naturligt ønskede at komme med udelukkende for at opnå at blive del af fællesskabet grundet den stærke identitet. Friis' realpolitik finder også anvendelse her, da det samtidig kan forsvares, at ansøgerlandene forsøgte at få del i de materielle goder, der potentielt følger et medlemskab, og derfor var de villige til at indordne sig under EU's ensidige rammer.

### **11.2 Flere årsager til østudvidelsen, men de teoretiske antagelser er dækkende**

Som en forløber til problemformuleringens andet spørgsmål blev det fremhævet, at EU stod overfor en antal af udfordringer op til østudvidelsen, som krævede effektiv multitasking fra unionens side. Dette drejede sig bl.a. om at undgå en ny politisk deling af Europa, som man havde set under den kolde krig samt at modstå beskyldninger om paternalisme og kolonitilstande på grund af de ensidige krav i forbindelse med implementeringen af regelsættet. EU stod tillige overfor nogle markante økonomiske udfordringer, da BNP pr. indbygger f.eks. ville falde efter udvidelsen, landbrugsstøtten skulle reformeres, og samtidig stod man overfor en potentiel tilstrømning af østarbejdere. Alt dette skabte belæg for at udarbejde en analyse for at finde frem til en besvarelse på problemformuleringens andet spørgsmål om, hvorfor østudvidelsen fandt sted, da den angiveligt kun ville skabe problemer for EU. Herunder skulle det også undersøges, om afhandlingens indledende teorier kunne give en dækkende forklaring på østudvidelsens faktiske grundlag.

Det kan konkluderes at afhandlingens teoretiske udgangspunkt om, at udvidelse sker for at sikre fred og stabilitet i Europa, kan anvendes til at give en dækkende umiddelbar forklaring på det faktiske grundlag bag østudvidelsen. Dette forsvares med, at man bl.a. grundet østudvidelsen forhindrede potentielle konflikter blandt etniske mindretal og nationale grupper i Central- og Østeuropa, og at udvidelsen bidrog til et tættere samarbejde omkring f.eks. en udvidelse af politi- og domstolssamarbejdet om lovhåndhævelse, samt medvirkede til, at der blev indført fælles standarder angående kontrol af narkotikahandel og menneskesmugling. Dette afspejles tillige igennem Nugents rationalistiske forklaring om at udvide for at sikre fred igennem bl.a. et tættere

samarbejde, og det kan derfor endvidere konkluderes, at afhandlingens første teoretiske antagelse i denne sammenhæng giver en dækkende forklaring på det faktiske grundlag bag østudvidelsen.

En anden årsag bag østudvidelsen findes i de potentielle økonomiske fordele EU15-landene kunne nyde godt af igennem bl.a. et udvidet indre marked, som stod til at øge f.eks. konkurrencen, investeringerne og produktionen ved bl.a. at skabe en masse tiltrængt arbejdskraft dog primært i EU15-landene set i lyset af de højere lønninger. Dette skabte samtidig en løsning på Vesteuropas kommende 'ældrebyde'. Herigennem kan det konkluderes, at EU udvides på grund af en materiel prioritering fra landenes side, og derfor kan Friis' teoretiske tilgang, nærmere bestemt i begrebet realpolitik, tillige anvendes til at forklare årsagen bag østudvidelsen.

Det skal også fremhæves, at EU var fanget i et løfte om et 'Europa for alle europæere'. Efter at EU under den kolde krig havde konstrueret en stor del af sin identitet omkring dette løfte, blev det en vægtskål for unionen legitimitet. Man kunne ikke nedlægge veto eller på anden måde gå imod en udvidelse, da det åbenlyst ville skade unionens troværdighed og derved potentielt ødelægge hele fællesskabet, samt muligvis skabe en ny deling af Europa. Hvis Friis' identitetspolitik tages i betragtning i denne forbindelse, observeres en tydelig sammenhæng. Den refererer til, at de enkelte lande i bund og grund søger en kollektiv identitet, selvforståelse og legitimitet, og det er disse faktorer, som er de vigtigste årsager bag udvidelse. Det vil sige, at det på denne baggrund tillige kan forsvares, at østudvidelsen blev gennemført fordi der på den ene side var et ønske i EU om at sikre sin egen identitet overfor ikke alene ansøgerne, men også resten af verden, og på den anden side et ønske fra ansøgerne om, at opnå medlemskab for at blive en del af denne kollektive identitet.

Igennem analysen fremhæves også en geopolitisk forklaring som en mulig årsag til østudvidelsen. Som udgangspunkt havde man rent geografisk efter murens fald kun mulighed for at udvide sit territorium og den vestlige samfundsmodel mod øst. Herigennem rummede Østeuropa tillige brugbare ressourcer for EU, som unægteligt stillede unionen stærkere overfor de resterende magtcentre i verden. Herudfra fandt Friis' realpolitiske teori igen anvendelse, da den som bekendt hævder, at udvidelse sker på baggrund af geopolitiske og materielle interesser.

På basis af ovennævnte kan det konkluderes, at der er fundet flere potentielle årsager bag østudvidelsen, og tillige at afhandlingens teoretiske afsnit giver en dækkende forklaring på det faktiske grundlag bag østudvidelsen. Det kan i samme forbindelse konkluderes, at den opstillede

hypotese kan bekræftes, da årsagerne bag østudvidelsen strækker sig længere end blot et ønske om fred og stabilitet og inkluderer tillige materiel interesse, magt og ikke mindst moralsk forpligtelse.

### **11.3 Østudvidelsen - markant effekt internt, såvel som overfor resten af verden**

Til problemformuleringens tredje spørgsmål om østudvidelsens effekt kan det som udgangspunkt konkluderes, at udvidelsen har skabt nogle markante ændringer internt i EU. Man har f.eks. gennemgået en vital reformering af landbrugsstøtten som følge af de østeuropæiske landes kæmpe landbrugssektorer. Det er dog lang vej igen før lønstigninger, rationaliseringer og produktivitetstigninger bringer landbruget i de nye medlemslande på niveau med resten af EU. Man har tillige, som følge af tidligere udvidelser, indført kvalificeret flertal på mange områder for at opretholde unionens kapacitet til at handle aktivt, selvom antallet af medlemsstater vokser. Dette gavner især unionen efter østudvidelsen, da den store tilgang af medlemmer naturligt sætter pres på beslutnings- og arbejdsprocessen, og derved institutionerne i EU. Det kan dog samtidig konkluderes, at østudvidelsen også har skabt interne problemer i EU f.eks. i form af forskelsbehandling på nye EU-lande og etablerede medlemmer, bl.a. i forbindelse med implementeringen af EU's regelsæt. Et andet internt problem i EU efter østudvidelsen er de store lønforskelle i Øst- og Vesteuropa, som skaber en indvandring af 'østarbejdere' i de vesteuropæiske EU-lande. Tillige kan der argumenteres for, at østudvidelsen igennem den interne Schengen-aftale har flyttet grænserne i Europa, men samtidig kan det konkluderes, at det ikke kan sammenlignes med 'jernetæppet' under den kolde krig.

I forhold til resten af verden har østudvidelsen også haft en iøjefaldende effekt. Som udgangspunkt har udvidelsen ført til, at EU i dag igennem knapt 500 millioner mennesker og hele 27 lande kan påvirke flere, både økonomisk og politisk. Dette sker bl.a. ved et udvidet åbent marked med handelsforbindelser til hele verden, som også skaber muligheder for tredjelande.

Det kan i den forbindelse konkluderes, at østudvidelsen har fuldendt EU som en økonomisk supermagt overfor resten af verden. Dette er sket som en del af den løbende udvidelses- og integrationsproces, som EU har gennemgået siden begyndelsen, med bl.a. indførelsen af Toldunionen, Det indre marked og ØMU'en. Dertil kommer, at østudvidelsen sætter kronen på værket, ved f.eks. at nogle af de nye EU-lande allerede har indført euroen, og de resterende står for tur. Det faldt naturligt herefter at sammenligne unionen med verdens eneste komplette supermagt, USA. Sammenligningen konstaterede, at på trods af USA's længerevarende økonomiske krise, står

landet stadig meget stærkt økonomisk med verdens største nationaløkonomi, et kæmpe indre marked, den mest udviklede teknologi, samt verdens mest eftertragtede reservevaluta. Det kan dog samtidig konkluderes, at EU's økonomiske optur de seneste år gør, at USA har fået en seriøs modspiller rent økonomisk, der på flere områder matcher endog overgår verdens eneste komplette supermagt. Det kan dog samtidig konkluderes, at dollaren stadig dominerer som verdens reservevaluta på trods af, at EU er kommet godt med på markedet, og euroen i fremtiden alt andet lige vil blive endnu mere udbredt som en naturlig følge af østudvidelsen, herunder især de nye EU-landes økonomiske vækst de seneste år.

Det kan på basis af ovenstående konkluderes, at østudvidelsen har haft en markant intern såvel som global effekt, og det har ført til fremtrædende ændringer, men samtidig også skabt nogle problemer som kræver opmærksomhed. Set i forhold til EU's rolle på verdensplan, herunder især overfor USA, kan det konkluderes at østudvidelsen har gjort EU til en økonomisk supermagt.

#### **11.4 Kandidatlande og potentielle fremtidige medlemmer**

Som et svar på problemformuleringens afsluttende spørgsmål om potentielle medlemskaber kan det konkluderes, at Tyrkiet, Kroatien og Makedonien i øjeblikket er de eneste reelle kandidatlande, hvoraf optagelsesforhandlinger er påbegyndt med Tyrkiet og Kroatien. Derudover er der startet en stabiliserings- og associeringsproces med de resterende lande på Balkan for at bringe dem tættere på medlemskab. Der er endvidere flere lande, der har udtrykt ønske om at komme med, men ingen af dem står reelt i køen endnu. I denne sammenhæng kan det konkluderes, at EU har en enorm tiltrækningskraft og herigennem magt til at forme de enkelte lande og deres omkringliggende miljø.

## 12. Litteraturliste

Aschehougs leksikon (2008):

<http://www.aschehougsleksikon.dk/ns/default.htm>, herunder anvendte opslag:

'Geopolitik'

Avery, Graham (1995) *The European Union's Enlargement Negotiations* The Oxford International Review, Summer Issue 1994, p. 27-33

Beresowsky, Adam (2003) *Introduktion til EU-ret* Forlaget SB

Böröcz, József (2001) *Empire's New Clothes: Unveiling EU Enlargement*

<http://www.rci.rutgers.edu/~eu/Empire.pdf>

Böröcz, József (2002) Interview med Jyllandsposten <http://jp.dk/arkiv/?id=527265>

Cremona, Marise (2003) *The Enlargement of the European Union* Oxford University Press.

Europa – Internetportalen til EU (2008):

[http://europa.eu/index\\_da.htm](http://europa.eu/index_da.htm), herunder anvendte sider:

<http://eur-lex.europa.eu/da/treaties/dat/11997E/htm/11997E.html#0173010078> – Amsterdam-traktaten 1997

[http://europa.eu/pol/enlarg/overview\\_da.htm](http://europa.eu/pol/enlarg/overview_da.htm) - Udvidelse

Europa-Kommissionen (2008):

[http://ec.europa.eu/index\\_da.htm](http://ec.europa.eu/index_da.htm), herunder anvendte sider:

[http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl\\_da.htm](http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_da.htm) - Schuman-erklæringen 9. maj 1950

[http://ec.europa.eu/enlargement/glossary/terms/europe-agreement\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/glossary/terms/europe-agreement_en.htm) - Europe Agreement

[http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/countries-on-the-road-to-membership/index\\_da.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/countries-on-the-road-to-membership/index_da.htm) -

Fremtidige medlemskaber



[http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/index\\_da.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/index_da.htm), [http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/conditions-for-enlargement/index\\_da.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/conditions-for-enlargement/index_da.htm) - Udvidelsesprocessen og forudsætninger for udvidelse

Europa-Kommissionen (1997) *Agenda 2000 - For A Stronger And Wider Union* Vol 1, Part One, Section IV

Europa-Kommissionen (2006) *Enlargement, two years after: An economic evaluation* Bureau of European Policy Advisers and the Directorate-General for Economic and Financial Affairs

Europa-Kommissionen (2006) *EU Enlargement – Communication From The Commission – 2005 enlargement strategy paper* Office for Official Publications of the European Communities

Europa-Kommissionen (2007) *EU i verden – Den Europæiske Unions udenrigspolitik* Generaldirektoratet for Kommunikation

Europa-Kommissionen (2007) *Europa i bevægelse – EU i verden – Den Europæiske Unions udenrigspolitik* Generaldirektoratet for Presse og Kommunikation, redaktionen afsluttet i juni 2007

Europa-Kommissionen (2004) *Europa i bevægelse – Målet er vækst – EU og økonomien* Generaldirektoratet for Presse og Kommunikation, redaktionen afsluttet i september 2003

Europa-Kommissionen (2006) *European Economy – European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs – Economic Forecast 2006*. <http://www.europa-kommissionen.dk/upload/application/e3f21501/udl.pdf>

Europa-Kommissionen (2006) *EU-udvidelse – 20 myter og fakta om udvidelsen* Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer

Europa-Kommissionen (2007) *Facts om udvidelsen – Den Europæiske Unions udvidelsespolitik* Generaldirektoratet for Udvidelse

Europa-Kommissionen (2001) *Making a Success of Enlargement* 13 Nov. 2001, 7 Commission Strategy Paper

Europa-Kommissionen (2000) *Strategy Paper on Enlargement* supra note 132, at 7

Europa-Kommissionen (2006) *The Enlargement Process and Neighbouring Countries* Commission's regular progress report for 2006

European Parliament (1995) *Task Force Enlargement*, supra note 88 at 7

Eurostat (2008):

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1090,30070682,1090\\_33076576&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL) herunder anvendte opslag:

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,45323734&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&sreen=welcomeref&open=/&product=STRIND\\_EMPLOI&depth=3](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&sreen=welcomeref&open=/&product=STRIND_EMPLOI&depth=3) – Arbejdsløshed

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,45323734&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&sreen=welcomeref&open=/&product=Yearlies\\_new\\_external\\_trade\\_external\\_trade\\_by\\_products&depth=2](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&sreen=welcomeref&open=/&product=Yearlies_new_external_trade_external_trade_by_products&depth=2) – Eksport og import for USA og EU

Fischer, Joschka (1999) *Rede bei der Vorbereitungskonferenz zum Stabilitätspakt für Südosteuropa Petersberg* ([www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de))

Folketingets EU-Oplysning (2008):

[www.eu-oplysningen.dk](http://www.eu-oplysningen.dk), herunder anvendte sider:

<http://www.eu-oplysningen.dk/dokumenter/traktat/ef/1del/> - Rom-traktaten 1957

<http://www.eu-oplysningen.dk/dokumenter/traktat/ef/alle/226/> - EF-traktatens Artikel 226 EF

<http://www.eu-oplysningen.dk/dokumenter/traktat/eu/html/alle/6/> - Maastricht-traktaten

<http://www.eu-oplysningen.dk/emner/euro/Eurolande/> - De facto valuta

<http://www.eu-oplysningen.dk/emner/udvidelsen/traktat/arbejdskraft/> - Arbejdskraftens frie bevægelighed

[http://www.eu-oplysningen.dk/fakta/tal/BNP\\_vaekst/](http://www.eu-oplysningen.dk/fakta/tal/BNP_vaekst/) - BNP vækst

<http://www.eu-oplysningen.dk/fakta/historie/udvidelser/> - Udvidelser

<http://www.eu-oplysningen.dk/leksikon/alle/kbh/> - Københavnskriterierne  
<http://www.eu-oplysningen.dk/leksikon/alle/publ070/> - Konvergenskriterierne  
<http://www.eu-oplysningen.dk/spsv/off/alle/doc687/> - Landbrugsstøtten og de nye EU-lande  
<http://www.eu-oplysningen.dk/spsv/off/alle/103/> , [http://www.eu-oplysningen.dk/spsv/off/alle/117\\_85/](http://www.eu-oplysningen.dk/spsv/off/alle/117_85/) - Toldunionen, Det Indre Marked og ØMU'en  
[http://www.eu-oplysningen.dk/spsv/off/alle/117\\_52/](http://www.eu-oplysningen.dk/spsv/off/alle/117_52/) - Domstolen  
[http://www.eu-oplysningen.dk/spsv/off/alle/117\\_81/](http://www.eu-oplysningen.dk/spsv/off/alle/117_81/) - Acquis Communautaire  
[http://www.eu-oplysningen.dk/spsv/off/alle/117\\_92/](http://www.eu-oplysningen.dk/spsv/off/alle/117_92/) - Schengen-samarbejdet  
[http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/6e9edf30/ld\\_euo\\_lissabon\\_16.pdf](http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/6e9edf30/ld_euo_lissabon_16.pdf) -  
Lissabon-traktaten sammenskrevet af folketinget 2007

Folketingets EU-Oplysning (2007) *EU's fælles landbrugspolitik* EU FAKTA nr. 22. januar 2007:  
[http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/a20fd98f/eufakta\\_012007\\_22.pdf](http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/a20fd98f/eufakta_012007_22.pdf)

Folketingets EU-Oplysning (2008) *Lissabon-traktaten, Sammenskrevet med det gældende traktatgrundlag* TGS GROUP

Friis, Lykke (1999) *An Ever Larger Union? – EU Enlargement and European Integration* Danish Institute of International Affairs 1999 (DUPI)

Friis, Lykke (2002) *Den europæiske byggeplads – Fra fælles mønt til europæisk forfatning* Nordisk Bogproduktion A/S, Haslev

Geddes, Andrew (2004) *The European Union and British Politics* Palgrave Macmillan

Gyldendals leksikon (2008):

<http://www.gyldendalsleksikon.dk/leksikon/leksikon.htm>, anvendte opslag:

'Geopolitik'

Hansen, Ejvind Damsgård (1998) *Europæisk Økonomisk Historie – Fra Merkantilisme til Maastricht bind 2: Tiden fra 1945* Handelshøjskolens Forlag

**House of Commons** (4 March 1999) Report (Anvendt kommentar er hentet fra bogen *An Ever Larger Union? – EU Enlargement and European Integration* side 130)

**IMF** – International Monetary Fund: [www.imf.org](http://www.imf.org), anvendte opslag:  
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2006/eng/index.htm> - Årsberetningen 2006

**Jensen, Uffe Ellemann** (2006) *Det Lysner I Øst – vejen til et helt Europa* Gyldendal – Nordisk Forlag A/S, København

**Judt, Tony** (1996) *Europe: A Grand Illusion? – An Essay on Europe* London: Penguin

**Kok, Wim** (2003) *Udvidelse af Den Europæiske Union – Resultater og Udfordringer* Rapport fra Wim Kok til Europa-Kommissionen

**McCormick, John** (2007) *The European Superpower* Palgrave Macmillan

**Nugent, Neil** (2004) *European Union Enlargement* Palgrave Macmillan

**Petersen, Ketil** (2008) *Nye valutaregimer bør udfordre dollaren* Berlingske Business 28.02.08

**Rasmussen, Annegrethe** (2008) *Østeuropa kæmper for at få arbejdskraft til at vende hjem* Artikel i Information 17. juni 2008

**Rasmussen, Hans Kornø** (1997) *No Entry – Immigration Policy in Europe*, Copenhagen: Copenhagen Business School Press

**Roseberry, Lyhn** (2006) *EU udvidelsen og det danske arbejdsmarked - En juridisk analyse af de danske overgangsordninger* CEBR – Center For Economic and Business Research CBS

**Sjursen, Helene** (2002) *Why Expand? The Question of Legitimacy and Justification in the EU's Enlargement Policy* Journal of Common Market Studies, 40 (3): 491-513

Smith, Michael (1996) *The European Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order* Department of European Studies, Loughborough University, Loughborough LE11 3TU, England, *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, no. 1, pp. 5-28

Uminiski, S (1999) *Foreign Direct Investment in Poland Assessment of Technology Transfer* Odense Universitet, April 1999

Verdensbanken (2001) *The Road to Stability and Prosperity in South Eastern Europe: A Regional Strategy Paper*

Vestergaard, Anne Mette og Sørensen, Catharina (2004) *Østudvidelsen og arbejdskraften: Myter og realiteter* Dansk Institut for Internationale Studier, DIIS Gullanders Bogtrykkeri, Skjern

Weise, C (1997) *Der EU-Beitritt ostmitteleuropäischer Staaten: Ökonomische Chancen und Reformbedarf für die EU*, *Integration*, vol. 20, no 3 pp. 175-179

Young, John W. (2000) *British in perspective – Britain and European Unity 1945-1999 Second edition* Macmillan Press LTD

Zielonka, Jan (2001) *How New Enlarged Borders Will Reshape the European Union* 39 *Journal of Common Market Studies* 513

## **Bilag 1 - Konvergenskriterierne**

Der er i traktaten fastsat i alt fem kriterier for optagelse i den Økonomiske og Monetære Union, de såkaldte "konvergenskriterier".

### **1. Prisstabilitet**

En medlemsstats inflationstakt må ikke overstige inflationstakten i de tre medlemsstater, der har nået de bedste resultater med hensyn til prisstabilitet, med mere end 1,5 %.

### **2. Holdbare offentlige finanser**

Der må ikke være uforholdsmæssigt stort underskud i det offentlige budget. Det årlige offentlige underskud må som hovedregel ikke overstige 3 % af bruttonationalproduktet ved udgangen af det forudgående finansår. En undtagelse kan gøres hvis underskuddet er reduceret væsentligt og vedvarende og har nået et niveau, der ligger tæt på de 3 %, eller hvis en mindre overskridelse af de 3 % er enestående og midlertidig.

### **3. Krav til offentlig gæld**

Den andel, som den offentlige bruttogæld udgør af BNP, må som hovedregel ikke overstige 60 % ved udgangen af det forudgående finansår. En undtagelse kan gøres, hvis underskuddet er mindsket tilstrækkeligt og i et tilfredsstillende tempo nærmer sig de 60 %.

### **4. Deltagelse i ERM II i de seneste to år**

Medlemsstaten skal have deltaget i det europæiske monetære systems valutakursmekanisme uden alvorlige spændinger i de sidste to sammenhængende år. Medlemslandet må endvidere ikke på eget initiativ have nedskrevet værdien over for euroen.

### **5. Krav til den langfristede rente**

Renten må ikke overstige de tilsvarende rentesatser i de tre medlemsstater, der har nået de bedste resultater med hensyn til prisstabilitet, med mere end 2 %.

(Folketingets EU-Oplysning 2008: Konvergenskriterierne)