Regeringskansliet

Faktapromemoria
Riksdagsår: 2026/27
FPM-nummer: 14
2026-11-09

Förberedelser inför en utvidgad union

Statsrådsberedningen

Dokumentbeteckning

COM(2026) 705 Celexnummer 52026DC0705

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS
Preparing for a wider Union
{SWD(2026) 705 final}

Sammanfattning

Mot bakgrund av Rysslands invasion av Ukraina har utvidgningen av Europeiska unionen blivit en viktig geostrategisk investering. För att en utvidgning ska kunna ske med bibehållen besluts- och problemlösningsförmåga kommer unionen behöva genomföra interna anpassningar och reformer. I meddelandet gör kommissionen en genomgång av de områden där anpassningar kan behöva göras och ger sin syn på hur utvidgningen kan ske med bibehållet skydd för unionens värden, beslutsförmåga och budget. Dessutom ges en översiktlig bild av hur utvidgningen kan komma att påverka unionens olika politikområden och vilka åtgärder som kan komma att behöva vidtas för att säkerställa synergier och undvika störningar på exempelvis den inre marknaden. I meddelandet redogörs även för kommissionens tankar kring gradvis integration, det vill säga hur och under vilka villkor kandidatländer kan delta i vissa av unionens program och politikområden innan medlemskap.

Regeringen välkomnar kommissionens meddelande om förberedelser inför en utvidgad europeisk union. Meddelandet är en strukturerad genomgång av de utmaningar och möjligheter som EU står inför i ett utvidgningssammanhang.

EU:s utvidgning är en geostrategisk investering i fred, demokrati, säkerhet, stabilitet och välstånd. Därav följer en beredskap att fatta de beslut som är nödvändiga för att EU ska vara redo för utvidgning, liksom de beslut som krävs för att genomföra själva utvidgningen.

Regeringen anser att EU:s beslutsfattande behöver reformeras inom delar av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, att skyddet av EU:s värden och det lojala samarbetet inom unionen förstärks genom robusta skyddsmekanismer i anslutningsavtalen samt ser positivt på gradvis integration som ett sätt att förbereda både unionen och kandidatländerna inför utvidgningen. Samtidigt är det viktigt att skyddsmekanismer, övergångsklausuler och gradvis integration, sammantaget eller var för sig, inte medför en permanent eller obefogat långvarig differentiering av medlemsstaterna i EU.

1. Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I juni 2024 antog Europeiska rådet en färdplan för arbetet med EU:s interna reformer. I färdplanen betonades betydelsen av interna reformer, för att göra EU starkare, samt för att stärka den europeiska suveräniteten. Vidare uppmanades kommissionen att lägga fram fördjupade politiska analyser gällande värderingar, politikområden, budget och styrning. Europaparlamentet har redogjort för sin ståndpunkt genom sina förslag från 2023 om fördragsreform samt i sin rapport och resolution från 2025 om de institutionella konsekvenserna av utvidgningsförhandlingarna.

Det aktuella meddelandet som presenterades den 6 oktober 2026 är ett svar på bland annat Europeiska rådets uppmaning.

1.2 Förslagets innehåll

Meddelandet tar sin utgångspunkt i att utvidgningen är en långsiktig investering i Europas fred, säkerhet, välstånd och internationella ställning. Utvidgningen kommer även att bidra till ett mer demokratiskt och stabilt Europa samtidigt som den måste vara strikt meritbaserad. Mot denna bakgrund föreslår kommissionen i meddelandet åtgärder för att anpassa styrningen av unionen,

politikområden och budget till utvidgningen samt förslag på hur grundläggande värden och rättsstatens principer kan stärkas.

1.2.1 Styrning

I meddelandet konstateras att beslutsfattandet inom EU måste bli snabbare och mer effektivt för att säkerställa unionens handlingsförmåga. Tyngdpunkten i meddelandet ligger på vilka ändringar av styrningen som kan göras *inom* fördragets ramar. Bestämmelser i Fördraget om Europeiska unionen och i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt gör det möjligt att ändra beslutsförfarande från enhällighet till kvalificerad majoritet genom ett enhälligt beslut och i vissa fall efter medgivande från Europaparlamentet och nationella parlament. Dessa så kallade *passereller* utgör en dynamisk möjlighet för att anpassa unionens beslutsförfaranden. Kommissionen förespråkar att denna möjlighet tillämpas på bland annat sanktionsbeslut, åtgärder mot skattebedrägeri, skatteflykt och skatteundandragande, energiskattefrågor och socialt skydd. Därtill förordar kommissionen att kvalificerad majoritet används på områden där idag konsensus tillämpas av politiska skäl, till exempel inom ramen för utvidgningsförhandlingarna. Gällande internationella avtal konstateras att ikraftträdandet av blandade avtal tenderar att vara utdraget och komplicerat och att EU därför i stället i de fall det är möjligt ensamt bör ingå avtalen. Rådet bör också generellt använda kvalificerad majoritet för att godkänna icke-bindande instrument.

Vidare omnämns olika befintliga nödbromsar i beslutsprocessen som är tänkta att säkerställa respekt för medlemsstaternas centrala nationella intressen. Kommissionen aviserar även att man avser göra en genomlysning av liggande förslag där förhandlingarna kört fast för att bedöma om de skulle kunna vara aktuella för ett fördjupat samarbete mellan en mindre grupp medlemsstater.

I meddelandet konstateras att EU:s institutioner behöver vara anpassade till sina uppgifter och att det inom ramen för befintliga fördrag finns möjlighet att minska antalet kommissionärer till två tredjedelar av antalet medlemsstater. Vidare kommer det på sikt att bli nödvändigt med en översyn av fördelningen av mandat inom Europaparlamentet. Varje institution kommer även behöva se över sina interna arbetsmetoder, resurser och rekrytering för att förbereda sig inför en utvidgad union.

1.2.2 Grundläggande värden och rättsstatens principer

I meddelandet lyfts respekten för grundläggande rättigheter, rättsstatens principer och demokrati som en förutsättning för medlemskap och för att unionen ska fungera. Behovet av effektiva institutioner understryks jämte kravet att reformer inte rullas tillbaka och att det därför behöver finnas ett ramverk som kan tillämpas även efter att ett land blivit medlem. Det konstateras att kluster ett om grundläggande principer är det som öppnas först och stängs sist i anslutningsförhandlingarna. Därutöver utvärderas kandidatländerna i utvidgningsrapporterna och i rättsstatsrapporterna när de kommit tillräckligt långt i förhandlingarna. Dessa bedömningar bör vara vägledande för EU:s stöd och för möjligheterna att tillämpa gradvis integration (se vidare nedan). Utbetalningen av finansiellt stöd bör fortsatt ske genom villkorsbaserade finansieringsinstrument. Det framhålls att utvidgningspaketet bör användas för att identifiera återstående reformer, rikta in det tekniska stödet och utvärdera genomförandet under nästa rapporteringscykel.

Kommissionen avser utvärdera och stödja ländernas framsteg när det gäller den lagstiftning och operativa kapacitet som krävs för ett effektivt deltagande i den Europeiska åklagarmyndigheten.

När ett land blivit medlem i unionen tillämpas hela den befintliga verktygslådan gällande rättsstaten, vilket bland annat innebär att man måste uppfylla den allmänna skyldighet som alla medlemsstater har att säkerställa att Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna efterlevs och att värdena i artikel 2 i EU-fördraget respekteras vid genomförandet av EU-budgeten. I detta sammanhang riktar kommissionen också en uppmaning till rådet och Europaparlamentet att se över procedurreglerna för artikel 7 för att effektivisera processen. Det konstateras också att man skulle kunna besluta om att övergå från enhällighet till kvalificerad majoritet vad gäller åtgärder mot diskriminering.

I meddelandet betonas även vikten av att stärka den demokratiska resiliensen genom praktiskt samarbete med utvidgningsländerna inom ramen för den europeiska demokratiskölden, bland annat inom ramen för det Europeiska centret för demokratisk resiliens, vilket omfattar hotbedömning, informationsutbyte och stöd till oberoende medier.

1.2.3 Politikområden

Meddelandet redovisar även resultatet av en analys av hur utvidgningen kan komma att påverka unionens olika politikområden. I korthet konstateras att utvidgningen kan medföra skalfördelar och resultera i en större inre marknad, bättre tillgång till kritiska råvaror såsom sällsynta jordartsmetaller och en utökad industriell kapacitet som skapar möjligheter för handel, investeringar och tillväxt. Därtill kommer starkare nätverk inom energi, transport och digitalisering minska beroenden och öka säkerheten. Vidare kommer ett utökat samarbete inom rättsväsendet, polisen och civilskyddet förbättra hanteringen av gränsöverskridande brottslighet och kriser, samt att framtida medlemsstaters kapacitet kan stärka unionens yttre åtgärder och försvarsberedskap. Vikten av stärkt samarbete inom migrationshantering understryks också.

Det konstateras att fördelarna med utvidgningen förutsätter ett effektivt genomförande av gemensamma regler och gränsöverskridande samarbete, tillräcklig administrativ kapacitet samt riktade investeringar. Även om meddelandet inte innehåller några färdiga förslag konstateras bland annat att övergångsregler för fri rörlighet för arbetstagare och tjänster kan behöva övervägas liksom riktade åtgärder som skulle begränsa det ekonomiska stödet till den ukrainska jordbrukssektorn och marknadstillträdet för känsliga jordbruksprodukter.

1.2.4 Budget

Utgångspunkten i meddelandet är att EU:s budget behöver räcka till att stödja reformer och konvergens inför anslutningen, säkerställa att nya medlemmar kan tas in utan att påverka EU:s prioriteringar samt att unionens ekonomiska intressen behöver skyddas under hela processen. Förslaget till flerårig budgetram innehåller det utrymme och de stöd som bedöms nödvändiga för att stödja kandidatländerna på vägen till medlemskap. Det finns även en mekanism för revidering av det fleråriga budgetramverket när länder ansluter sig till unionen. De budgetområden som kommer att påverkas mest av utvidgningen är utgifter för jordbruk, inrikes frågor, sammanhållningspolitiken jämte intäkter från de nya medlemsstaterna.

Meddelandet beskriver vidare hur det finansiella stödet till kandidatländerna är kopplat till reformer och investeringar samt att utbetalningar sker när fastlagda villkor uppfyllts. Dessutom redogörs i meddelandet för hur finansieringen går

till i anslutningsfasen och övergången från *Globala Europa* till en nationell och regional partnerskapsplan.

Kommissionen redogör i meddelandet för vilka krav som ställs på kandidatländerna när de blir medlemmar när det gäller förmågan att förvalta unionsmedel på ett ansvarsfullt och effektivt sätt. I de fall den finansiella förvaltningen brister bör även utbetalningarna minska eller avbrytas. När ett land anslutit sig till unionen kommer kontrollerna att stödjas av unionens instrument för budgetskydd som bland annat omfattar budgetförordningen, överträdelseförfaranden och villkorlighetsförordningen.

1.2.5 Gradvis integration

Kandidatländer som uppfyller vissa krav kan delta i vissa av Unionens program och politikområden på ett sätt som gagnar både landet i fråga och unionen. Tanken är att gradvis integration ska främja genomförandet av EU:s regelverk och konvergens under förberedelserna inför anslutningen, samtidigt som medborgare och företag gradvis kan dra nytta av det närmare samarbetet. Som exempel framhålls program som Horizon och Erasmus+ jämte deltagande i SEPA och roamingsamarbetet. Metoden är en del av den reviderade utvidgningsmetodologin från 2020 och tillämpas redan idag.

I meddelandet argumenterar kommissionen för att gradvis integration ska tillämpas mer systematiskt än idag samtidigt som den ska vara meritbaserad och reversibel. Gradvis integration ska genomföras inom ett mer sammanhängande ramverk och fokusera på strategiska prioriteringar. Det framhålls att en fördjupad integration förutsätter respekt för EU:s grundläggande värden, en fullständig anpassning till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och en förmåga att leva upp till relevanta skyldigheter. De politikområden som lyfts fram i särskild ordning är inre marknad, konkurrenskraft och ekonomisk säkerhet; energi, transport och digitala frågor samt säkerhet, försvar och resiliens.

Gradvis integration omfattar även ett gradvis utökat deltagande i unionens institutioner och organ för att på så sätt förbereda såväl kandidatländer som EU-organen inför utvidgningen. Kandidatländerna skulle bland annat kunna delta i förberedelser och operativt samarbete utan att delta i beslutsfattande. När anslutningsförhandlingarna är avslutade men innan anslutningsfördraget är

underskrivet kan lämpliga arrangemang för information, konsultation och deltagande som observatörer utformas inom kommissionen och förslagsvis även för Europeiska rådet och rådet. Efter att anslutningsfördraget är underskrivet skulle Europaparlamentet kunna bjuda in observatörer och kommissionen undersöka strukturerat politiskt deltagande utan beslutsrätt.

Kommissionen avser inleda årliga dialoger om gradvis integration för att se över deltagandet i mekanismerna för gradvis integration och identifiera ytterligare möjligheter. I uppföljningen kommer man att specificera återstående krav, de ansvariga myndigheterna samt det tekniska eller ekonomiska stöd som behövs för nästa steg. I de fall kraven inte uppfylls kommer deltagandet att kunna rullas tillbaka på ett proportionerligt sätt.

1.2.6 Skyddsmekanismer

För att förhindra tillbakagång gällande grundläggande rättigheter, demokrati och rättsstatens principer föreslår kommissionen ett gemensamt ramverk med skyddsmekanismer i kommande anslutningsfördrag. Detta ramverk ska enligt kommissionen tillämpas i ett första steg i Montenegros anslutningsprocess.

De tre sektoriella skyddsklausuler som använts vid tidigare utvidgningar lyfts fram, en ekonomisk skyddsklausul, en för att skydda den inre marknaden, samt en skyddsklausul för området rättsliga och inrikes frågor. Dessa skyddsmekanismer ska vara temporära och gälla under en längre period efter medlemsstatens anslutning än vad som varit fallet i samband med tidigare utvidgningar.

Anslutningsavtalen ska också innehålla en generell övervakningsmekanism, samt en klausul som möjliggör att en medlemsstats anslutning skjuts upp. De sektoriella skyddsåtgärderna föreslås kompletteras med en institutionell skyddsklausul som skulle kunna användas vid allvarliga överträdelser av unionens värden (artikel 2 FEU) eller kravet på lojalt samarbete (artikel 4.3 FEU). Konsekvensen av en överträdelse skulle ytterst kunna bli att landet i fråga tillfälligt fråntas rättigheter som följer av medlemskapet såsom rösträtten. Beslut om att aktivera den institutionella skyddsklausulen avses fattas av rådet på förslag av kommissionen. Den nya institutionella skyddsklausulen föreslås gälla upp till 15 år efter anslutning och är inte tänkt att ersätta artikel 7 FEU.

För att värna effektiviteten i EU:s beslutsfattande föreslås att nya medlemsstater ska åta sig att under en övergångsperiod inte blockera beslut där enhällighet gäller, eller förhindra konsensus i rådet respektive Europeiska rådet gällande utvidgningar eller kopplade till bilaterala dispyter.

Därutöver kan man behöva införa särskilda övergångsperioder för nya medlemsstater gällande tillträde till olika sektorer, exempelvis fri rörlighet för varor och tjänster, jordbruk, känsliga produkter och deltagande i gemensamma system och nätverk.

1.2.7 Övrigt

Kommissionen avser ta fram indikativa färdplaner för Montenegro, Albanien, Moldavien och Ukraina. Färdplanerna syftar till att skapa mer förutsägbarhet genom bättre prioritering, planering och uppföljning utan att göra avkall på den underliggande principen om en meritbaserad process.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Kommissionens meddelande har i sig inga effekter på svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser och konsekvensanalys

Kommissionens meddelande har i sig inga budgetära konsekvenser.

2. Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens meddelande om förberedelser inför en utvidgad europeisk union. Meddelandet är en strukturerad genomgång av de utmaningar och möjligheter som EU står inför i ett utvidgningssammanhang.

EU:s utvidgning är en geostrategisk investering i fred, demokrati, säkerhet, stabilitet och välstånd. Det ligger i Sveriges och EU:s intresse att hjälpa kandidatländerna att närma sig unionen. Därav följer en beredskap att fatta de beslut som är nödvändiga för att EU ska vara redo för utvidgning, liksom de beslut som krävs för att genomföra själva utvidgningen.

Regeringen bedömer avseende anpassningar av EU:s institutionella system att nödvändiga sådana kan och bör genomföras utan fördragsändringar. I enlighet med fastlagda ståndpunkter bör Sverige stödja en övergång till kvalificerad majoritet inom delar av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken gällande beslut om EU-ståndpunkter om mänskliga rättigheter i internationella fora, beslut om sanktioner och beslut om civila insatser . Dessutom bör beslut om öppning av kluster och stängning av kapitel under utvidgningsprocessen fattas med kvalificerad majoritet. Vissa beslutsprocesser kommer att behöva anpassas för att unionen ska fungera effektivt med fler medlemmar än idag. Regeringen är öppen för att analysera de möjligheter till ett förändrat, effektivare beslutsfattande som finns inom ramen för gällande fördrag. Generellt förblir utgångspunkten att det finns goda skäl till att enhällighet gäller där det gäller idag, som exempelvis på skatteområdet.

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

Regeringen instämmer i kommissionens resonemang om vikten av att värna unionens värden, grundläggande rättigheter, rättsstatens principer och demokratiska principer. Regeringen välkomnar ambitionen att stärka arbetet med att säkerställa att respekten för dessa värden och principer kan garanteras i samtliga medlemsstater, något som är en grundförutsättning för unionens funktionssätt.

Frågan om övergångsregler kommer att aktualiseras för att säkerställa att exempelvis arbetsmarknaden eller marknaden för jordbruksprodukter inte drabbas av obalanser när unionen växer. Samtidigt är det av vikt att eventuella övergångsregler är tidsbegränsade, väldefinierade och proportionerliga.

Regeringen anser att EU:s politikområden och utgiftsprogram behöver reformeras och moderniseras, oavsett hur utvidgningen utvecklas. Regeringen anser att EU:s budget inte nödvändigtvis behöver öka mer än i proportion till

nya medlemsstaters bidrag. Regeringen välkomnar kommissionens arbete med att säkerställa att unionsmedel används på ett effektivt och ansvarsfullt sätt.

Regeringen har en positiv grundsyn till gradvis integration av kandidatländerna under anslutningsprocessens gång. Metoden kan bidra till att stärka utvidgningsländernas socio-ekonomiska situation, mobilisera investeringar samt förbereda unionen på utvidgningen utan att det påverkar den inre marknadens integritet och funktionssätt menligt. Utgångspunkten bör vara att inlemma kandidatländerna i dialog och samarbetsprocesser som förbereder dem för medlemskap samt att erbjuda incitament för faktiska reformframsteg. Respekt för rättsstatens principer och genomförande av reformer kopplade till kluster 1 (grundläggande principer) är av central betydelse inom ramen för gradvis integration. Regeringen konstaterar att det är viktigt att kandidatländerna vid tillämpandet av gradvis integration uppfyller ställda krav. Följaktligen ska det också vara möjligt att ompröva tillämpningen om kraven ej längre uppfylls. För regeringen är det av vikt att gradvis integration inte ska ersätta medlemskap utan vara en del av vägen mot detta. Regeringen välkomnar i princip förslag om att erbjuda kandidatländerna att delta som observatörer i institutioner och organ.

Avseende skyddsmekanismer delar regeringen kommissionens bedömning att de tre sektoriella skyddsmekanismer och övervakningsmekanismer som varit aktuella vid tidigare utvidgningar förefaller fortsatt relevanta för nya medlemmar, även om utformningen kan behöva uppdateras och anpassas. Regeringen är positivt inställd till införandet av en skyddsmekanism för EU:s värden och för att skydda det lojala samarbetet inom unionen, det är viktigt att en sådan mekanism är förenlig med EU:s fördrag.

Det är samtidigt viktigt att skyddsmekanismer, övergångsklausuler och gradvis integration, sammantaget eller var för sig, inte medför en permanent eller obefogat långvarig differentiering av medlemsstaterna i EU.

Regeringen välkomnar arbetet med att ta fram indikativa färdplaner för de kandidatländer som har kommit längst. Det är viktigt att dessa planer utformas på ett sätt så att de uppfyller det angivna syftet att göra processen mer förutsägbar och stödja det fortsatta reformarbetet genom att tydliggöra förväntningar och åtaganden i enlighet med att varje kandidatland ska bedömas på egna meriter.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter gällande meddelandet är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter gällande meddelandet är inte kända.

2.4 Remissinstansernas och andra intressenters ståndpunkter

Meddelandet har inte gått ut på remiss.

3. Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Ej tillämpligt eftersom meddelandet inte innehåller förslag till lagstiftningsakter.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Ej tillämpligt eftersom meddelandet inte innehåller förslag till lagstiftningsakter.

4. Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

I slutsatserna från Europeiska rådets möte i oktober 2026 uppmanades rådet att analysera förslagen och att ta arbetet vidare med utgångspunkt i denna analys.

4.2 Fackuttryck och termer

-