



Redegørelse nr. R 9 (12/2 2016)

Folketinget 2015-16

Skriftlig redegørelse

(Redegørelsen er optrykt i den ordlyd, hvori den er modtaget).

Redegørelse af 12/2 16 om udviklingen i EU-samarbejdet i 2015.

(Redegørelse nr. R 9).

Udenrigsministeren (Kristian Jensen):

1. INDLEDNING

2015 blev et prøvelsernes år. En række ekstraordinære kriser og fortsatte konflikter udfordrede EU-landene, vores naboer og selve EU-samarbejdet. De viste med al tydelighed, at vores europæiske værdier og samfundsmål kun kan forsvares og fremmes gennem et stærkt og resultatskabende EU-samarbejde.

Terroranslagene i bl.a. Frankrig og Danmark satte fra årets begyndelse fokus på EU's terrorbekæmpelsesindsats. Udviklingen i borgerkrigen i Irak og Syrien og fremvæksten af Islamisk Stat var centrale udfordringer i den fælles udenrigspolitik. Det var samtidig et grusomt bagtæppe for terroraktionerne og den dramatiske flygtninge- og migrationsudvikling, der før alvor tog fart i løbet af 2015. Den voldsomme forøgelse af flygtninge- og migrationsstrømmen via Balkanruten i andet halvår betød en ekstraordinær belastning af en række EU-landes modtage- og asylsystemer og nødvendiggjorde ekstraordinære modforanstaltninger. Også den fortsatte Ukraine-konflikt og Ruslands magtpolitiske ageren understregede behovet for og værdien af EU's udenrigspolitiske samarbejde og sammenhold.

EU mødte ikke kun eksterne pres i 2015. På de indre linjer skabte Storbritanniens beslutning om at holde en folkeafstemning om EU-medlemskab og de britiske krav til ændringer i EU's virkemåde debat. Samtidig gav valg i flere medlemslande fremgang til EU-skeptiske partier, og i Danmark fik vi ved folkeafstemningen den 3. december 2015 et »nej« til at ændre retsforbeholdet til en tilvalgsordning. Endelig testede den græske gældskrise eurolandenes evne og vilje til at være solidariske, når det virkelig gælder. Det er alt sammen elementer i en udvikling, der risikerer at påvirke stabiliteten i Europa og dermed også i Danmark.

Trods de mange udfordringer gjorde EU i 2015, både under det lettiske og det luxembourgske formandskab, solide fremskridt på den kerneopgave, det er for EU at skabe vækst og beskæftigelse i medlemslandene. EU-institutionerne priorerede iværksættelsen af en »Investeringsplan for Europa«, som skal fremme private investeringer for 315 mia. euro over de næste tre år. Kommissionen fremlagde også forslag til et styrket og mere velfungerende indre marked, der understøtter virksomhedernes vækstmuligheder og styrker forbrugernes rettigheder. Den ny strategi for det indre marked skal ses i sammenhæng med tre nye sektorspecifikke strategier, der ligeledes blev fremlagt i 2015, og som hver især skal bidrage til

at forbedre erhvervs miljøet og konkurrenceevnen i EU: Strategien for en energiunion skal sikre forsynings sikkerhed, favorable energipriser og klimavenlige energiløsninger; handlingsplanen for en kapitalmarkedsunion skal gøre det lettere og billigere at mobilisere kapital til virksomheder og infrastrukturprojekter; og strategien for et digitalt indre marked skal tilpasse det indre marked til den digitale tidsalder. Som verdens største handelsblok er fordelagtige frihandelsaftaler også afgørende for EU's vækstmuligheder. Kommissionen fremsatte derfor i 2015 en opdateret EU-handelsstrategi, som skal gøre handelspolitikken mere effektiv, mere gennemsigtig for borgerne og mere i tråd med EU's værdier såsom bæredygtighed, menneskerettigheder og anti-korruption.

Danmark har derfor også i 2015 haft stor nytte af EU-samarbejdet. EU er ikke blot vores vigtigste udenrigspolitiske platform, det er også det største vækstsabende instrument, vi har til rådighed. I denne redegørelse gennemgås nogle af de vigtigste resultater, som EU-samarbejdet har medført for Danmark i 2015.

2. FLYGTNINGE OG MIGRATION

Strømmen af flygtninge og migranter mod Europa og EU-landene udviklede sig dramatisk i løbet af 2015 og blev en stadig mere alvorlig udfordring for EU-samarbejdet.

Fokus var i første halvår fortsat på *bådflugtningene på den centrale Middelhavsroute* fra Libyen til Italien. Bl.a. den tragiske kæntringsulykke i april, hvor 800 personer formodes at have mistet livet, førte til en række initiativer til at styrke EU's tilstedeværelse på havet, bekæmpe menneskesmuglere, øge gennemførelsen af tilbagesendelser, øge samarbejdet med tredjelande og oprette regionale udviklings- og beskyttelsesprogrammer. Inden for rammerne af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik – hvori Danmark pga. forsvarsforbeholdet ikke deltager – besluttedes i maj at etablere en militær operation til at komme menneskesmuglingsnetværk i det sydlige og centrale Middelhav til livs.

I maj fremlagde Kommissionen også et udspil om en »Europæisk Dagsorden for Migration« som skulle fastlægge en fælles ramme for EU's asyl- og migrationspolitik. Udspillet omfattede både forslag til den øjeblikkelige håndtering af migrationsstrømmene og til mere langsigtede initiativer til bekæmpelse af ulovlig migration og menneskesmugling, sikring af EU's ydre grænser, etablering af et fælles asylsystem samt indførelse af en ny politik for lovlig migration. Øvrige initiativer var bl.a. forslaget om en indsats mod menneskesmuglingens bagmænd og forslaget om styrkelse og etablering af samarbejdet med transit- og oprindelseslande om håndteringen af migrationsstrømmene. I juli blev man enige om en frivillig genbosætningsordning for ca. 20.000 personer med et klart beskyttelsesbehov, der opholder sig uden for EU. Genbosættningen omfatter primært syriske flygtninge fra Libanon og Jordan.

Den voldsomme forøgelse af *migrations- og flygtningestrømmen via Balkanruten* i andet halvår betød et ekstraordinært

pres på landene på rutens modtage- og asylsystemer samt Schengen-samarbejdet og nødvendiggjorde en række ekstraordinære modforanstaltninger.

Det Europæiske Råd traf som konsekvens heraf på sine møder i efteråret en række beslutninger for at håndtere flygtningekrisen og bremse tilstrømningen. I september vedtog man en omfordeling over en toårig periode af i alt 160.000 asylansøgere med et klart behov for international beskyttelse, i første omgang til fordel for Italien og Grækenland. Den praktiske udmøntning af omfordelingen er dog blevet forsinket pga. problemer med at gøre registreringscentrene (»hotspots«) ved EU's ydre grænser i Italien og Grækenland operative og fordi få migranter ønsker at søge asyl i navnlig Grækenland.

Kommissionen fremlagde i december en »grænsepakke« med en række forslag til styrkelse af Schengen-områdets eksterne grænser. Pakken indeholdt bl.a. forslag om etablering af en fælles europæisk grænse- og kystvagt. Forslaget blev positivt modtaget af medlemslandene, samtidig med at der var enighed om, at disses suverænitet skal respekteres.

Inden for rammerne af Schengen-reglerne indførte Tyskland, Østrig, Ungarn Slovenien, Sverige, Norge og Frankrig midlertidig grænsekontrol i løbet af efteråret 2015 for at få den store tilstrømning af migranter og flygtninge under kontrol. Herudover øgede en række andre medlemslande stikprøvekontrollen ved grænserne og indførte andre tiltag for at imødegå den aktuelle migrationsbølge. Som bekendt indførte Danmark også midlertidig grænsekontrol i januar 2016.

På EU-Afrika topmødet i Valletta i november 2015 erklærede parterne, at de ville adressere de grundlæggende årsager til den store stigning i antallet af asylansøgere, flygtninge og irregulære migranter, herunder gennem bekæmpelse af fattigdom og fremme af menneskerettigheder, og styrke samarbejdet om tilbagesendelse af personer, der ikke er berettiget til asyl eller anden form for lovligt ophold i EU. Samtidig vedtog man en handlingsplan, som skal omsætte den politiske vilje til resultater. Det blev i handlingsplanen bl.a. understreget, at de afrikanske lande er forpligtede til at tilbagetage egne statsborgere.

Et vigtigt udkomme af topmødet var også lanceringen af en EU trust fond for stabilitet og imødegåelse af grundlæggende årsager til tvungen og irregulær migration fra og i Afrika. Fonden sigter geografisk primært på Sahel-regionen og Tchad-søen, Afrikas Horn og Nordafrika og skal søge at imødegå de grundlæggende årsager til migration og fordrivelse, herunder bidrage til at skabe beskæftigelsesmuligheder, støtte basale tjenester til lokalbefolkningen og forbedre migrationshåndteringen. Den samlede finansiering fra Kommissionen, EU-medlemslandene og andre donorer beløber sig til mindst 1,9 mia. euro.

På EU-Tyrkiet topmødet den 29. november 2015 blev EU's stats- og regeringschefer og Tyrkiet enige om en fælles handlingsplan for styrkelse af samarbejdet om migrationshåndtering baseret på gensidige forpligtelser. Ifølge aftalen skal EU mobilisere yderligere 3 mia. euro til humanitære indsatser ift. flygtninge i Tyrkiet. Desuden skal EU støtte Tyrkiet mhp. at styrke samarbejdet om migration, bl.a. ved at sætte landet bedre i stand til at bekæmpe menneskesmuglere. Til gengæld skal Tyrkiet ifølge aftalen bl.a. styrke sin kystbevogtning, lete tilbagesendelsen af ikke-asylberettigede migranter, sikre registrering af flygtninge samt give dem bedre adgang til sundhedsbehandling og uddannelse. Erklæringen fra topmødet lægger desuden op til at sikre fremdrift i udvidelsesfor-

handlingerne, fremme visumliberaliseringsdialogen og styrke den politiske og økonomiske dialog mellem EU og Tyrkiet.

EU bidrog i 2015 med *humanitær bistand* til at afhjælpe umiddelbare behov såvel som mere langsigtede udviklingsindsatser i nærområderne til Syrien/Irak og til andre kriser og konflikter i bl.a. Afrika. Bistanden sigtede mod beskyttelse og forbedrede levevilkår, og herigennem forebyggelse af befolkningsstrømme fra nærområderne ud i verden.

På Det Europæiske Råds møde den 23. september blev der vedtaget en erklæring, der indeholdt både umiddelbare prioriteter samt forslag til mere langsigtede løsninger, herunder øgede bidrag til at dække det store humanitære behov i og omkring Syrien, henset til underfinansieringen af FN-organisationernes og de øvrige humanitære organisationers indsatser i relation til krisen. Bidragene omfattede en ekstra finansiel støtte i 2015-2016 på mindst 1 mia. euro fra EU og EU's medlemslande til UNHCR, WFP og andre agenturer. Støtten kom oveni de knap 1,8 mia. euro, der siden 2011 gennem EU-budgettet er tildelt internt fordrevne, flygtninge og værtsamfund i Syrien, Irak, Jordan, Libanon og Tyrkiet.

3. EU'S ØKONOMI

2015 bød på en konsolidering af det *moderate økonomiske opsving* i EU-landene, som startede i 2014. Forbrugerne løsnede op for tilbageholdenheden efter kriseårene, hvilket blev understøttet af en lempelig pengepolitik og lave renter. Den europæiske konkurrenceevne blev styrket af en forholdsvis svag eurokurs, ligesom prisfaldet på olie og andre råvarer var gunstigt for produktionen. Arbejdsløsheden faldt til under 10 pct. i EU som helhed, men tallet dækker over store forskelle landene imellem, og særligt udfordrede lande som Grækenland og Spanien kæmpede fortsat med mere end dobbelt så høje ledighedstal.

Den *græske gældskrise* og den græske regerings kritiske holdning til reformkravene fra kreditorerne (eurolandene, Kommissionen, ECB og IMF) for nye lån til Grækenland skabte betydelig uro, herunder pga. usikkerhed om konsekvenserne af landets mulige betalingsstandsning og udtræden af euroen. Der har imidlertid ikke været tegn på en nævneværdig afsmittende effekt fra græsk økonomi på udviklingen i resten af Europa, hvor økonomierne generelt fremstod robuste. Dette står i kontrast til årene 2011-2012, hvor usikkerhed om græsk økonomi forplantede sig til de finansielle markeder i især de sydeuropæiske lande i form af kraftigt stigende obligationsrenter. Grækenland og kreditorerne så i juni 2015 ud til at nærme sig en aftale, men forhandlingerne brød sammen, da den græske regering uden forudgående varsel valgte at udskrive en folkeafstemning om kreditorernes forslag. Folkeafstemningen d. 5. juli 2015 endte med et græsk »nej«. Eurosamarbejdet bestod imidlertid testen, idet det hen over sommeren, i sidste øjeblik, lykkedes eurolandene at indgå en ny langsigtet låneaftale med den græske regering, som fastholdt reformkravene, som den græske regering oprindeligt havde afvist, til gengæld for en fornyet gældsfinansiering. Den græske økonomi og offentlige finanser nåede dog at tage betydelig skade af forløbet, herunder af banklukninger og de kapitalrestriktioner, der blev indført for at forhindre et stormløb på de græske banker, inden aftalen blev opnået. Grækenland er nu i gang med at gennemføre de aftalte reformer og genoprette den økonomiske situation.

Erfaringerne fra den økonomiske og finansielle krise har de senere år ført til en væsentlig styrkelse af EU-samarbejdet

om den økonomiske og finansielle politik på en række områder, herunder en styrkelse af Stabilitets- og Vækstpagten, mekanismer til forebyggelse af økonomiske ubalancer og bedre koordination af medlemslandenes økonomiske politik. For at styrke samarbejdet yderligere i den Økonomiske og Monetære Union (ØMU'en)mhp. at mindske sårbarheden over for fremtidige kriser fremlagde Kommissionsformanden i juni – i samarbejde med formændene for eurogruppen, Det Europæiske Råd, Den Europæiske Centralbank (ECB) og Europa-Parlamentet – en rapport med forslag til *en køreplan for ØMU'ens videreudvikling*.

Rapporten lagde op til, at man i en første fase fra 1. juli 2015 til 30. juni 2017 bygger videre på de gældende instrumenter inden for de eksisterende traktater, mens man i en anden fase fra 1. juli 2017 til 2025 indfører mere vidtgående tiltag for at opnå konvergens i medlemslandenes økonomier. Kommissionen offentliggjorde i oktober konkrete forslag til udmøntning af rapporten med fokus på de kortsigtede tiltag i første fase. Kommissionen lagde heri bl.a. op til videreudvikling af det europæiske semester (processen for koordinering af økonomiske politikker), den økonomiske styring og det finansielle samarbejde. Drøftelserne af Kommissionens forslag viste, at mens et bredt flertal af EU-lande lægger stor vægt på implementering og håndhævelse af de styrkelser af det økonomiske samarbejde, der er aftalt i de senere år, og støtter målrettede tiltag, der yderligere kan forbedre det økonomiske samarbejde inden for den eksisterende traktat, er der blandt EU-landene delte meninger om de mere vidtgående langsigtede tiltag så som bindende økonomiske mål og især fælles finanspolitik.

Etableringen af *bankunionen* er også en del af EU's respons på finanskrisen. Bankunionen består af et fælles tilsyn (SSM) og en fælles afviklingsmekanisme (SRM). Under det fælles tilsyn har ECB siden november 2014 ført tilsyn med de 123 største banker og kreditinstitutter i bankunionens deltagerlande, som aktuelt kun er eurolande, og ECB samarbejder med nationale myndigheder om tilsynet med de øvrige banker. Afviklingsinstansen blev etableret pr. 1. januar 2015 og blev fuldt operativ fra 1. januar 2016. Hovedprincippet for håndtering af tab i nødlidende kreditinstitutter er, at det ikke er skatteyderne, men derimod kreditinstituttets ejere og kreditorer selv, der skal finansiere en afvikling. I særlige tilfælde kan der være behov for at trække på afviklingsformuen, som vil være på ca. 55 mia. euro (mere end 400 mia. kr.), når den er fuldt opbygget i 2024. Bankunionens deltagerlande er i gang med at etablere offentlig brofinansiering til afviklingsfonden. Brofinansieringen skal sikre midlertidig finansiering, hvis bail-in og midlerne i afviklingsfonden ikke er tilstrækkelige. Brofinansieringen vil tage form af individuelle kreditlinjer fra hvert af de deltagende lande til deres respektive afdelinger i afviklingsfonden.

Kommissionen fremlagde i november 2015 forslag om en *fælles indskydergaranti* for landene i bankunionen. Kommissionen arbejder samtidig på flere konkrete initiativer, som skal reducere risici i den finansielle sektor i forbindelse med etableringen af den fælles indskydergaranti.

Danmark deltager ikke i bankunionen på nuværende tidspunkt.

4. VÆKST, BESKÆFTIGELSE OG INTERNE POLITIKKER

Lige siden dens tiltrædelse har Juncker-Kommissionen haft særlig fokus på at skabe vækst gennem *øgede investeringer*.

Her er et stort potentiale, fordi de private og offentlige investeringer i Europa har ligget betydeligt lavere efter finanskrisen, og fordi investeringsniveauet i Europa er væsentligt lavere end i USA. En central del af Kommissionens store investeringsplan, som blev fremlagt i slutningen af 2014, er en ny Europæisk Fond for Strategiske Investeringer (EFSI). Det er en garantifond på 21 mia. euro finansieret med bidrag fra dels EU-budgettet (16 mia. euro), dels Den Europæiske Investeringsbank (EIB) (5 mia. euro). Ambitionen er, at EFSI, som blev operationel i efteråret 2015, skal stimulere private investeringer for 315 mia. euro over en periode på tre år. Fonden fokuserer på at skabe investeringer inden for infrastruktur, uddannelse, forskning og innovation. Ud over mobilisering af private midler via EFSI omfatter investeringsplanen også en rådgivningsenhed samt en projektportal, der har til formål at formidle egentlige projekter til potentielle investorer. I 2015 blev der godkendt i alt 126 projekter og mobiliseret investeringer for ca. 50 mia. euro under EFSI.

En oversigt over de aktuelt underskrevne eller godkendte større projekter fremgår af hjemmesiden <http://www.eib.org/efsi/index.htm>. Bl.a. er der underskrevet en aftale om medfinansiering på op til 75 mio. euro til den danske investeringsfond Copenhagen Infrastructure Partners (CIP), der bl.a. investerer i havvindmølleparker og biomasseprojekter, samt godkendt et projekt indgivet af ENVO Biogas Tønder A/S. Desuden åbner investeringsplanen for muligheden for at et projekt mellem et såkaldt Oversøisk Land og Territorium (OLT) og et EU-land kan rejse kapital via EFSI. Grønland er defineret som et OLT-land.

Også etableringen af en *kapitalmarkedsunion* for EU har til formål at fremme vækst og beskæftigelse. Det skal ske ved at skabe et mere veludviklet og sammenhængende kapitalmarked i EU, så det bliver lettere og billigere at mobilisere kapital til fx virksomheder og infrastrukturinvesteringer. Kapitalmarkedsunionen skal også give opsparende og investorer flere og bedre investeringsmuligheder og gøre det finansielle system mere stabilt ved at gøre det mindre afhængig af udviklingen i bankerne. Kommissionen fremlagde i september 2015 en handlingsplan for etableringen af kapitalmarkedsunionen frem mod 2019 og har i løbet af efteråret taget flere initiativer som led i planen. Kommissionen har bl.a. gennemført en høring om en mulig fælles EU-ramme for dækkede obligationer (covered bonds, fx danske realkreditobligationer).

EU's *indre marked* er omdrejningspunktet for hele EU samarbejdet og skaber løbende store økonomiske gevinster for erhvervslivet i takt med, at det udbygges. Kommissionen lancerede sidst på året en strategi for yderligere opgradering af det indre marked. Målet er at skabe et mere velfungerende indre marked, som understøtter små- og mellemstore virksomheders vækstmuligheder, promoverer innovation, fremmer investeringer og styrker forbrugernes rettigheder. Strategien vil blive fulgt op af konkrete initiativer inden for en række områder, herunder håndhævelse, deleøkonomi, bedre rammevilkår for serviceydelser, offentlige indkøb og standardisering. Kommissionens strategi for det indre marked skal ses i sammenhæng med de sektorspecifikke strategier vedrørende det digitale indre marked, energionen og kapitalmarkedsunionen, som ligeledes blev fremlagt i 2015.

Det er Kommissionens vurdering, at alene et veludviklet *digitalt indre marked* vil kunne styrke den europæiske økonomi med op til 415 mia. euro. Strategien for det digitale indre marked skal sikre bedre og tryggere adgang til digitale varer og tjenesteydelser for forbrugere og virksomheder. Dette skal

bl.a. ske ved at harmonisere forbruger- og kontraktregler og ved bedre håndhævelse af reglerne ved grænseoverskridende e-handel. Kommissionen foreslår endvidere at uberettiget geografisk blokering på internettet skal afskaffes og at processerne for håndtering af moms i forbindelse med handel over grænserne skal forenkles.

Kommissionen har i forlængelse af deres strategi for det digitale indre marked igangsat en proces, som skal føre til en modernisering af det centrale EU-regelsæt på teleområdet med det overordnede formål at fremme udbredelsen af højhastighedsbredbånd i EU. I 2015 vedtog man den såkaldte telepakke med regler om lavere roamingafgifter i EU og regler om netneutralitet. Telepakken skal sikre, at forbrugerne også fremover har adgang til et frit og åbent internet samt give forbrugerne lavere roamingpriser i EU fra udgangen af april 2016. De nye roamingregler skal på sigt føre til, at forbrugerne som udgangspunkt skal betale den samme pris for at bruge mobilen i de øvrige EU-lande, som de gør derhjemme. Kommissionen ønsker endvidere, at tilliden vedrørende håndtering af persondata skal styrkes, bl.a. ved etablering af et offentligt-privat samarbejde om cybersikkerhed.

På det digitale område vedtog EU i 2015 endvidere regler for sikring af et højt fælles niveau for net- og informationssikkerhed gennem øget samarbejde og beredskab og et program om interoperabilitetsløsninger for offentlige myndigheder.

For at forbedre betingelserne for virksomheders innovationsaktiviteter og beskytte investeringer i viden vedtoges tillige et direktiv om beskyttelse af fortrolige forretningsoplysninger mod ulovlig erhvervelse, brug og videregivelse.

På energiområdet udgør videreudviklingen af det indre marked og opfyldelsen af EU's 2030-målsætninger grundlaget for etableringen af en europæisk energiunion. I februar 2015 fremlagde Kommissionen en strategi for Energiunionen, der bygger på fem gensidigt afhængige dimensioner: (1) Forsyningsikkerhed, (2) et fuldt integreret indre energimarked, (3) energieffektivitet, (4) reduktion af CO₂-udledninger og (5) forskning, innovation og konkurrence. Udover at styrke EU's interne energipolitik, har strategien også til formål at styrke koordineringen af EU's eksterne energipolitik og fremme strategiske partnerskaber med EU's nabolande og øvrige partnere i det globale energilandskab. Som en del af strategien, skal der udvikles et forvaltningssystem, som blandt andet består af nationale energi- og klimaplaner, der kan bidrage til fuld implementering af EU's klima- og energipolitiske pejlemærker under de fem dimensioner. Styrkelse og fuld implementering af det indre energimarked er afgørende forudsætninger for forsyningsikkerheden, konkurrencedygtige energipriser og en omkostningseffektiv omstilling til vedvarende energi.

I 2015 blev der også opnået resultater til styrkelse af EU-samarbejdet på området for *retlige og indre anliggender* (RIA-området). Der blev bl.a. opnået politisk enighed mellem Rådet og Europa-Parlamentet om en europæisk PNR-ordning, der har til formål at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet. Direktivforslaget er omfattet af det danske retsforbehold og er derfor ikke bindende for og finder ikke anvendelse i Danmark. Der blev endvidere opnået enighed om et forordningsforslag om Europol, som bl.a. omdanner Europol fra et mellemstatsligt til et overstatsligt EU-agentur. Forordningsforslaget er omfattet af det danske retsforbehold. Herudover blev der opnået enighed om en persondatabeskyttelsespakke. Pakken består af en generel forordning om beskyttelse af personoplysninger, som skal gælde horisontalt i både den private og offentlige sektor,

samt et direktiv om beskyttelse af personoplysninger, som skal gælde for politi- og strafferetsområdet. Dele af direktivet er omfattet af det danske retsforbehold. Direktivet udgør dog en udvikling af Schengen-samarbejdet, hvorfor Danmark for disse dele af direktivet inden for 6 måneder skal træffe afgørelse om, hvorvidt reglerne skal gennemføres i national lovgivning.

EU fortsatte i 2015 bestræbelserne på at udnytte det potentiale for øget vækst og beskæftigelse, som ligger i en *fortsat udvikling og liberalisering af den internationale handel* og internationale investeringer. Som verdens største marked og med sin liberale handelspolitik er EU en værdifuld handelspartner for både udviklede og udviklingsøkonomier. Og som verdens største handelsblok har EU en stærk forhandlingsposition i de bilaterale og multilaterale handelsforhandlinger.

Forhandlingerne med USA om et handels- og investeringspartnerskab (TTIP) fortsatte i 2015 i en positiv atmosfære på de tre hovedområder: Markedsadgang, reguleringsmæssigt samarbejde og øvrigt samarbejde (bl.a. vedr. intellektuelle ejendomsrettigheder, bæredygtighed, oprindelsesregler, energi, konkurrence og handelslettelser). EU fremsatte bl.a. konkrete tekstforslag vedr. investeringsbeskyttelse og bæredygtighed, ligesom der er blevet udvekslet anden runde af toltildbud.

Der var også fremdrift i en række andre af *EU's bilaterale frihandelsforhandlinger*, herunder den vigtige aftale med Japan, og i december indgik EU en frihandelsaftale med Vietnam. Aftalen fjerner ca. 65 pct. af toldsatsene ved aftalens ikrafttræden og over 99 pct. over en 10-års periode. Samtidig åbnes det vietnamsiske marked for europæiske serviceudbydere på en række områder.

EU bakkede endvidere op om *de multilaterale forhandlinger i WTO* og spillede konstruktivt ind i forhandlingerne på WTO-ministerkonferencen i december 2015 i Nairobi, hvor det lykkedes at nå til enighed om en pakke, der begrænser brugen af eksportstøtteordninger og fremmer de mindst udviklede landes interesser. Desuden afsluttedes forhandlingerne om en vigtig informationsteknologiaftale, der liberaliserer handlen med en række produkter inden for IT og medicinsk teknologi omfattende ca. 10 pct. af verdenshandlen. Endelig var der god fremgang i forhandlingerne om at fjerne told og handelshindringer på grønne varer til gavn for klima, miljø og grøn vækst. Aftalen forhandles som en plurilateral aftale, hvor interesserede WTO-medlemmer deltager. Der er p.t. 17 medlemmer, herunder bl.a. EU, USA og Kina.

Kommissionen fremlagde i oktober en *ny EU handels- og investeringsstrategi* med titlen »Handel for alle: En mere ansvarlig handels- og investeringspolitik«. Strategien skal gøre EU's handelspolitik mere ansvarlig ved at basere den på de tre centrale principper: Effektivitet, gennemsigtighed og EU's værdier. Fordelene ved mere åbne markeder skal mere effektivt kunne udnyttes af de små og mellemstore virksomheder, forbrugere og arbejdstagere. Kommissionen ønsker at øge dialogen med civilsamfundet, og at offentliggøre centrale forhandlingstekster fra alle forhandlinger, således som det er sket i forbindelse med TTIP-forhandlingerne med USA. Handelsaftaler skal samtidig bruges som løftestænger til at fremme europæiske værdier som bæredygtig udvikling, menneskerettigheder, retfærdig og etisk handel og bekæmpelse af korruption i hele verden. Derudover må EU's frihandelsaftaler ikke føre til forringelse af EU's beskyttelsesniveauer vedrørende forbrugere, sundhed, miljø og arbejdstagerrettigheder. EU vil endelig også fremover have fokus på WTO og det

multilaterale handelssystem som det bedste og mest effektive værn imod protektionisme.

5. INTERNE REFORMER

Kommissionen har lagt sig i selen for, at medlemslandenes befolkninger skal opleve, at EU koncentrerer sig om at levere resultater på de store spørgsmål, som landene ikke selv kan løse, og at disse resultater kommer borgerne og erhvervslivet til gode. Dette kan samtidig være en måde at komme den stigende mistillid til EU-systemet til livs på, som har vist sig ved en række nationale valg i medlemslandene de seneste år, såvel som ved Europa-Parlamentsvalget i 2014.

Det kræver en række ændringer i den måde, EU arbejder på. Derfor fremlagde Kommissionen i maj 2015 en pakke om »Bedre lovgivning til opnåelse af bedre resultater«. Pakken skal skabe mere åbenhed og gennemsækelighed i den politiske beslutningsproces. Det indebærer større inddragelse af interessenter gennem hele lovgivningsprocessen. Samtidig forbedres konsekvensanalyserne af lovforslag, som også som noget nyt vil skulle vurderes ud fra, om den foreslåede lovgivning er digitaliseringsklar. Også eksisterende lovgivning skal løbende opdateres i takt med den teknologiske og markeds-mæssige udvikling.

Et andet element i pakken er en styrkelse af det eksisterende regelforenklingsprogram REFIT og forbedret kvantificering af effekterne af de enkelte forenklingsskemaer. Hensigten er ikke at afregulere, men derimod at sikre bedre lovgivning og fjerne unødvendige byrder uden at påvirke de grundlæggende beskyttelsesniveauer negativt. Pakken indeholder også efter dansk inspiration en europæisk pendant til det danske Virksomhedsforum, hvor virksomheder, borgere og myndigheder kan stille konkrete forslag til regelforenklinger.

Som del af pakken fremsatte Kommissionen også et udkast til en *ny inter-institutionel aftale mellem Kommissionen, Rådet og Parlamentet om bedre regulering*. Rådet og Europa-Parlamentet opnåede i december politisk enighed om en aftale, som lægger sig tæt op af Kommissionens forslag. Aftalen sikrer et styrket samarbejde mellem institutionerne med henblik på at udarbejde bedre og mindre byrdefuld lovgivning til gavn for borgere, virksomheder og samfundet.

For *Storbritannien* er bedre lovgivning imidlertid ikke nok til at opfylde deres ønsker i forhold til genforhandlingen af forholdet til EU. I premierminister David Camerons brev fra november 2015 til formanden for Det Europæiske Råd fremgik fire områder, som man fra britisk side ønsker en række ændringer indenfor, nemlig forholdet mellem euroområdet inde- og udelande, konkurrenceevnen i EU, velfærdsudvikling samt spørgsmålet om suveræniteten.

Genforhandlingen af Storbritanniens forhold til EU blev drøftet på mødet blandt stats- og regeringscheferne i december 2015, men forhandlingerne blev ikke tilendebragt i 2015.

6. EU'S EKSTERNE RELATIONER

EU bidrog i 2015 aktivt til de internationale diplomatiske bestræbelser på at fremme en politisk løsning på *konflikten i Syrien* og imødegå *truslen fra ISIL og andre terrorgrupper*. EU gav fuld støtte til FN's indsats for at nedbringe volden og genstarte den politiske proces i Syrien, fordømte ISIL's voldelige ideologi og hensynsløse fremfærd og udtrykte støtte til den in-

ternationale koalitions militære kampagne mod terrororganisationen.

En *ny regional EU-strategi for Syrien, Irak og bekæmpelsen af ISIL* blev vedtaget i marts. Sigtet var at befordre en reel og inklusiv politisk dialog i Syrien og fremme stabilitet i Irak, Syrien og i de omkringliggende lande, der huser konflikten flere millioner flygtninge. I tillæg til EU's allerede omfattende humanitære bistand til nærområderne vedtog EU i september et ekstra bidrag på 1 mia. euro til humanitære indsatser i relation til konflikten, jf. ovenfor om humanitær bistand.

EU's høje repræsentant for udenrigsanliggender, Federica Mogherini, spillede en afgørende rolle i indgåelsen af *aftalen om det iranske atomprogram*, der skal sikre, at atomprogrammet alene har et civilt formål. Mogherini faciliterede forhandlingerne mellem EU3+3 (Frankrig, Tyskland og UK, samt Kina, Rusland og USA) og Iran, og har igennem forhandlingsperioden løbende sikret en tæt kontakt til Iran, der har været en forudsætning for aftalens indgåelse.

Formålet med *EU's naboskabspolitik* er at skabe et nærområde med velstand og godt naboskab, der bygger på Unionens værdier og er kendetegnet ved tætte og fredelige forbindelser. EU's østlige og sydlige naboregioner har imidlertid i de senere år været præget af ustabilitet og krise. EU vedtog derfor i december 2015 en ny naboskabspolitik, bl.a. med henblik på støtte til de naboskabslande, der har været gennem krise og omvæltninger. Der blev bl.a. lagt vægt på en differentieret tilgang til de 16 partnerskabslande, hvor fokus for partnerskaberne skræddersyes til landets aktuelle situation og engagement, samtidig med at der tages udgangspunkt i EU's interesser. Sikkerhedsdimensionen blev endvidere styrket ifht. konflikthåndtering og -forebyggelse, terrorbekæmpelse, anti-radikalisering og bekæmpelse af organiseret grænseoverskridende kriminalitet. Den ny politik satte bl.a. desuden styrket fokus på migration, herunder imødegåelse af de grundlæggende årsager til migration, forstærket grænsekontrol, bedre partnerskaber samt beskyttelse af migranter.

Ukraine var også højt på dagsordenen i EU i 2015. Drøftelserne var på baggrund af den ulovlige russiske annektering af Krim i 2014 og den fortsatte russiske aggression i den østlige del af Ukraine præget af EU's sanktioner mod Rusland. EU sluttede bl.a. op om de diplomatiske bestræbelser på at fremme parternes implementering af forpligtelserne i Minsk-aftalen fra september 2014. EU og medlemslandene var fortsat de største bidragsydere til OSCE's overvågningsmission med mandat fra Minsk-aftalen. EU fortsatte tillige samarbejdet med Ukraine om fremme af reformdagsordenen, og ydede fortsat bistand mhp. stabilisering og modernisering af landets økonomi for at forbedre befolkningens levevilkår. Kommissionen vurderede i december, at Ukraine opfyldte alle EU's betingelser for, at ukrainske statsborgere kunne få visumfri indrejse i Schengenområdet. Anbefalingen vil blive behandlet i ministerrådet med henblik på vedtagelse i indværende år.

EU fastholdt presset på *Rusland* som følge af situationen i Ukraine og besluttede i marts og december at forlænge de økonomiske sanktioner, senest med nyt udløb i juli 2016, da centrale elementer i Minsk-aftalen ikke var gennemført. EU fastholdt desuden sin ikke-ankendelsespolitik i forhold til Ruslands ulovlige annektering af Krim. EU's importforbud mod varer fra Krim/Sevastopol og en række restriktioner for handel og investeringer blev i juni 2015 forlænget frem til juni 2016. I regi af EU's fælles udenrigspolitik var der samtidig enighed om, at EU's tilgang til Rusland skulle omfatte både en fast og en udstrakt hånd. EU holdt kommunikationskana-

lerne til Rusland åbne og forsøgte at engagere Rusland, særligt på de områder, hvor landet kunne spille en vigtig rolle såsom vedr. den internationale aftale om Irans atomprogram, de fælles globale udfordringer ved klimaforandringer og den uløste konflikt i Syrien.

I forlængelse af initiativ fra den nordisk-baltiske gruppe af udenrigsministre (under dansk formandskab) vedtog EU i juni en kommunikationsstrategi overfor det østlige naboskab og Rusland. Formålet var at kommunikere og fremme EU-politikker og -værdier, styrke mediemiljøet herunder uafhængige medier, øge den offentlige opmærksomhed omkring misinformation fra eksterne aktører (særligt Rusland) og forbedre EU's mulighed for at foregribe og reagere på sådanne aktiviteter.

På *topmødet i Riga* i maj mellem EU og EU's østlige partnerskabslande (Armenien, Aserbajdsjan, Georgien, Hviderusland, Moldova og Ukraine) var der enighed om at støtte bestræbelserne på en politisk løsning af Ukraine-konflikten og om at opfordre til fuld gennemførelse af Minsk-aftalerne. Det blev samtidig understreget, at østpartnerskabet ikke var vendt imod Rusland, men handlede om at fremme økonomisk udvikling, sikkerhed og stabilitet. I forhold til Georgien, Moldova og Ukraines ønske om et EU-medlemsperspektiv begrænsede man sig i sluterklæringen til, som hidtil, at anerkende deres europæiske forhåbninger og valg.

EU's rolle i de senere år som drivende kraft i *de globale klimaforhandlinger* blev videreført i 2015. I kraft af EU's interne, ambitiøse mål for udledningsreduktioner, vedvarende energi og energieffektivisering var EU i stand til troværdigt at arbejde for et højt ambitionsniveau i forhandlingerne om en global klimaaftale på klimakonferencen COP21 i Paris sidst på året. EU's og medlemslandenes aktive klimadiplomati i opløbet til og under konferencen var desuden medvirkende til at sikre det succesfulde resultat.

7. VÆSENTLIGSTE DOMME AFSAGT AF EU-DOMSTOLEN I 2015

EU-Domstolen (Retten såvel som selve EU-Domstolen) behandlede i 2015 en række sager, der nød særlig dansk opmærksomhed, herunder inden for beskæftigelses- og velfærdsområdet samt miljøområdet.

Regeringen deltog aktivt gennem 2015 i sagsførelsen ved EU-Domstolen med henblik på at søge maksimal dansk indflydelse på udviklingen af EU-retten. Samlet afgav regeringen således 22 skriftlige indlæg og 15 mundtlige indlæg i det forgangne år. I det følgende er fremhævet seks betydningsfulde domme afsagt i 2015, som Danmark afgav indlæg i:

Alimanovich-sagen (C-67/14)

EU-Domstolen afsagde den 15. september 2015 dom i den tyske sag om jobsøgende EU-statsborgeres ret til sociale ydelser. Under sagen afgav Danmark indlæg til støtte for Tyskland og argumenterede for det resultat, som EU-Domstolen kom frem til.

Alimanovich-sagen drejede sig om, hvorvidt medlemslandene kunne afvise at give *arbejdssøgende* EU-statsborgere sociale ydelser, der både har til formål at lette adgangen til arbejdsmarkedet og har til formål at give borgerne et underste økonomisk sikkerhedsnet. EU-Domstolen fastslår, at det kan medlemslandene godt.

Alimanovich-sagen står centralt i velfærdsdebatten om adgangen til sociale ydelser for arbejdssøgende EU-statsborger-

re. Sagen er af væsentlig betydning for Danmark, fordi en række sociale ydelser i Danmark har et tilsvarende dobbelt formål (f.eks. kontanthjælp).

Alimanovich-sagen er nært beslægtet med den såkaldte »Dano-sag« (C-333/13) fra EU-Domstolen, som blev afsagt den 11. november 2014, hvor EU-Domstolen fastslog, at *ikke-erhvervsaktive* EU-statsborgere grundlæggende ikke har (og ikke nu skal gives) adgang til offentlige kasser og ikke må udgøre en urimelig byrde for det sociale system. Den danske regering afgav også indlæg i Dano-sagen.

Biocid-sagen (T-521/14)

Retten ved EU-Domstolen dømte den 16. december 2015 Kommissionen for traktatbrud i en direkte sag om passivitet fra Kommissionens side.

Sagen drejede sig om Kommissionens manglende vedtagelse af en delegeret retsakt om fastlæggelse af videnskabelige kriterier til bestemmelse af hormonforstyrrende egenskaber efter biocidforordningen. Fristen i forordningen for vedtagelsen af videnskabelige kriterier var overskredet.

Retten fastslår, at Kommissionen har tilsidesat EU-retten ved ikke at vedtage de pågældende delegerede retsakter inden for den nævnte frist.

Sagen er væsentlig, dels fordi Danmark arbejder for at styrke EU's kemikalieindsats, herunder minimere udsættelsen for hormonforstyrrende stoffer, og dels fordi det nu er slået fast, at Kommissionen skal efterleve de rammer, som EU-lovgiver pålægger Kommissionen i en forordning.

Sagen var anlagt af Sverige med støtte fra Danmark. Dommen afspejler fuldt ud den danske argumentation i sagen.

Snus-sagen (C-468/14)

EU-Domstolen dømte den 16. juli 2015 Danmark for traktatbrud i en direkte sag om salg af løs snus i Danmark. Dommen var givet på forhånd, fordi Danmark var enig med Kommissionen i, at tobaksdirektivet forbyder salg af løs snus.

Folketinget vedtog lovgivning, hvorefter salg af løs snus forbydes i Danmark. Loven trådte i kraft den 1. januar 2016, dog således at forbuddet finder anvendelse fra den 1. juli 2016 for så vidt angår tobaksvarer, der er fremstillet eller importeret inden lovens ikrafttræden. Dermed undgik Danmark, at Kommissionen indbragte Danmark for EU-Domstolen med påstand om tvangsbøde for ikke at opfylde Domstolens dom.

Tekniq-sagen (C-515/13)

EU-Domstolen afsagde den 26. februar 2015 dom i en sag forelagt af Østre Landsret om funktionærloven og et EU-retligt forbud mod forskelsbehandling på grund af alder.

Det centrale spørgsmål i Tekniq-sagen var, om den dagældende funktionærlovs § 2 a, stk. 2, var i strid med EU-retten, herunder forbuddet mod forskelsbehandling på grund af alder. Af nævnte bestemmelse fremgik, at en funktionær med lang anciennitet i en virksomhed ikke havde ret til fratrædelsesgodtgørelse, såfremt funktionæren havde ret til at få *folkepension* grundet en alder af 65 år.

Tekniq-sagen var opstået i lyset af den såkaldte »Ole Andersen-sag« fra oktober 2010 (C-499/08), der drejede sig om den nært beslægtede problemstilling (bortfald af ret til samme godtgørelse ved ret til udbetaling af en *arbejdsmarkedspension*), hvor de danske regler blev kendt for uforenelige med EU-retten af EU-Domstolen.

EU-Domstolen fastslår imidlertid i Tekniq-sagen, at funktionærlovens § 2 a, stk. 2, forfølger legitime beskæftigelses- og

arbejdsmarkedspolitiske formål som omhandlet i direktivet om ligebehandling mht. beskæftigelse og erhverv, og at bestemmelsen ikke går ud over det, der er nødvendigt for at nå de formål, som loven tilsigter at forlige.

EU-Domstolen blåstemplede med andre ord de danske regler på dette område.

Artikel-sagen (C-106/14)

EU-Domstolen afsagde den 10. september 2015 dom i en fransk sag om REACH-forordningens såkaldte »artikelbegreb«. REACH er en forordning om kemikalier, som trådte i kraft den 1. juni 2007. Med REACH sættes der fokus på at beskytte mennesker og miljø fra kemiske stoffers uønskede effekter i alle de sammenhænge, hvor kemikaliet vil kunne bruges.

Sagen drejede sig om, hvordan artikel-begrebet skal anvendes og forstås. REACH-forordningen pålægger nemlig blandt andet leverandørkæden at videregive oplysninger om særligt problematiske stoffer, hvis en artikel (vare) indeholder over 0,1 vægt pct. af disse stoffer (f.eks. kræftfremkaldende stoffer). Artikelbegrebet er derfor af central betydning, når der i henhold til REACH-forordningen skal fastslås, hvor stor en vægtprocentdel af en artikel, der indeholder farlige stoffer.

Hvis der f.eks. er særligt problematiske stoffer i et cykelhåndtag, er det afgørende, om beregningen skal foretages på baggrund af cyklens samlede vægt eller vægten af cykelhåndtaget alene.

Førstnævnte beregningsmetode, som baserer sig på den samlede vægt, vil typisk medføre, at koncentrationen af de nævnte problematiske stoffer gennemsnitligt for den samlede artikel vil være så lav, at der ikke vil skulle ske videregivelse af oplysninger, hvorimod sidstnævnte metode, som baserer sig på hver enkelt artikel, typisk vil medføre oplysningspligt.

EU-Domstolen fastslår, at beregningen (0,1 pct. vægt) skal foretages på baggrund af hver enkelt artikel. Artikelbegrebet omfatter med andre ord cykelhåndtaget på cyklen. EU-Domstolen støtter derved den danske fortolkning af reglerne, og dommen fører til en ensartet fortolkning i hele EU.

Hybridafgørelses-sagen (C-28/12)

EU-domstolen afsagde den 28. april 2015 dom i en sag mellem Kommissionen og Rådet. Sagen udsprang af et spørgsmål om EU's tiltrædelse af et tillæg til en lufttransportaftale mellem EU og USA, hvorved Island og Norge tiltrådte aftalen. Sagen drejede sig om lovligheden af en såkaldt »hybrid-afgørelse«.

Denne afgørelse gjorde det muligt for medlemslandene og EU samlet at træffe afgørelse om den nævnte lufttransportaftale – både for så vidt angår de dele, der faldt under medlemslandenes egen kompetence, og de dele, der faldt under EU-kompetence.

Kommissionen fandt, at en afgørelse om EU's undertegnelse og foreløbige anvendelse kun kunne vedtages af Rådet alene. Rådet – støttet af alle medlemslande – havde derimod argumenteret for, at det var et udtryk for loyalt og praktisk samarbejde på et område med blandet kompetence, at EU og medlemslandene gjorde det sammen.

I dommen gengives i det væsentlige Kommissionens (og Europa-Parlamentets) argumentation og EU-Domstolen anlægger således en forholdsvis formel og ufleksibel fortolkning af betydning for EU's og medlemslandenes indgåelse af internationale aftaler på områder med blandet kompetence. Konsekvensen af dommen er, at der fremover vil skulle foretages en opdeling, så der i stedet for én hybridafgørelser skal vedtages én Rådsafgørelse – og i tillæg hertil en separat afgørelse blandt alle medlemslandene – om f.eks. undertegnelse og foreløbig anvendelse af en international aftale.

Hermed slutter redegørelsen.
