

---

FOLKETINGET



**Europaudvalget**

**EU-konsulenten**

**Offentlig**

**Til:** Udvalgets medlemmer  
**Dato:** 13. marts 2017

Kontaktperson:

Morten Knudsen (3695)

**Quo vadis Europa?**

**Sammenfatning**

*Europa-Kommissionen offentliggjorde den 1. marts en hvidbog om EU's fremtid efter Brexit, som skal sætte gang i en bred debat om, hvordan EU-samarbejdet skal se ud i 2025. Kommissionen opstiller fem mulige scenarier.*

- 1. Status Quo (Uændret kurs)*
- 2. Frihandelsområde (Intet andet end det indre marked)*
- 3. EU i flere hastigheder – (yderligere integration for de EU-lande som gerne vil gøre mere)*
- 4. Mindre men mere effektivt*
- 5. Europas forenede stater (Meget mere sammen)*

EU-Kommissionens formand, Jean Claude Juncker, offentliggjorde den 1. marts en hvidbog om EU's fremtid. Formålet med hvidbogen er at sætte gang i en bred debat om, hvordan EU efter Brexit skal håndtere en række af tidens største udfordringer såsom migrationspres, terrortrusler, sikkerhedstruslen fra Rusland, eftervirkninger af finanskrisen og manglende borgertillid.

Kommissionen overdrager officielt hvidbogen til de 27 EU-landes stats- og regeringschefer den 25. marts i Rom i forbindelse med fejringen af Romtraktatens 60 års jubilæum, hvor de forventes at vedtage en højtidelig erklæring om EU's fremtid efter Brexit.

Kommissionen opstiller i hvidbogen ikke ét samlet bud på, hvad vej EU skal gå, men fem mulige scenarier for, hvad EU skal være for et samarbejde i år 2025.

- 1) Status Quo (Uændret kurs)
- 2) Frihandelsområde (Intet andet end det indre marked)
- 3) EU i flere hastigheder – (yderligere integration for de EU-lande som gerne vil gøre mere)
- 4) Mindre men mere effektivt
- 5) Europas forenede stater (Meget mere sammen)

Hvert af de fem scenarier ser på, hvordan EU kan udvikle sig inden for fem centrale politikområder, nemlig det indre marked og handel, den økonomisk monetære union, migration og sikkerhed, fælles udenrigs- og forsvarspolitik og EU's finansiering.

Ifølge Juncker er tiden ikke til revision af traktaterne eller EU-institutionernes beføjelser. Kommissionen gør derfor i hvidbogen ikke rede for de nærmere juridiske, proceduremæssige og institutionelle implikationer af de fem forskellige scenarier, men holder generelt beskrivelsen af scenarierne i mere overordnede vendinger. Det må dog antages, at navnlig scenarierne 4 og 5 vil kræve visse ændringer af beslutningsprocedurer og institutionelle bestemmelser.

## **I. De fem scenarier**

### **Scenarie 1: Status Quo -**

I det første scenarie ser Kommissionen EU fortsætte ad det nuværende spor. EU følger den reformkurs, som er sat af Det Europæiske Råd i Bratislava-erklæringen fra september 2016 og Junckerkommissionens tiltrædelsesprogram "En ny start for Europa" fra 2014.

EU fokuserer på vækst, beskæftigelse og investeringer. EU skal levere konkrete resultater ved at styrke det indre marked og øge investeringerne i infrastruktur inden for især energi, transport og det digitale område.

EU vil gradvis skulle forbedre euroens funktion, så det finansielle tilsyn med de europæiske banker styrkes og landene får bæredygtige offentlige budgetter, mv

EU vil øge kampen mod terrorisme, men kun i det omfang de nationale myndigheder vil dele information. Der sker en gradvis styrkelse af samarbejdet om kontrollen med EU's ydre grænser, men ansvaret vil primært ligge hos EU-landene med støtte fra den Europæiske Grænse og Kystvagt.

EU vil styrke forsvarssamarbejdet mellem EU-landene især inden for forskning, industri og udbud.

Kommissionen forventer, at EU-landene vil nå til enighed om en delvis modernisering af EU's budget i tråd med Rådets og Kommissionens reformdagsorden, så EU's midler i højere grad går til understøtte denne.

Endelig forventer Kommissionen en reform af statsstøttereglerne, så det er nationale, regionale og lokale myndigheder, som tager sig af 90 pct. af kontrollen med statsstøttereglerne.

## **Scenarie 2: frihandelsområde**

I scenarie 2 ser Kommissionen EU reduceret til et begrænset frihandelsområde med fri bevægelighed for varer og kapital. EU vil ikke længere kunne garantere fri bevægelighed for personer og tjenesteydelser, da det vil være for svært at enes om fælles regler her.

EU vil gennemføre en massiv deregulering på EU-niveau inden for bl.a. forbruger-, miljø- og socialpolitik. Kommissionen taler om at tilbagetrække to forslag for hvert nyt forslag, der fremsættes. Kommissionen forventer, at dereguleringen vil skabe en række forskelle mellem EU-landenes standarder inden for forbrugerbeskyttelse, miljø, det sociale område, beskatning og offentlige subsidier, som ifølge Kommissionen risikere at skabe et kapløb mod bunden.

I det begrænsede frihandelsområde er euroen med til at lette samhandelen mellem eurolandene, men ellers sker der ikke nogen nærmere tilnærmelse af EU-landenes økonomiske politikker.

EU vil ikke længere samarbejde om migration, sikkerhed og forsvar. Der vil derfor være mere national kontrol med de indre grænser, ligesom udenrigspolitikken vil være mere national. Humanitær støtte og u-landsstøtte håndteres nationalt og EU er ikke længere repræsenteret i internationale fora.

### Scenarie 3: EU i flere hastigheder

I scenarie 3 ser Kommissionen EU som et samarbejde i flere hastigheder, hvor grupper af EU-landene, som ønsker mere integration skal kunne bevæge sig fremad sammen. F.eks. skal en gruppe lande kunne gå sammen om at udveksle efterretninger som led i bekæmpelsen af terror eller oprette et egentligt asylsystem. Et andet eksempel kunne være, at eurolandene går sammen og harmoniserer deres skatteregler og -satser for at bekæmpe skatteundgåelse eller vedtager mere ens arbejdstagerrettigheder og social beskyttelse. Desuden kunne en gruppe EU-lande gå sammen om en fælles drone til militære formål.<sup>1</sup>

EU-lande, som ønsker at gå videre på disse områder, vil kunne anvende de eksisterende traktatbestemmelser i TEU art. 20 og TEUF art. 329, som tillader en gruppe af EU-lande på mindst ni at etablere et sådant forstærket samarbejde<sup>2</sup>. Hvis en gruppe EU-lande ønsker et tættere samarbejde på forsvarsområdet, skal de dog benytte reglerne i TEU art. 46 om permanent struktureret samarbejde, som tillader EU-lande at gå sammen om udvikling af militær kapacitet.

EU-lande kan også etablere et forstærket samarbejde uden for traktaterne, hvis det ikke strider imod samme traktater. Mest kendte eksempler på dette er Schengensamarbejdet om fri bevægelighed for personer og grænsekontrol og forsvarssamarbejdet i WEU. Begge samarbejder er dog efterfølgende blev traktatfæstet. Hertil kommer den såkaldte Prüm-aftale om udveksling af oplysninger mellem politimyndigheder, hvoraf dele senere er blevet til EU-lovgivning. Endelig fungerer eurosamarbejdet også som et EU i flere hastigheder.

Finansieringen af forstærket samarbejde mellem EU-lande skal ifølge EU-traktaterne afholdes af de deltagende lande selv<sup>3</sup>. EU-budgettet kan således ikke benyttes til dette formål.

---

<sup>1</sup> Indtil nu er bestemmelserne om forstærket samarbejde ikke blevet anvendt inden for den fælles udenrigspolitik. Heller ikke bestemmelserne om permanent struktureret samarbejde er benyttet.

<sup>2</sup> Etableringen af et forstærket samarbejde kræver en bemyndigelse vedtaget af Rådet med et kvalificeret flertal og efterfølgende godkendelse i Europa-Parlamentet. Dog gælder der enstemmighed i Rådet på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område.

<sup>3</sup> EU-institutionernes administrationsomkostninger i forbindelse med forstærket samarbejde kan dog afholdes over EU-budgettet.

#### **Scenarie 4: Mindre men mere effektivt -**

I scenarie nr. 4 ser Kommissionen et EU, som arbejder sammen på færre områder end i dag. Til gengæld skal EU have stærkere beføjelser på disse områder, både hvad angår beslutningsevne og håndhævelsesbeføjelser.

EU skal især samarbejde tættere om innovation, handel, sikkerhed, forsvar og migration, så EU kan sætte meget hurtigere og mere beslutsomt ind på disse områder. Bl.a. skal EU oprette en fælles forsvarskapacitet og den Europæiske grænse- og kystvagt skal stå for al kontrol med EU's ydre grænser. EU skal desuden oprette en række forskellige europæiske agenturer for at sikre en stærkere håndhævelse af de fælles EU-regler. Kommissionen foreslår bl.a. en telekommunikationsmyndighed, som kan stå for at frigøre frekvenser til grænseoverskridende kommunikationstjenester og et antiterroragentur, som kan bidrage til at forhindre angreb i de europæiske byer gennem sporing af mistænkte.

Til gengæld skal EU overveje at tilbageføre samarbejdsområder til EU-landene. Det kan ifølge Kommissionen f.eks. ske på regional udvikling, sundhed og de dele af beskæftigelses- og socialpolitikken som ikke er direkte knyttet til det indre marked. Også kontrollen med statsstøtte lægges i dette scenarie i højere grad ud til EU-landene. Endelig skal EU begrænse sig til minimumsregler om forbrugerbeskyttelse, miljø, sundhed og sikkerhed.

EU tager en række skridt for at konsolidere euroområdet og sikre dets stabilitet, men Kommissionen kommer ellers ikke nærmere ind på, hvordan det skal ske.

Endelig skal EU have et væsentligt ændret, men ikke større EU-budget, så det passer til nye prioriteter med europæisk merværdi.

#### **Scenarie 5: Europas forenede stater –**

I scenarie nr. 5 ser Kommissionen et EU, hvor samarbejdet går videre end nogensinde på alle områder. EU skal have både stærkere beslutningsevne og håndhævelsesbeføjelser på alle samarbejdsområder.

Det gælder bl.a. det indre marked, hvor EU prioriterer en harmonisering af reglerne inden for energi, digitalisering og tjenesteydelser, innovation, forskning. Også stærkere håndhævelse skal der til på det indre marked, hvor Kommissionen bl.a. foreslår, at EU opretter et særligt håndhævelsesagentur, som kan sikre bedre overholdelse af EU-reglerne.

Handelspolitik over for tredjelande varetages alene af EU. EU forhandler, indgår og ratificerer hurtigt internationale handelsaftaler på vegne af EU-27. Europa-Parlamentet har det sidste ord i forbindelse med handelsaftalerne.

EU skal have en vidtrækkende udenrigspolitik og etablere en fælles Europæiske forsvarsunion. EU fører an i kampen mod klimaforandringer og styrker sin rolle som verdens førende donor af humanitær bistand.

Også inden for eurosamarbejdet skal EU styrkes. Det skal ske gennem større koordination af finanspolitikken, sociale- og skatteanliggender og finansielle tjenesteydelser. Særlige EU-midler skal sætte gang i økonomien som svar på bl.a. regionale eller nationale shock.

Samarbejdet om EU-landenes interne sikkerhed er rutine.

Endelig skal EU have et væsentligt moderniseret og ikke mindst større EU-budget til at finansiere det meget udbyggede fælles europæiske samarbejde.

## **II. Reaktioner på Kommissionens hvidbog om EU's fremtid?**

Især et af scenarierne i Kommissionens hvidbog har allerede afstedkommet kommentarer fra en række toneangivende EU-lande. Det er den gamle ide om et EU i flere hastigheder, som tillader grupper af integrationsvillige EU-lande at gå foran de øvrige lande og etablere et tættere samarbejde inden for bestemte områder<sup>4</sup>. Ideen har dog altid delt EU-landene, fordi den lægger op til en inddeling af landene i a- og b-hold. Samtidig har den allerede været en mulighed siden 1999, uden at blive brugt mere end nogle få gange<sup>5</sup>.

Alligevel støtter stats- og regeringscheferne fra Tyskland, Frankrig, Italien og Spanien tilsyneladende et EU i flere hastigheder. Det var i hvert fald den klare melding, da de fire landes ledere mødtes på minitopmødet i Versailles den 6.

---

<sup>4</sup> Ideen om forstærket samarbejde blev første gang lanceret af den daværende tyske Willy Brandt i 1974 og er næsten lige så gammel som dansk EU-medlemskab. Det blev dog først traktatfæstet i 1999 med Amsterdamtraktaten. TEU art. 20 og TEUF art. 239 gør det muligt for grupper på mindst ni EU-lande at gå sammen om et tættere samarbejde, end det alle kan blive enige om.

<sup>5</sup> EU's forstærkede samarbejde er hidtil benyttet til vedtagelsen af den europæiske Patentdomstol og til regler om lovvalg in forbindelse med skilsmisser.

marts. Tidligere har Beneluxlandene tilkendegivet, at heller ikke de er afvisende over denne ide, men at de foretrækker, at EU-landene bevæger sig fremad i takt med fokus på det indre marked, den social dimension og en stærk og konkurrencedygtig eurozone.

Til gengæld afviser de fire Visegradlande Polen, Ungarn, Tjekkiet og Slovakiet blankt ideen om et EU i flere hastigheder, som de mener vil føre til Europæisk disintegration. De fire lande advarer mod forslaget i en fælles erklæring fra den 2. marts.

Kommissionen støtter ikke selv officielt nogen af de fem scenarier. Men Juncker lovede i forbindelse med offentliggørelsen af hvidbogen, at han vil melde Kommissionens holdning ud til september, når han holder sin tale om Unionens tilstand. Ifølge det europæiske nyhedsbrev Euractive støtter Juncker dog scenarie 3 om udviklingen af et EU i flere hastigheder

Flere europæiske aviser spekulerer i, hvorvidt EU i flere hastigheder vil finde en plads i Romerklæringen, som de 27 EU-landes stats- og regeringschefer skal vedtage i forbindelse med 60-årsdagen for Romtraktaten. Det afviser de italienske værter dog. Spørgsmålet er vel også, om det ville være det rigtige budskab at sende fra EU, eller om der er mere brug for et signal om sammenhold?

### **III. Hvad skal der ske nu?**

Hvidbogen er Kommissionens bidrag til EU-landenes stats- og regeringscheferes diskussion om EU's fremtid, som efter planen skal afsluttes på Det Europæiske Råds møde til december 2017. Samtidig skal hvidbogen fungere som oplæg til en række debatter om EU's fremtid, som Kommissionen, Europa-Parlamentet og EU-landene vil være værter for i de kommende måneder.

Europa-Parlamentet afholder en stor debat om EU's fremtid onsdag den 15. marts som optakt til Det Europæiske Råds drøftelse af EU's fremtid i forbindelse med fejringen af Romtraktatens 60 års jubilæum senere på måneden<sup>6</sup>. I forbindelse med Kommissionens præsentation af hvidbogen den 1. marts

---

<sup>6</sup> Europa-Parlamentet vedtog i februar 2017 tre betænkninger om EU's fremtid: Institutionel reform Verhofstadt (A8-0390/2016), Drage fordel af Lissabontraktatens potentiale, Bresso/Brok (A8-0386/2016 og Budgetmæssig kapacitet for euroområdet, Berès/Böge (A8-0038/2017)

støttede S&D-gruppen scenarie 5 om et mere føderalt EU, mens PPE-gruppen talte for et helt sjette scenarie. ECR-gruppen støttede scenarie nr. 4, mens ALDE støttede enten scenarie 4 eller 5.

Endelig planlægger Kommissionen i løbet foråret at sætte yderligere gang i diskussionen om EU's fremtid på fem særlige områder, hvor den vil offentliggøre debatoplæg om:

1. Udvikling af den sociale dimension (ultimo april),
2. Styre globaliseringen (medio maj)
3. Forstærket samarbejde om ØMU (ultimo maj)
4. Europæisk forsvar (primo juni)
5. Finansieringen af EU (ultimo juni)

Ligesom hvidbogen vil de fem debatoplæg præsentere en række forskellige ideer og valgmuligheder for EU i 2025.