

UDENRIGSMINISTERIET

EUKOOR, sagsnr.: 25/01590
Den 26. august 2025

Rådsmøde (almindelige anliggender) den 16. september 2025

SAMLENOTAT

1. Forberedelse af mødet i Det Europæiske Råd den 23.-24. oktober 2025 – kommenteret dagsorden	2
- <i>Politisk drøftelse</i>	2
KOM-dokument foreligger ikke	2
2. Lovgivningsmæssig programmering	4
- <i>Politisk drøftelse</i>	4
KOM-dokument foreligger ikke	4
3. Den årlige dialog om retsstatsprincippet – horisontal drøftelse	6
- <i>Politisk drøftelse</i>	6
KOM (2025) 0800	6
4. Den generelle trend i udviklingen i retsstatssituationen i udvalgte kandidatlande	8
- <i>Politisk drøftelse</i>	8
KOM (2025) 0900	8
5. Kommissionens forslag til rådsafgørelser om hhv. indgåelse og undertegning af aftalepakke mellem EU og Schweiz	11
- <i>Sagen er ikke på rådsmødet, men forventes vedtaget i Rådet snarligt</i>	11
KOM (2025) 0159, KOM (2025) 0160, KOM (2025) 0308 og KOM (2025) 0309	11

1. Forberedelse af mødet i Det Europæiske Råd den 23.-24. oktober 2025 – kommenteret dagsorden

- Politisk drøftelse

KOM-dokument foreligger ikke

Nyt notat

1. Resumé

På rådsmødet (almindelige anliggender) den 16. september 2025 forventes den kommenterede dagsorden for mødet i Det Europæiske Råd (DER) den 23.-24. oktober 2025 at blive præsenteret og drøftet. Den kommenterede dagsorden foreligger endnu ikke. Dagsordenen forventes for nuværende at omfatte EU's 2030-roadmap for forsvar, konkurrenceevne herunder den grønne og den digitale transition, Ukraine, Mellemøsten, boliger, EU i verden og migration. Regeringen vil arbejde for at fremme danske synspunkter i forhold til dagsordenen.

Det må forventes, at dagsordenen kan blive justeret frem mod mødet i Det Europæiske Råd.

2. Baggrund

Der afholdes møde i Det Europæiske Råd den 23.-24. oktober 2025 i Bruxelles. I henhold til forretningsordenen for Det Europæiske Råd (artikel 3) forbereder Rådet (almindelige anliggender) møderne i Det Europæiske Råd.

3. Formål og indhold

På rådsmødet (almindelige anliggender) den 16. september 2025 forventes den kommenterede dagsorden for mødet i Det Europæiske Råd (DER) den 23.-24. oktober 2025 at blive præsenteret og drøftet. Den kommenterede dagsorden forelægger endnu ikke. Dagsordenen forventes for nuværende at omfatte EU's 2030-roadmap for forsvar, konkurrenceevne herunder den grønne og den digitale transition, Ukraine, Mellemøsten boliger, EU i verden og migration. Regeringen vil arbejde for at fremme danske synspunkter i forhold til dagsordenen.

Det må forventes, at dagsordenen kan blive justeret frem mod mødet i Det Europæiske Råd.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Den kommenterede dagsorden for mødet i Det Europæiske Råd den 23.-24. oktober 2025 forventes ikke i sig selv at indebære statsfinansielle konsekvenser eller konsekvenser for EU's budget, for samfundsøkonomien, erhvervslivet, miljøet eller beskyttelsesniveauet. Det er dog muligt, at mødet i Det Europæiske Råd vil blive fulgt op af konkrete retsakter, målsætninger, konklusioner eller andet, der vil kunne få sådanne konsekvenser. Konsekvenserne af disse vil først kunne vurderes, når der foreligger konkrete forslag.

8. Høring

Sagen har ikke været sendt i høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Idet der endnu ikke foreligger en kommenteret dagsorden, kendes andre landes holdninger ikke på nuværende tidspunkt.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen ventes at tage presentationen af udkastet til kommenteret dagsorden til efterretning.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg.

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

2. Lovgivningsmæssig programmering

- Politisk drøftelse

KOM-dokument foreligger ikke

Nyt notat

1. Resumé

På rådsmødet (almindelige anliggender) den 16. september 2025 forventes en drøftelse af arbejdet med den årlige programmering af lovgivningsarbejdet med udgangspunkt i den hensigtserklæring vedrørende Kommissionens arbejdsprogram for 2026, som Kommissionen inden rådsmødet forventes at sende til formanden for Europa-Parlamentet og formandskabet for Rådet. Hensigtserklæringen er endnu ikke modtaget.

2. Baggrund

Det følger af den inter-institutionelle aftale om bedre lovgivning mellem Rådet, Kommissionen og Europa-Parlamentet fra 2016, at de tre institutioner sammen skal styrke EU's årlige programmering med afsæt i Kommissionens årlige arbejdsprogram. Formålet er på årlig basis at identificere de sager, som bør have særlig prioritet i lovgivningsarbejdet på tværs af institutionerne for derved også i praksis at sikre reel samordning af tilrettelæggelsen af lovgivningsarbejdet i henholdsvis Europa-Parlamentet og Rådet.

3. Formål og indhold

På rådsmødet (almindelige anliggender) den 16. september 2025 ventes Kommissionen at præsentere en hensigtserklæring vedrørende den lovgivningsmæssige programmering for 2026. Hensigtserklæringen er endnu ikke modtaget. Drøftelsen indgår i en årligt tilbagevendende, struktureret proces, hvor Kommissionen søger input fra både Rådet og Europa-Parlamentet som led i arbejdet med den lovgivningsmæssige programmering og tilrettelæggelsen af det kommende års lovgivningsarbejde. Processen ventes at munde ud i en fælleserklæring mellem Rådet, Kommissionen og Europa-Parlamentet om Unionens lovgivningsmæssige prioriteter for 2026 senere på året.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal i henhold til den inter-institutionelle aftale af 2016 inddrages i dialogen med Kommissionen om det årlige arbejdsprogram, ligesom den senere inter-institutionelle fælleserklæring samt fælleskonklusioner skal underskrives af formændene for de tre institutioner.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Præsentationen og drøftelsen af Kommissionens hensigtserklæring om den lovgivningsmæssige programmering ventes ikke i sig selv at have konsekvenser for EU's budget, samfundsøkonomien, erhvervslivet, miljøet eller beskyttelsesniveauet. Der vil blive taget stilling til konsekvenserne af konkrete forslag, der følger af hensigtserklæringen eller den fælles programmering, når forslagene fremlægges.

8. Høring

Sagen har ikke været sendt i høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det er forventningen, at der vil være bred opbakning til Kommissionens hensigtserklæring samt arbejdet med den lovgivningsmæssige programmering.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter, at Kommissionens hensigtserklæring vedrørende Kommissionens arbejdsprogram for 2026 samt den lovgivningsmæssige programmering afspejler prioriteterne i Det Europæiske Råds strategiske dagsorden for 2024-2029 samt den politiske udvikling i Europa, herunder de fælles udfordringer EU-landene står overfor. Regeringen finder det endvidere vigtigt at sikre et godt samarbejde mellem institutionerne om det løbende lovgivningsarbejde. Regeringen vil vurdere og tage stilling til konkrete lovgivningsmæssige forslag, i takt med at de fremsættes.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg.

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.

3. Den årlige dialog om retsstatsprincippet – horisontal drøftelse

- Politisk drøftelse

KOM (2025) 0800

Nyt notat

1. Resumé

På rådsmødet (almindelige anliggender) den 16. september 2025 forventes en præsentation af Kommissionens sjette årlige retsstatsrapport. Præsentationen forventes efterfulgt af en horisontal drøftelse af retsstatssituationen på tværs af EU. Fra dansk side støtter man Kommissionens indsats for at øge monitoreringen af retsstatsforholdene i medlemslandene. Fra dansk side støtter man ligeledes en fortsættelse af retsstatsdialogen, som indebærer først en horisontal drøftelse og efterfølgende landespecifikke drøftelser på senere rådsmøder på baggrund af Kommissionens rapport.

2. Baggrund

Kommissionen offentliggjorde den 8. juli 2025 sin sjette årlige retsstatsrapport. Rapporten redegør for retsstatsforholdene på tværs af EU og særsomt i de enkelte medlemslande. Udvalgte kandidatlande – Albanien, Montenegro, Nordmakedonien og Serbien – er for anden gang også omfattet af rapporten.

Som led i indsatsen for at styrke retsstatsprincippet i EU's medlemslande lagde Kommissionen i en meddelelse fra juni 2019 op til, at Kommissionen på årlig basis skulle udarbejde en retsstatsrapport. Formålet med den årlige rapport er at monitorere efterlevelsen af retsstatsprincippet på tværs af EU's medlemslande for bedre rettidigt at kunne identificere problematiske tendenser og dermed forebygge, at de udvikler sig til deciderede problemer. Tiltaget nyder bred opbakning blandt medlemslandene. Rapportens fokusområder er: retssystemet, anti-korruption, mediepluralisme og -frihed, samt andre institutionelle emner i relation til magtadskillelse. Retsstatsrapporten 2025 indeholder som noget nyt en dimension om det indre marked, hvormed der i rapporten også rettes fokus på de retsstatsrelaterede problemer, der påvirker virksomheder, særligt små og mellemstore virksomheder, der opererer på tværs af grænser.

Rapporten baserer sig primært på skriftlige bidrag fra samtlige medlemslande samt på anerkendte kilder såsom Venedig-Kommissionen og Europarådets anti-korruptionsenhed, GRECO. Derudover har Kommissionen gennemført landebesøg under udarbejdelsen af rapporten. Rapporten indeholder konkrete, landespecifikke anbefalinger til hvert medlemsland mhp. at forbedre retsstatstilstanden.

Rapporten udgør et solidt grundlag for at vurdere retsstatssituationen på tværs af EU. Samtidig tilvejebringer rapporten grundlaget for Rådets årlige dialog om retsstatsprincippet, som indebærer først en horisontal drøftelse af retsstatssituationen i EU og dernæst landespecifikke drøftelser. Siden Kommissionen offentliggjorde sin første retsstatsrapport i 2020, er der indtil videre blevet gennemført landespecifikke drøftelser af alle medlemslandene, herunder også Danmark senest på rådsmødet (almindelige anliggender) den 24. oktober 2023.

De landespecifikke drøftelser af de næste fire medlemslande (Bulgarien, Tjekkiet, Irland og Tyskland) planlægges på rådsmødet (almindelige anliggender) den 17. november 2025.

3. Formål og indhold

På rådsmødet (almindelige anliggender) den 16. september 2025 forventes en præsentation af retsstatsrapporten efterfulgt af en horisontal drøftelse med afsæt i retsstatsrapportens indledende kapitel om retsstatssituationen på tværs af EU.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Sagen forventes ikke i sig selv at have lovgivningsmæssige konsekvenser eller konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet, erhvervslivet eller beskyttelsesniveauet.

8. Høring

Sagen har ikke været sendt i ekstern høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

En række medlemslande, herunder Danmark, har løbende udtrykt støtte til Kommissionens øgede monitorering af retsstatsforholdene på tværs af EU og i de enkelte medlemslande.

Enkelte lande har modsat været mere kritiske over for Kommissionens øgede monitorering.

Der forventes samlet set opbakning til Kommissionens retsstatsrapport samt fortsættelsen af retsstatsdialogen på baggrund af rapporten efter samme metode som under de seneste formandskaber.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen finder det afgørende, at alle medlemslande lever op til EU's grundlæggende værdier, herunder demokrati og retsstatsprincippet. Efterlevelse af retsstatsprincippet er afgørende for både legitimiteten og effektiviteten af samarbejdet mellem EU's medlemslande, inkl. det indre marked. Regeringen bakker derfor varmt op om Kommissionens styrkede initiativ om løbende at monitorere og drøfte efterlevelsen af retsstatsprincippet.

Retsstatsrapporten er et nyttigt redskab til at identificere mulige, negative tendenser og til rettidigt at forebygge, at de udvikler sig til deciderede problemer, som det efterfølgende er vanskeligt at rette op på. Regeringen finder samtidig, at Kommissionens retsstatsrapport og retsstatsdialogen i Rådet er et nyttigt supplement til artikel 7-procedurene, EU-Domstolens retspraksis på området og retsstatsmekanismen.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.

4. Den generelle trend i udviklingen i retsstatssituationen i udvalgte kandidatlande

- Politisk drøftelse

KOM (2025) 0900

Nyt notat

1. Resumé

På rådsmødet (almindelige anliggender) den 16. september 2025 forventes en drøftelse af den generelle trend i udviklingen i retsstatssituationen i udvalgte kandidatlande (Serbien, Nordmakedonien, Montenegro og Albanien). Det er anden gang, at retsstatssituationen i kandidatlande er inkluderet i Kommissionens retsstatsrapport. Fra dansk side støtter man Kommissionens indsats for at øge monitoreringen af retsstatsforholdene i kandidatlandene med den forståelse, at retsstatsdialogen holdes adskilt fra udvidelsesprocessen.

2. Baggrund

Kommissionen offentliggjorde den 8. juli 2025 sin årlige retsstatsrapport. Rapporten redegør for retsstatsforholdene på tværs af EU og særskilt i de enkelte medlemslande. For anden gang er udvalgte kandidatlande – Albanien, Montenegro, Nordmakedonien og Serbien – også omfattet af rapporten.

Formålet med den del af rapporten, som vedrører udvalgte kandidatlande, er som den øvrige del af rapporten at monitorere efterlevelsen af retsstatsprincippet for bedre rettidigt at kunne identificere problematiske tendenser og dermed forebygge, at de udvikler sig til deciderede problemer. Tiltaget nyder bred opbakning blandt medlemslandene. Rapportens fokusområder er: retssystemet, anti-korruption, mediepluralisme og -frihed, samt andre institutionelle emner i relation til magtadskillelse.

Rapporten baserer sig primært på skriftlige bidrag fra kandidatlandene selv samt på anerkendte kilder såsom Venedig-Kommissionen og Europarådets anti-korruptionsenhed, GRECO. Derudover har Kommissionen gennemført landebesøg (fysisk/virtuelt) under udarbejdelsen af rapporten. Modsat landekapitlerne om EU-landene indeholder landekapitlerne om de fire kandidatlande ikke konkrete, landespecifikke anbefalinger, idet disse vil være en del af de årlige udvidelsesrapporter senere på året.

Rapporten udgør et solidt grundlag for at vurdere retsstatssituationen i de udvalgte kandidatlande og knytte dem tættere på EU's interne arbejde herom. Retsstatsdialogen med de fire kandidatlande er adskilt fra udvidelsesprocessen, herunder kandidatlandenes arbejde med at leve op til kravene i den forhandlingsklynge, der omfatter retsstatskapitlerne kapitel 23 (retsvæsenet og grundlæggende rettigheder) og kapitel 24 (Retfærdighed, frihed og sikkerhed).

3. Formål og indhold

På rådsmødet (almindelige anliggender) den 16. september 2025 forventes en generel drøftelse af retsstatssituationen i de fire udvalgte kandidatlande med afsæt i retsstatsrapportens kapitler om de pågældende lande.

Hvad angår **Serbien** noteres, at implementeringen af substantielle reformer af retssystemet fortsætter, samtidig med at det politiske pres på retssystemet og offentlige anklagere fortsat er højt. Overordnet set er der en effektiv håndtering af civile, kommercielle og straffesager, mens der er væsentlige udfordringer ift. behandlingen af de administrative og forfatningsmæssige klager. På anti-korruptionsområdet er der vedtaget en strategi for anti-korruption 2024-2030, og den retlige ramme for korruptionsbekæmpelse er generelt på plads. Dog noteres der problemer med flere relaterede love og håndhævelsen deraf, herunder loven om lobbyisme og offentlige indkøb. På mediefrihedsområdet vedtog man i 2025 en ny medielovgivning for at sikre yderligere overensstemmelse med EU's lovgivning. Dog er der seriøse bekymringer omkring medietilsynsmyndighedens (REM) uafhængighed, og forsinkelser ift. udpegelsen af nye medlemmer til myndighedens bestyrelse svækker offentlighedens tillid til processen. Der er fortsat udfordringer ift. mediers uafhængighed og aktindsigt i offentlig administration, mens der er stigende bekymring om journalisters sikkerhed. Endelig konstateres, at det serbiske parlament møder hindringer i arbejdet med at agere modvægt til regeringen bl.a. grundet fraværet af reelle politiske drøftelser og et begrænset antal samlinger i parlamentet. Dertil udestår fortsat en styrkelse af processen for offentlige høringer. Til trods for

en strategi og handlingsplan for miljøet omkring civilsamfundet oplever civilsamfundsorganisationer stigende politisk pres på deres arbejde.

Hvad angår **Albanien** konstateres, at landet fortsat er i gang med det store arbejde med implementeringen af en bred retsreform. Imidlertid rapporteres der om en øget politisk indblanding i retsprocesser. Ligeledes sætter mangel på finansielle og menneskelige ressourcer fortsat sit præg på kvaliteten i retsplejen, herunder et øget efterslæb af sager. På anti-korrupsionsområdet er der vedtaget en strategi for anti-korruption 2024-2030. Lovgivningen er generelt på plads hvad angår korrupsionsbekæmpelse, mens lovgivningen til forebyggelse af korruption fortsat har mangler. Den særlige struktur til bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet (SPAK) konsoliderer yderligere de gode resultater på korrupsionsbekæmpelse på højniveau-sager. På mediefrihedsområdet er der fortsat grund til bekymring ift. uafhængigheden af den audiovisuelle reguleringsmyndighed og i stigende grad også for den nationale broadcaster uafhængighed. Endvidere er det fortsat en bekymring, at højtprofilerede erhvervsgrupper med politiske forbindelser penetrerer mediemarkedet. Endelig konstateres hvad angår den institutionelle magtdeling, at lovgivningsprocessen fortsat kan forbedres ift. effektiv inddragelse af offentlige høringer. Der noteres også en række udfordringer i Ombudsmandens virke, hvor en fornyelse af mandatet også udstår.

Hvad angår **Montenegro**, konstateres, at retssystemet er genstand for en reformindsats, hvilket allerede har skabt positive resultater. Dog er ikke alle mål og planlagte aktiviteter for 2024 endnu implementeret, og der er fortsat udfordringer blandt andet hvad angår menneskelige ressourcer og it-udstyr. Dertil er der især ift. de administrative sager et væsentligt efterslæb. På anti-korrupsionsområdet pågår implementeringen af en strategi og handlingsplan for korrupsionsbekæmpelse 2024-2028, om end der er udfordringer ift. monitoreringen af processen. Efterforskning og retsforfølgelse i højniveaukorrupsionssager forbedres fortsat, samtidig er der dog stadig udfordringer ift. mangel på menneskelige ressourcer. Lovgivningen for finansiering af politiske partier er fortsat ikke fuldt implementeret. På mediefrihedsområdet noteres forsinkelser med udpegningen af medlemmer i Medierådet, hvilket hindrer implementeringen af en række love om medieregulering. Dertil er der udfordringer ift. implementering af loven for gennemsigtighed vedr. offentlig mediestøtte. På den del, som vedrører den institutionelle magtdeling, konstateres bl.a. udfordringer med offentlige høringer i lovgivningsprocessen. Civilsamfundet noteres at operere under relativt gunstige betingelser, om end der fortsat er en række udfordringer.

Hvad angår **Nordmakedonien** fortsætter reformarbejdet med retssystemet. Der er fortsat alvorlig bekymring for uafhængigheden bl.a. i forhold til udnævnelsen af anklagere og dommere. Dertil er retssystemet underfinansieret, og effektiviteten er faldet på de fleste sagsområder. På anti-korrupsionsområdet er en national strategi på plads, men dens implementering er fortsat mangelfuld. Der konstateres risiko for korruption på mange områder, og ændringerne af straffeloven i 2023 betyder fortsat svækkede muligheder for retsforfølgelse, ikke mindst i højniveau-sager. På mediefrihedsområdet nævner rapporten forbedret finansiell uafhængighed på myndighedssiden samt bedre finansiering af den nationale broadcaster. Genindførelse af statsstøttede reklamer har affødt kritik fra medieeksperter såvel som civilsamfundet. Det noteres, at journalisters situation ikke er forbedret til trods for visse fremskridt i den juridiske beskyttelse af samme. Endelig hvad angår den institutionelle magtdeling noteres, at parlamentet aktuelt implementerer nyligt vedtagne procedureregler mhp. forbedret parlamentarisk kontrol og effektivitet. Regeringen har gennemført tiltag for at øge inklusion af civilsamfundet, men det konstateres i rapporten, at civilsamfundet fortsat ser mangler, herunder ift. online hadtale.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Sagen forventes ikke i sig selv at have lovgivningsmæssige konsekvenser eller konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet, erhvervslivet eller beskyttelsesniveauet.

8. Høring

Sagen har ikke været sendt i ekstern høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er generelt bred støtte blandt medlemslandene til Kommissionens øgede monitorering af retsstatsforholdene i de fire udvalgte kandidatlande med den forståelse, at retsstatsdialogen holdes adskilt fra udvidelsesprocessen.

Der forventes samlet set opbakning til Kommissionens retsstatsrapport samt fortsættelsen af retsstatsdialogen med udvalgte kandidatlande på baggrund af rapporten.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen finder det afgørende, at alle medlemslande lever op til EU's grundlæggende værdier, herunder demokrati og retsstatsprincippet. Efterlevelse af retsstatsprincippet er afgørende for både legitimiteten og effektiviteten af samarbejdet mellem EU's medlemslande, inkl. det indre marked. Regeringen bakker derfor varmt op om Kommissionens fortsatte initiativ om løbende at monitorere og drøfte efterlevelsen af retsstatsprincippet også hos udvalgte kandidatlande, der i sagens natur alle har et medlemskabsperspektiv. Retsstatsdialogen skal holdes adskilt fra udvidelsesprocessen og det vigtige arbejde i det spor med at leve op til kravene i retsstatskapitlerne.

I forhold til kandidatlandene er retsstatsrapporten et nyttigt redskab til at sætte yderligere fokus på mulige, negative tendenser og til rettidigt at forebygge, at de udvikler sig til deciderede problemer, som det efterfølgende kan være vanskeligere at rette op på.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.

5. Kommissionens forslag til rådsafgørelser om hhv. indgåelse og undertegning af aftalepakke mellem EU og Schweiz

- Sagen er ikke på rådsmødet, men forventes vedtaget i Rådet snarligt

KOM (2025) 0159, KOM (2025) 0160, KOM (2025) 0308 og KOM (2025) 0309

Nyt notat

1. Resumé

Den 20. december 2024 nåede EU og Schweiz til enighed om en bilateral aftalepakke forhandlet siden 18. marts 2024.

Schweiz' økonomiske og handelsmæssige relationer med EU er fastsat gennem mere end 120 bilaterale aftaler, hvor Schweiz på flere områder har overtaget relevant EU-lovgivning mod at kunne få adgang til tilhørende dele af EU's indre marked. Efter uden held at have forsøgt at indgå én institutionel rammeaftale har der siden 2023 været forhandlinger om opdatering af en række centrale aftaler samt indgåelse af enkelte nye aftaler vedr. f.eks. elektricitet og sundhed. For EU har det været centralt at sikre dynamisk tilpasning til EU-lovgivning og en effektiv model for tvistbilæggelse. Vedtagelsen af aftalepakken skal på EU-siden godkendes af Rådet med enstemmighed via rådsafgørelser på de omfattede områder, samt af Europa-Parlamentet. Regeringen bakker op om aftalepakken og finder, at resultatet er udtryk for en passende balance mellem rettigheder og forpligtelser i Schweiz' forhold til EU.

2. Baggrund

Forholdet mellem EU og Schweiz baserer sig bl.a. på en frihandelsaftale af 1972. Schweiz, som er et EFTA-medlemsland, afviste i 1992 på baggrund af en folkeafstemning medlemskab af EØS, hvorefter EU og Schweiz forhandlede en pakke af syv bilaterale sektoraftaler (bilaterale aftaler I, som trådte i kraft i 2002), herunder om fri bevægelighed for personer, tekniske handelshindringer, offentlige indkøb, landbrug samt luft- og landtransport. I 2004 blev yderligere et sæt af sektoraftaler underskrevet (bilaterale aftaler II), som bl.a. omfattede Schweiz' deltagelse i Schengen- og Dublin-samarbejdet, beskatning af opsparinger, bekæmpelse af svindel og deltagelse i Det Europæiske Miljøagentur. Den bilaterale tilgang er løbende blevet videreudviklet, og Schweiz' økonomiske og handelsmæssige relationer med EU er således i dag fastsat gennem mere end 120 bilaterale aftaler, hvor Schweiz på flere områder har overtaget relevant EU-lovgivning mod at få adgang til dele af EU's indre marked. Schweiz har siden 2007 ydet et finansielt bidrag primært til nye EU-medlemsstater.

De eksisterende bilaterale aftaler indeholder forpligtelser, der varierer på tværs af sektorområder. I modsætning til EØS-aftalen er karakteren af aftalerne med Schweiz mere statisk uden mekanismer, der sikrer dynamisk tilpasning til udviklingen i EU-lovgivningen. De eksisterende bilaterale aftaler mangler også mekanismer til at overvåge implementering og håndtere tvister.

For at løse disse udfordringer forhandlede EU og Schweiz mellem 2014 og 2021 om en institutionel rammeaftale. Aftaleudkastet opnåede imidlertid ikke støtte fra Det Føderale Råd i Schweiz, og derfor blev forhandlingerne i maj 2021 afbrudt fra schweizisk side. EU suspenderede derpå schweizisk deltagelse som associeret medlem i en række programmer (f.eks. forskningsprogrammet Horisont Europa). I februar 2022 foreslog Det Føderale Råd i Schweiz at genoptage forhandlingerne med udgangspunkt i at løse de institutionelle problemer enkeltvis i eksisterende og kommende bilaterale aftaler fremfor i én horisontal rammeaftale. I november 2023 nåede Schweiz og Kommissionen til enighed om en fælles forståelse vedr. tilgangen til de fornyede forhandlinger. På baggrund af forhandlingsdirektiverne af 12. marts 2024, påbegyndte Kommissionen forhandlinger med Schweiz den 18. marts 2024, og den 20. november 2024 nåede parterne til enighed om aftalepakken.

Vedtagelse af aftalepakken kræver Rådets bemyndigelse til undertegnelse samt godkendelse i Europa-Parlamentet. Rådets bemyndigelse kræver enstemmighed på grundlag af TEUF art. 217 om associeringsaftaler. Det er endnu ikke afklaret, om aftalepakken endeligt skal ratificeres som såkaldt 'EU only' aftale (som foreslået af Kommissionen) eller som 'blandet aftale', hvor samtlige medlemsstater også skal ratificere, hvilket kan være nogle landes præference. Fra Schweiz' side skal aftalerne ligeledes gennemgå politisk godkendelse, herunder en afstemning i det føderale parlament og en eller flere folkeafstemninger inden parlamentsvalget i 2027.

3. Formål og indhold

Overordnet har aftalepakken til formål at opdatere den bilaterale relation mellem EU og Schweiz i lyset af den geopolitiske situation. Aftalepakken skal sikre ensartethed og retssikkerhed for borgere og virksomheder gennem effektiv håndhævelse af eksisterende bilaterale aftaler og ensartet fortolkning og anvendelse af reglerne. Derfor indeholder alle aftaler vedr. det indre marked (markeret med * nedenfor) følgende, identiske institutionelle bestemmelser:

- En forpligtelse til dynamisk tilpasning til relevant EU-lovgivning (med enkelte undtagelser). Til gengæld inddrages Schweiz i udarbejdelsen af de EU-retsakter, der bliver del af schweizisk ret, f.eks. gennem deltagelse i ekspertgrupper og udvalg uden stemmeret.
- En forpligtelse til at fortolke og anvende aftalerne ensartet og i overensstemmelse med EU-Domstolens retspraksis.
- En tvistbilæggelsesmekanisme baseret på tredjepartsvoldgift med forpligtelse til at forelægge spørgsmål vedr. EU-retlige begreber for EU-Domstolen, hvis udtalelser er juridisk bindende.

Aftalepakken indeholder en modernisering af en række eksisterende aftaler:

- ***Aftalen om fri bevægelighed** med forpligtelse for Schweiz til dynamisk efterlevelse af EU-lovgivningen for både personer og udstationering af arbejdstagere med enkelte, begrænsede undtagelser (f.eks. kan Schweiz opretholde krav om, at EU-borgere skal være økonomisk aktive for at opnå permanent opholdstilladelse efter fem års ophold). Aftalen indeholder fortsat en beskyttelsesklause, som kan aktiveres, hvis aftalen medfører alvorlige, økonomiske konsekvenser for en af parterne.
- ***Aftalen om landtransport**, der giver gensidig markedsadgang for virksomheder, som leverer internationale tjenesteydelser indenfor jernbane- og vejtransport. Den opdaterede aftale indeholder statsstøttebestemmelser.
- ***Aftalen om lufttransport**, der giver schweiziske fly ret til at flyve til og mellem EU-lande, samt EU-fly ret til at flyve til og fra Schweiz. Den opdaterede aftale indeholder statsstøttebestemmelser.
- **Aftalen om handel med landbrugsprodukter og fødevarer**, som indeholder to søjler: 1) Handel med landbrugsvarer, herunder kvoter og todsatser, geografiske indikationer, anerkendelse af økologiregler, mv. Ændringerne er begrænsede til en opdateret version af den gældende tvistbilæggelsesmodel. 2) ***Sundhedsmæssige og plantesundhedsmæssige bestemmelser (SPS)**, hvor aftalen erstatter en række regler og procedurer med ét enkelt regelsæt for hele fødevarerekæden. På enkelte områder er der fortsat mulighed for, at Schweiz opretholder egne regler, f.eks. vedr. GMO og dyrevelfærd.
- ***Aftalen om gensidig anerkendelse**, som indeholder en forpligtelse for Schweiz til at vedtage nationale regler, der leverer resultater svarende til de europæiske regler. Den gensidige anerkendelse af certifikater dækker en række produkter fra forskellige sektorer (f.eks. legetøj, maskiner og medicinsk udstyr).

Aftalepakken indeholder aftaler på nye sektorområder og aftaler om samarbejde:

- ***Elektricitet**: En ny aftale skal integrere Schweiz i EU's indre elmarked ved at etablere fælles regler for handel med elektricitet og forsyningssikkerhed. Schweiz forpligtes til at efterleve EU's lovgivning på elområdet samt efterleve regulering, der svarer til EU-reglerne på miljø- og statsstøtteområdet relateret til elmarkedet. Aftalen indeholder statsstøttebestemmelser. Samtidig får Schweiz mulighed for i en periode at fortsætte særlige statsstøtteordninger mhp. at fremme vedvarende energi og miljømål.
- **Sundhed**: En ny aftale giver Schweiz mulighed for at deltage i EU-mekanismer, der adresserer alvorlige, grænseoverskridende sundhedstrusler (f.eks. Udvalget for Sundhedssikkerhed (HSC), Systemet for tidlig varsling og reaktion (EWRS) og Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme (ECDC)). I denne aftale anvendes samme institutionelle løsninger som for aftaler vedr. det indre marked.
- **EU-programmer indenfor forskning, rum, uddannelse, innovation og sundhed**: Aftalen fastlægger rammerne for schweizisk deltagelse i følgende EU-programmer: Horisont Europa, Erasmus+, ITER/F4E (Fusion

for Energy), Digitalt Europa, EU4Health (Schweiz har indtil 2021 deltaget på forskellige niveauer i flere af programmerne), mens en anden fastlægger betingelserne for Schweiz' deltagelse i EU's agentur for rumprogrammer (EUSPA) fsva. aktiviteter relateret til satellitnavigationsprogrammerne EGNOS og Galileo.

- **Finansielt bidrag til at opnå mål om at reducere økonomiske og sociale forskelle i EU:** Aftalen etablerer en permanent mekanisme for Schweiz' bidrag til at reducere økonomiske og sociale forskelle i EU, der sikrer kontinuerlige betalinger. Schweiz har siden 2007 bidraget på ad hoc basis til at reducere økonomisk ulighed i nye medlemslande og siden 2022 til EU-lande udsat for stort migrationspres. Den årlige betaling fremadrettet er på 375 mio. euro for perioden fra ikrafttrædelse frem til 2036. Desuden indebærer aftalen et schweizisk bidrag på årligt 140 mio. euro i perioden fra slutningen af 2024 til ikrafttrædelse samt 375 mio. euro årligt fra ikrafttrædelse til udgangen af 2029.
- **Politisk dialog:** Aftalen etablerer dels et fælles parlamentarisk udvalg med deltagelse af Europa-Parlamentet og Schweiz' Forbundsforsamling, dels et højniveauforum (der ledes i fællesskab af kommissæren med ansvar for forbindelserne med Schweiz og lederen af det schweiziske føderale udenrigsministerium) for dialog om samarbejdet omfattet af aftalepakken.

Aftalen vedr. schweizisk deltagelse EU-programmer: Horisont Europa, Erasmus+, ITER/F4E (Fusion for Energy) og Digitalt Europa finder midlertidig anvendelse med tilbagevirkende kraft fra 1. januar 2025, såfremt den undertegnes inden 15. november 2025. Det betyder bl.a. at forskere kan søge midler under Horisont Europa i indeværende år. Schweizisk deltagelse i Erasmus+ forventes fra 2027. Ratificering af den samlede aftalepakke er en forudsætning for fortsat samarbejde på området.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal godkende aftalerne i henhold til TEUF artikel 218.

Europa-Parlamentets plenar vedtog en initiativbetænkning vedr. forbindelserne mellem EU og Schweiz den 4. oktober 2023, hvori Parlamentet bl.a. udtrykte bekymring over de eksisterende bilaterale aftaler mellem EU og Schweiz samt Schweiz' manglende tilpasning til udviklinger i EU-retten. Parlamentet fandt, at vedtagelsen af en aftalepakke for eksisterende og kommende aftaler, der sikrer ensartethed og juridisk klarhed, forblev en forudsætning for yderligere fremdrift af en sektorbaseret tilgang.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Indgåelse af den samlede aftalepakke forventes overordnet set at bidrage positivt til forholdet mellem EU og Schweiz. Dertil forventes indarbejdelsen af institutionelle bestemmelser i aftalerne mellem EU og Schweiz relateret til det indre marked at bidrage til en mere ensartet fortolkning og anvendelse af indre markedsreglerne samt oprettelsen af en effektiv mekanisme for tvistbilæggelse, hvilket vil skabe større forudsigelighed for virksomheder fra EU, herunder danske, der handler i og med Schweiz, hvilket kan få positive samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser samt bidrage til styrkede økonomiske relationer.

Schweiz var i 2024 Danmarks 10. største samhandelspartner med en samlet handel på 95 mia. DKK svarende til 2,5 pct. af Danmarks samlede handel. Medicinske og farmaceutiske produkter var både den største import- og eksportvaregruppe i samhandlen i 2024. Schweiz var Danmarks 8. største eksportmarked i 2024 med en samlet eksportindtægt på 63 mia. DKK svarende til 3,0 pct. af Danmarks samlede eksportindtægter. Danmarks direkte investeringer i Schweiz var ultimo 2023 på DKK 56 mia. DKK, mens Schweiz' direkte investeringer i Danmark var på DKK 45 mia. Schweiz var således det 10. største investorland i Danmark i 2023.

Aftalerne forventes ikke at have væsentlige statsfinansielle konsekvenser.

Aftalerne har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser.

Aftalerne forventes ikke at få negative konsekvenser for beskyttelsesniveauet.

8. Høring

Aftalepakken har været sendt i høring i Handelspolitisk Specialudvalg i udvidet kreds (dvs. inklusive erhvervsorganisationer og de faglige organisationer) med frist 15. august 2025. Høringen gav ikke anledning til bemærkninger.

Tidligere har Kommissionens forslag til rådsafgørelse om nye forhandlingsdirektiver og den fælles forståelse været i høring i handelspolitisk specialudvalg i udvidet kreds, den 20. december 2023 til den 18. januar 2024. Der indkom høringssvar fra Forbrugerrådet Tænk, DI og Landbrug & Fødevarer, som gengives nedenfor i resuméform.

DI:

- I en tid med stigende usikkerhed og krig i Europa, må lande, der deler de samme værdier om frihed, demokrati, retsstatsprincip og en social markedsøkonomi arbejde tættere sammen end før. Derfor er det vigtigt at udvikle EU's relationer med Schweiz og genoptage forhandlinger om en institutionel rammeaftale, der skal sikre retssikkerhed og en level playing field i samhandlen.
- Den nuværende situation er for uholdbar, da de mange nuværende delaftaler mellem EU og Schweiz gør vilkårene usikre for virksomhederne og hæmmer samhandlen.
- Sammenbruddet i forhandlingerne har allerede fået direkte konsekvenser for danske virksomheder, da EU og Schweiz ikke længere anerkender hinandens test af medicinsk udstyr.
- DI støtter derfor fuldt op om Kommissionens henstilling til forhandlingsmandat. Det er vurderingen, at mandatat indeholder en god balance i forhold til begge parter interesser og positioner.
- Forhandlingsmandatet danner en fornuftig basis for yderligere at styrke samarbejdet i form af nye aftaler på fødevarer, sikkerhed, offentlig sundhed og energiforsyningssikkerhed, herunder en længe ventet el-aftale mellem EU og Schweiz.
- Det er vigtigt, at EU og Schweiz udviser kompromisvilje og indgår en langsigtet rammeaftale, der styrker samarbejdet og udvider markedsadgangen på fair og lige vilkår. Aftalen skal lette handel og investeringer mellem parterne uden samtidig at gå på kompromis med EU's værdier, interesser og principper. Integriteten af det indre marked er helt afgørende for DI, da schweiziske virksomheder ikke må få lettere adgang til det indre marked end europæiske virksomheder selv har.

Landbrug & Fødevarer:

Landbrug & Fødevarer støtter Kommissionens henstilling til at indlede forhandlinger med Schweiz, herunder forhandlinger om det bilaterale handelsforhold. Den danske fødevareklynge er i høj grad afhængig af økonomisk interaktion med omverdenen med betydelige interesser i åbne markeder samt fri og fair handel, og fokus på eksport og markedsadgang for fødevareklyngen er derfor afgørende. Det schweiziske marked er således også relevant for klyngens eksport, men potentialet har indtil videre ikke været udnyttet optimalt. Det er derfor vigtigt, at der forhandles en frihandelsaftale på plads, der afspejler erhvervets generelle, offensive interesser, og sikrer reel markedsadgang.

Forbrugerrådet Tænk:

- Vi finder oversigten over hensyn, der skal varetages i aftalen, mangelfuld. Især savner vi en tydeligere markering af, at handelsaftaler bør have både hensynet til den grønne omstilling og hensynet til bedre forbrugerbeskyttelse som centrale elementer.
- Specielt i forhold til forbrugerbeskyttelsen skal vi opfordre til, at der arbejdes på at inddrage Schweiz i det såkaldte CPC-netværk (Consumer Protection Cooperation).
- Det bør helt generelt være sigtet med aftalen at give mærkbare forbedringer, herunder også økonomiske, for forbrugerne. Et konkret eksempel kunne være at sigte mod at få Schweiz med i EU's regler om begrænsning af roaming-betaling ("roam like at home").
- Vi støtter ønsket om fuld integration af Schweiz i det europæiske el-net.
- Vi skal opfordre til at holde det digitale område ude af handelsaftalen.
- Vi er generelt skeptiske over for anvendelse af voldgift til tvistbilæggelse vedr. frihandelsaftaler, specielt i investor-stat tvister, men er positive over for, at der dog i dette tilfælde lægges op til at underlægge voldgiften EU-Domstolens fortolkning af EU-retten.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er generelt opbakning blandt medlemslandene til at indgå aftalerne med Schweiz om bl.a. institutionelle løsninger med henblik på at sikre ensartethed i det indre marked og retssikkerhed for myndigheder, borgere og erhvervslivet.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter aftalepakkens indhold, som skal bidrage til at sikre ensartet fortolkning og anvendelse af EU-retten, løbende justering i henhold til udviklinger i EU-retten og en mere effektiv mekanisme for tvistbilæggelse. Regeringen finder, at aftalerne er udtryk for en passende balance mellem rettigheder og forpligtelser i Schweiz' forhold til EU.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen om forhandlingerne mellem EU og Schweiz har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg den 12. oktober 2018 og til orientering den 15. maj 2019, 9. februar 2024, 11. oktober 2024 og 13. december 2024.