
FOLKETINGET



Europaudvalget, Udenrigspolitisk Nævn, Erhvervs-, Vækst og Eksportudvalget, Transportudvalget, Miljøudvalget, Uddannelses- og Forskningsudvalget, Retsudvalget og Kulturudvalget

EU- konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer

Dato: 10. marts 2014

Anden runde i den britiske kompetenceundersøgelse

Sammenfatning

Anden runde i den britiske undersøgelse af kompetencefordelingen mellem EU og UK konkluderer, at balancen generelt er til fordel for britiske interesser på de otte undersøgte områder. Men der er hår i suppen. Høringen giver eksempler på elementer i europæisk samarbejde, som bør justeres eller som vækker britisk bekymring. Denne note opsummerer rapporternes konklusioner.

Indledning

I anden runde af den britiske undersøgelse af kompetencebalancen mellem EU og UK offentliggjorde regeringen den 13. februar 2014 rapporter på otte forskellige politikområder.¹ Rapporterne følger alle samme skabelon: 1) en skitsering af den historiske udvikling og den aktuelle kompetencefordeling på det givne

¹ Undersøgelsens baggrund og opbygning er beskrevet i EU note 24 af 3. april 2013: <http://www.euo.dk/upload/application/pdf/c366de7d/12E24.pdf?download=1>. Mens resultaterne af første runde er beskrevet i EU note 45 af 24. juli 2013: <http://www.euo.dk/upload/application/pdf/c366de7d/12e45.pdf?download=1>

område, 2) en analyse af betydningen for nationale interesser, der er baseret på omfattende, offentlige høringer med bidrag fra erhvervsliv, ngo'er, eksperter, politikere og borgere, 3) fremtidige udfordringer og muligheder på området.² Denne note fokuserer på konklusionerne i anden og tredje del. Først ser vi dog på det samlede billede, der tegner sig efter anden runde.

Det samlede billede fra anden runde

Premierminister David Cameron valgte som i første runde at publicere rapporterne op til en mødefri periode i parlamentet og tilmed i en tid, hvor borgere og medier var optagede af voldsomme oversvømmelser i UK. Det medførte spekulationer om, at premierministeren bevidst forsøgte at drukne rapporternes konklusioner, der ikke passer alle dele af det konservative parti lige godt.³

En niende rapport om fri bevægelighed for personer, der også var berammet til at komme i denne anden runde, er desuden blevet udsat. Det skyldes ifølge forlydender i britisk presse intern uenighed i regeringen om det kontroversielle emne, der er lige så aktuelt i den britiske debat som i den danske.

Samlet tegner rapporterne et billede af, at kompetencefordelingen er i britisk interesse. Mest positiv er rapporterne om varernes fri bevægelighed, handel og forskning. På miljø, asyl og civilret er billedet mere blandet med forskellige syn på fordele og ulemper. De typiske kritikpunkter går på uens implementering og håndhævelse, overregulering samt nødvendigheden af at indgå kompromiser.

Undersøgelsens definition af kompetence: Alt, der kommer fra EU-lovgivning og som har betydning for det, der sker i UK på de undersøgte områder.

Indre marked for varer

Rapporten om fri bevægelighed for varer tegner et overordnet billede af, at den nuværende kompetencefordeling er fornuftig og i britisk interesse – dog kunne mere gøres for at sikre, at EU's kompetence udføres effektivt.

² Der er både tale om skriftlige høringssvar og om en række rundbordssamtaler afholdt med forskellige grupper af interessenter. Rapporterne kan findes her: <https://www.gov.uk/review-of-the-balance-of-competences#semester-2>

³ Se bl.a. The Guardian: *David Cameron using flood crisis to 'drown embarrassing news'* 13. februar 2013

Rapporten afslører bred enighed blandt de virksomheder, der er involveret i grænseoverskridende varehandel, om, at EU's enekompetence på toldområdet er nødvendig, og at Storbritannien alligevel har en vis manøvrer mulighed bl.a. i administration af reglerne og bødeniveau for overtrædelser.

Tilsvarende viser høringen, at den nuværende kompetencefordeling i forhold til **intellektuelle ejendomsrettigheder (IPR)** er effektiv og nyttig. Det er usandsynligt, at EU vil handle i modstrid med britisk politik på området, da alle medlemsstater har underskrevet samme internationale aftaler. Rapporten dokumenterer en række eksempler på problemer med uens implementering og håndhævelse af EU-regler på IPR. Svarene peger imidlertid ikke på, at situationen ville være bedre uden EU-regler. CBI, der svarer til Dansk Industri, finder tværtimod, at et fuldt integreret marked for IPR vil være et vigtigt skridt i den rigtige retning for innovation, konkurrenceevne, jobs og vækst.

Rapporten afspejler, at virksomheder, der er direkte involverede i import og eksport, har størst fordel ved det indre marked, men også små virksomheder, der indgår i forsyningskæder drager indirekte fordel.

Nogle høringssvar bl.a. mindre virksomheder og tænketanke finder, at betydningen af EU's toldunion er for nedadgående pga. stigende global handel, og at de administrative omkostninger forbundet med toldunionen derfor overstiger fordelene. Hovedparten af erhvervslivet finder dog, at fælles standarder og regulering i EU er nødvendigt for at sikre lige konkurrencevilkår og samme beskyttelsesvilkår for europæiske borgere. En større virksomhed mener, at EU burde have mere kompetence i forhold til implementeringen af toldkontrollen, så den udøves mere ensartet i EU.

Mens hovedparten finder, at EU-tiltag på dette område samlet set er til fordel for britiske virksomheder og forbrugere, er der også bekymringer over, hvordan kompetencen anvendes i praksis, herunder administrative byrder og uens implementering i medlemsstaterne. Der er bred konsensus om, at forbedringer på området kan ske ved at arbejde gennem og med EU-institutionerne bl.a. for at reducere de administrative byrder for virksomhederne.

Til trods for at formuleringen af harmoniserede regler og procedurer betyder, at UK må indgå kompromiser med dem, der ønsker mere kontrol og regulering, er det en klar fordel for UK med fælles EU-regler. Hvis ikke UK indgår i EU-samarbejde på dette område, ville UK alligevel indføre tilsvarende - hvis ikke identiske - standarder og regler.

Handel og investeringer

Generelt konkluderer rapporten, at Storbritannien opnår resultater, der er i national interesse med den aktuelle kompetencefordeling. Det skyldes, at UK ved at være medlem af EU får øget vægt og indflydelse i internationale handelsforhandlinger, hvilket opvejer for de kompromiser, UK må indgå. UK's muligheder for at forfølge egne nationale interesser begrænses dog samtidig af EU's enekompetence på handelsområdet og med Lissabontraktaten også på udenlandske direkte investeringer. Betydningen heraf vurderes forskelligt. Ulemperne ved at være del af den fælles handelspolitik ses også i lyset af fordelene ved at være del af det indre marked, da de to hænger uløseligt sammen. Forskningsresultater peger på, at UK's deltagelse i det Indre Marked har haft en positiv effekt på UK's handel.

I fremtiden ventes EU at indgå flere dybe og omfattende handelsaftaler med tredjelande, der ikke kun fokuserer på toldbarrierer, men også omfatter tilnærmelse i regler og standarder, hvilket kan give udfordringer, idet EU kan være nødt til at gå på kompromis med egne regler.

Miljø og klima

Rapporten afslører konsensus om, at visse EU-tiltag på miljø- og klimaområdet, hvor der er delt kompetence mellem EU og medlemsstaterne, er nødvendige og i britisk interesse. Dels af hensyn til det indre markeds funktion, dels af hensyn til visse miljøproblemers grænseoverskridende karakter. Der er imidlertid meget blandede holdninger til, hvad der er det rette niveau for EU's kompetence på området. Nogle finder, at EU burde holde sig fra at lovgive om miljøproblemer, der ikke er grænseoverskridende, mens andre finder, at også her er EU-tiltag nødvendige af hensyn til fair vilkår på det indre marked. Enkelte mener, at EU's kompetence bør styrkes på enkelte områder, bl.a. i forhold til internationale forhandlinger. Debatten om fordele og ulemper afslører divergerende interesser og holdninger og store forskelle mellem sektorer. Det samlede billede er derfor komplekst med flere nuancer end et resume kan gengive.

Flertallet af høringsvarerne mener, at EU's miljølovgivning har hævet miljøstandarder og beskyttelse både i EU og i UK. Mange anerkender, at miljølovgivningen kan drive væksten for miljøprodukter og i den hastigt voksende lavemissionssectoren. De finder, at EU spiller en vigtig rolle dels pga. stabilitet og forudsigelighed for investorer, når først lovgivning og målsætninger er vedtaget, dels pga. af lige konkurrencevilkår på et stort marked. Nogle finder desuden, at erhvervslivet kan drage fordel af de EU-tiltag, der fremmer ressourceeffektivitet og affaldsreduktion.

Samtidig finder de fleste, at miljølovgivningen har øget de administrative byrder og omkostninger for erhvervslivet med konsekvenser for konkurrenceevnen. Den problemstilling er både relevant internt i EU pga. uensartet implementering af lovgivningen og internationalt pga. af slappere miljølovgivning uden for EU. EU's kemikalielovgivning, REACH, nævnes som særlig byrdefuld for virksomhederne.

Forskning og udvikling

Inden for forskning og udvikling er kompetencen delt, og EU's rolle består bl.a. i at uddele midler til forskning, udvikling og innovationsprojekter. Britiske forskere klarer sig godt og modtager mange projektmidler, hvilket afspejles i høringssvarene, idet forskningsmiljøerne er begejstrede for EU's forskningsprogrammer, som de finder nyttige og effektive og som bidrager med merværdi i forhold til nationale forskningsprogrammer. Til trods for at britiske virksomheder klarer sig mindre godt i konkurrencen om midlerne, er denne gruppe også overvejende positivt indstillet over for EU's programmer. Inden for EU's rumforskningsprogram, har britisk industri vundet store kontrakter.

Der er imidlertid også udbredt kritik af programmernes kompleksitet på alle niveauer med besværlige og bureaukratiske ansøgnings- og afrapporteringsprocedurer. Det vanskeliggør bl.a. små- og mellemstore virksomheders deltagelse.

Der efterspørges en overordnet strategisk ramme for innovation, der går på tværs af politikområder, således at tiltag på andre områder ikke sætter en kæp i innovationshjulet.

Samlet set konkluderer rapporten, at kombinationen af lokale, nationale, europæiske og bilaterale og internationale politikker og samarbejde er den mest effektive måde at imødekomme de komplekse behov inden for mange forskningsfelter. Selvom det nuværende europæiske set-up ikke er perfekt, er det et godt fundament. Generelt er der en følelse af, at Kommissionen lytter til tilbagemeldinger fra miljøerne og tilpasser sine tiltag, hvor nødvendigt.

Asyl og migration i forhold til tredjelande

Storbritannien har på dette område et forbehold med en såkaldt opt-in mulighed, der betyder, at UK selv tager stilling fra retsakt til retsakt, om de vil være med i samarbejdet. Rapporten kommer ind på en række forskellige områder.

I forhold til spørgsmålet om **UK's placering uden for Schengen** og dermed uden for samarbejdet om grænser og visa, skitseres fordele og ulemper. Blandt fordelene regnes UK's mulighed for at kontrollere grænserne og dermed forhindre illegale migranter i at rejse ind i UK, sørge for national sikkerhed og forhindre organiseret kriminalitet. Blandt ulemperne nævner turistindustrien, at besværet med at ansøge om indrejse kan afskrække turister og erhvervsfolk fra at besøge UK. Rapporten kommer også ind på mulighederne for øget praktisk samarbejde med f.eks. EU's grænseagentur, FRONTEX. De udfordringer, som EU og UK står overfor er stort set de samme, og begge steder forudses forbedret kontrol ved de ydre grænser.

Vedrørende **deling af data** er Storbritannien afskåret fra at deltage i informationssystemerne VIS og SIS, hvilket nogle myndigheder ser som et problem.

På **asylområdet** har UK valgt at være med i Dublinsystemet og Eurodac, men ikke i modtagelsesdirektivet, beskyttelsesdirektivet og asylprocedurerne. Mange finder, det er en fordel for UK at stå uden for asyldirektiverne, da UK dermed kan reducere antallet af grundløse asylansøgere. De ser deltagelse som unødvendigt, da britiske standarder for f.eks. modtagelse af flygtninge er højere, end de er i mange andre medlemsstater. Nogle organisationer finder, at et reelt fælles europæisk asylsystem ville sikre asylansøgere og flygtninge en mere retfærdig behandling, og at UK ville have en vigtig rolle i sådant et system med at hæve standarderne. De fleste finder, at praktisk samarbejde mellem medlemsstaterne på asyl er nyttigt, herunder f.eks. det europæiske asylstøttekontor.

EU vil fortsat have udfordringer med flygtninge og illegale migranter i Middelhavet og der vil komme fornyet fokus på at opbygge kapacitet i medlemsstaternes asylsystemer. Målet vil være at sikre et effektivt system for tilbagesendelse af grundløse ansøgere samt overholdelse af EU's og internationale standarder.

Rapporten diskuterer den britiske beslutning om at stå uden for den **fælles politik om migration af tredjelandsborgere**. Der er størst konsensus i forhold til legal indvandring, hvor UK har haft fleksibilitet til at tilpasse indvandringen af ikke-EU/EØS-borgere til britisk økonomis skiftende behov for arbejdskraft. Erhvervslivet finder, at det er ligegyldigt, om der gælder europæiske eller britiske regler, så længe reglerne er enkle og anvendes effektivt og muliggør, at den nødvendige kvalificerede arbejdskraft kan komme ind i UK. Praktisk samarbejde som f.eks. EU's Samlede migrations- og mobilitetsstrategi (GAMM) fremhæves som et vellykket eksempel. Hjemsendelsesdirektivet, som UK ikke er en del af, bliver derimod ikke anset for succesfuldt.

EU vil fremover udvide sine partnerskaber med tredjelande på dette område, så UK vil skulle genoverveje deltagelse i samarbejdet om legal indvandring.

Civilret

Som med asylområdet har UK et forbehold med opt-in mulighed på det civilretlige område. Der blev sammenlignet med de andre høringer modtaget færre bidrag om civilret (34).

Flertallet finder, at de EU-tiltag, som UK har valgt at tilslutte sig, er til fordel for britiske borgere og erhvervsliv, og flere mener, at der er tale om en forbedring af det tidligere system med mellemstatsligt samarbejde. EU-reglerne giver sikkerhed for, hvordan tvister, f.eks. inden for familieret, skal afgøres, hvilket lands lovgivning, der skal gælde; ligesom det giver forbedret håndhævelse af afgørelser gennem gensidig anerkendelse. Andre er uenige og har forskellige forslag til forbedringer af de enkelte retsakter.

EU-Domstolens rolle og funktion anerkendes, men der er også kritik af, at visse domme har givet praktiske problemer. Nogle mener, der er rettet op på det med revision af Bruxelles I-forordningen.

Der er overvejende tilfredshed med UK's opt-in model og den måde, hvorpå den anvendes. Der er imidlertid uenighed om, hvornår regeringen bør meddele, at UK ønsker at tilslutte sig en retsakt: Skal det være tidligt, så man kan få indflydelse på indholdet af retsakten eller senere, så man kender indholdet af, den retsakt, man tilslutter sig?

Der er ligeledes uenighed om fordele og ulemper ved EU's enekompetence til at agere på unionens vegne i internationalt samarbejde om civilret. På den ene side er nogle skeptiske, på den anden side finder andre, at EU kan nå bedre aftaler end medlemsstaterne hver for sig.

Der er generelt enighed om, at EU bør koncentrere sig om at forbedre eksisterende lovgivning, frem for at introducere ny. EU bør også øge kendskabet til nogle af de ordninger, der allerede findes; levere bedre data om konsekvenserne af nye EU-tiltag og sponsorere flere uddannelses- og træningsprogrammer på tværs af grænser.

Transport

UK har været fortalere for udviklingen af et indre marked for transport, fx liberaliseringer inden for fly- og togtransport. Det er der ifølge rapporten om transport udbredt støtte til. Desuden er der ønsker om yderligere liberalisering og frustrationer, når der er for få fremskridt på feltet – herunder manglende implementering og håndhævelse. Aktører på området anerkender værdien af fælles tekniske produktstandarder, f.eks. jernbaneinteroperabilitet, men der er også bekym-

ringer for fælles standarder på felter som sikkerhed og socialpolitik. Ligesom der er nogen utilfredshed med nødvendigheden af at gå på kompromis, når 28 medlemsstater samt et (for) forbrugervenligt Europa-Parlament skal blive enige.

Der er støtte til EU-tiltag på den internationale scene, når det kan åbne verdensmarkedet op. Samtidig er der frustration over EU-initiativer på det maritime område, som ifølge høringen hellere skulle ske på internationalt niveau (f.eks. IMO) for at sikre globale standarder.

Mens der generelt er støtte til EU-tiltag for grænseoverskridende transport, er der også en følelse af manglende forståelse for særlige lokale behov, og respekten for nærhedsprincippet bliver understreget i rapporten.

Kultur, sport og turisme

Generelt ses UK af briterne som et foregangsland på de tre områder, og der bliver ikke identificeret substantielle udfordringer for UK's nationale interesse. Samtlige høringsbidrag finder, at EU's supplerende og støttende kompetencer inden for kultur, sport og turisme enten potentielt eller reelt er i britisk interesse. Ingen argumenterer for at udvide EU's kompetencer og nogle advarer mod EU's forsøg herpå.

EU's tiltag på kulturområdet opfattes samlet set som en vigtig finansieringskilde for sektoren, som en driver for nye kreative partnerskaber og som en motor for at promovere britisk "soft power".

Høringssvarene er mere blandede angående sport og turisme. Medlemsstaternes indbyrdes konkurrence på turismeområdet gør det svært at bedømme, om der er fordele for UK af fælles EU-tiltag. Samtidig er der en bekymring for mere regulering på området.

Med venlig hilsen

Lotte Rickers Olesen
(3330)