
NOTAT

Udenrigsministeriet

Til: Folketingets Europaudvalg J.nr.: 2018 - 7268
CC: Bilag:
Fra: Udenrigsministeriet Dato: 13. februar 2018
Emne: Notat om de supplerende forhandlingsdirektiver om en evt. overgangsordning i forbindelse med forhandlingerne om Storbritanniens udtræden af EU

I opfølgning på udenrigsministerens forelæggelse fredag den 26. januar 2018 af rådsmødet (almindelige anliggender - Art. 50) mandag den 29. januar 2018 kan følgende oplyses som svar på udvalgets spørgsmål vedrørende de supplerende forhandlingsdirektiver om en eventuel overgangsordning:

1: Hvorledes Storbritanniens status i overgangsordningen fra medlem til tredjeland adskiller sig fra Norges status som EØS-land, såfremt man tager udgangspunkt i den type overgangsordning, som Rådet lægger op til med forhandlingsdirektiverne til Kommissionen?

Norges status som EØS-land

De tre EFTA-medlemsstater Norge, Island og Liechtenstein¹ indgik den 1. januar 1994 en samarbejdsaftale med EU, den såkaldte EØS-aftale, der etablerede et fælles økonomisk område mellem de tre lande og EU. EØS-aftalen udstrækker principperne for og den geografiske rækkevidde af EU's indre marked til de tre lande (betegnet EØS/EFTA-landene), som derved er fuldt omfattet af de fire grundlæggende friheder i det indre marked: den fri bevægelighed for varer (med undtagelse af landbrugs- og fiskeriområdet), tjenesteydelser, kapital og personer. EØS-samarbejdet omfatter også harmonisering af komplementære policy-områder såsom forbrugerbeskyttelse, miljø, socialpolitik og virksomhedsret.

EØS/EFTA-landene er ikke omfattet af EU's fælles landbrugspolitik, den fælles fiskeripolitik, den fælles handelspolitik, den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik samt retlige og indre anliggender. De tre lande er heller ikke omfattet af EU's toldunion, hvilket indebærer, at der opretholdes toldkontrol, og at handlen med landbrugsprodukter mellem EU og EØS/EFTA-landene er told- og kvotebelagt.

EØS/EFTA-landene er ikke repræsenteret i EU's institutioner, men deltager i EØS-rådet. EØS-rådet er det øverste samarbejdsorgan mellem EU og EØS/EFTA-landene og forum for drøftelser på politisk niveau. EØS-rådet mødes to gange om året og er sammensat af udenrigsministre eller anden ansvarlig ressourceminister fra hvert af EØS/EFTA-landene,

¹ Schweiz er det fjerde EFTA-land, men Schweiz er ikke medlem af EØS.

formandskabet for EU samt repræsentanter for EU's udenrigstjeneste, Kommissionen og Rådssekretariatet. EØS/EFTA-landene er desuden observatør i en række ekspertudvalg og komitéer under Kommissionen, der har relevans for EØS-samarbejdet.

Siden EØS-aftalens ikrafttræden har de tre lande gennem EØS-finansieringsmekanismen bidraget finansielt til at mindske økonomiske og sociale uligheder i EØS-området. EØS-finansieringsmekanismen kan ses som de tre EØS/EFTA-landes betaling for at få adgang til det indre marked. Norge bidrager endvidere gennem en særskilt norsk finansieringsmekanisme.

Norge deltager desuden i en række af EU's programmer, såsom eksempelvis Horisont 2020 og Erasmus-programmet. Norge bidrager til de årlige budgetter for de programmer, der deltages i. Mens EU-landenes deltagelse i eksempelvis programsamarbejdet finansieres via EU's fællesbudget, beregnes Norges og de øvrige EØS/EFTA-landes bidrag til programmerne på grundlag af deres respektive BNP og eventuelt andre regler for tredjelandsdeltagelse i de specifikke programmer.

EFTA-domstolen håndterer sager mod EØS/EFTA-lande vedrørende implementeringen, anvendelsen eller fortolkningen af EØS-lovgivning. Domstolen afgiver vejledende udtalelser til domstole i EØS/EFTA-landene om fortolkningen af EØS-reglerne og har kompetence til at afgøre tvister mellem to eller flere EØS/EFTA-lande. EFTA-domstolen er forpligtet til at tage behørigt hensyn til EU-domstolens retspraksis i sine afgørelser. Der er tre dommere – én fra hvert EØS/EFTA-land. EFTA-tilsynsmyndigheden har til opgave at sikre, at EØS/EFTA-landene overholder deres forpligtelser i henhold til EØS-aftalen. Beslutninger truffet af tilsynsmyndigheden kan appelleres til EFTA-domstolen.

Alle fire EFTA-lande er med i Schengen. Drøftelser, der vedrører Schengenreglerne, finder sted i det såkaldte "blandede udvalg". Dette udvalg består af EU-landene samt de fire EFTA-lande. Ved lovgivningstiltag foregår drøftelserne i det blandede udvalg, hvorefter vedtagelsen sker i Rådet for retlige og indre anliggender. Norge kan således deltage i møder i forbindelse med udvikling af Schengen-samarbejdet. De formelle beslutninger om ændringer træffes dog af Rådet, hvor Norge ikke er repræsenteret, da landet ikke er medlem af EU.

Storbritanniens status i en eventuel overgangsordning

For så vidt angår Storbritannien er der fra britisk side udtrykt ønske om en tidsbegrænset overgangsordning, der skal træde i kraft ved udtrædelsestidspunktet, vare ca. 2 år og fastholde samhandlen på samme vilkår som nu. Med de supplerende forhandlingsdirektiver, vedtaget af Rådet den 29. januar 2018, lægges der fra EU27-siden op til en overgangsperiode, der vil vare fra den britiske udtræden af EU den 29. marts 2019 frem til 31. december 2020. Storbritannien træder ud af EU den 29. marts 2019 og vil således være et tredjeland – også i overgangsperioden. De supplerende forhandlingsdirektiver lægger op til, at Storbritannien i en eventuel overgangsperiode fortsat vil være omfattet af hele EU's regelsæt samt de ændringer hertil, der træder i kraft i løbet af overgangsperioden. Det gælder også alle EU's sektorpolitikker. Der lægges endvidere op til, at Storbritannien fortsat vil kunne deltage i det indre marked og

toldunionen, ligesom landet fortsat vil skulle være underlagt de øvrige rettigheder og forpligtelser, man kender fra nu, bortset fra at Storbritannien ikke længere vil kunne være repræsenteret i EU's institutioner, da landet ikke længere er et EU-medlemsland (som Europa-Parlamentet, Rådet, Kommissionen samt diverse agenturer, organer og kontorer). Storbritannien vil heller ikke have stemmerettigheder i eventuel overgangsperiode. Storbritannien vil undtagelsesvist kunne deltage i møder, når en sag eksempelvis handler direkte om Storbritannien eller når deltagelse er nødvendig og i EU's interesse. Dette vil bero på en vurdering foretaget af EU.

Storbritannien vil desuden være underlagt EU-Domstolens fulde jurisdiktion samt fortsat være bundet af eksisterende tredjelandsaftaler indgået af EU – eller indgået i overgangsperioden. I forhold til EU's budget vil Storbritannien fortsat skulle bidrage fuldt ud (det vil sige som under medlemskabet).

I modsætning til Norge, deltager Storbritannien kun i visse dele af Schengen-samarbejdet, nemlig det politimæssige og retlige samarbejde om straffesager, bekæmpelse af narkotika og etableringen af informationssystemet (SIS), der indeholder information om bl.a. eftersøgte personer.

På baggrund af ovenstående kan der således konstateres en række forskelle på Norges tilknytning til EU og den overgangsordning for Storbritannien, der lægges op til i de supplerende forhandlingsdirektiver.

2: Hvad forskellen er mellem på den ene side en situation, hvor man efter artikel 50, stk. 3 forlænger 2-års fristen for, hvornår et land, der har meddelt sin beslutning om udtræden, rent faktisk træder ud af EU, og på den anden side den overgangsordning som Rådet og Kommissionen lægger op til med forhandlingsdirektiverne.

Den grundlæggende forskel på de to situationer er, at Storbritannien ved en forlængelse i henhold til artikel 50, stk. 3 fortsat vil være medlem af EU på samme vilkår som i dag, mens Storbritannien ikke længere vil være medlem af EU i en eventuel overgangsordning.

Ved en forlængelse i henhold til artikel TEU 50, stk. 3 vil traktaterne fortsætte med at gælde for Storbritannien indtil udløbet af den frist, Det Europæiske Råd med enstemmighed og efter aftale med Storbritannien har fastsat. Det ville betyde, at samtlige rettigheder og forpligtelser fortsat ville være gældende, og Storbritannien vil derfor også fortsat være repræsenteret i EU's institutioner og bevare sine stemmerettigheder. Storbritannien har dog ikke udtrykt ønske om en sådan forlængelse. Derimod har den britiske regering udtrykt ønske om en overgangsordning på ca. 2 års varighed, hvorfor EU27 har vedtaget forhandlingsdirektiver, der giver Kommissionen mandat til at forhandle med Storbritannien herom, som en del af en samlet udtrædelsesaftale.

En eventuel overgangsordning kan aftales mellem EU27 og Storbritannien med hjemmel i artikel 50 TEU. En overgangsordning forudsætter således, i modsætning til en forlængelse af Art. 50-proceduren, at der er opnået enighed om en Art. 50-aftale, der regulerer Storbritanniens udtræden af EU. Storbritannien vil i en eventuel overgangsperiode ikke længere være medlem af EU, og vil derfor ikke være repræsenteret i EU's institutioner eller bevare sine stemmerettigheder. På baggrund af de britiske ønsker lægges der fra EU27's side i den forbindelse op til, at Storbritannien i overgangsperioden skal være underlagt det samlede EU-regelsæt samt de ændringer hertil, der træder i kraft i løbet af overgangsperioden. Herudover lægges der op til, at EU-regelsættet skal have samme effekt i britisk ret, som EU-retten har i EU's medlemsstater. Det betyder særligt, at EU-rettens direkte effekt og forrang fortsat skal respekteres af Storbritannien, ligesom Storbritannien i perioden fortsat vil være underlagt den samme håndhævelse som EU-landene, herunder EU-Domstolens fulde jurisdiktion.

Den praktiske forskel på de to situationer vil derfor primært være, at Storbritannien i en forlængelse i henhold til artikel 50, stk. 3 fortsat vil være repræsenteret i EU's institutioner og bevare sine stemmerettigheder, hvilket ikke vil være tilfældet i en eventuel overgangsordning, som der lægges op til i de foreliggende forhandlingsdirektiver.

3: Hvordan forhandlingsdirektiver til Kommissionen forud for forhandlinger om overgangsordninger for Storbritannien ligger inden for rammerne af Det Europæiske Råds retningslinjer for forhandlinger med Storbritannien, som regeringen fik mandat til i Europaudvalget d. 21. april 2017.

Regeringen fik den 21. april 2017 opbakning fra Folketingets Europaudvalg til sit forhandlingsoplæg vedrørende regeringens tilgang til artikel 50-forhandlingerne om Storbritanniens udtræden af EU. Forhandlingsoplægget omfattede hele den samlede artikel 50-procedure, dvs. både fase 1 og fase 2 af forhandlingerne. Regeringen har siden da arbejdet inden for rammerne af forhandlingsoplægget.

I henhold til Art. 50-proceduren vedtog Det Europæiske Råd den 29. april 2017 retningslinjer, der udstikker rammerne for forhandlingerne om Storbritanniens udtræden af EU og fastlægger de overordnede holdninger og principper, som EU vil forfølge under forhandlingerne. I DER-retningslinjerne punkt II stk. 4 og stk. 5 følger det, at fase 1 omhandler forhandlingerne om Storbritanniens udtræden (bodelingsemnerne), mens fase 2 udvider forhandlingerne til også at omfatte drøftelser om rammen for det fremtidige forhold. Forhandlinger vedrørende en eventuel overgangsordning følger af punkt II, stk. 6 i DER-retningslinjerne af 29. april 2017, hvoraf det fremgår, at forhandlingerne om Storbritanniens udtræden af EU *”også kan tage sigte på at fastlægge overgangsordninger, som er i Unionens interesse”*.

Den 22. maj 2017 vedtog Rådet (almindelige anliggender Art. 50) forhandlingsdirektiver, der bemyndigede Kommissionen til at indlede forhandlingerne med Storbritannien vedrørende emnerne, der relaterede sig til forhandlingernes fase 1 om Storbritanniens udtræden. Disse

forhandlingsdirektiver blev suppleret med forhandlingsdirektiverne af 29. januar 2018, der bemyndigede Kommissionen til at forhandle med Storbritannien om en mulig overgangsordning.

Både DER-retningslinjerne fra 29. april 2017 og dertilhørende forhandlingsdirektiver, herunder de supplerende forhandlingsdirektiver fra 29. januar 2018, er dermed en del af den samlede artikel 50-proceduren, som regeringen tog forhandlingsoplæg på den 21. april 2017.

4: Hvorfor regeringen vælger at forelægge forhandlingsdirektiver om overgangsordninger for Storbritannien for Europaudvalget til orientering, efter forhandlingsdirektiverne er vedtaget af COREPER og skal vedtages på rådsmøde som et A-punkt, det vil sige uden diskussion. Ministeren bedes i den sammenhæng redegøre for, hvordan det hænger sammen med regeringens løfte om tæt dialog med Folketinget om Brexit, herunder om der har været taget kontakt til Europaudvalget om muligheden for at forelægge punktet tidligere, således at Europaudvalget kunne have en reel dialog med ministeren, inden forhandlingsdirektiverne blev vedtaget.

Regeringen forelagde rådsmødet (almindelige anliggender Art. 50) afholdt den 29. januar 2018 for Folketingets Europaudvalg den 26. januar 2018.

Vedtagelsen af de supplerende forhandlingsdirektiver var på dagsordenen som et B-punkt til vedtagelse af ministrene i Rådet. De supplerende forhandlingsdirektiver blev forelagt Europaudvalget til orientering, eftersom de er en del af den samlede Art. 50-procedure, som regeringen tog forhandlingsoplæg på den 21. april 2017, jf. besvarelsen af spørgsmål 3.

Som led i den løbende orientering af Europaudvalget har Udenrigsministeriet oversendt udkast til supplerende forhandlingsdirektiver den 16. januar 2018 og den 25. januar 2018 forud for forelæggelsen i Europaudvalget den 26. januar 2018, samt de endelige supplerende forhandlingsdirektiver, som blev vedtaget på rådsmødet den 29. januar 2018.

Regeringen lægger stor vægt på en god dialog med Folketinget om Storbritanniens udtræden af EU både i forbindelse med de formelle forelæggelser af rådsmøderne (almindelige anliggender Art. 50) og på uformelle møder. Derfor har udenrigsministeren løbende inviteret til uformelle drøftelser om Brexit den 2. marts 2017, den 28. juni 2017 og igen den 28. februar 2018.