
FOLKETINGET



Europaudvalget og Udenrigspolitisk Nævn

EU- konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer

Dato: 27. august 2014

Tredje runde i den britiske kompetenceundersøgelse

Sammenfatning

Der er ikke meget hjælp at hente for premierminister David Cameron i denne tredje runde af kompetenceundersøgelsen, når han skal formulere en liste af kompetencer, som bør hentes hjem til UK. Som de to foregående runder viser undersøgelsen, at kompetencebalancen i store træk er passende og fokuserer i stedet på det politiske indhold.

Indledning

I tredje runde af den britiske undersøgelse af kompetencebalancen mellem EU og UK offentliggjorde regeringen den 22. juli 2014 rapporter på 11 forskellige politikområder.¹ Rapporterne bygger som de foregående 14 rapporter på

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>.
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>.
Mens resultaterne af anden runde er beskrevet i EU note 14 af 10. marts 2012: <http://www.euo.dk/upload/application/pdf/a1be4855/13E14.pdf?download=1>

mundtlige og skriftlige bidrag fra erhvervsliv, ngo'er, eksperter, tænketanke, politikere og borgere.²

Denne note ser først på de generelle konklusioner i de 11 nye rapporter, dernæst på den kontekst de rammer ned i form af sommerens EU-debat i UK. En pxiudgave af rapporternes konklusioner findes i bilaget.

Det samlede billede fra tredje runde

Premierminister, David Cameron, valgte igen at publicere rapporterne op til en mødefri periode i parlamentet. Rapporterne har derfor ikke affødt megen debat. Det blev rapporten om fri bevægelighed, der løb med al medieomtalen, fordi den er så kontroversiel, at dens offentliggørelse blev udskudt fra anden runde pga. uenighed om konklusionerne mellem koalitionsparterne i regeringen.

Samlet tegner rapporterne et billede af, at fordelingen af kompetencer mellem EU og UK er passende og i britisk interesse. Mange af konklusionerne forholder sig kun i mindre grad til spørgsmålet om kompetencer og beskæftiger sig i stedet med vurderingen af, hvordan EU udøver sine kompetencer. Det er symptomatisk for den britiske diskussion, at det ikke handler om, hvorvidt EU-regulering er relevant og nødvendig, men derimod om, hvorvidt man er enig i den førte politik. Rapporterne indeholder diskussioner om lovgivningsprocessen, kvaliteten af lovgivningen, implementering og håndhævelse og slet og ret en diskussion om det politiske indhold i EU's forskellige regelsæt. Til disse spørgsmål er der mange divergerende holdninger, der afspejler de forskellige interesser, høringsparterne har.

Et af de gennemgående temaer er implementering. Mange finder, at EU-regulering på et givent område er god som den er, men at problemet er mangelfuld implementering eller håndhævelse i andre lande samt overimplementering i UK – med uensartede konkurrencevilkår til følge. Andre finder, at begrundelse, formål og intentioner med EU-lovgivning ofte er på sin plads, men at reglerne bliver for komplekse, bureaukratiske og uigennemskuelige.

Et beslægtet tema er balancen mellem på den ene side fleksibilitet til at imødekomme behovet for at tage lokale, regionale og nationale hensyn ved implementering, og på den anden side behovet for ensartede regelsæt for det indre marked af hensyn til ensartede konkurrencevilkår. Her er synspunkterne delte.

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-3>

Nogle peger på, at beslutningsprocedurerne i Bruxelles er for langsommelige, andre at kvaliteten af lovgivningen er for dårlig på grund af for mange kompromiser og for dårlige konsekvensanalyser fra Kommissionen.

Det har ikke været lige nemt for ministeriernes embedsmænd at udarbejde rapporter; særlig ikke på emner, hvor EU's udøvelse af kompetencer vurderes som kontroversiel. Mens der er konsensus på f.eks. det indre marked for serviceydelser og konkurrenceregler, spænder områder som energi samt social og arbejdsmarked over mange modstridende synspunkter.

EU-debatten i Storbritannien sommeren 2014

Mens denne tredje runde har fået begrænset medieomtale, har debatten om Storbritanniens fremtidige forhold til EU været alt andet end begrænset. Camerons nederlag i udpegning af Juncker som Det Europæiske Råds kandidat til kommissionsformandsposten ved topmødet den 27.-28. juni har fyldt medierne, hvor flere satte spørgsmålstegn ved hans evner til at samle allierede omkring reformdagsordenen.

Umiddelbart efter topmødet i juni kom der en kraftig advarsel mod britisk EU-exit (såkaldt "Brexit") fra John Cridland, der er leder af CBI (*Confederation of British Industry*, UK's største erhvervsorganisation). Vores EU-medlemskab er drivkraften for vækst, jobs og international konkurrenceevne, sagde han og gjorde klart, at CBI vil lobbye for, at UK forbliver i et reformeret Europa.³

Skyggen fra europa-parlamentsvalget, der bød på et nederlag til de to regeringspartier og en sejr til EU-modstanderne i UKIP,⁴ har præget regeringens sommermeldinger. Først lavede premierministeren en større regeringsrokade med en ny udenrigsminister, Philip Hammond, der bliver anset for at være mere EU-skeptisk end sin forgænger William Hague. Dernæst meldte Cameron ud, at EU-borgere uden job vil få beskåret den periode, de kan få udbetalt børnepenge og arbejdsløshedsdagpenge, fra seks til tre måneder.⁵

Mere opsigtsvækkende var nok regeringspartneren, den proeuropæiske, liberale leder, Nick Cleggs sommertale om migration. Talen afslører – trods forsikringer om helhjertet opbakning til fri bevægelighed i EU – en ny linje for partiet med fokus på bekæmpelse af illegal migration og begrænsning af indvandring fra

³ The Observer, 28. juni 2014

⁴ UK Independence Party

⁵ EurActive, 29. juli 2014

nye medlemsstater ved kommende udvidelser af EU.⁶ Dette forslag findes også i rapporten om fri personbevægelighed.

Sommeren har også budt på en rapport fra den proeuropæiske tænketank, Centre for European Reform, der vurderer de økonomiske omkostninger for Storbritannien ved at træde ud af EU.⁷ Rapporten finder få fordele og mange omkostninger ved Brexit. Den fokuserer på, at UK vil skulle vælge mellem enten at miste adgang til det indre marked eller bevare denne adgang ved en ordning i stil med Norges tilknytning gennem EØS-samarbejdet, der betyder, at Norge gennemfører meget EU-lovgivning, som landet ingen indflydelse har på.

Også Londons borgmester, den konservative Boris Johnson, har fremlagt et studie fra sin økonomiske rådgiver, der opstiller fire scenarier:

1. UK forbliver i et reformeret EU.
2. UK forlader EU, men fastholder et godt forhold til EU, forfølger vækstpolitikker og åbner for økonomisk samarbejde med omverdenen.
3. UK forbliver i EU uden reformer ("business as usual").
4. UK forlader EU på dårlige vilkår og uden åbne, vækstfokuserede økonomiske politikker.

Boris Johnsons melding var, at han med både hjerte og hjerne mener, at det første scenarie er det bedste for UK, men at det andet kommer ind som en "close second". Det står i modsætning til Cameron, der ikke har afsløret, hvorvidt han vil anbefale Brexit, hvis forhandlinger i EU om reformer mislykkes. Johnson understregede, at briterne ikke skulle være bange for dette andet scenarie, da der kan ligge en "great and glorious" fremtid for UK uden for EU, hvis man åbner op for handel med resten af verden.⁸ Få dage efter meldte han sit kandidatur til parlamentet.

For en gennemgang af rapporter fra Centre for European Reform og Boris Johnson, se EU Note nr. E 32 af 27. august 2014.

Foreløbige tanker om reform af EU

Det helt centrale spørgsmål er, hvilke reformer af EU de britiske konservative har i tankerne. Med denne tredje ud af fire runder, hvor 25 ud af 32 rapporter er

⁶ Nick Clegg, 5. august 2014: http://www.libdems.org.uk/nick_clegg_s_immigration_speech#

⁷ Centre for European Reform: "The economic consequences of leaving the EU. Juni 2014: http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2014/report_smc_final_report_june2014-9013.pdf

⁸ Rapport og resume kan findes her: <http://www.london.gov.uk/priorities/business-economy/vision-and-strategy/the-europe-report>

udarbejdet, står det klart, at Cameron ikke får en brugbar liste over kompetencer, der bør hives hjem til UK. Spørgsmålet er derfor, hvad der skal forhandles om, hvis han genvinder regeringsmagten og som lovet vil genforhandle betingelserne for britisk EU-medlemskab med det øvrige EU forud for en folkeafstemning om dette.

Det indså Cameron givetvis allerede i marts 2014 efter anden runde. Han formulerede nemlig en række mere eller mindre konkrete krav i en artikel i Daily Telegraph. Disse kan ses her:

<http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/eureferendum/10700644/David-Cameron-the-EU-is-not-working-and-we-will-change-it.html>

Michael Emerson fra Centre for European Policy Studies har lavet en kommenteret gennemgang af disse reformtanker, se:

<http://www.ceps.be/book/cameron%E2%80%99s-reality-check-europe>

Også Londonborgmester Boris Johnson formulerer en liste med reformer i sin rapport. Disse kan ses i resumeform her:

<https://www.london.gov.uk/media/mayor-press-releases/2014/08/mayor-of-london-focuses-on-a-win-win-future-for-london-the-uk>

I bilaget nedenfor gennemgås konklusionerne i de 11 kompetencerapporter,

Med venlig hilsen

Lotte Rickers Olesen
(3330)

BILAG: Hovedpointer i tredje rundes rapporter

Fri bevægelighed for personer

Som nævnt har denne rapport, der skulle være kommet i sidste runde, været genstand for intern splid i regeringen. Ifølge britisk presse blokerede den konservative indenrigsminister, Theresa May, for første udkast, hvis konklusioner hun fandt var for positive over den frie bevægelighed. Næste udkast kaldte liberaldemokraternes erhvervsminister, Vince Cable, til gengæld for ren propaganda, fordi den var for kritisk overfor samme. Det endelige udkast er således forsøgt afstemt, således at hver af konklusionernes sætninger indeholder både en fordel og en ulempe. Rapportens omkvæd er ”på den ene side og på den anden side”. Således har der været rigeligt stof til både artikler om, at rapporten dokumenterer, hvor omfattende og problematisk EU migranter er for Storbritannien, og artikler, der beskriver, hvorledes selvsamme rapport dokumenterer, at fri bevægelighed i det store hele er positivt for UK.⁹

Rapporten forsøger at være loyal overfor indkomne høringssvar, men disse stritter i mange retninger og afslører store kløfter i britiske opfattelser af dette emne. Positionerne er velkendte. På den ene side står dem, der mener, at EU-borgere udgør en nettogevinst for britisk økonomi, og at britiske borgere drager fordel af mulighederne for at rejse ud og arbejde i Europa. På den anden side står dem, der mener, at det er urimeligt, at EU-migranter kan få velfærdsydelse uden at have bidraget, at de er skyld i øget kriminalitet, hjemløshed og tager arbejdet for næsen af briterne. Enighed er der dog om, at faglærte og veludannede EU-borgere er en fordel for det britiske samfund. Data viser, at der er skabt øget pres på skoler og boliger, men at der ikke er problemer med sammenhængskraften i lokale samfund som et resultat af fri bevægelighed.

Indre marked for serviceydelser og fri etableringsret

Denne rapport¹⁰ handler om offentlige udbud, gensidig anerkendelse af kvalifikationer, servicedirektivet og retten til at etablere virksomheder i andre EU-lande. Rapporten konkluderer, at kompetencefordelingen er rigtig, og at britiske borgere og særligt virksomheder drager fordel af det indre marked på disse felter. Store dele af erhvervslivet så endda gerne, at EU-reglerne gik videre, så servicemarkedet blev lige så integreret som det indre marked for varer. Der var kritik af mangelfuld implementering af servicedirektivet i andre lande.

⁹ Se bl.a. The Guardian 22. juli 2014 og The Daily Telegraph, 22. juli 2014.

¹⁰Også danske interessenter har bidraget: Dansk Industri, Dansk Erhverv og Erhvervsstyrelsen har leveret information til rapporten om det indre marked for services.

Indre marked for finansielle ydelser og fri bevægelighed for kapital

Rapportens konklusion er entydig i sin vurdering af den store betydning adgang til EU's indre marked for finansielle tjenesteydelser har for UK. Samtidig er den meget kritisk overfor den måde, EU i øjeblikket formulerer politik på området. Kritikken omfatter kvaliteten, hastigheden og omfanget af regulering, ligeså vel som processen, herunder kvalitet i høringer, konsekvensanalyser, mm. Endelig konkluderer rapporten at de fleste mener, at svaghederne i det nuværende system kan udbedres gennem reform – om end der er stor bekymring for bankunionen og udviklingen i eurozonen.

Konkurrence og forbrugerpolitik

Rapporten understreger disse politikområders nære sammenhæng med det indre marked, der ses som en stor fordel for UK. Der er stærk konsensus om, at konkurrenceregler er et kerneelement i det indre marked, og at lige konkurrencevilkår bedst sikres gennem overnational regulering. Statsstøttere reglerne ses som vigtige forhindringer for et støttekapløb mellem landene, mens lige konkurrencevilkår forudsætter, at medlemsstaterne ikke dømmer sig selv i statsstøttesager. Dog mente nogle, at barren for, hvornår Kommissionen opfatter statsstøtte som problematisk, er for lav.

Overordnet ses det indre markeds forbrugerbeskyttelse som en fordel for forbrugerne og en forudsætning for et effektivt indre marked. Men der er også kritiske kommentarer i forhold til graden af harmonisering, beslutningsproces, implementering og håndhævelse, hvor nogle fandt, at effektiv gennemførelse af eksisterende regler er bedre end vedtagelse af nye.

EU-budgettet

Høringssvarerne til denne rapport satte ikke spørgsmålstejn ved, at der er et EU-budget finansieret af medlemsstaterne og administreret af Kommissionen, men så derimod på, hvorledes budgettets poster prioriteres, og hvordan økonomistyringen fungerer.

Nogle fandt, at det samlede budget var lavt for så stor en enhed som EU; flere, at det var alt for højt. Der var et bredt ønske om at fokusere indsatsen på områder med merværdi. Særligt forskning og uddannelse burde opprioriteres, men også strukturfonde blev set som et gode, mens der var skepsis i forhold til udgifterne til landbrugsstøtten.

Flere fandt, at administrationen af budgettet både i EU-institutionerne og i medlemsstaterne kunne forbedres, gøres mere enkel og effektiv. Der var støtte til Revisionsrettens arbejde og anerkendelse af at det er en svær opgave, når store dele af midlerne administreres nationalt. Mange fandt det positivt med de

flerårige finansielle perioder, men det blev påpeget, at perioder på 7 år ikke harmoniserer med Europa-Parlamentets 5-årige valgcyklus.

Regional- og strukturfonde

Denne rapport fandt opbakning til, at EU's samhørighedsfonde finansierer projekter i de fattige regioner i Europa. Samtidig sættes der spørgsmålstegn ved merværdien af midler til mere velstående regioner. Nogle finder, at UK betaler til EU blot for at få egne penge tilbage med betingelser tilknyttet. Rapporten anerkender den svære balance mellem behov for kontrol, så svindel undgås, og behov for simple ansøgnings- og afrapporteringsprocedurer.

Social og arbejdsmarked

Rapporten konstaterer, at dette emne er blandt de mest kontroversielle. EU's kompetence er begrænset til emner som sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, koordinering af sociale sikringsydelser ved fri bevægelighed, ligebehandling, mv., idet medlemsstaterne selv har hovedansvaret for social og arbejdsmarkedspolitik. Positioner i de indkomne høringssvar er meget fragmenterede og fronterne trukket skarpt op. På den ene side mener bl.a. fagforeningerne, at EU-regulering på feltet har gavnet britiske lønmodtagere, mens andre finder, at EU burde være et rent økonomisk projekt. Bl.a. industrien mente, at EU-initiativer på social og arbejdsmarked burde begrænse sig til at sikre et velfungerende indre marked med fair konkurrence. Linket til det indre marked er genstand for diskussion, ligesom EU's betydning for det britiske arbejdsmarked.

Energi

Denne rapport bærer for det første præg af et væld af underemner: eksterne relationer, forsyningssikkerhed, bæredygtighed, nye teknologier og EU's klimapolitik. For det andet af et væld af aktører med meget forskellige interesser og dagsordner. Rapporten diskuterer i høj grad indholdet i EU's politikker på området, hvor mange finder, at klimapolitikken er for dyr, har utilsigtede konsekvenser, og at der mangler sammenhæng mellem målsætningerne. Lovgivning om EU's indre energimarked derimod har ført til bedre interoperabilitet og friere konkurrence til fordel for britiske virksomheder og borgere, dog er det endnu ikke fuldt realiseret. Behovet for, at EU taler med en stemme overfor eksterne energileverandører, blev understreget, og fælles standarder for elprodukter fremhævet som et gode. På emner som skifergas og CO₂-lagring var der utilfredshed med den tøvende holdning blandt andre medlemsstater.

Landbrug

Rapporten konkluderer, at der er støtte til EU's kompetence på det indre marked for landbrugsprodukter og i forhold til globale handelsaftaler om landbrugs-

produkter. Der var en anerkendelse af, at man med de sidste 30 års reformer med UK som en drivkraft er kommet langt i retningen af at rette op på de skadelige virkninger af EU's oprindelige landbrugspolitik, men også at der endnu er et stykke at gå ad reformvejen. Mange fandt, at EU's landbrugspolitik fortsat er bureaukratisk, dyr og med skadelige virkninger for miljø og biodiversitet. De mange aktørers forskellige interesser kom til udtryk ved divergerende holdninger til flere elementer. Generelt var der en opfattelse af, at hvis UK stod uden for EU's landbrugspolitik, ville UK indføre sin egen - om end mere begrænsede - landbrugsstøtte, og at EU's indre markedsregler alligevel ville påvirke UK, blot uden britisk mulighed for at påvirke reglerne.

Fiskeri

Kort fortalt konkluderer rapporten, at EU's fiskeripolitik har været en fiasko både i forhold til økonomi og fiskebestande. Dog ikke i forhold til EU's fiskeriaftaler med tredjelande, der ses som en fordel for UK. Samtidig er der rosende ord og store forhåbninger til den nye reform af fiskeripolitikken fra 2013 med fokus på regional forvaltning. Kun få stiller sig kritisk overfor EU's kompetence på feltet.

Fundamentale rettigheder

Der er ingen konsensus om, hvor EU's kompetence bør ligge, eller hvad der er britisk, national interesse i forhold til grundlæggende rettigheder – udover 1) behovet for at EU og UK overholder og fremmer menneskerettighederne, og 2) at der bør være mekanismer på plads, der sikrer dette.