



Förhandlingsdirektiv för fas 2 i brexitförhandlingarna

2017/18:FPM46

Statsrådsberedningen

2018-01-24

Dokumentbeteckning

KOM(2017) 830

Rekommendation till Rådets beslut om komplettering av rådets beslut av den 22 maj 2017 om bemyndigande att inleda förhandlingarna om ett avtal med Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland om fastställande av villkoren för dess utträde ur Europeiska unionen

KOM(2017) 830 ANNEX1

Bilaga till Rekommendation till Rådets beslut om komplettering av rådets beslut av den 22 maj 2017 om bemyndigande att inleda förhandlingarna om ett avtal med Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland om fastställande av villkoren för dess utträde ur Europeiska unionen

Sammanfattning

Den första etappen av brexitförhandlingarna avsåg de centrala frågorna rörande själva det brittiska utträdet. Med den andra etappen öppnas förhandlingarna för de framtidsinriktade frågorna, i första hand övergångsbestämmelser och därefter villkoren och ramarna för de framtida förbindelserna mellan Europeiska unionen och Förenade kungariket (härefter UK). Kommissionens nu aktuella förslag till rådets beslut om kompletterande förhandlingsdirektiv för brexitförhandlingarna syftar till att möjliggöra förhandlingar som gäller en övergångsperiod. Därutöver innefattar det att omsätta de hittills uppnådda förhandlingsresultaten i ett rättsligt bindande utträdesavtal och att föra fram arbetet med frågorna som rör ön Irland. När det gäller övergångsbestämmelser föreslås att dessa ska vara tydligt definierade, noggrant begränsade i tiden samt föremål för verkningfulla tillsynsmekanismer. De bör omfatta hela unionens regelverk och medger att internationella avtalsverkningar för UK bibehålls under övergångsperioden. Avsikten är att UK under övergången inte ska delta i beslutsfattandet i unionen, men kunna bjudas in att delta utan rösträtt i

utvalda sammanhang. Övergångsbestämmelserna bör gälla från och med ikraftträdandet av utträdesavtalet och upphöra senast den 31 december 2020.

2017/18:FPM46

Regeringen välkomnar kommissionens skyndsamma arbete med att ta fram kompletterande förhandlingsdirektiv så att förhandlingen kan gå vidare effektivt. Regeringen anser att unionen ska fortsätta att vara en konstruktiv och ansvarstagande förhandlingspart som tar sig an den fortsatta förhandlingen i en positiv anda. Detta bör avspeglas i förhandlingsdirektiven. I det fall parterna beslutar att förlänga övergångsarrangemanget efter 2020 aktualiseras frågan om budgetbidrag från UK.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den 29 mars 2017 anmälde UK till Europeiska rådet sin avsikt att utträda ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen. Europeiska rådet antog den 29 april riktlinjer för förhandlingarna med UK om ett avtal om villkoren för utträdet. Dessa inriktades på en första etapp avseende de centrala frågorna för utträdet, nämligen medborgarnas rättigheter, den ekonomiska uppgörelsen, frågor som rör ön Irland, andra separationsfrågor samt förvaltningen av utträdesavtalet. Den 22 maj bemyndigade rådet kommissionen att inleda förhandlingar med UK. Samtidigt antogs förhandlingsdirektiv för detta (härefter kallat rådets beslut av den 22 maj). Förhandlingarna mellan unionen och UK inleddes den 19 juni.

Europeiska rådet beslutade den 15 december 2017 att de framsteg som uppnåtts i den första etappen av förhandlingarna var tillräckliga för att gå vidare till den andra etappen. I denna öppnas förhandlingarna för de framtidsinriktade frågorna, i första hand om en övergångsperiod och därefter också om villkor och ramar för den framtida förbindelsen. Vid samma möte antog Europeiska rådet nya riktlinjer för den fortsatta förhandlingen med särskild inriktning på behovet av övergångsbestämmelser. Samtidigt uppmanades kommissionen att lägga fram lämpliga rekommendationer avseende övergångsbestämmelser och rådet att i januari 2018 anta ytterligare förhandlingsdirektiv för detta ändamål.

I sina riktlinjer klargjorde Europeiska rådet också sin avsikt att i mars 2018 anta ytterligare riktlinjer med särskilt fokus på villkoren för den framtida förbindelsen mellan Europeiska unionen och UK.

Kommissionens nu aktuella förslag innehåller således kompletterande förhandlingsdirektiv i syfte att möjliggöra förhandlingar om övergångsbestämmelser i utträdesavtalet. Förslaget presenterades den 20 december 2017.

2017/18:FPM46

1.2 Förslagets innehåll

Huvuddokumentet inleds med information om de huvudsakliga delarna i den hittillsvarande processen och konstaterar att kompletterande förhandlingsdirektiv är nödvändiga.

Rekommendationen till beslut anges därefter i artikel 1 som uppmanar kommissionen att på unionens vägnar föra förhandlingar om ett avtal med UK om villkoren för dess utträde. Förhandlingarna ska ske i linje med de förhandlingsdirektiv som fastställdes i rådets beslut av den 22 maj 2017 samt med de kompletterande förhandlingsdirektiv som avses i det föreslagna beslutet.

Förslaget till nya förhandlingsdirektiv framgår av bilagan till huvuddokumentet. Direktiven består av 21 punkter där de inledande fyra upprepar och summerar milstolparna i förhandlingarna fram till Europeiska rådet den 15 december samt väsentliga delar av Europeiska rådets riktlinjer om förhandlingarna (från den 29 april och 15 december 2017). Det konstateras att den andra etappen av förhandlingarna omfattar en övergångsperiod samt villkoren för de framtida förbindelserna. Europeiska unionen bör under den andra etappen nå ett övergripande samförstånd om de framtida förbindelserna med UK.

Punkt 5 anger att dessa förhandlingsdirektiv kompletterar den första uppsättningen förhandlingsdirektiv samt att Europeiska rådets riktlinjer från den 29 april alltså gäller.

När det gäller frågor som rör ön Irland specificeras att arbetet med att ta fram närmare bestämmelser för överenskomna åtaganden och principer ska fortsätta i en separat del. (Punkt 6.)

Därefter anges närmare förhandlingsdirektiv om i) utträdet och ii) övergångsbestämmelser.

i) Frågor som gäller UK:s utträde

Det konstateras att det är nödvändigt att arbeta vidare med alla utträdesfrågor, inklusive sådana som inte behandlades i den första etappen. (Punkt 7).

Punkt 8 anger att den andra etappen bör innefatta att omsätta de hittills uppnådda resultaten i ett rättsligt bindande utträdesavtal. Detta bör klargöra att unionsrätten på dagen för utträdet upphör att vara tillämplig på

utomeuropeiska länder och territorier som har särskilda förbindelser med UK. Vidare upphör unionsrätten att gälla på de europeiska territorier vilkas utrikes angelägenheter omhändertas av UK.

2017/18:FPM46

ii) Övergångsbestämmelser

I denna del hanteras för första gången på ett mera detaljerat sätt brexitförhandlingen i vad den berör relationen mellan Europeiska unionen och UK efter det brittiska utträdet. Det handlar i detta skede om de övergångsbestämmelser som avses länka till den framtida förbindelse som så småningom ska överenskommas.

Punkt 9 - 10 erinrar om relevanta delar i Europeiska rådets riktlinjer av den 29 april 2017. Alla eventuella övergångsbestämmelser ska vara tydligt definierade, noggrant begränsade i tiden samt föremål för verkningsfulla tillsynsmekanismer.

Allmänna principer som enligt Europeiska rådets riktlinjer gäller alla avtal och alla övergångsbestämmelser med UK är att:

- De ska bygga på en avvägning mellan rättigheter och skyldigheter.
- De bibehåller inre marknadens integritet – det är uteslutet att delta i endast vissa sektorer och de fyra friheterna är odelbara.
- Europeiska unionen kommer att slå vakt om sin autonomi när det gäller beslutsfattande och rollen för den Europeiska unionens domstol.

Punkt 12 - 21 innehåller förhandlingsdirektiv avseende en övergångsperiod. Utgångspunkten är att övergångsordningen ska omfatta hela unionens regelverk inklusive eventuella ändringar som sker under övergångsperioden (Punkt 12), samt att EU-rättens ställning förblir som i en medlemsstat (Punkt 13).

I Punkt 14 behandlas hanteringen under övergångsperioden av de avtal som slutits av unionen eller på unionens vägnar.

Då UK i övergångsperioden förutsätts delta i tullunionen och den inre marknaden anges att UK bör vidta alla nödvändiga åtgärder för att bevara integriteten av desamma. UK ska också följa unionens handelspolitik. (Punkt 15).

Det föreslås att varje tidsbegränsad förlängning av unionens regelverk måste innebära att unionens befintliga regleringsbudget samt tillsyns-, domstols- och verkställighetsinstrument och motsvarande strukturer gäller för UK. Detta innefattar Europeiska unionens domstol. I linje med detta preciseras att utträdesavtalet bör bibehålla behörighet för unionens institutioner, organ och byråer. (Punkt 16 och 17).

UK avses under övergångsperioden inte delta i eller utse eller välja ledamöter av unionens institutioner och inte heller delta i beslutsfattandet vid eller styrningen av unionens organ och byråer (punkt 17). Det förutses dock visst utrymme för att efter inbjudan delta utan rösträtt i möten i de ständiga utskotten eller i kommissionens expertgrupper. Utträdesavtalet bör noga ange när sådan närvaro bör tillåtas. Det föreslås att särskilda förfarandebestämmelser bör gälla för fördelningen av fiskemöjligheterna under övergångsperioden. (Punkt 18 - 20).

I punkt 21 föreslås avslutningsvis att övergångsbestämmelserna bör gälla från och med ikraftträdandet av utträdesavtalet och upphöra att gälla senast den 31 december 2020.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Mot bakgrund av vad som överenskommits i den första etappen av utträdesförhandlingarna kan man konstatera att utträdesavtalet kommer att ändra EU-rättens innehåll. Vilka förändringar detta kan föranleda för svenska regler kräver ytterligare analys och kunskap om avtalets slutliga innehåll.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

UK har inom ramen för överenskommelsen i december 2018 rörande utträdet från Europeiska unionen åtagit sig att leva upp till hittills gjorda åtaganden gentemot EU-budgeten. Efter övergångsperioden kommer dock UK:s bidrag till unionens budget enligt gällande regler att upphöra. Hur denna minskade intäkt för EU-budgeten ska hanteras blir en fråga inom ramen för förhandlingarna om den fleråriga budgetramen för perioden efter 2020. Beroende av hur den framtida förbindelsen mellan Europeiska unionen och UK utformas, kan också UK komma att bidra till bland annat programdeltagande. Vidare kan formen för den framtida förbindelsen medföra ökade friktionskostnader i den bilaterala handelsrelationen mellan UK och Sverige. Det är således möjligt att UK:s utträde ur Europeiska unionen på sikt kommer att få direkta och indirekta budgetära konsekvenser men storleken på dessa är svårbedömbär.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens skyndsamma arbete med att ta fram kompletterande förhandlingsdirektiv så att arbetet kan gå vidare effektivt. I enlighet med Europeiska rådets riktlinjer bör siktet vara inställt på att senast i mars nå en principöverenskommelse med UK om ett övergångsarrangemang.

Europeiska unionen har ett starkt eget intresse av en så bra framtida förbindelse med UK som möjligt och därför driver regeringen på för att unionen ska fortsätta att vara en konstruktiv och ansvarstagande förhandlingspart som tar sig an den fortsatta förhandlingen i en positiv anda. I enlighet med detta välkomnar regeringen ansträngningarna för att etablera övergångsbestämmelser enligt gällande villkor i syfte att åstadkomma en smidig övergång till en ny förbindelse mellan Europeiska unionen och UK. Sådana bör ge nödvändig tid för anpassning. Regeringen stöder den föreslagna tidsperioden, inklusive möjligheten för parterna att vid behov besluta om en i tid noggrant begränsad förlängning. Om arrangemanget fortsätter efter 2020 aktualiseras ytterligare budgetbidrag från UK. Övergångsarrangemanget bör också medge att effekterna av internationella avtal i förhållande till UK når en så bred täckning som möjligt. Regeringen anser vidare att Europeiska unionens inställning till UK:s deltagande i det institutionella samarbetet bör vara pragmatiskt med utgångspunkt från vad som är lämpligt med hänsyn till ett effektivt arbete i de organ där deltagande är aktuellt.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Förslaget baseras på innehållet i Europeiska rådets riktlinjer från den 29 april och den 15 december 2017 och huvuddelarna åtnjuter därför brett stöd i medlemskretsen. De hittillsvarande diskussionerna har i huvudsak kretsat kring:

- Möjligheten till flexibilitet angående tidsperioden av övergångsarrangemangen;
- effekten av unionens internationella avtal i förhållande till UK under övergångsperioden;
- graden av tydlighet när det gäller deltagande i expertgrupper och kommittéer under övergångsperioden.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har inte yttrat sig om förslaget till kompletterande förhandlingsdirektiv men har i två resolutioner (den 5 april 2017 och 13 december 2017) gett sin övergripande syn på utträdesförhandlingarna med UK. I resolutionen från den 13 december fastslår Europaparlamentet några ståndpunkter samt några överordnade principer som det menar bör prägla kommissionens förhandlingar med UK om övergångsbestämmelser. Bland annat anges att övergångsbestämmelser ska vara tidsbegränsade till högst tre år och innebära en förlängning av unionens regelverk (inklusive ändringar av unionens regelverk som träder ikraft under övergångsperioden). Europaparlamentet anger vidare att inga eventuella handelsavtal som UK

efter utträdet förhandlar fram med tredjeländer får träda ikraft förrän efter övergångsperioden.

2017/18:FPM46

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte sänts på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 50 i fördraget om Europeiska unionen som i detta avseende hänvisar till artikel 218.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Rådet (EU27) fattar beslut att bemyndiga kommissionen att inleda förhandlingarna med kvalificerad majoritet med den högre tröskeln, dvs. 20 av 27 medlemsstater som tillsammans representerar 65 % av EU27:s befolkning.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Förslaget innehåller ingen analys av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Regeringen förväntar sig en skyndsam hantering av förslaget och rådets ambition är att anta slutgiltiga förhandlingsdirektiv vid Allmänna rådet (artikel 50) den 29 januari 2018.

4.2 Fackuttryck / termer

-