



Förhandlingarna om ett nytt partnerskap 2019/20:FPM18 med Storbritannien

Statsrådsberedningen

2020-02-20

Dokumentbeteckning

COM(2020) 35 final

Rekommendation till RÅDETS BESLUT om bemyndigande att inleda förhandlingar om ett nytt partnerskap med Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland

Sammanfattning

Storbritannien (UK) lämnade den första februari 2020 den Europeiska unionen (EU) och Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom). Det utträdesavtal som överenskommits mellan parterna och som trädde i kraft samtidigt som utträdet fastställer villkoren för utträdet. Utträdesavtalet föreskriver en övergångsperiod som löper till 31 december 2020 under vilken EU-rätten är tillämplig på och i UK. Under övergångsperioden är avsikten att parterna ska förhandla och få på plats den nya relationen.

Kommissionen presenterade den 3 februari 2020 sitt förslag till rådsbeslut om bemyndigande att inleda förhandlingarna med UK, till vilken riktlinjer för förhandlingarna bifogas.

Regeringen stöder förslaget om att bemyndiga kommissionen att inleda förhandlingar med UK. Regeringen anser att EU:s fortsatta hantering bör genomsyras av unionens eget intresse av en så bred och djup framtida relation som möjligt. De förhandlingsdirektiv som föreligger ger kommissionen möjlighet att bedriva praktiskt inriktade förhandlingar med UK om innehållet av den framtida relationen, inom ramen för de gränser som ges av EU:s ståndpunkter och relevanta rättsliga begränsningar samt i förhållande till brittiska positioner.

1.1 Ärendets bakgrund

Efter närmare tre år av utträdesförhandlingar lämnade UK den första februari 2020 EU och Euratom. Det utträdesavtal som överenskommits mellan parterna och som trädde i kraft samtidigt som utträdet fastställer villkoren för utträdet. Utträdesavtalet föreskriver en övergångsperiod som löper till 31 december 2020 under vilken EU-rätten är tillämplig på och i UK. Den kan förlängas en gång, ett eller två år, om den gemensamma kommitté som inrättas genom utträdesavtalet antar ett beslut om detta innan den första juli 2020. Under övergångsperioden är avsikten att parterna ska förhandla och få på plats den nya relationen.

Europeiska rådet framförde i sina riktlinjer den 23 mars 2018 EU:s fasta beslutsamhet att i framtiden ha ett så nära partnerskap som möjligt med UK. Ett sådant partnerskap bör omfatta handelssamarbete och ekonomiskt samarbete samt andra viktiga områden såsom kampen mot terrorism och internationell brottslighet, säkerhet, försvar och utrikespolitik. Riktlinjerna har sedan utvecklats i parternas gemensamma politiska förklaring om de framtida förbindelserna¹ som åtföljer utträdesavtalet. I den politiska förklaringen fastställs önskan om ett ambitiöst, brett, djupt och flexibelt partnerskap inom handel och ekonomiskt samarbete med ett omfattande och balanserat frihandelsavtal som kärna, brottsbekämpning och straffrätt, utrikespolitik, säkerhet och försvar samt mer omfattande samarbetsområden.

Av utträdesavtalets artikel 184 framgår att parterna ska göra sitt yttersta för att skyndsamt förhandla den framtida relationen innan övergångsperiodens utgång. Det innebär att det från UK:s utträde i praktiken finns ca 11 månader till förfogande att förhandla och få på plats de avtal avsedda att ta vid när övergångsperioden löper ut den 31 december 2020. Europeiska rådet uppmanade i sina slutsatser den 13 december 2019 kommissionen att förelägga rådet ett utkast till övergripande mandat för de framtida förbindelserna med UK omedelbart efter utträdet. Kommissionens förslag till rådets beslut om att inleda förhandlingarna, med bilagt förslag till förhandlingsmandat, presenterades den 3 februari 2020.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget till rådets beslut består av tre artiklar som bemyndigar kommissionen att inleda förhandlingar om en ny partnerskapsöverenskommelse med UK, där kommissionen utses till EU:s förhandlare och där det anges att förhandlingarna ska genomföras i samråd med en specifik rådsarbetsgrupp och på basen av rådets förhandlingsdirektiv.

¹ EUT C 34, 31.1.2020, s. 1.

I bilaga till beslutet föreslås ett heltäckande förhandlingsmandat. Förhandlingsmandatet omfattar 167 punkter som i huvudsak följer upplägget för parternas gemensamma förklaring om den framtida förbindelsen från den 17 oktober 2019 och bygger vidare på Europeiska rådets riktlinjer från den 23 mars 2018.

Förhandlingsmandatet är uppdelat i sju delar.

Del I innehåller inledande bestämmelser och anger de gemensamma värden och områden av gemensamt intresse som partnerskapet bör baseras på. Respekten för mänskliga rättigheter och friheter, demokratiska principer, rättsstatsprincipen, icke-spridning av massförstörelsevapen och kampen mot klimatförändringar bör utgöra väsentliga element i partnerskapet. Vidare framhålls vikten av dataflöden och att adekvansbeslut om dataskyddnivå bör vara en möjliggörande faktor för samarbete och utbyte av information. Under områden av gemensamt intresse anges att generella principer och villkor för UK:s deltagande i EU-program ska etableras och att partnerskapet bör möjliggöra fortsatt dialog och utbyte inom områden av gemensamt intresse.

Del II innehåller riktlinjer för det ekonomiska partnerskapet, där kärnan förväntas utgöras av ett frihandelsavtal men även sektoriellt samarbete när det är i EU:s intresse. Partnerskapet bör överensstämma med tillämpliga WTO-regelverk, innehålla bestämmelser om fiske och understödjas av rättvisa konkurrensvillkor och tillsyn och tvistlösningsbestämmelser. För varuhandel anges att partnerskapet bör innehålla heltäckande arrangemang som skapar ett frihandelsområde utan tariffer och tullar med bestämmelser om antidumpning. Ambitiösa, heltäckande och balanserade bestämmelser om tjänstehandel och investering i tjänster bör ingå i partnerskapet tillsammans med bestämmelser som möjliggör tillfällig vistelse för affärsändamål. För både varor och tjänster bör partnerskapet inkludera bestämmelser som möjliggör digital handel och som adresserar dataflöden. Partnerskapet bör inkludera bestämmelser om samarbete om finansiella tjänster, kapitalrörelse och betalningar, immateriella rättigheter, offentlig upphandling, små och medelstora företag och globalt samarbete.

Vad gäller rörlighet för personer bör partnerskapet innehålla bestämmelser som möjliggör visumfrihet för korta vistelser och villkor för vistelser i syfte att forska och studera samt för lärlings- och ungdomsutbyten. Partnerskapet bör behandla samordning av de sociala trygghetssystemen.

Ett avsnitt ägnas åt transportfrågor. Partnerskapet bör på ett omfattande sätt adressera flygförhållanden med UK och bör på ett reciprokt, hållbart och balanserat sätt öppna marknaderna genom att adressera konnektivitet och säkerhetsfrågor. Riktlinjer anges även för väg- och tågtransporter. Ett avsnitt handlar om energi och råmaterial med riktlinjer för handel och investeringar i elektricitet och gas och samarbete om kärnkraft.

Rörande fiske anges att ett fiskeavtal, om ömsesidig tillgång till fiskevatten, som definierar stabila fiskekvoter och säkerställer hållbart utnyttjande av marina resurser, bör överenskommas innan första juli 2020. Villkoren i

fiskeavtalet kommer vara vägledande för de villkor som kommer gälla i övriga delar av det ekonomiska partnerskapet.

2019/20:FPM18

Det påpekas att mot bakgrund av EU:s och UK:s geografiska närhet och ekonomiska ömsesidiga beroende måste partnerskapet innehålla robusta bestämmelser som säkerställer rättvisa konkurrensvillkor. Partnerskapet bör därför upprätthålla gemensamma höga standarder inom följande områden: statsstöd, konkurrens, statligt ägda bolag, sociala rättigheter och arbetstagar skydd, miljöstandarder, kampen mot klimatförändringar och relevanta skattefrågor.

Del III anger riktlinjer för ambitionen om säkerhetssamarbetet, uppdelat på inre säkerhet och brottsbekämpning samt yttre säkerhet. Samarbetet bör vara brett, omfattande och balanserat och inkludera straffrättsligt samarbete och brottsbekämpning, utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt annat tematiskt samarbete. Det brottsbekämpande och straffrättsliga samarbetet bör möjliggöra förebyggande, utredning, avslöjande och lagföring av brott, underbyggt av åtaganden att respektera grundläggande rättigheter, säkerställande av dataskydd och reciprocitet, samtidigt som det beaktas att UK inte är med i Schengensamarbetet. För att möjliggöra samarbetet bör arrangemang för effektivt utbyte av underrättelseinformation, data och annan information etableras. Partnerskapet bör möjliggöra samarbete mellan UK respektive Europol och Eurojust, överlämnande av personer misstänkta eller dömda för brott och åtaganden att bekämpa penningtvätt och terrorismfinansiering.

Partnerskapet bör sörja för ett ambitiöst, nära och långsiktigt samarbete i utrikesfrågor för att skydda medborgarna, förebygga konflikter och stärka internationell fred och säkerhet, bemöta grundorsaker till globala utmaningar, samtidigt som EU bevarar sin beslutsautonomi. Där det finns gemensamma intressen ska EU och UK kunna samarbeta. Partnerskapet bör möjliggöra strukturerade konsultationer mellan EU och UK inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, inkluderat den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, och möjliggöra samarbete i tredje land och internationella organisationer. Partnerskapet ska möjliggöra för dialog och utbyte av information. Efter inbjudan av EU ska UK ges möjlighet att delta i EU:s krishanteringsinsatser. Partnerskapet bör beakta bevarandet av unionens handlingsfrihet, men där det är i EU:s intresse kan UK inbjudas att samarbeta i utvecklandet av forskning och kapacitetsprojekt inom Europeiska försvarsbyrån, försvarsprojekt under Europeiska försvarsfonden och i projekt i det Permanenta strukturerade samarbetet (PESCO). Utbyte av underrättelseinformation bör möjliggöras på frivillig bas. Partnerskapet bör även behandla rymdfrågor, utvecklingssamarbete, irreguljär migration och cybersäkerhet.

Del IV innehåller riktlinjer för institutionella och andra horisontella arrangemang. Inriktningen är att hela partnerskapet ska inrättas under en övergripande struktur för tillsyn och tvistlösning, med möjlighet att ensidigt aktivera skyddsåtgärder för delar eller hela avtalet i händelse av överträdelse

av väsentliga element. Ett övervakande organ bör etableras med ansvar för tillsyn och tvistlösning. Vid händelse av tvist bör inkluderas bestämmelser om snabb problemlösning, där möjlighet finns att föra tvisten till en skiljenämnd. Om tvisten rör tolkning av EU-rätten bör skiljenämnden hänskjuta frågan till EU-domstolen och vara bunden av EU-domstolens beslut.

De tre sista delarna går igenom territoriell tillämpning, giltiga språk och processmässiga arrangemangen för genomförandet av förhandlingen. Det anges att partnerskapet inte ska påverka protokollet om Irland/Nordirland samt protokollet om UK:s suveräna basområden på Cypern. Partnerskapet kommer inte inkludera Gibraltar. Avtalet ska vara lika giltigt i alla språkversioner.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget att inleda förhandlingar medför i sig inga konsekvenser för gällande svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget att inleda förhandlingar medför i sig inga konsekvenser för statsbudgeten. Den framtida relationen mellan EU och UK kan ha direkta och indirekta effekter på EU-budgeten och därigenom på den svenska EU-avgiften. Om UK deltar i unionens program nämns generella regler för finansiering. Även handelsrelationen mellan EU och UK kan påverka EU-budgeten i form av exempelvis tullintäkter eller andra betalningar.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen stöder förslaget om att bemyndiga kommissionen att inleda förhandlingar med UK.

Regeringen anser att EU:s fortsatta hantering bör genomsyras av unionens eget intresse av en så bred och djup framtida relation som möjligt. De förhandlingsdirektiv som föreligger ger kommissionen möjlighet att bedriva praktiskt inriktade förhandlingar med UK om innehållet av den framtida relationen, inom ramen för de gränser som ges av EU:s ståndpunkter och relevanta rättsliga begränsningar samt i förhållande till brittiska positioner.

För Sverige, med en diversifierad ekonomi med intressen inom ett brett spektrum av sektorer och givet nära sammanlänkande värdekedjor, är på det ekonomiska området de horisontella frågorna av överordnad betydelse. Det handlar exempelvis om personrörlighet, dataöverföringar, tullfrihet med

liberala ursprungsregler, fungerande handelsprocedurer, skydd för immateriella tillgångar, offentlig upphandling och finansiella tjänster. Sverige stöder EU-linjen att rättvisa konkurrensvillkor i proportion till relationens omfattning och djup är en grundpelare i den framtida ekonomiska relationen.

Vad gäller UK:s förhållande till och ansvar för EU:s finanser inom ramen för den framtida relationen bör så långt möjligt och med hänsyn till samarbetets form, likabehandling med andra tredjeländer med vilka EU har en nära relation eftersträvas.

På säkerhetssidan bör Sverige verka för en förhandling som präglas av en insikt om de starka och ömsesidiga sakliga intressen som finns. EU bör således ha en praktisk och lösningsorienterad ansats. Även inom det utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska området vill Sverige skapa förutsättningar och möjliggöra för närmare samarbetsarrangemang.

Regeringen anser det vara av överordnad prioritet att säkra en ordnad och förutsägbart process och att så mycket som möjligt av den framtida relationen hinner komma på plats innan utgången av övergångsperioden.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna stöder i stort kommissionens förslag till mandat som i huvudsak följer innehållet i parternas gemensamma politiska förklaring. De hittillsvarande diskussionerna i rådsarbetsgruppen och Coreper har bl.a. rört fiske, rättvisa konkurrensvillkor, civilrättsligt samarbete och formerna för deltagande i den gemensamma utrikes-, säkerhets-, och försvarspolitiken.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har uttryckt sina ståndpunkter, vilka i stora drag överensstämmer med kommissionens förslag, i en resolution från den 11 februari 2020.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

De processuella rättsliga grunderna är artiklarna 218.3 och 218.4 i EUF-fördraget. Enligt artikel 218.3 ska kommissionen lägga fram rekommendationer för rådet som ska anta ett beslut om bemyndigande att inleda förhandlingar och utse unionens förhandlare. Enligt artikel 218.4 får rådet ge förhandlaren direktiv och utse en särskild kommitté, med vilken

samråd ska ske under förhandlingarna. Eftersom förhandlingsdirektiven även rör frågor som omfattas av Euratomfördraget, ingår artikel 101 i det fördraget i den rättsliga grunden.

Den föreslagna materiella rättsliga grunden är artikel 217 i EUF-fördraget, enligt vilken unionen med ett tredje land får ingå avtal som innebär associering med ömsesidiga rättigheter och förpliktelser, gemensamt uppträdande och särskilda förfaranden. Rättslig grund för undertecknande och ingående av det nya partnerskapet kan fastställas först i slutet av förhandlingarna.

Rådet beslutar med enhällighet vid förhandling om ett associeringsavtal. Europaparlamentet deltar inte i beslutet att bemyndiga inledande av förhandlingarna. Eftersom den föreslagna rättsliga grunden är artikel 217 i EUF-fördraget krävs Europaparlamentets godkännande för att sedan ingå avtalet. Som framgår av föregående stycke avgörs dock den frågan först när det står klart vad framtida avtal kommer att innehålla.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen har inte fört resonemang om subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Det följer dock av den rättsliga grunden att ett sådant avtal inte kan förhandlas av medlemsstaterna själva.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Första behandlingen i rådsarbetsgruppen om Storbritannien var den 4 februari 2020. Förslaget har sedan behandlats i rådsarbetsgruppen den 10 och 17 februari och i Coreper den 5, 12, 14 och 19 februari.

Rådet (allmänna frågor) förväntas diskutera och besluta om bemyndigande att inleda förhandlingarna med Storbritannien den 25 februari 2020.

4.2 Fackuttryck/termer