



UDENRIGSMINISTERIET

Grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg

Forslag til Rådets afgørelse om indgåelse og undertegnelse på vegne af EU af Art. 50-aftalen mellem EU27 og Storbritannien om britisk udtræden af EU

KOM(2018) 833 og KOM(2018) 834

1. Resumé

Europa-Kommissionen har den 5. december 2018 fremsat forslag til EU27's indgåelse og undertegnelse af Art. 50-aftalen mellem EU27 og Storbritannien om den britiske udtræden af EU. Forslaget er oversendt til Rådet i dansk sprogversion den 12. december 2018. Aftalen er et resultat af flere års forhandlinger for at sikre en velordnet britisk udtræden. Aftalen indeholder således dele om borgerrettigheder, finansielle bestemmelser, en lang række udtrædelsesbestemmelser, en overgangsperiode frem til udgangen af 2020 med mulighed for forlængelse, institutionelle bestemmelser for aftalen samt protokoller vedr. bagstopperløsningen for grænsen mellem Nordirland og Irland, Gibraltar og de britiske baser på Cypern.

Forslaget forventes at medføre visse tilpasninger af dansk ret. Storbritanniens udtræden af EU vil få negative samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser for Danmark. Undertegnelse og indgåelse af udtrædelsesaftalen forventes dog umiddelbart at mindske nogle af disse konsekvenser ved at sikre en velordnet britisk udtræden, ligesom aftalen vil bidrage til at undgå betydelige negative statsfinansielle konsekvenser i form af et ubetalt finansielt mellemværende mellem Storbritannien og EU27.

Samlet set vurderes udtrædelsesaftalen at være i overensstemmelse med danske interesser. Derfor kan regeringen støtte de foreliggende udkast til rådsafgørelser om EU's undertegnelse og indgåelse af udtrædelsesaftalen.

2. Baggrund

Europa-Kommissionen har ved KOM(2018) 833 og 834 den 5. december 2018 fremsat forslag til indgåelse og undertegnelse af Art. 50-aftalen mellem EU27 og Storbritannien om den britiske udtræden af Den Europæiske Union (EU). Forslaget er oversendt til Rådet i dansk sprogversion den 12. december 2018.

Efter den britiske folkeafstemning om britisk medlemskab af EU den 23. juni 2016 informerede den britiske premierminister Theresa May den 29. marts 2017, i overensstemmelse med artikel 50 i Traktaten om Den Europæiske Union (TEU), Det Europæiske Råd om landets ønske om at udtræde af EU og Det Europæiske Atomenergifællesskab (Euratom).

På denne baggrund bemyndigede Rådet den 22. maj 2017 Kommissionen til at indlede forhandlinger med Storbritannien om britisk udtræden af EU. Parterne nåede i november 2018 til enighed om en aftale.

Udtrædelsesaftalen sikrer en velordnet britisk udtræden af EU ved at håndtere en lang række bodelingsspørgsmål. Udtrædelsesaftalen er vedlagt udkastene til rådsafgørelser og består af 185 artikler, der er opdelt i følgende seks dele, tre protokoller samt ni bilag.

Første del (Fælles bestemmelser) indeholder de fælles bestemmelser for udtrædelsesaftalen, herunder definitioner, det territoriale anvendelsesområde for udtrædelsesaftalen samt metoder og principper for aftalens virkning, gennemførelse og anvendelse.

Anden del (Borgerrettigheder) indeholder de bestemmelser, der tager sigte på at sikre, at EU-borgere og borgere fra Storbritannien og deres familier, som er berørt af den britiske udtræden, bevarer den status og de rettigheder, der følger af EU-retten.

Tredje del (Udtrædelsesbestemmelser) indeholder bestemmelser om andre spørgsmål i forbindelse med Storbritanniens udtræden af EU. Det drejer sig blandt mange emner om varer, der allerede er på markedet, igangværende moms- og punktafgiftssager, Euratom, igangværende politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager, igangværende retligt samarbejde på det civil- og handelsretlige område samt data og oplysninger, der behandles eller indhentes inden overgangsperiodens udløb eller på grundlag af denne aftale. Der er således tale om væsentlige bestemmelser, der sikrer afklaring om en lang række tekniske og vigtige sager til glæde for borgere og virksomheder.

Fjerde del (Overgangsordningen) fastsætter en overgangsperiode, i hvilken hele EU's gældende regelsæt med få undtagelser vil finde anvendelse i Storbritannien. Det gælder også for internationale aftaler, hvor Storbritannien fortsat vil være bundet af de forpligtelser, der følger af disse aftaler. I overgangsperioden vil Storbritannien dog hverken være repræsenteret i EUs institutioner eller deltage i EUs beslutningsproces, da landet vil være trådt ud af EU. Der er mulighed for én gang at beslutte forlængelse af overgangsperioden med enten et eller to år.

Overgangsordningen gælder også på fiskeriområdet, hvor adgang til fiskeri i britisk zone og fordelingen af fiskerimuligheder fastholdes til periodens udløb.

Femte del (Finansielle bestemmelser) indeholder bestemmelser om den finansielle opgørelse, herunder nærmere bestemmelser om elementerne samt beregningen af værdien af den finansielle opgørelse og betalingsvilkårene.

Sjette del (Institutionelle og afsluttende bestemmelser) omfatter bestemmelser for en ensartet fortolkning og anvendelse af aftalen, nedsættelse af et blandet udvalg samt fastsættelse af en tvistbilæggelsesprocedure. Denne del indeholder også en forpligtelse for parterne til at bestræbe sig på inden overgangsperiodens udløb at nå til enighed om det fremtidige forhold.

Protokollen om Irland/Nordirland og dens 10 bilag indeholder de nødvendige bestemmelser for den såkaldte bagstopperløsning, der har til formål at undgå en hård grænse mellem Nordirland og Irland. Bagstopperløsningen er ikke tiltænkt at træde i kraft, men er en forsikringsordning i tilfælde af, at man ikke har opnået enighed om et fremtidigt forhold, der kan opretholde den bløde grænse mellem Nordirland og Irland, inden overgangsperiodens udløb. Bagstopperløsningen vil finde anvendelse, medmindre og indtil den helt eller delvist erstattes af en efterfølgende aftale.

Udtrædelsesaftalen omfatter også en **protokol om de britiske baseområder i Cypern**.

Endelig omfatter udtrædelsesaftalen en **protokol om Gibraltar**, der behandler de særlige spørgsmål, som Storbritanniens udtræden af EU giver anledning til for så vidt angår Gibraltar

Forslaget er fremsat med hjemmel i artikel 50 TEU. EU har enekompetence i henhold til aftaler med hjemmel i artikel 50 TEU, hvorfor aftalen derfor udelukkende undertegnes og indgås (ratificeres) af EU. Rådet træffer afgørelse om bemyndigelse til undertegnelse og indgåelse af aftalen med kvalificeret flertal efter Europa-Parlamentets godkendelse.

3. Formål og indhold

Udkastet til rådsafgørelse om **undertegnelse** af Art. 50-aftalen indeholder ni indledende paragraffer, som beskriver forslagets kontekst. De indledende paragraffer informerer om, at:

- 1) Storbritannien den 29. marts 2017 i overensstemmelse med Art. 50 TEU officielt informerede Det Europæiske Råd om landets ønske om at udtræde af EU og Det Europæiske Atomenergifællesskab (Euratom).
- 2) Rådet den 22. maj 2017 bemyndigede Kommissionen til at indlede forhandlinger med Storbritannien om at indgå en aftale, der håndterer landets udtræden af EU under hensyn til rammen for det fremtidige forhold mellem EU27 og Storbritannien.
- 3) Der er ført forhandlinger i lyset af Det Europæiske Råds retningslinjer af 29. april 2017, 15. december 2017 og 23. marts 2018.
- 4) Det Europæiske Råd godkendte udtrædelsesaftalen den 25. november 2018.

- 5) Udtrædelsesaftalen skal undertegnes af Den Europæiske Union med forbehold for opfyldelsen af procedurerne, der er nødvendige for indgåelse af aftalen på et senere tidspunkt.
- 6) I henhold til Art. 106a om Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab (Euratom) finder Art. 50 TEU anvendelse for Euratom.
- 7) Aftalen inkluderer en overgangsperiode, hvor hele EU's regelsæt – herunder også internationale aftaler – fortsat vil være gældende i Storbritannien. Kommissionen vil derfor på vegne af EU og Euratom notificere tredjelande om, at Storbritannien under overgangsperioden vil være at betragte som et EU-land i henhold til disse aftaler. Da Storbritannien dog vil være trådt ud af EU, vil der ikke længere være britisk deltagelse i EU's institutioner, organer, kontorer eller agenturer.
- 8) Medlemsstaterne kan ved en skriftlig procedure tilkendegive, at de af hensyn til fundamentale principper i national lovgivning ikke vil overgive egne statsborgere til Storbritannien ved en europæisk arrestordre under overgangsperioden. Derfor fastsættes en frist for en sådan tilkendegivelse.
- 9) Storbritannien har ikke været en del af rådsformationen, der har drøftet denne afgørelse samt dens vedtagelse.

Rådsafgørelsen indeholder derudover fem operative artikler, hvori det anføres, at:

- 1) Undertegnelsen af udtrædelsesaftalen godkendes på vegne af EU og Euratom. Udtrædelsesaftalen er vedlagt som bilag til udkast til rådsafgørelsen.
- 2) Formanden for Det Europæiske Råd og formanden for Europa-Kommissionen bemyndiges til at underskrive aftalen på vegne af EU og Euratom.
- 3) Umiddelbart efter aftalens undertegnelse vil Kommissionen underrette tredjeparter til EU's internationale aftaler om, at Storbritannien skal behandles som medlemsstat i overgangsperioden.
- 4) De medlemsstater, der ikke vil overgive egne statsborgere til Storbritannien ved en europæisk arrestordre under overgangsperioden, skal informere Kommissionen og Rådssekretariatet herom før den 15. februar 2019.
- 5) Afgørelsen træder i kraft på dagen for dens vedtagelse.

Udkastet til rådsafgørelse om **indgåelse** af Art. 50-aftalen indeholder 13 indledende paragraffer, som beskriver forslagets kontekst, anvendelse og proces. Det kan særligt fremhæves, at de indledende paragraffer informerer om, at:

- 1) Der henvises til den tidligere rådsbeslutning om undertegnelse samt dato herfor, der endnu ikke kan tilføjes, idet den ikke kendes.
- 2) Aftalen skal godkendes på vegne af EU samt Euratom, hvorfor alle referencer til EU i rådsafgørelsen skal forstås som omfattende Euratom.

- 3) På datoen for ikrafttrædelsen af aftalen vil alle mandater for britiske medlemmer af EU's institutioner, organer, kontorer eller agenturer ophøre automatisk som konsekvens af den britiske udtræden.
- 4) Hvor Det Blandede Udvalg ifølge udtrædelsesaftalen har beføjelser til at vedtage retsakter, der har retsvirkninger, skal EU's holdninger fastlægges i Rådet. Ved fastlæggelse af EU's holdning i Det Blandede Udvalg vedrørende forlængelsen af overgangsperioden og gennemgangen af protokollen om Irland/Nordirland, vil Rådet handle i overensstemmelse med Det Europæiske Råds retningslinjer. Ved enhver afgørelse om forlængelse af overgangsperioden vil der blive taget hensyn til, om forpligtelserne i henhold til aftalen, herunder protokollerne hertil, er opfyldt.
- 5) Det påhviler Kommissionen at informere Storbritannien ift. aftalens bestemmelser, med undtagelse af områder, hvor aftalen henviser til andre af EU's institutioner.
- 6) Kommissionen vil udstede retningslinjer for invitation af britiske repræsentanter til EU's møder under overgangsperioden.
- 7) Storbritannien har ikke været en del af rådsformationen, der har drøftet denne afgørelse samt dens vedtagelse.

Rådsafgørelsen indeholder derudover ni operative artikler, hvori det anføres, at:

- 1) Udtrædelsesaftalen godkendes herved på vegne af EU og Euratom. Alle henvisninger til EU i denne afgørelse forstås som omfattende Euratom.
- 2) Kommissionen repræsenterer EU i Det Blandede Udvalg samt alle specialudvalg herunder. Der fastlægges procedurer for mulig deltagelse for Irland, Cypern og Spanien ved møder i specialudvalg om protokollerne samt procedurer for Rådets involvering i Det Blandede Udvalg.
- 3) Der fastlægges procedurer for, at Rådet kan bemyndige Storbritannien til på egne vegne at give sit samtykke til at være bundet af en international aftale, der skal træde i kraft eller anvendes i overgangsperioden på et område, hvor EU har enekompetence.
- 4) Der fastlægges procedurer for, at Irland, Cypern og Spanien kan bemyndiges til at forhandle bilaterale aftaler med Storbritannien på områder, hvor EU har enekompetence.
- 5) Kommissionen fastlægger gyldighedsperioden og formatet, herunder sikkerhedselementer og den fælles erklæring, for dokumenter, som medlemsstaterne udsteder til de borgere, der er berørt af aftalens anden del, afsnit II (Borgerrettigheder).
- 6) Kommissionen fastlægger format for standardeksemplar af varecertifikat A. UK. samt standardeksemplar af den etiket hertil, som fremgår af udtrædelsesaftalens backstop-løsning for grænsen mellem Nordirland og Irland.

- 7) Kommissionen skal bistås af udvalg for gennemførselsakter samt Toldkodeksudvalget.
- 8) Formanden for Rådet skal på EU's vegne deponere den notifikation vedr. de medlemsstater, der ikke vil overgive egne statsborgere til Storbritannien ved en europæisk arrestordre under overgangsperioden.
- 9) Denne afgørelse træder i kraft på dagen for vedtagelsen.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal godkende udtrædelsesaftalen. Seneste udtalelse fra Europa-Parlamentet, herunder Formandskonferencen og Brexit-styregruppen, af 12. december 2018 understreger, at man finder udtrædelsesaftalen fair og balanceret.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant, idet EU er enekompetent til at indgå aftaler i henhold til TEU artikel 50.

6. Gældende dansk ret

Udtrædelsesaftalen regulerer den britiske udtræden af EU på en lang række lovområder, jf. afsnit 2.

7. Konsekvenser

Undertegnelse og indgåelse af udtrædelsesaftalen forventes at medføre visse ændringer i dansk ret. Arbejdet med at afdække det nærmere omfang heraf pågår fortsat.

Storbritanniens udtræden af EU vil få negative samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser for Danmark afledt af et mindre tæt handelssamkvem med Storbritannien. Undertegnelse og indgåelse af udtrædelsesaftalen forventes dog umiddelbart at mindske nogle af disse konsekvenser ved at sikre en velordnet britisk udtræden, hvor bodelingsspørgsmål håndteres på passende vis.

For så vidt angår de statsfinansielle konsekvenser vil undertegnelse og indgåelse af udtrædelsesaftalen bidrage til at undgå store negative konsekvenser i form af et ubetalt finansielt mellemværende mellem Storbritannien og EU27.

Undertegnelse og indgåelse af udtrædelsesaftalen forventes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Udkast til rådsafgørelserne har ikke været i høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der forventes generelt opbakning til undertegnelse og indgåelse af aftalen blandt EU27-medlemsstaterne.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

I overensstemmelse med EU27-retningslinjerne anlægger regeringen en konstruktiv og pragmatisk tilgang til forhandlingerne og ser gerne fremadrettet det tættest mulige forhold mellem EU27 og Storbritannien, der balancerer rettigheder og pligter og respekterer det indre markedes integritet. Regeringens førsteprioritet er at sikre danske interesser, herunder ikke mindst for virksomheder og borgere.

Samlet set vurderes udtrædelsesaftalen i sin helhed at være i overensstemmelse med danske interesser. Derfor kan regeringen støtte forslagene til rådsafgørelser om EU's undertegnelse og indgåelse af udtrædelsesaftalen.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Art. 50-forhandlingerne blev forelagt til forhandlingsoplæg den 21. april 2017. Forhandlingerne om Storbritanniens udtræden af EU har været drøftet løbende med Folketingets Europaudvalg i forbindelse med udenrigsministerens forelæggelse af rådsmøderne (almindelige anliggender - Art. 50) samt statsministerens forelæggelser af og afrapporteringer fra Det Europæiske Råd (Art. 50), senest den 18. december 2018.