

Rådsmøde almindelige anliggender den 16. februar 2016 - samlenotat

1. Genforhandling af Storbritanniens forhold til EU

KOM-dokument foreligger ikke.

Nyt notat.

1. Resumé

Rådet (almindelige anliggender) vil have en kort drøftelse af de britiske ønsker, mens de egentlige forhandlinger vil blive overladt til Det Europæiske Råds møde den 18.-19. februar 2016, hvor medlemslandene skal forsøge at blive enige om den pakke, som formanden for Det Europæiske Råd, Donald Tusk, offentliggjorde den 2. februar 2016. Pakken består af en mellemstatslig afgørelse samt en række erklæringer fra Kommissionen og Det Europæiske Råd. Den mellemstatslige afgørelse omhandler fire områder: 1) økonomisk styring - forholdet mellem eurolande og ikke-eurolande, 2) konkurrenceevne, bedre regulering, m.v., 3) suverænitet m.v., og 4) velfærdsydelse og fri bevægelighed. Særligt den sidste forventes at blive vanskelig at håndtere.

2. Baggrund

Den 10. november 2015 sendte den britiske premierminister David Cameron et brev til formanden for Det Europæiske Råd, Donald Tusk med kopi til samtlige medlemslande indeholdende de britiske ønsker til reform af EU-samarbejdet. Siden da har der været tætte konsultationer mellem Storbritannien, Kommissionen og Rådssekretariatet. Den 2. februar 2016 offentliggjorde Donald Tusk den pakke, som forventeligt skal danne grundlag for en aftale om Storbritanniens forhold til EU. Aftalen forventes vedtaget på DER den 18.-19. februar 2016.

3. Formål og indhold

Det er forventningen, at Rådet (almindelige anliggender) vil have en kort drøftelse af aftalen, mens de egentlige forhandlinger vil blive overladt til Det Europæiske Råd den 18.-19. februar 2016.

Pakken består af en mellemstatslig afgørelse vedtaget af stats- og regeringscheferne forsamlet i Det Europæiske Råd. Til afgørelsen følger fem bilag i form af erklæringer fra hhv. Det Europæiske Råd og Kommissionen vedr. delelementer i afgørelsen. Det gøres klart i aftalen, at ét medlemsland kan anmode DER-formanden om en drøftelse i Det Europæiske Råd af et emne, der relaterer sig til denne afgørelse. Det gøres ligeledes klart, at afgørelsen vil træde i kraft den dag, hvor den britiske regering meddeler Rådssekretariatets generalsekretær, at Storbritannien ønsker at forblive en del af EU, dvs. efter et ja ved folkeafstemningen om tilhørsforholdet til EU. Afgørelsen omhandler fire områder: 1) økonomisk styring - forholdet mellem euroområdets inde- og udelande, 2) konkurrenceevne, bedre regulering, m.v., 3) suverænitet m.v., og 4) velfærdsydelse og fri bevægelighed.

1) Økonomisk styring - forholdet mellem eurolande og ikke-eurolande

Forslaget tager sit udspring i de britiske ønsker om, at integriteten af det indre marked bevares, og at der tages højde for ikke-eurolandes legitime interesser i det omfang euroområdet integrerer sig yderligere. Af udkastet til afgørelsen fremgår, at yderligere integration i

eurområdet er nødvendig, samt at integrationstiltag vil være frivillige for ikke-eurolande og – hvor det er muligt – åbne for ikke-eurolande, der måtte ønske at deltage. Det fremgår ligeledes, at Unionens institutioner, sammen med EU-landene, skal bidrage til at sikre sameksistens mellem de forskellige grupper. Forslaget indeholder en række principper, der beskytter samarbejdet i EU28. Principperne vedrører retsakter relateret til bankunion hhv. yderligere integration i eurområdet. Der lægges (i kantet parentes i udkastet) op til, at aftaleteksten skal integreres i traktaterne ved næste revision, jf. de relevante bestemmelser i traktaterne og de respektive forfatningsmæssige bestemmelser i medlemslandene. Derudover foreslås en særskilt DER-erklæring om en mekanisme, hvor "[X]" antal lande kan bede Rådet gøre sit yderste for at finde en løsning på en lovgivningssag i tilfælde, hvor man finder brud på de konkrete principper. Det kan også involvere en drøftelse i DER, før der træffes beslutning i Rådet. Der er dog ikke tale om en egentlig veto.

2) Konkurrenceevne, bedre regulering m.v.

Det fremgår af forslaget, at der skal arbejdes målrettet for at forbedre EU's indre marked yderligere til gavn for konkurrenceevnen for derigennem at bidrage til øget vækst og beskæftigelse i EU. Dette skal også ske via en stærk handelspolitik. Et af de centrale krav er, at der skal fastholdes et stærkt fokus på bedre regulering og ske en fortsat reduktion af de lovgivningsmæssige byrder. Helt konkret skal konkurrenceevnen fremmes ved, at der på EU-niveau sættes et mål for reduktion af lovgivningsmæssige byrder for erhvervslivet. I den fremlagte pakke opfordres alle EU-institutioner og medlemsstater til at stræbe efter bedre regulering samt at fjerne unødvendig lovgivning for at styrke EU's konkurrenceevne, dog under behørig hensyntagen til behovet for at opretholde høje standarder for forbruger-, arbejdstager-, sundheds- og miljøbeskyttelse. Specifikt vedr. bedre regulering skal fokus være på:

1. en stærk forpligtelse til forenkling af lovgivningen og reduktion af de lovgivningsmæssige byrder, herunder gennem tilbagetrækning eller ophævelse af lovgivning, hvor det er relevant, og en bedre udnyttelse af konsekvensanalyser og efterfølgende evaluering i hele lovgivningsprocessen – på EU og nationalt plan. Dette arbejde bør bygge videre på de fremskridt, der allerede er gjort med Kommissionens regelforenklingsprogram (REFIT);
2. at gøre mere for at reducere den samlede lovgivningsmæssige byrde, især i forhold til små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomheder;
3. identifikation af mulige mål for byrdereduktion i nøglesektorer, med støtte fra EU-institutionerne og medlemsstaterne.

Kommissionen opfordres endvidere til at foreslå ophævelse af lovgivning, der er uforenelige med nærhedsprincippet, eller som udgør en uforholdsmæssigt stor lovgivningsmæssig byrde.

3) Suverænitet / "ever closer union" / nationale parlamenter / national sikkerhed

Forslaget redegør for fortolkningen af "ever closer union", som har til formål at fremme tillid og forståelse blandt folk, der lever i et åbent og demokratisk samfund og deler fælles værdier. Formuleringen vedrører ikke spørgsmålet om politisk integration, og bør derfor ikke bruges til at støtte en udvidende fortolkning af Unionens kompetencer eller de rettigheder, som institutionerne har ifølge traktaterne. Det gøres derudover klart, at dette kun kan ændres ved enstemmighed, og at de forbehold enkelte lande har, jf. traktaterne, betyder, at der er forskellige

veje til integration, og at det ikke forpligter alle medlemslande til at forfølge dette mål. Det er anerkendt, at Storbritannien med de forbehold, der gælder for dem, ikke er bundet til yderligere politisk integration i EU. Som en del af forslaget fremgår det, at denne beskrivelse vil blive indarbejdet i traktaterne ved den næste revision heraf, jf. de relevante bestemmelser i traktaterne og de respektive forfatningsmæssige bestemmelser i medlemslandene.

Forslaget indebærer endvidere, at Kommissionen forpligtes til at etablere en mekanisme til at gennemgå eksisterende lovgivning ift. overholdelse af nærheds- og proportionalitetsprincipperne. Man vil rapportere årligt til Europa-Parlamentet og Rådet herom. Derudover vil der blive etableret ikke nærmere definerede tiltag, der skal sørge for, at udtalelser fra nationale parlamenter, jf. art. 7, stk. 1 i protokol 2, vil blive behandlet behørigt af alle institutioner. Ift. nationale parlameters udtalelser om EU-lovgivning, der ikke overholder nærhedsprincippet, foreslås der etableret en procedure i Rådet, hvor en given sag sendes til drøftelse i Rådet, såfremt 55 pct. af de nationale parlamenter, jf. stemmевægtene i protokol 2, inden for 12 uger gør indsigelser. Såfremt Rådet ikke kan finde en løsning på de problemer, som er rejst af de nationale parlamenter, vil Rådet afbryde sin behandling af den givne sag.

Vedrørende Storbritanniens tilvalgsordning på retlige og indre anliggender bekræftes det, at protokol 21 (og protokol 22 om Danmark) har samme status som andre dele af traktaterne. Fsva. national sikkerhed gøres det klart, at det, jf. TEU art. 4, stk. 2, er et nationalt anliggende.

4) Velfærdsydelser / fri bevægelighed for personer

Forslaget indeholder en præcisering af fortolkningen af gældende EU-regler vedrørende opholdsdirektivet (2004/38). Det fremgår, at det følger af gældende ret, at arbejdskraftens fri bevægelighed – der forudsætter en afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling (TEUF art. 45) – kan begrænses af hensyn til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed. Endvidere kan retten begrænses, hvis tvingende almene hensyn kan legitimere begrænsningen, og den er proportional. Forslaget præciserer således, at medlemslandene på baggrund af en objektiv vurdering – og under forudsætning af, at foranstaltningen er proportional i forhold til det forfulgte mål – kan fastsætte betingelser for tildeling af visse ydelser, for at sikre den nødvendige sammenhæng mellem arbejdstageren og medlemslandets arbejdsmarked.

Det fremgår ligeledes, at retten til fri bevægelighed for personer efter TEUF artikel 21 skal udøves i overensstemmelse med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og gennemførelsesbestemmelserne hertil. Opholdsretten for ikke-økonomisk aktive EU-statsborgere er afhængig af, om den pågældende råder over tilstrækkelige midler til ikke at blive en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system og er omfattet af en sygeforsikring. Dette medfører, at medlemslande kan afvise at tildele sociale ydelser til personer, som benytter deres ret til fri bevægelighed udelukkende mhp. at opnå sociale ydelser, uden at de råder over de tilstrækkelige midler til at leve op til kravene for at opnå opholdsret.

Medlemslandene kan desuden afvise at tildele sociale ydelser, når EU-statsborgere fra andre medlemsstater ikke har en EU-retlig opholdsret eller opholder sig som arbejdssøgende. Dette omfatter ydelser, hvis hovedformål er at dække minimums/eksistensleveomkostninger, selv hvis sådanne ydelser også har til formål at facilitere adgang til arbejdsmarkedet. Derudover

lægger forslaget op til en bekæmpelse af omgåelsen medlemslandes nationale regler. Medlemslandene kan tage retlige skridt mod EU-borgere, som ved svig eller misbrug forsøger at opnå rettigheder, fx ved brug af forfalskede dokumenter eller indgåelse af proforma ægteskaber med tredjelandstatsborgere, mhp. at udnytte den fri bevægelighed til at omgå national udlændingelovgivning vedrørende tredjelandstatsborgere. Medlemslandene kan endvidere tage de nødvendige skridt for at beskytte sit land mod personer som udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden og sikkerhed. I vurderingen af, hvornår en person udgør en alvorlig trussel, kan medlemslandene tage personens tidligere handlinger, uanset om vedkommende er straffet, med i betragtningen, ligesom truslen ikke behøver at være til stede på tidspunktet. Løsningsforslaget indebærer, at man indarbejder præciseringerne i opholdsdirektivet.

Ift. spørgsmålet om børnefamilieydelse vil forordning 883/2004 ændres, således at børnepenge som sendes til et andet land end det, hvor arbejdstageren opholder sig, kan indekseres efter niveauet i det medlemsland, hvor barnet opholder sig. Kommissionen vil endvidere foreslå en tilføjelse til forordningen om arbejdskraftens fri bevægelighed (forordning 492/2011), hvorefter der indføres en form for nødbremse, som kan træde i kraft, såfremt der sker en tilstrømning af ekstraordinær størrelsesorden af arbejdstagere fra andre medlemslande over en længere periode. Såfremt et medlemsland ønsker at udløse mekanismen, skal Kommissionen og Rådet orienteres om, at medlemslandets velfærdssystem er under et sådan exceptionelt pres, hvorefter Rådet, når Kommissionen har undersøgt situationen, vedtager en implementerende retsakt, som tillader medlemslandet at indføre restriktioner på ”in-work benefits” i nødvendig grad. Retsakten vil give medlemslandet mulighed for, i en periode på op til fire år fra påbegyndt ansættelse, at begrænse nye EU-arbejdstagere fra denne ydelse. Begrænsningen skal herefter gradvist bortfalde i takt med, at arbejdstageren etablerer sig på medlemslandets arbejdsmarked. Selvom initiativet i udgangspunktet er formuleret generelt, er det i realiteten målrettet UK. Det fremgår af udkastet til Kommissionens erklæring om nødbremsen, at det er vurderingen, at Storbritannien i dag er i en situation, der vil være omfattet af nødbremsemekanismen.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Da der på nuværende tidspunkt ikke er taget endelig stilling til indholdet af Rådets forslag til udmøntning af Storbritanniens reformønsker, herunder endnu ikke er fremsat konkrete forslag til ændringer af sekundær ret eller ændringer på traktatniveau, er det ikke på nuværende tidspunkt relevant at beskrive gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Der er endnu ikke taget endelig stilling til udmøntningen af de konkrete løsningsforslag fra Rådet. De foreliggende forslag, der skal drøftes på DER den 18.-19. februar 2016, ligger op til dels senere traktatændringer, dels senere ændringer i sekundær ret. For så vidt angår ændringer i sekundær ret, skal dette ske i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsmæssige

procedure. Ændringer af forordning 883/04 og forordning 492/2011 vil efter vedtagelse gælde umiddelbart i Danmark, mens en evt. ændring af et direktiv vil medføre behov for gennemførelse i national ret. De konkrete løsningsforslag, der nødvendiggør senere traktatændringer, forudsætter anvendelse af proceduren for traktatændringer, som fastlagt i Traktaten om Den Europæiske Union-

Drøftelsen i sig selv ventes ikke at indebære statsfinansielle konsekvenser eller konsekvenser for EU's budget, for samfundsøkonomien, erhvervslivet, miljøet eller beskyttelsesniveauet. Der vil blive taget konkret stilling til evt. konsekvenser i forbindelse med behandlingen af de enkelte forslag, som resultatet af forhandlingerne vil føre til.

8. Høring

Ikke relevant.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forhandlingerne forventes at blive svære, men der er et bredt ønske blandt EU-landene om at beholde Storbritannien i EU. Mange lande har givet udtryk for, at det bør være muligt at håndtere størstedelen af de britiske ønsker. På DER i december 2015 var der blandt medlemslandene skepsis overfor en forskelsbehandling ift. vandrede arbejdstagere, hvorfor særligt ønsket om en 4-årig karenperiode for ret til "in-work benefits" samt ændring af opholdsdirektivet må forventes at blive vanskelige at håndtere. Der er ligeledes fortsat forskellige holdninger blandt EU-landene til spørgsmålet om, hvordan forholdet mellem eurolande og ikke-eurolande bør håndteres. Ift. fremtidige traktatændringer var der på DER i december ingen af medlemslandene, som formulerede sig på en sådan måde, at de udelukkede muligheden for et løfte om en fremtidig traktatændring.

10. Regeringens generelle holdning

Overordnet set stiller regeringen sig positivt og fleksibelt til de foreslåede løsninger, idet man lægger vægt på løsninger, der ikke kræver umiddelbare traktatændringer. Danmark er blevet imødekommet på rigtig mange punkter, herunder ikke mindst vedr. indeksering af børneydelser men også på spørgsmålet om relationen mellem eurolande og ikke-eurolande. I de videre forhandlinger vil det være vigtigt at holde fast i den tekst, der nu er på bordet, således at den ikke udvandes.

Vedr. forholdet mellem eurolande og ikke-eurolande lægger regeringen vægt på, at resultatet af processen ikke cementerer en opdeling mellem eurolande og ikke-eurolande, og ikke opdeler ikke-eurolandene i lande, der er forpligtet til eurodeltagelse ("pre-ins"), hhv. lande med en mere permanent undtagelse (DK og Storbritannien). Regeringen lægger ligeledes vægt på at sikre åbenhed for ikke-eurolande til at deltage i nye tiltag for eurolandene, jf. fx finanspagten og bankunionen.

Regeringen lægger vægt på, at spørgsmål, der vedrører EU28, skal drøftes og besluttes af EU28. Regeringen arbejder for en balanceret løsning fsva. en safeguard-mekanisme, der bidrager til at sikre ikke-eurolandenes interesser, så længe en sådan løsning ikke skaber risici for unødigt blokering af beslutningsprocesserne, ligesom man er åben overfor, at aftaleteksten integreres i traktaterne senere, når/hvis traktaterne alligevel skal revideres.

Regeringen støtter forslagene vedrørende konkurrenceevne og bedre regulering, og man kan varmt støtte forslag til en styrket indsats for det indre marked, handelspolitik og bedre regulering, herunder særligt fastsættelse af reduktionsmål for regelforenklingsindsatsen på EU-niveau. Regeringen støtter Kommissionens regelforenklingsprogram (REFIT) og arbejder for et højt ambitionsniveau og en fokuseret indsats, som skaber konkrete forbedringer for virksomheder. Regeringen kan ligeledes støtte tiltag, der sikrer højere kvalitet og øget anvendelse af konsekvensvurderinger i lovgivningsarbejdet, herunder også efter at Kommissionen har fremsat lovgivningsforslag. Ift. byrdereduktion kan man støtte indsatsen for at reducere de samlede lovgivningsmæssige byrder i EU og er positive overfor at forenkle regler med udgangspunkt i de små og mellemstore virksomheders behov. Regeringen er dog skeptisk overfor generelle undtagelser fra regelsæt baseret på størrelse eller alder, da det kan skabe uheldige incitamenter blandt virksomhederne. I stedet bør regulering generelt være så byrdefri som muligt. Derudover støtter regeringen opfordringen til Kommissionen om at foreslå ophævelse af lovgivning, der er uforenelige med nærhedsprincippet, eller som udgør en uforholdsmæssigt stor lovgivningsmæssig byrde.

Regeringen ser ikke formuleringen ”ever closer union” som et problem, og man tillægger ikke formuleringen nogen væsentlig betydning. Man kan støtte den foreslåede løsning, hvor fortolkningen af formuleringen af ”ever closer union” ved næste traktatrevision indarbejdes i traktaterne. Regeringen lægger stor vægt på en fuld gennemførelse af traktatens bestemmelser ift. nærhedsprincippet, og man kan derfor støtte tiltag, der skal styrke dette element, ligesom regeringen støtter den foreslåede mekanisme i Rådet til styrkelse af de nationale parlamenters rolle.

Vedrørende Storbritanniens forslag til præcisering og ændring af opholdsdirektivet kan regeringen støtte forslagene om at ændre opholdsdirektivet for at forbedre mulighederne for at kontrollere og forebygge proformaægteskaber og for igen at kunne kræve, at en tredjelandstatsborger skal have et forudgående lovligt ophold i et andet EU-land forud for familiesammenføring med en EU-statsborger i forbindelse med brugen af den fri bevægelighed (svarende til det krav, der blev stillet forud for Metock-dommens afsigelse). Regeringen støtter endvidere, at der som udgangspunkt ikke er adgang til sociale ydelser for ikke-økonomisk aktive EU-statsborgere, ligesom man skal begrænse ydelser til arbejdssøgende. Danmark støtter desuden tiltag, der kan beskytte medlemslande mod personer som udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden og sikkerhed, så længe er inden for traktaternes rammer.

Regeringen støtter løsningerne på velfærdsområdet, som man lægger vægt på fastholdes. Det gælder ikke mindst forslaget om en indeksering af børneydelser, idet man fra dansk side er enige i, at børneydelser skal udbetales på det niveau, der eksisterer i bopælslandet. Vedrørende den 4-årig karensperiode og nødbremser, kan regeringen støtte forslaget, såfremt det kan løse Storbritanniens problem. Danmark vil i de kommende forhandlinger om revision af forordning 883/2004 arbejde videre mhp. at få gennemført de øvrige danske ønsker til ændring af forordningen, som særligt er indførelse af optjeningsprincip (3 mdr. beskæftigelse), før der kan medregnes anciennitet mhp. opfyldelse af dagpengebetingelser, m.v.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.