
FOLKETINGET



Europaudvalget, Udenrigspolitisk Nævn, Udenrigsudvalget, Sundheds- og forebyggelsesudvalget, Skatteudvalget, Fødevarerudvalget

EU- konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer
Dato: 24. juli 2013

Første resultater af britisk kompetenceundersøgelse

Sammenfatning

De første resultater af den britiske undersøgelse af kompetencefordelingen mellem EU og UK konkluderer, at balancen er ok og at deltagelse i europæisk samarbejde på de seks undersøgte områder er i britisk interesse. Det betyder ikke, at alt er godt. Der er mange eksempler på ting, som bør justeres eller som vækker britisk bekymring. Denne note ser nærmere på rapporten om det indre marked og opsummerer de øvrige fem om sundhed, udenrigspolitik, udviklingssamarbejde, skat samt dyrevelfærd og fødevareresikkerhed.

Indledning

De første seks rapporter i den britiske undersøgelse af kompetencebalancen mellem EU og UK blev lanceret den 22. juli 2013 (læs mere om undersøgelsens baggrund og opbygning i [EU note 24 af 3. april 2013](#)). Rapporterne er skrevet på basis af omfattende, offentlige høringer med bidrag fra erhvervsliv, ngo'er, eksperter, politikere m.fl. Samlet har der været over 500 bidrag – også fra al-

mindelige borgere. Der er både tale om skriftlige hørings svar og om en række rundbordssamtaler afholdt med forskellige grupper af interessenter.¹

Indre marked

Rapporten om det indre marked tegner et overordnet billede af, at deltagelse i det indre marked er i britisk interesse – dog med forbehold og nuancer i argumenterne. Følgende ræsonnementer ligger til grund:

- Studier viser, at der er økonomiske fordele for såvel EU som UK ved det indre marked. Disse er dog vanskelige at kvantificere.
- Erhvervslivet værdsætter adgangen til europæiske markeder – også selvom den medfører regulering, der betyder administrative byrder.
- Der er betydelige fordele for store, eksporterende virksomheder ved fælles regler og standarder på det indre marked. Samtidig er visse regler byrdefulde og unødvendige – ikke mindst for små- og mellemstore virksomheder, der primært opererer på det nationale marked. Det er svært at vurdere, om det ville være bedre for disse SMV'er at stå uden for det indre marked, idet man ikke kan estimere kontrafaktisk, om UK - hvis landet ikke var bundet af de fælles europæiske regler - ville have indført national regulering, der i omfang svarer til den europæiske.
- Der er et problem med inkonsekvent implementering og manglende håndhævelse af EU-lovgivning i mange medlemsstater. Når reglerne ikke anvendes ensartet og Storbritannien altid spiller efter reglerne, er det til ulempe for britiske virksomheder. Eksempelvis udnytter mange medlemsstater servicedirektivets upræcise formuleringer.
- Mange hørings svar peger på, at UK overimplementerer EU-lovgivning til ulempe for britisk erhvervsliv. Andre finder det nødvendigt med nationale præciseringer af visse uklare direktiver. Rapporten noterer, at der er begrænsede beviser på fænomenet overimplementering, men rigelig anekdotisk evidens på området.
- Storbritannien har haft stor indflydelse på udformningen af det indre marked, som er præget af liberaliseringer. Det er en fordel for britiske virksomheder, at britiske normer og tænkning har vundet indpas på europæisk niveau – om end det indre marked også har medført, at britiske virksomheder må leve med regulering af arbejdsmarkedet og det sociale område, som ligger langt fra britisk sædvane.
- Rapporten diskuterer, hvorvidt det indre marked nødvendiggør politisk regulering på andre områder og konkluderer, at det er alment accepteret, at områder som konkurrence/statsstøtteregler og fælles handelspo-

¹ Rapporterne kan findes [her](#).

litik er en integreret del af det indre marked. Der er delvis opbakning til noget EU-regulering på miljøområdet, hvorimod det er mere kontroversielt med EU-regulering på områder som arbejdsmarked og socialpolitik, som erhvervslivet er overvejende skeptisk over for. Igen er der nuancer i denne diskussion, da visse dele af erhvervslivet anerkender behovet for regulering, der faciliterer arbejdskraftens mobilitet og imødegår 'social dumping'.

Rapporten opsummerer: "Er afvejningen mellem fordele og ulemper, mellem økonomi og politik, overordnet til britisk fordel? Det er ikke muligt at give et enkelt, utvetydigt og universelt accepteret svar. Men de fleste observatører og især de fleste høringssvar modtaget i denne undersøgelse, svarer positivt. Det gør de ikke uden reservationer, men med fokus på de økonomiske fordele, som allerede er opnået, og som har gjort EU's og UK's BNP større, end det ellers ville have været, og med fokus på potentielle gevinster i fremtiden."²

Rapporten peger også frem mod det indre markeds udvikling i fremtiden:

- Det indre marked skal fortsat være åbent overfor verdensøkonomien. Markedet skal fortsat udvikles og dets potentiale realiseres ved fx bedre implementering og håndhævelse af gældende regler.
- Storbritanniens indflydelse på den fortsatte udvikling af det indre marked er afgørende for britiske virksomheder.
- Udbygningen af den monetære og økonomiske union kan medføre fragmentering af det indre marked (lille risiko) og euro-landenes dominans (større risiko). Initiativer såsom bankunion og finansiel transaktionskat vil påvirke UK uanset, at UK ikke deltager i disse.
- Der er områder, hvor der er behov for, at EU gør mere, herunder liberaliseringer inden for netværk og tjenesteydelser. Der er potentiale i områder som det digitale indre marked.
- Der er områder, hvor EU burde gøre mindre, herunder mindre og bedre regulering med større fokus på gensidig anerkendelse.
- En institutionel reformpakke kunne være nyttig, heriblandt:
 - En opsplitning i Kommissionens omfattende portfolio for indre marked og finansielle tjenester,
 - Oprettelse af en indre marked Rådsformation,
 - Oprettelse af en indre marked myndighed, der kunne gennemføre studier, forskning og sundhedstjek af det indre marked,
 - En pan-europæisk myndighed til at sikre at gældende EU-regler på det indre marked overholdes.

² Egen oversættelse. *The Single Market and UK's national interest*. Side 49.

Udenrigspolitik

Rapporten om udenrigspolitik konkluderer, at der er betydelige fordele for britiske interesser i at agere udenrigspolitisk gennem EU. Der er også ulemper. Og så er der en række åbne spørgsmål. Helt generelt konstaterer rapporten, at kompetencebalancen på det udenrigspolitiske felt er i medlemsstaternes favør, idet de har vetoret, suveræn kontrol over eget forsvar og dets eventuelle engagement i konflikter, samt mulighed for at handle unilateralt eller igennem andre internationale organisationer, som f.eks. NATO.

Rapporten opidser følgende fordele for UK ved at agere gennem EU:

- Øget effekt ved at agere sammen med 27 andre nationer,
- Større indflydelse på stormagter uden for EU,
- EU's globale vægt ift. indgåelse af internationale handelsaftaler,
- Større indflydelse qua rækkevidden og omfanget af EU's finansielle instrumenter i f.eks. udviklings samarbejde og økonomiske partnerskaber med tredjelande,
- EU's udenrigspolitiske redskabers omfang og alsidighed,
- Opfattelsen af EU som politisk neutral gør unionen i stand til at agere i tilfælde, hvor lande eller internationale organisationer ikke kan.

Rapporten opidser følgende ulemper ved at agere gennem EU:

- Det er en udfordring for EU at formulere stærke, klare strategier.
- Ujævnt lederskab,
- Institutionel opsplitning og komplekse finansieringsinstrumenter,
- I visse tilfælde en langsom og ineffektiv beslutningstagen pga. komplicerede interne forhold og forskellige interesser.

Rapporten opidser også dilemmaer for britisk udenrigspolitik:

Hvad er balancen og sammenhængen mellem medlemsstaternes høje grad af suverænitet og den opfattede ineffektivitet af EU institutionerne? Hvordan skal man forholde sig til argumentet om, at EU institutionerne ville kunne levere mere effektivt, hvis de havde mere handlefrihed? Kan UK påtage sig et større lederskab indenfor det sikkerheds- og forsvarspolitiske område for at forbedre EU's præstationer? Hvad er konsekvensen for UK, hvis indre forhold i EU's eksterne politik forværres? Mellem linierne antydes hermed, at Storbritannien selv bærer en del af ansvaret for, at EU's udenrigspolitik ikke altid er lige effektiv.

Udviklingssamarbejde og humanitær bistand

Rapporten konkluderer, at størstedelen af høringsbidragene støtter den nuværende parallelle kompetence mellem EU og medlemsstaterne, der betyder, at både EU og medlemsstaterne hver for sig kan agere på området. Til trods for at der er behov for at forbedre mange områder af EU's udviklingssamarbejde, opvejer fordelene ved at arbejde gennem EU ulemperne.

Fordele ved at arbejde gennem EU:

- EU er på globalt plan en hovedaktør i bestræbelserne på at reducere fattigdom, og EU fungerer som et platform for at koordinere medlemsstaternes bestræbelser og for fælles indsatser.
- EU's bistandsbudgetter har en størrelsesorden, der gør EU i stand til at indgå i store, vigtige projekter, f.eks. infrastrukturprojekter, som medlemsstaterne hver for sig ikke ville kunne indgå i.
- EU's rækkevidde er langt større end nogen af medlemsstaterne. EU's geografiske fokus svarer til det britiske fokus, og EU når endda ud til lande, som UK ikke ville kunne nå alene.
- Gennem EU's mange udenrigspolitiske instrumenter kan UK være med til at tackle problemer i skrøbelige stater.
- EU og UK har tæt sammenfald af målsætninger for udvikling, hvilket sammen med EU's globale indflydelse og ry for politisk neutralitet betyder, at EU kan fungere som en multiplikator for britiske prioriteter.

Ulemper ved at arbejde gennem EU:

- I beslutninger på EU-niveau er det nødvendigt at indgå kompromiser, der kan betyde, at britiske prioriteter ikke altid følges. Parallelle kompetencer mellem EU og UK kan også lede til modsatrettede indsatser.
- EU's udviklingsprogrammer er komplekse og ineffektive og EU måler ikke systematisk på resultaterne af sine indsatser. EU's nye udviklingspolitiske strategi *Agenda for Change* vil tage fat på dette problem.
- Arbejdsdelingen mellem Kommissionen og Den Fælles Udenrigstjeneste er uklar, og der er mangel på koordination mellem Bruxelles og EU delegationerne rundt om i udviklingslandene.
- EU-institutionernes kapacitet og ekspertise er begrænset i forhold til størrelse og omfang af EU's udviklingsbistand. EU's humanitære kontor ECHO er dog en undtagelse.
- Selvom EU's størrelse og globale indflydelse gør EU til den vigtigste platform for at opnå politiksammenhæng for udvikling, efterlever EU ikke dette princip til fulde.

Fremtidige udfordringer og muligheder:

- Komplexiteten i at udrydde global fattigdom – ikke mindst i skrøbelige stater og mellemindkomstlande,
- Behovet for at adressere spørgsmålet om bæredygtighed og miljømæssige problemer,
- De stigende antal aktører på scenen, herunder nye økonomiske stormagter og private donorer og investorer,
- Behovet for at vise resultater og sikre effekt af bistandsmidlerne.

Skatteområdet

Rapporten, der handler om skat, tegner et overordnet billede af, at kompetencefordeling mellem EU og UK ifølge høringssvarene er passende. Hovedpointerne i rapporten er:

- Direkte skatter og især personbeskatning er primært en opgave for medlemsstaterne. Derfor er det positivt, at der er begrænset EU-regulering på dette felt.
- EU-regulering er relevant og nyttig, når det adresserer grænseoverskridende økonomiske aktiviteter og dermed letter administrative byrder for virksomhederne.
- Skattetiltag på internationalt niveau er at foretrække, når det handler om globale aktiviteter, f.eks. OECD's konventioner om dobbeltbeskatning.
- Harmonisering gennem EU's momsdirektiver er nyttig.
- Krav om enstemmighed (dvs. national vetoret) på skatteområdet har været en fordel for at sikre britiske interesser. Imidlertid har enstemmighed også ulemper i form af begrænset mulighed for at få lovgivning igennem. Der er dog et ønske om fortsat enstemmighed på området.
- Der er ikke konstateret mangler i EU's skatteregler, men nogle interesser peger på behovet for at modernisere visse gældende regler.
- Flere efterlyste mere analyse og inddragelse, når Kommissionen foreslår nye tiltag.
- Bekymringer for fremtiden på dette område handler primært om konsekvenser for UK af den foreslåede finansielle transaktionsskat, inkludering af skatte- eller afgiftsregler i forslag, der ikke handler om skat, og eventuelt kommende domme fra EU-domstolen med betydning for medlemsstaternes kompetence på skatteområdet.

Sundhedsområdet

Rapporten konkluderer, at interessenterne overvejende finder den nuværende kompetencefordeling på sundhedsområdet passende, idet EU's rolle er begrænset til at være støttende for medlemsstaterne, der selv har ansvaret for deres sundhedssystemer. De tilfælde, hvor kompetencen er delt mellem EU og medlemsstaterne, er godtgjort ved, at de relaterer sig til det indre marked. Interessenterne finder, at fordelingen bør fortsætte således, og at UK skal være opmærksom på eventuelle domme fra EU-domstolen, der kan ændre på kompetencefordelingen. Følgende pointer i rapporten kan fremhæves:

Områder, hvor EU spiller en positiv rolle:

- EU spiller en positiv rolle på folkesundhedsområdet. Her fremhæves særligt tobak og rygning. Der er stærk støtte for en øget rolle for EU i bekæmpelse af fedme, rygning, alkoholmisbrug og ulighed i sundhed.
- Industrien er meget positiv overfor gældende kompetencefordeling og for EU's arbejde med godkendelse af lægemidler og medicinsk udstyr, der sparer industrien fra at søge godkendelser i 28 lande. Dog kan der være behov for justeringer i gældende lovgivning.
- Fri bevægelighed af personer gavner den britiske sundhedssektor. Det gælder dels patienter, der kan søge specialiseret behandling i udlandet, dels det britiske sundhedsvæsen, der ville mangle kvalificeret sundhedspersonale, hvis der ikke kunne rekrutteres fra andre EU lande. Regler om anerkendelse af kvalifikationer er i den sammenhæng vigtige for patientsikkerheden.
- Der er stor støtte til EU's forskningsprogrammer indenfor sundhed, hvor UK modtager flest forskningsmidler. Dog er der behov for større transparens i uddelingsproceduren.
- Informationsudveksling mellem medlemsstater er enorm vigtig, f.eks. inden for sjældne sygdomme.
- EU sikrer patienternes sikkerhed i form af standarder for sikkerhed og kvalitet i sundhedsservice og -produkter.

Områder, hvor der er grund til bekymring:

- Direktivet om kliniske forsøg med humanmedicinske lægemidler, som har gjort EU til et mindre attraktivt sted at gennemføre sådanne forsøg. Direktivet er pt. er under revision, og det anerkendes, at Kommissionen har lyttet til britiske bekymringer i det nye forslag til forordning.³

³ KOM(2012)369

- Arbejdstidsdirektivet⁴, der begrænser den ugentlige arbejdstid til 48 timer og derfor har indflydelse på de nationale sundhedsvæsners organisering af lægers arbejdstid.
- Forslag til databeskyttelsesdirektivet⁵, der rejser problemer for medicinsk forskning i forhold til kravet om at indhente samtykke for brug af data.
- Behov for mere transparens og evidensbaseret tilgang i Kommissionens arbejde.
- EU bør ikke duplikere medlemsstaters indsats, men koncentrere sig om tiltag, der bidrager med merværdi.

Dyrevelfærd og fødevarerikkerhed

Alle de civilsamfundsorganisationer, offentlige myndigheder og foreninger af private virksomheder, der har svaret på undersøgelsen, finder, at det indre marked for fødevarer, dyr og animalske produkter gavner Storbritannien. Britisk lovgivning på området stammer primært fra EU. Følgende pointer fra rapporten kan fremhæves:

- Mange interessenter fra forskellige sektorer hævder, at Storbritannien har spillet en positiv rolle i EU i forhold til niveauet for EU-standarder for fødevarer, dyr og animalske produkter.
- Civilsamfundet finder, at UK fortsat skal føre an i dette arbejde, mens industrien rejser bekymring for, om det kunne skade britisk erhvervsliv.
- Dyrevelfærdsngo'er finder, at EU harmonisering ikke altid er den bedste løsning. De anbefaler øget fleksibilitet i EU's lovgivning, der gør det muligt at tage nationale særhensyn.
- Der er delte meninger om, hvorvidt EU-lovgivning bør være mindre detaljeret eller om harmoniserede regler er nødvendige for fri og fair konkurrence.
- Kommissionen foretager ikke altid konsekvensanalyser af sine forslag og analyserne kan være af varierende kvalitet.
- Der er støtte til en risikobaseret tilgang til EU-lovgivning på feltet, men uenighed om hvorvidt denne altid er baseret på videnskabelige fakta.
- Der er bekymring over EU's tilgang til genmodificerede fødevarer.
- En frihandelsaftale med USA rummer muligheder for at etablere globale normer på området, men rejser også svære spørgsmål om balancen mellem EU og nationale kompetencer.

⁴ Direktiv 2003/88/EF

⁵ KOM(2012)11

Afslutning

Blandt de udenlandske regeringer, der har bidraget, er Østrig, Australien og Japan. De støtter alle fortsat britisk engagement i og medlemskab af EU. Japan går så vidt som at advare om, at mange af de 130.000 britiske job, japanske virksomheder har skabt, kan gå tabt ved britisk exit fra det indre marked.

Samlet tegner der sig et billede af, at britisk deltagelse i samarbejdet på de seks områder er i britisk interesse og at kompetencefordelingen mellem EU og UK er fornuftig. De mange siders rapporter rummer dog også en del kritik og forslag til forbedringer af EU-lovgivning i konkrete tilfælde. Spørgsmålet om bedre implementering og håndhævelse af EU-regler går igen i rapporterne.

Rapporterne blev fremlagt midt i parlamentets sommerferie, hvilket i pressen er blevet udlagt som et forsøg på at dæmpe intern kritik, fordi konklusionerne ikke passer alle dele af det konservative parti lige godt. Financial Times referer til uenighed mellem koalitionspartierne, idet Liberal Democrats ønskede en større pressekonference, hvorimod Cameron valgte en lancering uden større fanfare.⁶

Reaktionerne på rapporterne strækker sig fra begejstring hos Liberal Democrats til lederen af det britiske nationale parti UKIP, Nigel Farage, der kaldte rapporterne "et kynisk og nyttesløst PR-stunt".⁷ Der rejser sig nu en debat om, hvem der skal lede forhandlingerne om et "nyt britisk forhold til EU" forud for den lovede folkeafstemning. Euroskeptiske konservative kræver, at personen skal udpeges af parlamentet, idet disse rapporter, der er udarbejdet af de enkelte ministerier, giver anledning til tvivl om embedsværkets neutralitet i spørgsmålet om britisk EU-medlemskab.

Næste runde af resultater fra undersøgelsen kommer til efteråret.

Med venlig hilsen

Lotte Rickers Olesen
(3330)

⁶ Financial Times, 22. juli 2013

⁷ The Guardian, 22. juli 2013