

Bryssel den 10.4.2019
COM(2019) 195 final

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
EUROPEISKA RÅDET, RÅDET, EUROPEISKA CENTRALBANKEN,
EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN,
REGIONKOMMITTÉN OCH EUROPEISKA INVESTERINGSBANKEN**

**om konsekvenserna av Förenade kungarikets utträde ur unionen utan avtal: unionens
samordnade strategi**

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA RÅDET, RÅDET, EUROPEISKA CENTRALBANKEN, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN, REGIONKOMMITTÉN OCH EUROPEISKA INVESTERINGSBANKEN

om konsekvenserna av Förenade kungarikets utträde ur unionen utan avtal: unionens samordnade strategi

1. INLEDNING

Den 29 mars 2017 anmälde Förenade kungariket sin avsikt att lämna unionen. Kommissionen anser fortfarande att den bästa lösningen är att Förenade kungarikets utträde ur unionen sker under ordnade former på grundval av utträdesavtalet, som har godkänts av Förenade kungarikets regering och som bekräftades av Europeiska rådet (artikel 50) den 25 november 2018. Kommissionen inriktar fortfarande sitt arbete på att nå detta mål. Två dagar före den förlängda tidsfristen den 12 april 2019, som fastställts av Europeiska rådet¹, har dock sannolikheten för ett oordnat utträde ökat betydligt. Syftet med detta meddelande är att bedöma de intensiva förberedelser som gjorts sedan 2017.

Kommissionen har vid upprepade tillfällen, inklusive i de tre meddelandena om brexitförberedelser av den 19 juli 2018², den 13 november 2018³ och den 19 december 2018⁴, uppmärksammat alla berörda parter på att ett avtalslöst utträde skulle medföra betydande störningar. Denna bedömning gäller fortfarande. Vid ett avtalslöst utträde kan inte den ordnade övergången enligt utträdesavtalet följas.

EU-institutionerna, medlemsstaternas förvaltningar på alla nivåer och alla berörda parter har därför arbetat tillsammans för att mildra konsekvenserna av ett avtalslöst utträde. Efter dessa gemensamma ansträngningar är EU nu förberett för ett oordnat utträde.

De beredskapsåtgärder som antagits på europeisk och nationell nivå grundas på de allmänna principerna i meddelandet av den 13 november 2018. Beredskapsåtgärderna ger inte samma fördelar som unionsmedlemskapet eller villkoren i en eventuell övergångsperiod enligt utträdesavtalet. Åtgärderna är tillfälliga och har antagits ensidigt av Europeiska unionen för att tillvarata unionens intressen. De respekterar fullt ut den fördragsfästa befogenhetsfördelningen och subsidiaritetsprincipen.

Vid ett avtalslöst utträde ger dessa tillfälliga beredskapsåtgärder Förenade kungariket möjlighet att hantera de tre huvudsakliga separationsfrågorna, vilket är en förutsättning för diskussionerna om vägen framåt tillsammans med Förenade kungariket. Såsom kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker meddelade Europaparlamentet den

¹ Europeiska rådets beslut (EU) 2019/476 antaget i samförstånd med Förenade kungariket av den 22 mars 2019 om förlängning av tidsfristen enligt artikel 50.3 i EU-fördraget (EUT L 80 I, 22.3.2019, s. 1).

² COM(2018) 556.

³ COM(2018) 880.

⁴ COM(2018) 890.

3 april 2019⁵ handlar det om i) att rättigheterna för de medborgare i EU-27 och de brittiska medborgare som utövat sin rätt till fri rörlighet före utträdet måste upprätthållas och skyddas, ii) att Förenade kungariket måste fullgöra de finansiella åtaganden landet gjort som medlemsstat, och iii) att en lösning måste hittas för att bevara freden på ön Irland och den inre marknadens integritet. Förenade kungariket måste fullt ut respektera långfredagsavtalets lydelse och andemening.

2. BEREDSKAPSPLANERINGEN ÄR FÄRDIGSTÄLLD

Förberedelserna för Förenade kungarikets utträde har gjorts med gemensamma ansträngningar av EU:s institutioner och organ, nationella, regionala och lokala myndigheter och ekonomiska aktörer. Alla dessa aktörer har uppmanats att ta sitt ansvar för att förbereda ett avtalslöst utträde och mildra de värsta konsekvenserna.

EU:s institutioner och organ och EU-medlemsstaterna (EU-27) har sedan december 2017 aktivt förberett sig för ett avtalslöst scenario. Utöver de tre meddelandena med politisk vägledning om den strategi som ska följas har kommissionen även offentliggjort 92⁶ tillkännagivanden för att hjälpa berörda parter och myndigheter med förberedelserna. Kommissionen har också lagt fram 19 lagförslag. Av dessa har 18 förslag som kommer att gälla från och med utträdesdagen antagits. Ett lagförslag om 2019 års EU-budget kommer att gälla retroaktivt från och med den utträdesdag som fastställs⁷. Kommissionen har också antagit 45 icke-lagstiftningsakter på en rad politikområden⁸.

Kommissionen har fört omfattande tekniska diskussioner med EU-27, både om allmänna frågor som rör förberedelser och beredskap och om branschspecifika, rättsliga och administrativa frågor. Kommissionens företrädare har besökt alla huvudstäder i EU-27 för att närmare redogöra för kommissionens förberedelser och beredskapsåtgärder och för att diskutera de nationella förberedelserna och beredskapsplanerna. Besöken visade att medlemsstaterna är väl förberedda på alla eventualiteter.

Bland de viktigaste områden där beredskapsåtgärder varit nödvändiga ingår medborgarnas rättigheter (social trygghet, rätt till bosättning och resor), transport (grundläggande förbindelser och säkerhet), polissamarbete och rättsligt samarbete, förvaltningen av unionens nya yttre gränser mot Förenade kungariket, fiske och unionens budget. Unionen och medlemsstaterna har även antagit åtgärder på andra utvalda områden.

När det gäller medborgarna ger medlemsstaterna fortsatt (tillfällig eller permanent) rätt till bosättning för brittiska medborgare som är bosatta i EU vid tidpunkten för utträdet, med inspiration från den generösa strategi som kommissionen rekommenderat⁹.

⁵ Jean-Claude Junckers uttalande om Förenade kungarikets utträde ur Europeiska unionen vid Europaparlamentets plenarsammanträde i Bryssel den 3 april 2019, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-19-1970_en.htm

⁶ https://ec.europa.eu/info/brexit/brexit-preparedness/preparedness-notices_sv

⁷ Europaparlamentet förväntas ge sitt samtycke till förslaget vid det plenarsammanträde som inleds den 15 april 2019.

⁸ Ytterligare 19 icke-lagstiftningsakter håller på att antas, med förbehåll för synpunkter från Förenade kungariket och andra externa aktörer.

⁹ En förteckning över rätt till bosättning för brittiska medborgare i EU-länderna finns på kommissionens webbplats: https://ec.europa.eu/info/brexit/brexit-preparedness/residence-rights-uk-nationals-eu-member-states_SV

Medborgarnas socialförsäkringsrättigheter i förhållande till Förenade kungariket före utträdet skyddas. Beredskapsförordningen säkerställer att försäkrade personer, oavsett medborgarskap, omfattas av principerna om likabehandling, likställande och sammanläggning när det gäller omständigheter eller händelser som inträffade före utträdet samt om bosättnings-, försäkrings- eller anställningsperioder som fullgjordes före utträdet¹⁰. Medlemsstaterna vidtar också åtgärder på nationell nivå som tryggar dessa medborgares socialförsäkringsrättigheter efter utträdet.

Unionen har också enats om att brittiska medborgare inte ska behöva visum när de reser till EU för affärer eller turism vid kortare vistelser på 90 dagar under en 180-dagarsperiod, under förutsättning att Förenade kungariket behandlar alla medborgare i EU-27 på samma sätt¹¹.

Det har också antagits beredskapsförordningar för att upprätthålla väsentliga transportförbindelser för de viktigaste transportsätten: luftfart¹², järnväg¹³ och vägtransporter, både för passagerare och för godstransport¹⁴.

Efter Förenade kungarikets utträde ur unionen kommer polissamarbetet och det rättsliga samarbetet att ske på grundval av multilaterala konventioner, snarare än på grundval av EU-rätten. EU-institutionerna och medlemsstaterna har tillsammans identifierat lämpliga instrument som kan användas i detta sammanhang. Medlemsstaterna har gjort betydande ansträngningar för att se till att dessa instrument kan tas i bruk på utträdesdagen.

Medlemsstaterna har arbetat nära tillsammans med EU-institutionerna för att säkerställa att den inre marknadens integritet bevaras genom att tillhandahålla lämplig infrastruktur och lämpliga resurser för tullformalityter, tullkontroller och hälso- och växtskyddskontroller av varor vid gränsen.

I finanssektorn ansågs bara ett begränsat antal EU-åtgärder vara nödvändiga för att minimera riskerna för finansiell instabilitet i Europeiska unionen. Detta grundades på en gemensam analys av riskerna med ett avtalslöst utträde som gjorts av kommissionen, Europeiska centralbanken, den gemensamma resolutionsnämnden och de europeiska

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/500 av den 25 mars 2019 om fastställande av beredskapsåtgärder när det gäller samordning av de sociala trygghetssystemen efter Förenade kungarikets utträde ur unionen (EUT L 85 I, 27.3.2019, s. 35).

¹¹ Ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1806 av den 14 november 2018 om fastställande av förteckningen över tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredjeländer vars medborgare är undantagna från detta krav. Ändringen antas formellt under de kommande dagarna.

¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/494 av den 25 mars 2019 om vissa aspekter på flygsäkerhet med anledning av Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur unionen (EUT L 85 I, 27.3.2019, s. 11) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/502 av den 25 mars 2019 om gemensamma bestämmelser för grundläggande lufttrafikförbindelser med anledning av Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur unionen (EUT L 85 I, 27.3.2019, s. 49).

¹³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/503 av den 25 mars 2019 om vissa aspekter av järnvägssäkerhet och järnvägsförbindelser med anledning av Förenade kungarikets utträde ur unionen (EUT L 85 I, 27.3.2019, s. 60).

¹⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/501 av den 25 mars 2019 om gemensamma bestämmelser för att säkerställa grundläggande förbindelser vad gäller transporter av gods och passagerare på väg med anledning av Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur unionen (EUT L 85 I, 27.3.2019, s. 39).

tillsynsmyndigheterna samt på en analys från en gemensam teknisk grupp med företrädare för Europeiska centralbanken och Bank of England.

När det gäller fiske kommer de vidtagna åtgärderna att även fortsättningsvis göra det möjligt för unionsfartyg och brittiska fartyg att få tillträde till varandras vatten under hela 2019¹⁵, förutsatt att Förenade kungariket ger tillträde för unionsfartyg och följer bestämmelserna i 2019 års förordning om fiskemöjligheter¹⁶. Om så inte är fallet kommer EU:s fiskare att kunna få finansiellt stöd om deras verksamhet tillfälligt upphör¹⁷.

Alla dessa åtgärder kommer under en tid att mildra de största störningarna till följd av Förenade kungarikets oordnade utträde enligt beskrivningen i diagrammet i bilaga 1 till detta meddelande.

3. 2019 ÅRS BUDGET OCH KOMPLETTERANDE FINANSIELLT STÖD

Kommissionen har antagit ett förslag till beredskapsförordning där det föreskrivs att medel från EU:s allmänna budget kan fortsätta att betalas ut till mottagare i Förenade kungariket under 2019, förutsatt att Förenade kungariket även fortsättningsvis betalar in sina bidrag till 2019 års budget och tillåter att de revisioner och kontroller som krävs får äga rum¹⁸. Om Förenade kungariket inte vill bidra till finansieringen av 2019 års budget enligt förslaget till beredskapsförordning kommer kommissionen i god tid att lägga fram ett utkast till ändringsbudget i syfte att hantera det finansiella underskott som uppstår. I detta sammanhang uppmanar kommissionen parlamentet och rådet att formellt anta förslaget.

Unionen har beslutat att viss verksamhet ändå bör fortsätta att genomföras, även utan dessa bidrag. Peace IV-programmet och samarbetsprogrammet Förenade kungariket–Irland kommer att fortsätta att löpa, eftersom de utgör ett viktigt stöd för fred i Nordirland och på Irland¹⁹. All pågående mobilitetsverksamhet med inriktning på lärande inom Erasmus+ som inbegriper Förenade kungariket och som inleds före utträdesdagen

¹⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/498 av den 25 mars 2019 om ändring av förordning (EU) 2017/2403 vad gäller fisketillstånd för unionsfiskefartyg i Förenade kungarikets vatten och Förenade kungarikets fiskefartygs fiskeinsatser i unionens vatten (EUT L 85 I, 27.3.2019, p. 25).

¹⁶ Rådets förordning (EU) 2019/124 av den 30 januari 2019 om fastställande för år 2019 av fiskemöjligheterna för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd (EUT L 29, 31.1.2019, s. 1) och rådets förordning (EU) 2018/2025 av den 17 december 2018 om fastställande av fiskemöjligheterna för unionsfiskefartyg med avseende på vissa djuphavsbestånd för 2019 och 2020 (EUT L 325, 20.12.2018, s. 7).

¹⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/497 av den 25 mars 2019 om ändring av förordning (EU) nr 508/2014 vad gäller vissa regler som rör Europeiska havs- och fiskerifonden efter Förenade kungarikets utträde ur unionen (EUT L 85 I, 27.3.2019, s. 22).

¹⁸ Förslag till rådets förordning om åtgärder för genomförande och finansiering av unionens allmänna budget under 2019 i samband med Förenade kungarikets utträde ur unionen (COM(2019) 64 final). Förslaget har godkänts av rådet.

¹⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/491 av den 25 mars 2019 om möjliggörande av en fortsättning för de territoriella samarbetsprogrammen Peace IV (Irland–Förenade kungariket) och Förenade kungariket–Irland (Ireland–Northern Ireland–Scotland) i samband med Förenade kungarikets utträde ur unionen (EUT L 85 I, 27.3.2019, s. 1).

får också slutföras, för att undvika störningar såväl för studenterna som för de sändande och mottagande institutionerna²⁰.

Även branschorganisationer och berörda parter har framhållit att det kan komma att krävas finansiellt stöd från unionen för att mildra de ekonomiska konsekvenserna av Förenade kungarikets oordnade utträde ur unionen. Effekterna av ett avtalslöst utträde kommer att märkas i hela Europeiska unionen, men det står klart att vissa regioner och ekonomiska sektorer kommer att drabbas i större utsträckning.

För det första kommer de medlemsstater som har gränser mot Förenade kungariket att drabbas av betydande kostnader. Även om alla medlemsstater måste utföra de kontroller som följer av tullbestämmelserna, hälso- och växtskyddsförordningarna och andra säkerhetsstandarder kommer vissa medlemsstater att drabbas i särskilt stor omfattning. De har därför varit tvungna att bygga nya gränskontrollstationer eller uppgradera de befintliga gränskontrollstationerna. För det andra kommer kostnaderna att bli särskilt höga för de branscher som är mest exponerade mot Förenade kungariket. Det gäller t.ex. aktörer som exporterar livsmedel till den brittiska marknaden, fiskeföretag som är beroende av tillträde till brittiska vatten och turistverksamhet i regioner som är populära hos brittiska turister. För det tredje har det under kommissionens arbete med beredskapsåtgärder klargjorts att små och medelstora företag som bedriver handel med Förenade kungariket har fått sämre möjligheter till förberedelser än stora företag. De små och medelstora företagen saknar ibland den administrativa och juridiska kapacitet som krävs för att införa en fullständig beredskapsplan.

Även om behovet av finansiellt stöd är tydligt måste hänsyn tas till de begränsningar som följer av ett avtalslöst utträde. Kommissionen har hela tiden framhållit att Förenade kungariket i alla scenarier fortfarande är bundet av sina finansiella förpliktelser gentemot Europeiska unionen, och att Europeiska unionen på samma sätt kommer att stå fast vid sina egna finansiella förpliktelser gentemot Förenade kungariket, inklusive vid ett avtalslöst utträde.

Mot denna bakgrund har kommissionen undersökt hur de befintliga programmen och instrumenten i unionens budget, efter eventuella nödvändiga justeringar, skulle kunna utnyttjas vid ett avtalslöst utträde. Detta syftar till att mildra konsekvenserna på de områden där de skulle bli mest kännbara, inom ramen för tillgängliga medel. Dessa åtgärder kommer att föreslås med vederbörlig hänsyn till de justeringar av inkomster och utgifter i EU-budgeten som kan följa av ett oordnat utträde samt med fullständigt utnyttjande av befintliga budgetinstrument och tillgängliga resurser. Vid ett avtalslöst utträde skulle ytterligare särskilda medel kunna göras tillgängliga ur EU-budgeten genom att man justerar planeringen för vissa strukturfonder, vidtar åtgärder mot störningar av jordbruksmarknader med stöd av förordningen om den samlade marknadsordningen²¹ och utnyttjar särskilda instrument, t.ex. programmet för företagens konkurrenskraft och små och medelstora företag (Cosme), Europeiska fonden för justering för

²⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/499 av den 25 mars 2019 om bestämmelser för att möjliggöra en fortsättning av pågående rörlighet i utbildningssyfte inom programmet Erasmus+ som inrättats genom förordning (EU) nr 1288/2013 i samband med Förenade kungarikets utträde ur unionen (EUT L 85 I, 27.3.2019, s. 32).

²¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 671).

globaliseringseffekter, solidaritetsfonden och Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi).

När det gäller mer direkt stöd till de parter som drabbas, t.ex. små och medelstora företag med stor exponering mot Förenade kungariket, erbjuder EU-reglerna om statligt stöd flexibla lösningar för nationella stödåtgärder

4. VÄGLEDNING FÖR EN SAMORDNAD STRATEGI EFTER ETT OORDNAT UTTRÄDE

Den enhet och solidaritet som de övriga 27 EU-medlemsstaterna visat prov på under förhandlingarna med Förenade kungariket och förberedelserna inför utträdet har tjänat ett gemensamt ändamål, trots de olika nivåerna av ekonomisk exponering mot Förenade kungariket i unionen. Det är av avgörande betydelse att de åtgärder som vidtas efter ett oordnat utträde förblir samordnade och enhetliga. Denna enhet ökar de korrigerande åtgärdernas effektivitet, upprätthåller våra gemensamma regler och lika villkor, ökar förutsägbarheten för de värst drabbade och bevarar unionens förhandlingsmål för diskussioner om ett framtida förhållande till Förenade kungariket. Av dessa skäl måste bilaterala avtal mellan medlemsstaterna och Förenade kungariket undvikas.

För att ge de medlemsstater som inför beredskapsåtgärder ytterligare stöd ger kommissionen i dag kompletterande vägledning på nedanstående fem nyckelområden. Vägledningen kommer att hjälpa medlemsstaterna att säkerställa att beredskapsåtgärderna genomförs smidigt och bidra till att en samordnad strategi uppnås och bibehålls.

- Medborgarnas rätt till bosättning och socialförsäkringsrättigheter
- Polissamarbete och straffrättsligt samarbete
- Läkemedel och medicintekniska produkter
- Fiske
- Dataskydd

Kommissionen kommer vid behov att ge ytterligare vägledning. Kommissionen står fortfarande till övriga 27 EU-medlemsstaters förfogande för att diskutera frågor som rör konsekvenserna av ett avtalslöst utträde och fortsätter med det transparenta och intensiva samarbete som präglat förhandlingsperioden. Under perioden efter utträdet uppmuntras medlemsstaterna att till kommissionen och till varandra rapportera om förutsedda och oförutsedda problem som uppstår och om den bästa praxis som identifierats för att hantera problemen, till nytta för alla medlemsstater. För perioden omedelbart efter utträdet har kommissionen upprättat en teletjänstcentral för medlemsstaternas förvaltnings som ger dem tillgång till kommissionens expertis. Allmänheten, företag och andra berörda parter i EU kan kontakta Europa direkt för vilka frågor som helst (gratisnummer i alla EU-länder: 00 800 6 7 8 9 10 11).

5. SLUTSATS

Sedan den brittiska folkomröstningen den 23 juni 2016 har unionen hela tiden beklagat, men samtidigt respekterat, Förenade kungarikets beslut att lämna unionen. Kommissionen anser fortfarande att ett ordnat utträde i enlighet med utträdesavtalet är det bästa möjliga alternativet. Ett oordnat utträde kan dock bara undvikas om Förenade kungariket ratificerar utträdesavtalet.

EU har därför vidtagit de åtgärder som behövs för att förbereda sig på ett utträde utan avtal, samtidigt som man är fast besluten att undvika ett sådant resultat. Det kommer även fortsättningsvis att krävas enhet och solidaritet mellan medlemsstaterna för att anta

de utmaningar som kommer att uppstå och för att upprätthålla unionens grundläggande värden.