



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 10.4.2019.
COM(2019) 195 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, EUROPSKOM
VIJEĆU, VIJEĆU, EUROPSKOJ SREDIŠNJOJ BANCİ, EUROPSKOM
GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU, ODBORU REGIJA I EUROPSKOJ
INVESTICIJSKOJ BANCİ**

**Razmatranje učinka povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije bez sporazuma:
koordinirani pristup Unije**

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, EUROPSKOM
VIJEĆU, VIJEĆU, EUROPSKOJ SREDIŠNJOJ BANCI, EUROPSKOM
GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU, ODBORU REGIJA I
EUROPSKOJ INVESTICIJSKOJ BANCI**

**Razmatranje učinka povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije bez sporazuma:
koordinirani pristup Unije**

1. UVOD

Ujedinjena Kraljevina obavijestila je 29. ožujka 2017. o svojoj namjeri povlačenja iz Unije. Komisija i dalje smatra da je najbolji ishod uredno povlačenje Ujedinjene Kraljevine iz Unije na temelju Sporazuma o povlačenju koji je vlada Ujedinjene Kraljevine prihvatila, a Europsko vijeće (članak 50.) potvrdilo 25. studenoga 2018. Komisija i dalje radi na ostvarenju toga cilja, no samo dva dana prije 12. travnja 2019., roka koji je Europsko vijeće produljilo¹, čini se da je neuredno povlačenje sve izvjesnije. Svrha je ove komunikacije sagledati intenzivne pripreme za taj scenarij, koje su u tijeku još od 2017.

Komisija je u više navrata, među ostalim i u tri komunikacije o pripravnosti za Brexit od 19. srpnja 2018.², 13. studenoga 2018.³ i 19. prosinca 2018.⁴, sve dionike upozoravala da bi povlačenje bez dogovora moglo uzrokovati ozbiljne poremećaje. Ta se prosudba nije promijenila. Uredno povlačenje predviđeno Sporazumom o povlačenju bez dogovora neće biti moguće.

Zato institucije EU-a, upravna tijela država članica svih razina i svi dionici udruženim snagama pokušavaju ublažiti posljedice povlačenja bez dogovora. EU je danas, zahvaljujući zajedničkim naporima, spreman i za neuredno povlačenje.

Izvanredne mjere donesene na europskoj i nacionalnoj razini temelje se na općim načelima iz komunikacije od 13. studenoga 2018. Izvanrednim se mjerama ne preslikavaju koristi članstva u Uniji ni uvjeti prijelaznog razdoblja utvrđeni u Sporazumu o povlačenju. Te su mjere privremene i Unija ih je radi zaštite svojih interesa donijela jednostrano. Mjere su u cijelosti usklađene s podjelom nadležnosti utvrđenom u Ugovorima i načelom supsidijarnosti.

Ako se dogovor ne postigne, tim se privremenim izvanrednim mjerama Ujedinjenoj Kraljevini daje prostora za rješavanje tri glavna pitanja razdvajanja, koja su preduvjet za dijalog s Ujedinjenom Kraljevinom o budućnosti. Kako je predsjednik Juncker kazao u obraćanju Europskom parlamentu 3. travnja 2019.⁵, to su i. poštovanje i zaštita prava građana EU-27 i Ujedinjene Kraljevine koji su prije povlačenja ostvarivali svoje pravo na slobodu kretanja, ii. dužnost Ujedinjene Kraljevine da poštuje financijske obveze koje je

¹ Odluka Europskog vijeća 2019/476 donesena u dogovoru s Ujedinjenom Kraljevinom, od 22. ožujka 2019. o produljenju razdoblja iz članka 50. stavka 3. UEU-a, SL L 80 I, 22.3.2019., str. 1.

² COM(2018) 556.

³ COM(2018) 880.

⁴ COM(2018) 890.

⁵ Izjava predsjednika Junckera o povlačenju Ujedinjene Kraljevine iz Europske unije na plenarnoj sjednici Europskog parlamenta, Bruxelles 3. travnja 2019., http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-19-1970_en.htm

preuzela kao država članica i iii. činjenica da se rješenje mora pronaći da bi se očuvali mir na otoku Irskoj i cjelovitost unutarnjeg tržišta. Ujedinjena Kraljevina dužna je u potpunosti poštovati i slovo i duh Sporazuma na Veliki petak.

2. ZAVRŠETAK PRIPREMA ZA IZVANREDNE SITUACIJE

U zajedničkim pripremama za povlačenje Ujedinjene Kraljevine sudjelovali su institucije i tijela EU-a, nacionalna, regionalna i lokalna tijela te gospodarski subjekti. Od svih je zatraženo da preuzmu svoj dio odgovornosti i pripreme se za povlačenje bez sporazuma i ublažavanje njegovih najtežih posljedica.

Institucije i tijela EU-a i države članice EU-27 aktivno se pripremaju za scenarij bez dogovora još od prosinca 2017. Komisija je povrh tri komunikacije s političkim smjernicama o zajedničkom pristupu objavila i 92⁶ obavijesti kako bi dionicima i nadležnim tijelima pomogla da se pripreme. Sastavila je i 19 zakonodavnih prijedloga, od kojih je 18 doneseno i primjenjivat će se od datuma povlačenja, a prijedlog o proračunu EU-a za 2019. primjenjivat će se nakon finalizacije⁷ retroaktivno od datuma povlačenja. Komisija je donijela i 45 nezakonodavnih akata koji se odnose na nekoliko područja politike⁸.

Komisija je održala opsežne stručne rasprave na razini EU-27 o općim pitanjima pripravnosti i izvanrednim mjerama, ali i o posebnim sektorskim, pravnim i administrativnim pitanjima. Predstavници Komisije posjetili su glavne gradove svih država članica EU-27 kako bi objasnili Komisijine mjere pripravnosti i izvanredne mjere i razgovarali o nacionalnim planovima za pripremu i izvanredne situacije. Tijekom tih posjeta uvjerali su se u visok stupanj pripravnosti država članica za sve scenarije.

Prava građana (socijalna sigurnost, pravo na boravak i putovanje), prijevoz (osnovna povezanost i sigurnost), policijska i pravosudna suradnja, upravljanje novim vanjskim granicama Unije s Ujedinjenom Kraljevinom, ribarstvo i proračun Unije ključna su područja u kojima su potrebne izvanredne mjere. Unija i države članice donijele su i mjere za neka druga područja.

Kad je riječ o građanima, države članice osigurat će na temelju velikodušne Komisijine preporuke⁹ privremeno ili trajno pravo na boravak državljanima Ujedinjene Kraljevine koji u vrijeme povlačenja budu boravili u EU-u.

Zaštićena su prava iz sustava socijalne sigurnosti koja su građani stekli u Ujedinjenoj Kraljevini prije povlačenja. Uredbom o izvanrednim situacijama osigurat će se da se na obuhvaćene osobe bez obzira na njihovo državljanstvo primjenjuju načela o jednakom postupanju, izjednačavanju i zbrajanju činjenica ili događaja koji su nastali te razdoblja

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

⁷ Očekuje se da Europski parlament na plenarnoj sjednici koja počinje 15. travnja 2019. da suglasnost za taj prijedlog.

⁸ Još 19 nezakonodavnih akata u postupku je donošenja, čekaju se podnesci od Ujedinjene Kraljevine i vanjskih dionika.

⁹ Popis prava na boravak odobrenih državljanima Ujedinjene Kraljevine u državama članicama EU-a dostupan je na internetskim stranicama Komisije: https://ec.europa.eu/info/brexit/brexit-preparedness/residence-rights-uk-nationals-eu-member-states_en.

boravka, osiguranja ili rada navršena prije povlačenja¹⁰. Države članice provode i mjere na nacionalnoj razini kako bi se tim građanima i nakon povlačenja osigurala zaštita prava iz sustava socijalne sigurnosti.

Na razini Unije dogovoreno je da državljani Ujedinjene Kraljevine neće trebati vizu za poslovno ili turističko putovanje u EU za kratkotrajni boravak od 90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana, pod uvjetom da to isto Ujedinjena Kraljevina osigura svim građanima iz EU-27¹¹.

Uredbe o izvanrednim situacijama postoje i za održavanje bitnih prometnih veza za glavne vrste prijevoza: zračni¹², željeznički¹³ i cestovni prijevoz putnika i tereta¹⁴.

Nakon povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije policajska i pravosudna suradnja odvijat će se na temelju multilateralnih međunarodnih konvencija, a ne na temelju prava Unije. Institucije EU-a i države članice zajedno su utvrdile odgovarajuće instrumente koji se u tu svrhu mogu koristiti. Države članice uložile su znatne napore da bi ti instrumenti bili operativni do datuma povlačenja.

Države članice blisko su surađivale s institucijama EU-a kako bi se očuvala cjelovitost unutarnjeg tržišta, uvođenjem odgovarajuće infrastrukture i resursa za provedbu carinskih formalnosti i kontrola te sanitarnih i fitosanitarnih kontrola robe na granici.

U financijskom sektoru bilo je potrebno tek nekoliko mjera EU-a za smanjenje rizika za financijsku stabilnost u Europskoj uniji. Ta je odluka donesena na temelju zajedničke analize rizika koji bi mogli nastati zbog povlačenja bez dogovora koju su proveli Komisija, Europska središnja banka, Jedinstveni sanacijski odbor i europska nadzorna tijela te analize zajedničke tehničke skupine predstavnika Europske središnje banke i središnje banke Ujedinjene Kraljevine (Bank of England).

Mjerama koje se poduzimaju u vezi s aktivnostima ribarstva omogućit će se nastavak recipročnog pristupa plovila Unije i Ujedinjene Kraljevine vodama Unije i Ujedinjene Kraljevine tijekom 2019.¹⁵, ako Ujedinjena Kraljevina odobri pristup plovilima Unije i

¹⁰ Uredba (EU) 2019/500 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. ožujka 2019. o utvrđivanju mjera za izvanredne situacije u području koordinacije sustava socijalne sigurnosti nakon povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije, SL L 85 I, 27.3.2019., str. 35.

¹¹ Izmjena Uredbe (EU) 2018/1806 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. studenoga 2018. o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva. Formalno se donošenje očekuje ovih dana.

¹² Uredba (EU) 2019/494 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. ožujka 2019. o određenim aspektima sigurnosti zračnog prometa s obzirom na povlačenje Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Unije, SL L 85 I, 27.3.2019., str. 11. i Uredba (EU) 2019/502 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. ožujka 2019. o zajedničkim pravilima kojima se osigurava osnovna zračna povezanost s obzirom na povlačenje Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Unije, SL L 85 I, 27.3.2019., str. 49.

¹³ Uredba (EU) 2019/503 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. ožujka 2019. o određenim aspektima sigurnosti zračnog prometa s obzirom na povlačenje Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Unije, SL L 85 I, 27.3.2019., str. 60.

¹⁴ Uredba (EU) 2019/501 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. ožujka 2019. o zajedničkim pravilima kojima se osigurava osnovna povezanost u cestovnom prijevozu tereta i putnika s obzirom na povlačenje Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Unije, SL L 85 I, 27.3.2019., str. 39.

¹⁵ Uredba (EU) 2019/498 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. ožujka 2019. o izmjeni Uredbe (EU) 2017/2403 u vezi s odobrenjima za ribolov za ribarska plovila Unije u vodama Ujedinjene Kraljevine i

bude poštovala uredbu o ribolovnim mogućnostima za 2019.¹⁶ U protivnom će ribarima Unije biti dostupna financijska potpora dođe li do privremenog prestanka njihovih aktivnosti¹⁷.

Svim tim mjerama na neko će se vrijeme ublažiti najveći poremećaji do kojih bi moglo doći zbog neurednog povlačenja Ujedinjene Kraljevine, kako je prikazano u tablici u Prilogu 1. ovoj Komunikaciji.

3. PRORAČUN ZA 2019. I DODATNA FINANCIJSKA POTPORA

Komisija je donijela prijedlog uredbe za izvanredne situacije u kojoj se propisuje da će EU tijekom 2019. iz općeg proračuna EU-a nastaviti isplaćivati sredstva primateljima u Ujedinjenoj Kraljevini ako Ujedinjena Kraljevina nastavi uplaćivati svoje doprinose u proračun za 2019. i omogućiti provedbu propisanih revizija i kontrola¹⁸. Ako Ujedinjena Kraljevina ne pristane sudjelovati u financiranju proračuna za 2019. kako je navedeno u predloženoj uredbi o izvanrednim situacijama, Komisija će pravovremeno predstaviti nacrt izmjene proračuna kako bi se riješilo pitanje manjka financijskih sredstava. Komisija u tom kontekstu poziva Parlament i Vijeće da službeno prihvate prijedlog.

Unija je odlučila da će se neke aktivnosti nastaviti u svakom slučaju, čak i ako izostane uplata tih doprinosa. Programi suradnje PEACE IV i Ujedinjena Kraljevina–Irska nastaviti će se jer su bitna potpora miru u Sjevernoj Irskoj i Irskoj¹⁹. Sve aktivnosti mobilnosti u svrhu učenja u okviru programa Erasmus+ koje su u tijeku i počele su prije datuma povlačenja, a u kojima sudjeluje Ujedinjena Kraljevina, mogu se završiti kako bi se izbjegli prekidi za studente i ustanove koje ih šalju i primaju²⁰.

Osim toga, poslovne organizacije i dionici smatraju da bi za ublažavanje gospodarskih posljedica neurednog povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije mogla biti potrebna financijska potpora Unije. Učinak povlačenja bez dogovora osjetit će se u cijeloj Europskoj uniji, no jasno je da će neke regije i gospodarske sektore više pogoditi.

za ribolovne operacije ribarskih plovila Ujedinjene Kraljevine u vodama Unije, SL L 85 I, 27.3.2019., str. 25.

¹⁶ Uredba Vijeća (EU) 2019/124 od 30. siječnja 2019. o utvrđivanju ribolovnih mogućnosti za 2019. za određene riblje stokove i skupine ribljih stokova koje se primjenjuju u vodama Unije te, za ribarska plovila Unije, u određenim vodama izvan Unije, SL L 29, 31.1.2019., str. 1. i Uredba Vijeća (EU) 2018/2025 od 17. prosinca 2018. o utvrđivanju ribolovnih mogućnosti za ribarska plovila Unije za određene dubokomorske riblje stokove za 2019. i 2020., SL L 325, 20.12.2018., str. 7.

¹⁷ Uredba (EU) 2019/497 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. ožujka 2019. o izmjeni Uredbe (EU) br. 508/2014 u pogledu određenih pravila koja se odnose na Europski fond za pomorstvo i ribarstvo nakon povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije, SL L 85 I, 27.3.2019., str. 22.

¹⁸ Prijedlog Uredbe Vijeća o mjerama koje se odnose na izvršenje i financiranje općeg proračuna Unije u 2019. u vezi s povlačenjem Ujedinjene Kraljevine iz Unije, COM/2019/64 final. Vijeće je potvrdilo prijedlog.

¹⁹ Uredba (EU) 2019/491 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. ožujka 2019. radi omogućivanja nastavka programâ teritorijalne suradnje PEACE IV (Irska–Ujedinjena Kraljevina) i Ujedinjena Kraljevina–Irska (Irska–Sjeverna Irska–Škotska) u kontekstu povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije, SL L 85 I, 27.3.2019., str. 1.

²⁰ Uredba (EU) 2019/499 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. ožujka 2019. o utvrđivanju odredbi za nastavak tekućih aktivnosti mobilnosti u svrhu učenja u okviru programa Erasmus+ uspostavljenog Uredbom (EU) br. 1288/2013, u kontekstu povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije, SL L 85 I, 27.3.2019., str. 32.

Prvo, države članice u susjedstvu s Ujedinjenom Kraljevinom snosit će znatne troškove. Iako će sve države članice morati provoditi provjere i kontrole utvrđene carinskim, sanitarnim i fitosanitarnim propisima i drugim standardima zaštite i sigurnosti, neke su zbog osobito velikog opsega tih poslova morale izgraditi nove ili modernizirati postojeće granične kontrolne postaje. Drugo, ekonomski trošak bit će osobito visok za sektore koji najviše ovise o Ujedinjenoj Kraljevini. To se primjerice odnosi na izvoznike poljoprivredno-prehrambenih proizvoda koji su usmjereni na tržište Ujedinjene Kraljevine, ribolovna poduzeća koja ovise o pristupu vodama Ujedinjene Kraljevine te turistička poduzeća u regijama koje vole turisti iz Ujedinjene Kraljevine. Treće, tijekom Komisijinih priprema postalo je jasno da su mala i srednja poduzeća (MSP-ovi) koja posluju s Ujedinjenom Kraljevinom slabije pripremljena od velikih. MSP-ovi katkad nemaju dovoljnih administrativnih i pravnih kapaciteta za provedbu ukupnog plana za izvanredne situacije.

Jasno je da je financijska potpora potrebna, no mora se voditi računa o financijskim ograničenjima koja proizlaze iz povlačenja bez sporazuma. Komisija uporno tvrdi da Ujedinjena Kraljevina u svakom scenariju i dalje ima financijske obveze prema Europskoj uniji te da će i Europska unija ispuniti svoje financijske obveze prema Ujedinjenoj Kraljevini pa i u slučaju povlačenja bez dogovora.

Komisija je u tom kontekstu ispitala kako bi se, nakon potrebnih usklađenja, postojeći programi i instrumenti proračuna Unije mogli mobilizirati u slučaju povlačenja bez dogovora, u namjeri da se sredstvima koja su na raspolaganju ublaže posljedice u onim područjima u kojima će se najjače osjetiti. Te će se mjere predložiti imajući na umu usklađenja rashodovne i prihodovne strane proračuna EU-a koja bi mogla biti potrebna zbog neurednog povlačenja te punu primjenu postojećih proračunskih instrumenata i dostupnih resursa. U slučaju povlačenja bez dogovora, reprogramiranjem određenih strukturnih fondova, aktivacijom mjera za sprečavanje poremećaja na poljoprivrednim tržištima na temelju Uredbe o zajedničkoj organizaciji tržišta poljoprivrednih proizvoda²¹, uključujući korištenjem svih mogućih financijskih izvora i primjenom specifičnih instrumenata kao što su Program za konkurentnost malih i srednjih poduzeća (COSME), Europski fond za prilagodbu globalizaciji (EGF), Fond solidarnosti EU-a i Europski fond za strateška ulaganja (EFSU), iz proračuna EU-a mogla bi se izdvojiti dodatna namjenska sredstva.

Bude li potrebna hitna potpora pogođenim dionicima, primjerice malim i srednjim poduzećima koja su znatno izložena Ujedinjenoj Kraljevini, pravila EU-a o državnim potporama sadržavaju fleksibilna rješenja za nacionalne mjere potpore.

4. SMJERNICE ZA KOORDINIRANI PRISTUP NAKON NEUREDNOG POVLAČENJA

Jedinstvo i solidarnost koje su države članice EU-27 pokazale u pregovorima s Ujedinjenom Kraljevinom i pripremama za povlačenje pridonijeli su zajedništvu, unatoč različitim razinama ekonomske izloženosti Ujedinjenoj Kraljevini u cijeloj Uniji. Iznimno je važno da se i nakon neurednog povlačenja nastave poduzimati koordinirane i usklađene mjere. Takvo jedinstvo pozitivno utječe na učinkovitost svih korektivnih mjera, očuvanje naših zajedničkih pravila i ravnopravnosti, povećava predvidljivost za one koji će snositi najteže posljedice i pregovaračke ciljeve Unije u raspravama o

²¹ Uredba (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda i stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EEZ) br. 922/72, (EEZ) br. 234/79, (EZ) br. 1037/2001 i (EZ) br. 1234/2007, SL L 347, 20.12.2013., str. 671.

budućem odnosu s Ujedinjenom Kraljevinom. Zato se moraju izbjegavati bilateralni sporazumi država članica i Ujedinjene Kraljevine.

Komisija danas objavljuje dodatne smjernice u pet ključnih područja kako bi pomogla državama članicama da lakše provedu izvanredne mjere. Te će smjernice olakšati neometanu provedbu izvanrednih mjera i usklađen pristup:

- pravima građana na boravak i pravima iz sustava socijalne sigurnosti,
- policijskoj i pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima,
- lijekovima i medicinskim proizvodima,
- ribolovnim aktivnostima i
- zaštiti podataka.

Komisija će prema potrebi te obavijesti dopunjavati dodatnim smjernicama. Komisija je spremna s državama članicama EU-27 razgovarati o posljedicama povlačenja bez dogovora i nastaviti transparentnu i intenzivnu suradnju koja je obilježila razdoblje pregovora. Pozivaju se države članice da u razdoblju nakon povlačenja obavijeste i Komisiju i druge države članice o predviđenim i nepredviđenim problemima koji se pojave i o tome kako ih najbolje riješiti, na korist svih država članica. Komisija je za razdoblje neposredno nakon povlačenja osnovala pozivni centar za upravnja tijela država članica preko kojeg će moći uspostaviti kontakt s Komisijinim stručnjacima. Građani, poduzetnici i drugi dionici u EU-u mogu se sa svojim pitanjima obratiti službi Europe Direct (besplatnim pozivom na broj 00 800 6 7 8 9 10 11 s bilo kojeg mjesta u EU-u).

5. ZAKLJUČAK

Unija još od referenduma održanog 23. lipnja 2016. u Ujedinjenoj Kraljevini izražava žaljenje zbog odluke Ujedinjene Kraljevine o napuštanju Unije, ali je i poštuje. Komisija i dalje smatra da je najbolje rješenje uredno povlačenje u skladu sa Sporazumom o povlačenju. Neuredno povlačenje može se međutim izbjeći samo ako Ujedinjena Kraljevina ratificira Sporazum.

Unija je stoga poduzela potrebne mjere kako bi se pripremila na povlačenje bez sporazuma, iako će učiniti sve da se takav ishod izbjegne. Budu li jedinstvene i solidarne, države članice moći će očuvati temeljne vrijednosti Unije i odgovoriti na buduće izazove.