

NOTAT

10. januar 2015

BRITISK EMBEDSVÆRK: EU ER EN KLAR FORDEL

Kontakt:

Senioranalytiker, ph.d. Maja Kluger Rasmussen

+45 30 59 55 87

mkr@thinkeuropa.dk

RESUME Det er en klar fordel for Storbritannien at deltage i det europæiske samarbejde og forblive en del af det indre marked. Sådan lyder konklusionen på omfattende undersøgelser, som det britiske embedsværk har gennemført for den britiske regering.

I en serie af rapporter, som embedsværket netop har offentliggjort, belyses det, hvordan EU på 32 politikområder agerer og hvilken effekt, det har på Storbritannien. De konkluderer, at kompetencefordelingen mellem EU og Storbritannien er passende og i britisk interesse, og at Storbritannien nyder godt af det indre marked.

Undersøgelserne viser, at Storbritannien stadigvæk vil være nødt til at implementere store dele af EU-lovgivningen, hvis de vælger at melde sig ud af EU. Til gengæld vil de ikke have indflydelse på lovgivningsarbejdet.

Rapporterne bakkes op af britiske virksomheder, forbrugere, organisationer og tænketanke, der ikke ønsker at Storbritannien forlader EU. Det står i skarp kontrast til de kritiske røster inden for det britiske konservative parti, der ønsker at forlade samarbejdet. Det er endnu uklart, hvordan de konservative planlægger at bruge undersøgelserne som grundlag for en eventuel genforhandling af deres EU-medlemskab, nu hvor rapporterne viser, at samarbejdet er til briternes klare fordel.

HOVEDKONKLUSIONER:

- Nye omfattende undersøgelser fra det britiske embedsværk viser, at medlemsskabet af EU er en stor fordel for Storbritannien.
- Undersøgelserne af "kompetencefordelingen" mellem EU og Storbritannien blev iværksat af den britiske regering i juli 2012 for at levere skyts i den britiske EU-debat.
- Rapporterne viser, at kompetencefordelingen mellem Storbritannien og EU er passende og i britisk interesse og en fordel for britisk økonomi.
- Embedsværkets konklusioner tegner et langt mere positivt billede af Storbritanniens rolle i EU end de euroskeptiske konservative.
- Flere britiske interesseorganisationer og tænketanke har i kølvandet på rapporterne udtrykt bekymring for et britisk EU-exit.
- Hvis briterne vælger at forlade EU, vil de alligevel skulle implementere en række EU-regler, som de imidlertid ikke vil have indflydelse på.

Debatten om det britiske EU-medlemskab kører for fuld skrue i Storbritannien. Retorikken er blevet skærpet i takt med, at det britiske parlamentsvalg i maj 2015 nærmer sig. Premierminister David Cameron har lovet, at hvis han vinder valget, vil han genforhandle briternes forhold til EU og sende aftalen til folkeafstemning inden udgangen af 2017.

Stramninger i reglerne for EU-indvandring og velfærdsreformer skal ifølge Cameron være et absolut krav i en genforhandling med EU. Cameron lægger bl.a. op til, at man som ikke-britisk EU-borger skal være i job i minimum fire år, før man kan gøre krav på velfærdsydelse. Desuden skal man rejse ud af Storbritannien, hvis man ikke har fået et arbejde i løbet af seks måneder. Hvis det lykkes at få forslagene igennem, vil Cameron føre kampagne for, at Storbritannien bliver et reformeret EU. Skulle det ikke lykkes at få det gennemført, udelukker Cameron ikke, at det kan føre til et "Brexit", dvs. Storbritanniens exit fra EU.

Bekymringen om indvandring og EU's regler for fri bevægelighed har længe ulmet i den britiske befolkning. Det har givet fremgang til det EU-kritiske United Kingdom Independence Party (UKIP). Camerons løfter kan derfor ses som et forsøg på at dæmpe de EU-skeptiske dele af det konservative parti og nå ud til de vælgere, der flirter med UKIP.

I denne anspændte politiske situation har det britiske embedsvæk (Whitehall) gennemført en række omfattende undersøgelser af kompetencefordelingen mellem EU og Storbritannien. Undersøgelserne afdækker, hvad EU gør på en række politikområder samt hvilken effekt, det har på Storbritannien. Meningen er, at de skal danne grundlaget for en eventuel genforhandling af Storbritanniens medlemskab.

Rapporterne konkluderer, at magtbalancen mellem Storbritannien og EU er passende, og at deltagelse i EU-samarbejdet er i britisk interesse. Det britiske embedsværk tegner et positivt billede af Storbritanniens EU-medlemskab og når frem til, at balancen generelt er til fordel for britiske interesser. Selv om der er enkelte hår i suppen, står rapporterne derfor i kontrast til de EU-kritiske røster, der ønsker at forlade EU.

Rapporterne fokuserer særligt på, hvordan EU udøver sine kompetencer på de forskellige områder, og i mindre grad på, hvorvidt EU's regulering er nødvendig og relevant. Et gennemgående tema er problemet med mangelfuld implementering af EU-regler og håndhævelsen af EU-lovgivning i andre lande. Det udgør et konkurrencemæssigt problem på områder, hvor Storbritannien implementerer og håndhæver reglerne, men andre lande ikke gør.

Storbritannien drager store fordele af det indre marked

Et af de vigtigste områder i undersøgelserne er det indre marked, herunder de fire friheder (den frie bevægelighed af varer, kapital, personer og tjenesteydelser). Det indre marked belyses i fem selvstændige rapporter.¹ Helt overordnet konkluderer embedsværket, at deltagelsen i det indre marked er i britisk interesse, og at det har stor økonomisk værdi for Storbritannien.

Historisk har Storbritannien haft stor indflydelse på udformningen af det indre marked, særligt i forhold til liberalisering (netværk og tjenesteydelser), hvor Storbritanniens politikmodeller i vidt omfang har tjent som forbillede for EU. Det er til stor fordel for britiske virksomheder, da britisk tænkning har vundet indpas på det europæiske niveau. På trods af visse reservationer på området om arbejdsmarked og socialpolitik, konkluderer rapporterne derfor, at afvejningen mellem fordele og ulemper er til britisk fordel.

Det indre marked for tjenesteydelser omfatter bl.a. servicedirektivet, offentligt udbud, gensidig anerkendelse af kvalifikationer og retten til at etablere virksomheder i andre EU-lande. På dette område konkluderer det britiske embedsværk også, at kompetencefordelingen mellem EU og Storbritannien er passende, og at britiske borgere og virksomheder har gavn af disse områder. Store dele af det britiske erhvervsliv ønsker endda, at integrationen på dette område går dybere, så det bliver ligeså velintegreret og udnyttet som det frie marked for varer. Her peges blandt andet på den mangelfulde implementering af servicedirektivet og potentialet for digitaliseringen af det indre marked.

Flere interessenter fremhæver i rapporterne, at Storbritanniens adgang til det indre marked var en af grundene til, at mange finansielle institutioner har etableret sig i Storbritannien. Ifølge det britiske embedsværk har det indre marked for finansielle ydelser og fri bevægelighed for kapital ubetinget stor økonomisk værdi for forbrugere og den britiske finansielle serviceindustri. Embedsværket udtrykker dog stor bekymring for bankunionen og udviklingen i eurozonen, herunder om udbygningen af den økonomiske og monetære union øger eurolandenes dominans og skaber fragmentering i det indre marked. Rapporterne konkluderer, at bankunionen vil påvirke Storbritannien, uanset om Storbritannien deltager eller ej.

Det fremgår desuden, at der er bred enighed blandt virksomheder om, at den frie bevægelighed for varer er nødvendig for at fremme handel og sikre, at

¹ Se sidste side for referencer og links til de enkelte rapporter.

virksomheder konkurrerer på lige vilkår, samt sikre ens beskyttelsesvilkår for borgere i EU. Embedsværket vurderer, at den nuværende kompetencefordeling er passende og i britisk interesse, og at Storbritannien, hvis de vælger at melde sig ud af EU, alligevel vil skulle indføre EU's produkt- og produktionsstandarder.

Endelig er embedsværkets vurdering af betydningen af den frie bevægelighed for personer interessant, fordi denne rettighed var genstand for intern splid mellem regeringspartierne. Embedsværkets arbejde har derfor også været præget af stor politisk opmærksomhed, og konklusionerne fremstår ikke entydigt positive eller negative. På dette område har embedsværket ikke lavet sine egne analyser, men læner sig i stedet op ad en række høringsvar.

Der er bred enighed om, at faglærte og veluddannede EU-migranter bidrager positivt til den britiske økonomi. Særligt landbrugsorganisationer (så som National Farmers' Union) og gartnerier har båret frugten ved den vandrende arbejdskraft, da det har modvirket flaskehalse inden for landbrugs- og gartnerisektorerne.

Anderledes ser det ud med ufaglært arbejdskraft. Her konkluderer rapporten, om end på et meget usikkert grundlag, at ufaglærte har en lille negativ effekt på britisk beskæftigelse i økonomiske nedgangstider. Nogle høringsvar finder dokumentation for, at EU-migration har haft en negativ effekt på ufaglærte briters løn, da det har resulteret i et nedadgående lønpres.

Embedsværkets undersøgelser viser, at konsekvenserne af den vandrende arbejdskraft opleves forskelligt alt afhængig af, hvor man befinder sig på indkomstskalaen. En rapport fra det britiske overhus antyder, at dem, der drager størst fordel ved immigrationen til Storbritannien, er migranterne selv og de virksomheder, der hyrer dem, mens dem, der oplever at blive udfordret, er arbejdstagere i lavbetalte job.² Disse grupper tilhører dog en stor andel af tidligere immigranter og etniske minoriteter.

Flere organisationer nervøse for britisk exit

Rapporterne har været med til at få pro-europæiske røster frem i skoene. Både Confederation of British Industry (den britiske pendant til Dansk Industri) og TheCityUK, der repræsenterer den finansielle sektor i Storbritannien, er kommet

² *The Economic Impact of Immigration*, House of Lords, 2008
(<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldconaf/82/82.pdf>)

med kraftige advarsler mod britisk udmeldelse af EU³. De ser EU som drivkraften for britisk vækst og beskæftigelse.

Også britiske tænketanke som Centre for European Reform (CER) og Policy Network er gået ind i debatten med analyser af de økonomiske og politiske fordele og ulemper ved at træde ud af EU.⁴ De konkluderer, at et exit vil have økonomiske konsekvenser for Storbritannien. Storbritannien er det land i Europa, der tiltrækker flest udenlandske investeringer fra EU og USA. CER advarer mod risikoen for et fald i udenlandske investeringer, hvis man træder ud af EU.

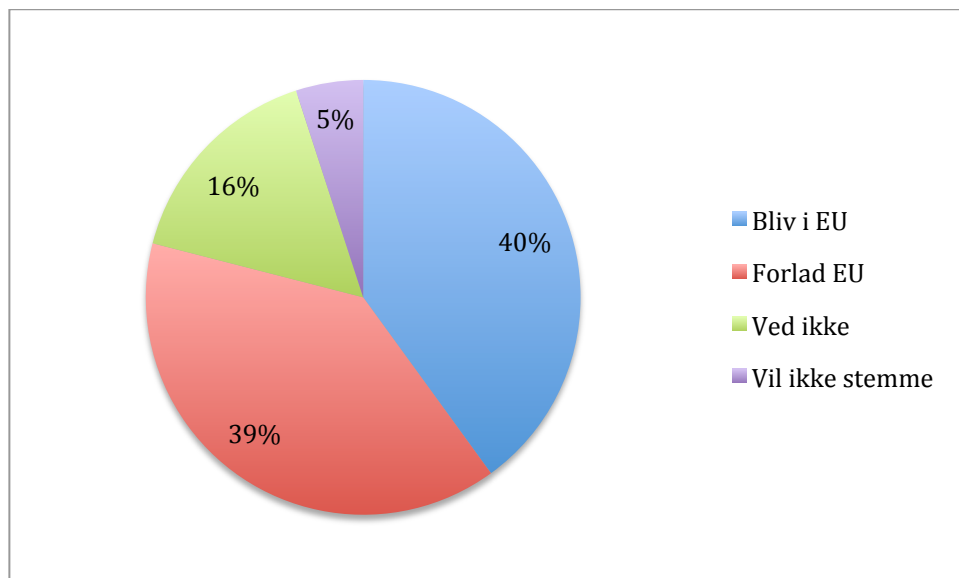
Desuden fremhæver CER indvandringen af arbejdskraft fra udlandet som en af grundene til, at Storbritannien har klaret sig bedre gennem den økonomiske krise end mange andre EU-lande. Den britiske økonomi vil derfor lide under en begrænsning af arbejdskraftens frie bevægelighed, hvad enten det sker ved en udmeldelse af EU eller ved restriktioner på arbejdskraftens frie bevægelighed inden for EU.

Den seneste YouGov-måling fra december 2014 viser, at den britiske befolkning er splittet i spørgsmålet om exit fra EU. Blot et enkelt procentpoint adskiller tilhængere fra modstandere, hvilket har været tendensen gennem hele 2014. 40 pct. af de adspurgte bakker op om Storbritanniens EU-medlemskab, mens 39 pct. ønsker at forlade EU.

³ Se f.eks. CBI's kampagne: <http://www.cbi.org.uk/campaigns/our-global-future/factsheets/factsheet-2-benefits-of-eu-membership-outweigh-costs/> og rapporten *EU Reform - A view from TheCityUK*: <http://www.thecityuk.com/research/our-work/reports-list/eu-reform-a-view-from-thecityuk/>

⁴ Se f.eks. *The economic consequences of leaving the EU*, Centre for European Reform, 2014 (<http://www.cer.org.uk/publications/archive/report/2014/economic-consequences-leaving-eu>); *Brexit: The sleepwalking nightmare is upon us*, Policy Network, 2014 (http://www.policy-network.net/pno_detail.aspx?ID=4782)

Figur 1. Den britiske befolkning er splittet i spørgsmålet om Brexit



Kilde: YouGov, 14-15. december 2014.

Politisk vil en status som Norge gennem EØS-samarbejdet eller bilaterale aftaler som den schweiziske model betyde, at Storbritannien alligevel skal gennemføre EU-lovgivning, som de imidlertid ikke har haft nogen indflydelse på. Uanset hvad der kommer til at ske, vil Storbritannien ikke genvinde sin suverænitet fuldstændigt, da de bliver nødt til at forholde sig til EU og implementere EU-standarder for at kun handle med EU.

Om undersøgelserne

Whitehalls undersøgelser er ganske omfattende og omhandler alle områder, hvor EU har kompetence. "Kompetence" defineres som alt EU-lov, der påvirker Storbritannien. Dermed defineres "kompetence" bredere end den EU-retlige betydning.⁵

Undersøgelseernes empiriske kilder bygger på høringssvar fra borgere og interessenter. Det inkluderer erhvervsliv, civile samfundsorganisationer, borgere med ekspertise eller erfaringer, EU-institutioner og parlamentsudvalg. Undersøgelserne dækker 32 politikområder.

Initiativet til undersøgelserne reflekterer et kompromis mellem regeringspartierne, det vil sige de pro-europæiske liberaldemokrater og de EU-skeptiske konservative. Det er dog vigtigt at pointere, at de britiske partier ikke officielt er

⁵ For mere om EU's kompetence se *Hvad er EU's kompetencer?*, Folketinget: (<http://www.euo.dk/spsv/off/alle/kompetencer/>)

enige om, hvorvidt briterne skal loves en afstemning om deres EU-medlemskab. Det er konservativ politik, bakket op af UKIP. Liberaldemokraterne og Labour støtter ikke officielt en afstemning om Storbritanniens EU-medlemskab. Dog er der internt splid hos Labour. Det betyder, at en afstemning om britisk EU-medlemskab godt kan blive en realitet, også selvom de konservative ikke måtte vinde regeringsmagten til maj.

Undersøgelserne gennemført med opbakning fra alle partierne, men forventningerne til og brugen af undersøgelsernes resultater er forskellige. UKIP vil sandsynligvis bruge undersøgelserne til at påpege bureaukrati og overregulering, mens Labour, liberaldemokraterne og den mindre kritiske EU-fløj af de konservative forventes at bruge dem til at belyse fordelene ved EU-samarbejdet.

5 rapporter om det indre marked

Det britiske embedsværk har offentliggjort i alt fem rapporter om det indre marked. Foruden en generel rapport fokuserer hver rapport på en af de fire friheder – fri bevægelighed for varer, kapital, personer og tjenesteydelser. Rapporterne kan findes her:

Den generelle rapport om det indre marked:

<https://www.gov.uk/government/consultations/call-for-evidence-on-the-governments-review-of-the-balance-of-competences-between-the-united-kingdom-and-the-european-union>

Det indre marked for varer:

<https://www.gov.uk/government/consultations/single-market-free-movement-of-goods-report-review-of-the-balance-of-competences>

Det indre marked for finansielle ydelser og fri bevægelighed for kapital:

<https://www.gov.uk/government/consultations/balance-of-competences-review-single-market-financial-services-and-the-free-movement-of-capital>

Fri bevægelighed for personer:

<https://www.gov.uk/government/consultations/free-movement-of-persons-review-of-the-balance-of-competences>

Det indre marked for tjenesteydelser:

<https://www.gov.uk/government/consultations/review-of-uk-and-eu-balance-of-competences-call-for-evidence-on-the-single-market-free-movement-of-services>