

## NOTAT

13. december 2017

# BRITERNE BØJER AF I FORHANDLINGER OM BREXIT

### Kontakt:

**Direktør, Bjarke Møller**

**+45 51 56 19 15**

**[bjm@thinkeuropa.dk](mailto:bjm@thinkeuropa.dk)**

*RESUME Den nyligt indgåede rammeaftale mellem EU og Storbritannien ventes endelig godkendt på EU-topmødet d. 14-15. december. Aftalen er et vidnesbyrd om, at Storbritannien har givet meget store indrømmelser til EU for at komme videre til anden fase i Brexit-forhandlingerne. Dermed synes risikoen for et hårdt Brexit, hvor Storbritannien forlader EU uden en skilsmisseaftale, væsentlig mindre.*

*Der er dog stadigvæk en reel risiko for, at de hårde brexiteers i den britiske regering underløber Theresa May og løber fra briternes aftale med EU. Dette vil resultere i et totalt kaos med katastrofale følger – ikke mindst for briterne.*

*De fremskridt, som trods alt har indfundet sig, skyldes, at Theresa May har givet sig på en række områder, der tidligere udgjorde "røde linjer" for briterne. Det gælder f.eks. ift. regningen efter Brexit, EU-Domstolen og EU-borgeres rettigheder i Storbritannien efter Brexit. Det er også værd at bemærke, at Storbritannien reelt har åbnet for at blive i EU's indre marked, hvis der ikke findes en god løsning på grænsespørgsmålet i Nordirland. Ingen aner, om sådan en løsning findes.*

*Meget taler for at der indgås en transitionsaftale mellem EU og Storbritannien, der løber indtil udgangen af den nuværende EU-budgetperiode – dvs. til udgangen af 2020. Det kan måske købe tid til at forhandle en udvidet handelsaftale mellem EU og Storbritannien, inden briterne endeligt træder ud af EU's indre marked. Problemet er blot, at ingen aner, hvilken aftale briterne ønsker – tilsyneladende heller ikke briterne selv.*

## HOVEDKONKLUSIONER:

- Der er sket tilstrækkelige fremskridt i Brexit-forhandlingerne om Storbritanniens økonomiske forpligtelser, borgerrettighederne og Nordirland. Det ventes EU's stats- og regeringschefer at bekræfte på EU-topmødet 14.-15. december.
- Den fælles rammeaftale mellem EU27 og Storbritannien, der afslutter første fase af forhandlingerne, rummer en række opsigtsvækkende formuleringer, der kan bane vej for et blødt Brexit og binde Storbritannien tættere til EU, end det ellers har set ud til.
- Theresa May har måttet opgive flere af sine røde linjer i Brexit-forhandlingerne. Det har sat hende under hårdt pres i London, og flere ministerudmeldinger rejser tvivl om briternes vilje til at leve op til forpligtelserne i rammeaftalen.
- Brexit-forhandlingerne har foreløbig vist, at Storbritannien slet ikke er så suverænt og selvstændigt et land, som Brexit-tilhængerne har forsøgt at fortælle vælgerne.
- Rådet, EU-Parlamentet og Europa-Kommissionen stiller skrappe og mere forpligtende krav til Storbritannien, inden en overgangsaftale kan komme på tale, der måske kan forlænge det britiske exit frem til udgangen af 2020.
- Der er stadig enorm usikkerhed om, hvilken handelsaftale den britiske regering ønsker at indgå med EU. Det komplicerer den videre forhandlingsproces, der skal ske i et rasende tempo over de næste ti måneder.

Mange drog et lettelsens suk, da det fredag sidste uge stod klart, at der var lavet en politisk rammeaftale mellem Storbritannien og EU27 om at afslutte den første svære fase af Brexit-forhandlingerne.<sup>1</sup> På EU-topmødet den 14.-15. december ventes EU's stats- og regeringschefer at erklære, at der nu er sket "tilstrækkelige fremskridt" i Brexit-forhandlingerne.

I sit brev til Det Europæiske Råd skriver EU-præsidenten Donald Tusk, at der er sket "moderat fremskridt", og han anbefaler derfor, at man går videre til anden forhandlingsfase. Der er nu mindre end halvandet år til den 29. marts 2019, som er sidste deadline for at få lavet en endelig skilsmisseaftale. Reelt skal aftalen allerede indgås i efteråret 2018, hvis alle papirer samt juridiske, administrative og økonomiske forhold skal afklares inden.

Tiden er meget knap, eller som Donald Tusk fastlår i sit brev, er der reelt "kun ti måneder tilbage til at fastlægge en transitionsperiode og afklare vore fremtidige relationer til UK. Det vil blive en rasende kamp mod tiden, hvor vores (EU27, red.) enhed er nøglen. Erfaringen indtil nu er, at en enhed er et sine qua non for at nå et ordnet Brexit."

Rammeaftalen for første forhandlingsfase tegner nu et tydeligere billede af, hvad der kan blive det endelige udfald. Risikoen for et hårdt Brexit, hvor Storbritannien *crasher* ud af EU uden en skilsmisseaftale, er blevet væsentlig mindre. Der er langt større sandsynlighed for, at Storbritannien vælger et blødt Brexit og kan få en transitionsaftale med EU, der kan forlænge den tid, det tager at forlade fællesskabet – også efter 29. marts 2019.

Det står mere og mere klart, at Storbritanniens slet ikke har så stor suverænitet og så selvstændigt handlerum, som Brexit-fortalerne før og efter folkeafstemningen i 2016 bildte vælgerne ind. Sat lidt på spidsen, har det lille naboland Irland måske større magt i forhandlingerne end Storbritannien, fordi Irland kan nedlægge veto imod en endelig aftale. Selv om Irland har store økonomiske interesser – langt større end noget andet EU-land – i at sikre en fortsat åben samhandel med briterne, så har briterne dog endnu større interesser i at bevare deres adgang til EU's indre marked, der er verdens største hjemmemarked.

---

<sup>1</sup> Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union, 8. december 2017, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint\\_report.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_report.pdf).

## Stærkt sammenhold i EU27, men uro i UK

EU's chefforhandler, Michel Barnier, har kunnet køre en meget principfast forhandlingslinje og ladet tiden gå. Han har samtidig haft opbakning fra ikke mindst Tyskland og Frankrig, som har været afvisende over for at give for store indrømmelser til briterne. Deres incitament til at give efter er heller ikke vokset undervejs, fordi der har været så store splittelser internt i May-regeringen mellem de hårde *brexiteers* og den EU-venlige *remain*-fløj.

Fornemmelsen af at der ikke er en stærk kaptajn på den britiske båd, som kan garantere og levere i den sidste ende, har tvunget EU-kernen til at stå fast på de grundlæggende principper og ikke give for store politiske indrømmelser. EU27 har derimod demonstreret et langt større sammenhold, end briterne indledningsvist kalkulerede med. Briterne troede, at de ved at komme med skiftende udmeldinger kunne skabe splid i EU-flokken. Her har de tydeligvis taget fejl.

Rammeaftalen fra sidste fredag, der ventes endelig godkendt på EU-topmødet – med enkelte præciseringer – er et vidnesbyrd om, at Storbritannien har givet meget store indrømmelser til EU for at komme videre til anden fase i Brexit-forhandlingerne. Tiden har så at sige været på EU's side, fordi briterne handelsmæssigt og økonomisk er langt mere afhængig af EU's indre marked, end EU er af det britiske marked. 48 pct. af Storbritanniens eksport går til EU's indre marked. Det har på forhånd skabt et meget ulige magtforhold i forhandlingsspillet, og resultatet begynder nu at vise sig.

## May overskrider sine røde linjer

Flere af de røde linjer i forhandlingerne, som Theresa May har opstillet dels i sin Lancaster-tale og i sin Firenze-tale, og som den konservative regering har defineret undervejs, er nu reelt krydset af briterne selv.

### Regningen bliver dyr

En af regeringens røde linjer var – med Theresa Mays ord – at Storbritannien "ikke bliver nødt til at betale store summer til EU". Men konsekvensen af den fælles rammeaftale er, at briterne formodentlig kommer til at betale omkring 60 milliarder euro til EU. Det endelige tal er ikke defineret i aftalen, da man bl.a. skal opgøre en række pensionsforpligtelse, men ud fra principperne bliver det i det luftleje. De eneste indrømmelser fra EU's side er, at briterne angiveligt ikke kommer til at betale for flytningen af EU's lægemiddelagentur til Amsterdam og

den europæiske bankmyndighed, EBA, til Paris. Disse to EU-agenturer har Storbritannien mistet som følge af Brexit.

Bundlinjen er, at Storbritannien ender med at betale cirka tre gange så meget som de 20 milliarder euro, Theresa May tilbød i sin Firenze-tale. For at komme videre i Brexit-forhandlingerne, inden det er for sent, har den britiske regering måttet krybe til korset. For nogle er det et større tilbageslag end for andre. Udenrigsminister Boris Johnson har undervejs i forhandlingerne antydnet, at Storbritannien bare kunne lade være med at betale, og i forbindelse med folkeafstemningen lovede han vælgerne, at et *Leave* ville sikre 350 millioner pund ekstra til det nationale sundhedssystem – *hver* uge. Alle disse penge og andre former for valgflæsk er nu forduftet. Tilbage står de barske realiteter. Briterne har på dette punkt bøjet kraftigt af. Hvis ikke briterne vil forpligte sig til at betale skilsmisseregningen til EU, vil de heller ikke kunne komme videre til fase to i Brexit-forhandlingerne om de for dem så vitale handelsaftaler.

#### EU-domstolen fortsætter i Storbritannien

En anden af de røde linjer var, at Theresa May ville stoppe EU-Domstolens jurisdiktion på britisk grund og samtidig bringe al lovgivning tilbage til nationalstaten. Eller som hun sagde i sin Lancaster tale, "vil vi ikke rigtig have forladt Den Europæiske Union, hvis ikke vi har kontrol over vore egne love." Virkeligheden er dog mere broget.

Regeringen har allerede besluttet, at UK i forbindelse med Brexit skal kopiere tusindvis af EU-love fra de sidste 45 år og gøre dem til britisk lov. Denne *Great Repeal Bill* vil på papiret gøre det lettere at trække sig ud af EU, men det betyder formodentlig også, at EU-Domstolens afgørelser i mange årtier frem får en virkning i det britiske retsvæsen. Regeringen forbeholder sig retten til at ændre de EU-implementerede love efter udtrædelsen, men den erkender samtidig at EU-Domstolens afgørelser, der er blevet en del af den britiske retspraksis i de seneste årtier, og som britiske domstole har fortolket på ryggen af, stadig vil have en virkning. Og det er ikke den eneste måde, hvorpå EU-retten vil virke i Storbritannien efter Brexit.

#### Borgernes rettigheder er sikret

Den nye rammeaftale vil betyde, at alle de omkring tre millioner EU-borgere, der bor i Storbritannien frem til udtrædelsen også efterfølgende er garanteret deres EU-rettigheder. De vil fortsat kunne modtage velfærdsydelse, uddannelse, sundhedsydelse og blive behandlet på lige fod med briter på arbejdsmarkedet.

Og de og deres familier vil bevare deres EU-borgerrettigheder som før på samme måde som de briter, der indtil udtrædelsesdatoen bor i de øvrige 27 EU-lande. Det samme gælder grænsearbejdere, der i dag arbejder på tværs af EU/UK-grænsen. Rammeaftalen er med til at skabe ro og mere sikkerhed for EU-borgerne i Storbritannien, som har været udsat for enorm usikkerhed mht. deres retsgrundlag efter Brexit. Skiftende udmeldinger fra ministre har undervejs skabt forvirring, og i august kom det britiske indenrigsministerium ved en fejl til at sende breve ud til 100 EU-borgere, der fik besked på at forlade landet med øjeblikkelig varsel eller risikere deportation. Theresa May måtte senere undskylde denne fejl, og indenrigsministeriet beklagede, men skaden var sket.

Den nye rammeaftale mejsler EU-borgernes rettigheder i sten, og samtidig har den britiske regering forpligtet sig til at acceptere, at EU-borgere i to år efter udtrædelsen – dvs. frem til 29. marts 2021 – kan søge om ophold i Storbritannien og opnå lignende rettigheder. Det er dog uklart, hvordan immigrationsreglerne bliver for andre EU-borgere, der efter 2021 måtte overveje at flytte til Storbritannien. Rammeaftalen skaber dog faste garantier for de EU-borgere, der allerede opholder sig i UK.

Den britiske regering har også forpligtet sig til at ekspedere deres ansøgninger om opholds- og arbejdstilladelser ud fra det EU-retlige grundlag og lover, det vil ske på en hurtig og effektiv måde. Fra næste efterår vil de britiske myndigheder åbne en online-applikation, hvor EU-borgere, der har boet mere end fem år i Storbritannien, kan søge om permanent opholdstilladelse i Storbritannien – såkaldt *settled status* – og få en afgørelse på kun to uger. Omvendt vil både EU-borgere i Storbritannien og britiske borgere i EU-landene miste deres rettigheder, hvis de efter Brexit i mere end fem år forlader det land, de har boet i.

Det er værd at bemærke, at selv om Theresa May og Brexit-tilhængerne tidligere har trukket en streg i sandet ift. EU-Domstolen, har den britiske regering nu accepteret, at EU-Domstolen har forrang i Storbritannien frem til 2027, når det gælder fortolkningen af EU-borgerrettighederne. Sagt med andre ord er Mays røde linje ift. domstolen efterhånden så udvandet, at den helt fortoner sig.

For EU-borgerne i Storbritannien er rammeaftalen ekstremt vigtig. De vil også fremover blive behandlet med de fulde rettigheder, som EU-borgerskabet giver. Denne del af aftalen kan muligvis bidrage til at stoppe den stigende udvandring fra Storbritannien som følge af, at EU-borgere frygter for deres fremtidige retsgarantier. I det første år efter Brexit-folkeafstemningen har ONS (briternes svar på Danmarks Statistik) registreret et statistisk signifikant fald i nettomigra-

tionen til Storbritannien fra EU-landene.<sup>2</sup> Nettomigrationen – indvandring minus udvandring – er i det første år efter Brexit-folkeafstemningen faldet med en fjerdedel til 246.000 på et år, og ligger nu på det laveste niveau i tre år.<sup>3</sup> Det er især borgere fra de øst- og centraleuropæiske EU-lande, som er begyndt at forlade Storbritannien. Man kan sige, at effekterne af Brexit allerede har indfundet sig, før Storbritannien formelt set er trådt ud af fællesskabet.

### Pandoras æske i Nordirland

I forhold til Nordirland er det usikkert, om Theresa May kan bevare sin røde linje om at holde sammen på den britiske union. I rammeaftalen med EU har Storbritannien forpligtet sig til ikke at lave en hård grænse mellem Nordirland og Irland, og Storbritannien vil garantere fortsat nord/syd-samarbejde mellem Nordirland og Irland, der ”i vid udstrækning hviler på en fælles EU retlig og politisk ramme”. Hvordan man i praksis forestiller sig, at man på den ene side undlader at lave grænsekontrol mellem Irland og Nordirland og bevarer det indre marked på den irske ø, samtidig med at Storbritannien træder ud af det indre marked og genvinder kontrollen med sine egne grænser og love, er uvist. Det virker som umulig ligning.

Ifølge aftaleteksten forpligter briterne sig til, at der ikke opstår reguleringsmæssige barrierer mellem Nordirland og Storbritannien. Men hvordan kan Storbritannien træde ud af EU og det indre marked og påberåbe sig national suverænitæt, samtidig med at en del af Storbritannien (Nordirland) fortsætter under EU-retten og bliver i det indre marked, mens de nordiske virksomheder fortsat skal have ubegrænset adgang til det britiske marked? Det hænger ikke sammen.

### Norge plus som tilbagefaldsmulighed

I sidste ende er det freden og respekten for Langfredags-fredsftalen fra 1998, der er på spil. Den er så vigtig, at den britiske regering i rammeaftalen med EU27 ligefrem har accepteret, at hvis ikke man kan finde en samlet løsning for skilsmissem, vil Storbritannien bevare tilknytningen til det indre marked og EU's toldunion. Det nordiske trilemma<sup>4</sup> er så fundamentalt, at man i rammeaftalen

---

<sup>2</sup> The Independent, ”Net migration falls to 246,000 in lead-up to Brexit as thousands of EU citizens leave”, 24. august 2017.

<sup>3</sup> Office for National Statistics (ONS), Migration Statistics Quarterly Report, august 2017.  
<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/migrationstatisticsquarterlyreport/august2017>.

<sup>4</sup> Niels Pultz, Tænketanken Europa, Mays Brexit trilemma, 7. december 2017  
<http://thinkeuropa.dk/politik/mays-brex-it-trilemma>.



har indlagt en *default*-mulighed, som man falder tilbage på i tilfælde af, at der ikke kan opnås enighed om noget. Det er meget bemærkelsesværdigt.

Hvor Theresa May tidligere har sagt, at "ingen aftale er bedre end en dårlig aftale", har hun med rammeaftalen nærmest forpligtet briterne at blive i det indre marked og EU's toldunion, hvis ikke der indgås en skilsmisseaftale. En Norge plus-aftale ser ud til at være en mulig tilbagefaldsposition for briterne, hvis alt andet fejler.

Som det fremgår af aftaledokumentet: "In the absence of agreed solutions, the United Kingdom will maintain full alignment with those rules of the Internal Market and the Customs Union, which, now or in the future, support North-South cooperation, the all-island economy and the protection of the 1998 Agreement." Og videre, at "United Kingdom will ensure that no new regulatory barriers develop between Northern Ireland and the rest of the United Kingdom."

Disse formuleringer taler for, at de retlige vilkår, som kommer til at gælde i Nordirland, også kan ende med at blive gældende i resten af Storbritannien. Meget sigende var såvel Skotlands nationalistiske regering, som Wales og Londons borgmester hurtigt ude med krav om, at de vil have samme vilkår som Nordirland. De vil også gerne bevare tilknytningen til EU's indre marked. Enten ender det nordiske spørgsmål med få det hele til at falde på gulvet, eller også bliver det de hårde *brexiteers* Waterloo, der binder Storbritannien til det indre marked og toldunionen.

Briterne står over for et fundamentalt valg. Hvis det er magtpåliggende for Theresa Mays regering at bevare enheden i dronningeriget, og hun samtidig skal undgå et irsk veto i forhold til Nordirland, og samtidig garantere fredsaftalen fra 1998, så taler meget for, at det kan ende med at ske på det indre markeds og toldunionens præmisser. Men det vil så igen stride med Theresa Mays løfte om, at Storbritannien under alle omstændigheder vil forlade det indre marked. Et stort flertal på omkring 2/3 af den britiske befolkning ønsker at blive i det indre marked, så der kan skabes folkelig opbakning til det synspunkt. Også Labour presser på for sådan model, hvor briterne bliver i det indre marked og toldunionen. Men fortalere for et hårdt Brexit vil næppe acceptere den model.

### **Theresa Mays lederskab er udfordret**

I de seneste dage har der udspillet sig et større politisk drama både før og efter indgåelsen af rammeaftalen. Det første indtryk har været, at rammeaftalen er en stor personlig sejr for den britiske premierminister, efter at hun på de indre og ydre linjer har skullet navigere under et intenst politisk pres fra de hårde Brexit-



tilhængere i det konservative parti anført af bl.a. udenrigsminister Boris Johnson. Så sent som mandag i sidste uge, hvor man troede, at en rammeaftale for første forhandlingsfase var faldet på plads, blev May for åben skærm underkendt af det nordirske unionsparti, DUP. Det udstillede hendes svaghed som leder. I de følgende dage fik hun samling på tropperne og overtalt DUP til at acceptere den endelige aftale. Såvel den EU-kritiske udenrigsminister Boris Johnson og flere af de pro-europæiske konservative *back-bench*'ere gik åbent ud og hilste rammeaftalen velkommen. Det så ud til, der var kommet ro på bagsmækken.

Johnson-fløjen udtrykte tilfredshed med, at Storbritannien nu kunne komme i gang med fase to i forhandlingerne, så de fremtidige handelsaftaler kunne blive drøftet. Og samtidig følte de sig beroliget af de gentagne forsikringer fra Mays side om, at "intet er aftalt før alt er på plads". Men Theresa May har ikke fået lang tid til at sole sig i sin forhandlingsmæssige succes. I de seneste dage er hun reelt blevet underløbet fra flere sider.

Miljøminister, Michael Gove, der i sin tid stod i spidsen for Leave-kampagnen, skrev i avisen Daily Telegraph, at "hvis det britiske folk ikke bryder sig om den aftale, vi har forhandlet om med EU, vil det være muligt for en fremtidig regering at vælge en anden vej."<sup>5</sup> Klummen, der stod at læse i avisen selvsamme aften, hvor nyheden om rammeaftalen var blevet offentliggjort i Bruxelles, var den første underminering af Theresa Mays autoritet i forhold til EU27. Hvis en fremtidig britisk regering bare kan underløbe de økonomiske, juridiske og politiske forpligtelser i rammeaftalen med EU27, hvordan kan EU så overhovedet indgå en aftale med den britiske regering og have tiltro til, at den vil stå ved den?

Gove er en dreven politiker, der formodentlig stadig har ambitioner om at blive premierminister, og med udmeldingen ramte han Theresa May på et blødt sted. Men hun havde selv åbnet denne flanke inden. Dels ved at skrue forventningerne højt op med de røde linjer i sine Lancaster og Firenze-taler, som hun siden ikke har kunnet indfri. Men også i de taktiske manøvrer på de indre linjer.

Onsdag den 6. december gik finansminister Philip Hammond således ud og sagde om den aftalte skilsmiseregning, at han betragter det som "umuligt at forestille, at vi som nation vil løbe fra en forpligtelse, vi har accepteret som en forpligtelse. (...) Det er ikke den form for land, vi er, og ærlig talt vil det ikke gøre os til en troværdig partner i fremtidige internationale aftaler."<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Michael Gove: "The British people will be in control if they dislike the Brexit deal", klumme i Daily Telegraph, 8. December 2017.

<sup>6</sup> The Independent, "Theresa May slaps down Philip Hammond over payment of £45 bn divorce bill in fresh cabinet split", 6. december 2017.

Men disse ord fik straks Theresa May til sende sin talskvinde ud og underkende Hammonds position med ordene om, at "intet er aftalt før alt er aftalt og det gælder også den finansielle afregning." Udmeldingen fra Downing Street nr. 10 var helt klart møntet på at berolige de hårde *brexiteers* i regeringen og at holde sammen på det skrøbelige kompromis i regeringen. Kun to dage senere kom takken fra Gove med det sylespidse indlæg i Daily Telegraph.

Søndag brød uroen så for alvor løs, da den britiske chefforhandler, David Davis, i et tv-interview skabte tvivl om, hvorvidt Storbritannien vil leve op til sine forpligtelser i rammeaftalen med EU. Davis antydede, at rammeaftalen kun er en hensigtserklæring, og at den ikke er juridisk bindende for briterne. Det har vakt furore på den anden side af den engelske kanal. EU's chefforhandler, Michel Barnier, sagde, at "vi ikke vil acceptere nogen form for backtracking af UK i forhold til deres forpligtelser."

Også fra Europa-Parlamentet kom der skarp kritik, bl.a. fra lederen af den konservative og kristendemokratiske gruppe, tyskeren Manfred Weber: "Ved at nedgradere denne aftale til en hensigtserklæring risikerer den britiske regering at sætte vores tillid over styr. EU27 og UK må gøre det klart torsdag, at denne aftale er bindende for begge sider." I Bruxelles vil man sikre sig, at der ikke er en musefældeklauseul, hvor Storbritannien kan forhandle uden forpligtelser i anden fase og derefter løbe fra regningen i den sidste ende.

Selv om EU-forhandlerne forsøger at køre processen professionelt og forretningsorienteret, så er den store ubekendte faktor i ligningen, om Theresa May kan tøjle de mange fløjkampe i sit bagland.

### **Er Storbritannien en troværdig partner?**

I sin Lancaster tale sagde Theresa May, at "vi vil fortsætte med at være troværdige partnere for EU". Det kræver dog, at hun og den britiske regering viser det i både ord og dog handling. Hvis ikke hun er i stand til at bære den indgåede rammeaftale igennem over for sit bagland, så den også bliver bindende, vil det ikke bare true mulighederne for at få en endelig skilsmisseaftale med EU27. Det vil også mere fundamental rejse tvivl ved Storbritannien som en troværdig alliance- og forhandlingspartner på den internationale scene.

Som juristen David Allen Green skrev forleden i Financial Times: "Britiske ministre synes ikke at have indset, at der er et vigtigt internationalt publikum, der følger deres ord og handlinger. Tabet af troværdighed som en seriøs forhandlingspart vil have mere langsigtede konsekvenser for UK's mål om at få post-Brexit handelsaftaler."

Den 20. december præsenterer Europa-Kommissionen et forslag til EU-mandatet for den næste fase af Brexit forhandlingerne, som siden skal godkendes af Ministerrådet i slutningen af januar. Her vil man gøre det tydeligt, at man først går i gang med anden fase, når forpligtelserne i den indgåede rammeaftale er fuldt ud respekteret af parterne. Og man har samtidig indskrevet formuleringer, der lægger op til, at Storbritannien også skal respektere hele EU's retlige *acquis* og den regning, der skal betales. Gør briterne det, vil EU i februar kunne indlede forhandlinger om, hvor lang en transitionsaftale skal være, og – efter Det Europæiske Rådsmøde i marts – sætte fart på forhandlingerne om en fremtidig handelsaftale.

Tiden er ekstremt knap. David Davis hævdede søndag, at Storbritannien umiddelbart efter udtrædelsen den 29. marts 2019 kan underskrive en ny samlet handelsaftale "et minut eller et sekund, efter vi har forladt" EU. Men Michel Barnier har efterfølgende klargjort, at det er fuldkommen urealistisk, og man kan allerhøjest formulere en politisk erklæring om den fremtidige handelsaftale i efteråret 2018. Man bliver derfor nødt til at lave en overgangsftale, der sikrer mere tid til at forhandle alle detaljerne på plads i en fremtidig handelsaftale. 10 måneder er ikke nok, heller ikke selv om man sikkert ender med at kopiere formuleringer fra andre handelsaftaler, som EU har indgået fra Canada til Japan. I sidste ende ligger djævlens dog gemt i detaljen, og handelsaftaler tager lang tid at forhandle.

Meget taler derfor for, at man vil lave en transitionsaftale for Storbritannien, der løber indtil udgangen af den nuværende EU-budgetperiode – dvs. til udgangen af 2020. Det vil give ekstra 21 måneder at forhandle en samlet handelsaftale på plads. I denne overgangsperiode har Storbritannien ikke længere indflydelse på EU's beslutninger, de vil skulle have forladt alle EU-institutioner og EU-agenturer, og de skal samtidig acceptere det fulde EU-*acquis* uden undtagelser. Hvis transitionsaftalen løber ind i 2021 og videre frem, bliver det endnu mere kompliceret, for så skal man også til at forhandle om nye penge til EU's budget, da man i 2021 går i gang med den næste EU-budgetperiode. Derfor vil man næppe gøre overgangsperioden længere end til udgangen af 2020.

En sådan midlertidig overgangsftale kan være med til at berolige de finansielle selskaber og andre virksomheder, der er begyndt at planlægge udflytning af arbejdspladser til kontinentet. Den mindsker risikoen for, at briterne *crasher* ud af EU uden at få en exit-aftale senest den 29. marts 2019, og det giver ekstra tid for virksomhederne til at planlægge, hvordan de skal disponere i det fremtidige handelslandskab mellem EU's indre marked og Storbritannien.

Der er dog stadig meget store usikkerheder, og der er mange sten, der skal ryddes af vejen i 2018. Hvis Storbritannien vil vælge en Norge plus-model med fuld accept af det indre marked og de fire bevægeligheder, samt med accept af EU's toldunion, vil der være en solid model at bygge på, som også kan være kompatibel med betingelserne for en løsning af det nordiske trilemma. Alternativt må man kigge på en schweizisk model eller måske snarere den canadiske handelsaftale. David Davis har selv talt om, at en Canada plus-plus-aftale, men det er tvivlsomt, at EU vil acceptere, at Storbritannien også får en generøs handelsaftale for serviceområdet. Det store problem er bare, at ingen rigtig ved, hvad det er for en model, som den britiske regering ønsker. Indtil nu har man kun talt om overordnede principper.

### **På bar bund**

David Davis har i Underhuset sagt, at den britiske regering ikke har lavet nogen *impact assessments* med økonomiske konsekvensvurderinger inden for de forskellige områder, så regeringen virker stadig meget uforberedt på, hvad der kan komme. Finansminister Philip Hammond har også afsløret, at regeringen endnu ikke har haft en grundig drøftelse af, hvad det er for en model, som Storbritannien bør vælge i den sidste ende. Theresa May har angiveligt sagt til sine ministre, at de ikke må diskutere endnu, hvad der skal være den endelige model for Brexit. Det afslørede Hammond forleden. Men så længe den britiske regering ikke kan blive enig med sig selv om, præcis hvilken aftale Storbritannien stræber efter for de fremtidige handelsrelationer, bliver det meget svært for EU at imødekomme de konkrete ønsker, som briterne måtte have til denne aftale. Det er ikke hjælpsomt for forhandlingerne.

Forleden advarede en rapport fra House of Lords imod, at det vil være dybt skadeligt for Storbritannien, hvis man ikke får en ordentlig skilsmisseaftale med EU.<sup>7</sup> Hvis briterne bare forlader forhandlingerne tomhændet og forsøger at indgå WTO-handelsaftaler, vil det ifølge rapporten, der bygger på mere end 50 ekspertinterviews, få "katastrofale konsekvenser". Fødevarepriserne kan stige med op mod 20 pct., britiske eksportvarer kan blive ramt af i gennemsnit 4 procents ekstra told, antallet af tolddeklarationer i Dovers havn og ved den engelske kanal kan blive femdoblet til over 255 millioner om året, og der er risiko for enorme køer ved grænseovergangene på grund af manglende kapacitet og ledigt personale. Samtidig vil vital infrastruktur, herunder flytrafikken, blive udfordret, fordi Storbritannien falder ud af EU's eksisterende luftfartsaftaler og britiske flyselskaber risikerer at miste deres licens. Og mister briterne deres

---

<sup>7</sup> House of Lords, Deal or no deal inquiry, Report, 7. December 2017, <http://www.parliament.uk/brexit-deal-no-deal>.

finansielle pas til EU's indre marked uden udsigt til at få et vidtgående servicekapitel med i nye handelsaftaler, så kan Londons finanscentrum måske miste 75.000 job.

"En no-deal vil bringe UK-EU samarbejdet til øjeblikkeligt ophør for områder, der har vital national interesse, såsom anti-terrorkampen, politisamarbejde, retligt samarbejde, sikkerhed, atomar sikkerhed, dataudveksling og luftfart," advarer House of Lords i rapporten.