

NOTAT

28. januar 2016

PÅ RANDEN AF BREXIT: PERSPEKTIVER PÅ DEN BRITISKE GENFORHANDLING

Kontakt:

Senioranalytiker, ph.d., Maja Kluger Rasmussen

+45 30 59 55 87

mkj@thinkeuropa.dk

RESUME 2015 vil formentlig blive husket som året, hvor ordene 'EU' og 'krise' var uløseligt forbundne. 2016 kan dog vise sig at blive et endnu mere udfordrende år for EU. Presset på EU's ydre grænser fortsætter, og hverken uroen i eurozonen eller flygtningekrisen ser ud til at forsvinde. Oven i det kommer, at EU for første gang i sin historie risikerer, at et medlemsland forlader EU-klubben. Det drejer sig naturligvis om Storbritanniens afstemning om, hvorvidt landet skal blive i eller træde ud af EU. Og intet er mejslet i sten. Folkeafstemninger er notorisk svære at forudsige, og den britiske befolkning hører til blandt de mest euroskeptiske i EU. Meningsmålinger viser et tæt løb mellem dem, der ønsker at blive i EU, og dem, der ønsker at træde ud.

Et eventuelt britisk exit fra EU (Brexit) vil sende et signal til de antieuropæiske populistere, der har vundet frem over hele EU, at fragmenteringen og i værste fald opløsningen af EU er en reel politisk mulighed. Et Brexit vil give Beppe Grillo i Italien, Marine Le Pen i Frankrig, Geert Wilders i Holland og alle de andre populistiske kræfter vind i sejlene. Trods deres forskelligheder er de forenet i deres modstand mod EU-samarbejdet. Brexit vil uden tvivl være et hårdt slag i ansigtet på de proeuropæiske kræfter.

I denne artikel ser jeg nærmere på den britiske genforhandling om Storbritanniens EU-medlemskab. Artiklen er delt op i to overordnede dele: den britiske euroskepsis og de britiske forhandlingskrav og muligheden for at få dem indfriet.

Denne analyse er skrevet til Det Udenrigspolitiske Selskab og udkommer i det kommende nummer af Udenrigs, som handler om EU's mange kriser.

Den britiske EU-skepsis bunder primært i spørgsmålet om suverænitæt, hvor briterne oplever EU som et økonomisk succesfuldt samarbejde, men samtidig føler, at dele af EU's overnationale samarbejde udfordrer den nationale selvbestemmelse. Ligesom den danske EU-skepsis er den britiske EU-skepsis i høj grad suverænitætsbaseret, fordi briterne er kritiske over for flertalsbeslutninger i EU, hvor britiske ministre kan blive stemt ned, og det nationale parlament bliver sat uden for indflydelse. I modsætning til andre EU-lande har Storbritannien en lang og rodfæstet EU-skeptisk historie. Følelsen af at være anderledes er bedst opsummeret af Winston Churchills indvending mod, at Storbritannien bliver slået sammen i et føderal europæisk system, og hans påstand om, at Storbritannien er i Europa, men ikke en del af det.

Britiske betænkeligheder ved EU-integrationen rammer lige i hjertet på kerneprincipperne bag EU-samarbejdet og berører den fri bevægelighed af personer, EU-rettens forrang over national ret og traktatforpligtelsen om processen hen imod en stadig snævrere union. Det betyder, at en afstemning om britisk EU-medlemskab ikke kun handler om at gøre op med, om de britiske vælgere kan acceptere, hvad EU har udviklet sig til. Det handler også om at vurdere, om EU er foreneligt med britiske interesser og identitet.

Der har længe været røre i det britiske konservative parti, når det gælder opbakningen til EU. Partiet er splittet mellem et virksomhedsvenligt flertal, der gerne vil blive i EU, og et populistisk mindretal, der ønsker at forlade EU. EU-skepsissen hos de konservative er styrket i kølvandet på EU's økonomiske krise og fremgangen hos det stærkt nationalistiske UK Independence Party (UKIP) til valget til Europa-Parlamentet i 2014 og en række britiske lokalvalg.

To konservative parlamentsmedlemmer skiftede i 2014 over til UKIP og sikrede dermed partiet sine første pladser i det britiske underhus ved suppleringsvalg.

UKIPs største sejr er, at det har formået at sammensmelte EU-politik med immigrationspolitik og dermed gjort hård euroskepsis til populærpolitik. Presset fra UKIP har fået Cameron til at skrue EU- og immigrationsbissen på og love en afstemning om britisk medlemskab af EU, måske i håb om at skabe ro i mere kritiske konservative kredse. Camerons Bloomberg-tale den 23. januar 2013 var et afgørende vendepunkt hos de konservative. Her lovede Cameron at genforhandle briternes medlemsbetingelser og sende aftalen til folkeafstemning.

Det konservative partis EU-skepsis omfatter en række forskellige ideologiske strømninger, der spænder fra populistisk stærkt kritiske over for immigration til Storbritannien til neokonservative, nyliberalister og 'globalister', der mener, at Storbritannien er tynget af EU's overregulering og går glip af stigende globale muligheder, såsom muligheden for selv at kunne indgå handelsaftaler med lande

uden for EU. Det eneste, der binder dem sammen, er ønsket om en væsentlig ændring af forholdet mellem Storbritannien og EU og en afstemning om medlemskabet.

Splittelse hos de Konservative

EU er det emne, der splitter de konservative mest. Et vendepunkt, nogle vil sige et vulkanudbrud, hos de konservative var oktober 2011, hvor Cameron oplevede det største oprør inden for Det Konservative Parti nogensinde, hvor EU-skepsissen for alvor kom op til overfladen. Her trodsede 81 menige konservative parlamentsmedlemmer Cameron og stemte for et forslag fra et medlem om at afholde en afstemning om Storbritanniens EU-medlemskab.

Selvom forslaget blev afvist med 483 stemmer imod og 111 for, viser størrelsen af oprøret hvor splittede de konservative er over EU-medlemskabet. Mange af rebellerne omfattede nye menige partimedlemmer fra valget i 2010, som man normalt ville forvente ville være loyale over for partiet i håb om fremtidige forfremmelser. Afstemningen viste, at der var et ustoppeligt momentum bag en folkeafstemning om britisk EU-medlemskab, hvis den konservative partiledelse skulle overleve.

Camerons problem er, at mange af hans euroskeptiske partifæller ønsker en uopnåelig "selvmodsigelse". De ønsker, at Storbritannien skal være en del af det indre marked, samtidig med at UK er fri for besværlig EU-lovgivning. På et tidspunkt bliver Cameron nødt til at tvinge dem til at vælge, og dermed vil han uundgåeligt tvinge nogle af dem over i den antieuropæiske lejr.

Den største fare, han står overfor, er fra dem, der vil fortsætte med at argumentere for, at de både kan få i pose og i sæk. Nogle konservative vil fortsætte med at argumentere for, at det ikke er til fordel for UK at træde ud af EU, men de tror ikke, at betingelserne i Camerons genforhandlingspakke er gode nok. De vil hævde, at et nej ikke er en afstemning om at blive i eller forlade EU, men en afstemning om bedre vilkår, hvor euroskeptikerne på et senere tidspunkt vil forsøge at få en bedre genforhandling for Storbritannien. Hvis den karismatiske London-borgmester Boris Johnson tilbyder at sætte sig selv i spidsen for en sådan gruppe, får Cameron for alvor en hovedpine.

Ikke første EU-afstemning

Det er ikke første gang, at de britiske vælgere skal til stemmeurnerne om Storbritanniens EU-medlemskab. I 1975 stemte de om at fortsætte deres medlemskab af det dengang Europæiske Fællesskab (EF), efter at den tidligere Labour-premierminister Harold Wilson havde sikret sig en genforhandling af vilkårene. Labour var dengang internt splittet og ønskede en genforhandling af medlemsbetingelserne. Der blev givet en række indrømmelser fra de øvrige

medlemslande, og ved folkeafstemningen den 5. juni 1975 stemte et flertal for, at UK skulle forblive medlem. Den kommende afstemning – som formentlig allerede afholdes i sommeren 2016 – adskiller sig markant fra afstemningen i 1975.

For det første foretog Wilson en hurtig og primær kosmetisk genforhandling med de dengang otte EF-lande uden en traktatændring og sendte aftalen til afstemning blot ni måneder senere. Men Cameron planlægger en mere grundlæggende genforhandling, der kan kræve traktatændringer.

For det andet var der i 1975 kun én avis – *Morning Star* – der anbefalede et nej til det europæiske samarbejde. I dag vil en lang række indflydelsesrige aviser formentlig anbefale et nej, såsom *Daily Mail*, *Daily Express*, *Daily Telegraph* og *the Sun*.

For det tredje spillede det britiske erhvervsliv en afgørende rolle i 1975-afstemningen med deres opbakning til fortsat EF-medlemskab. Undersøgelser viser, at erhvervslivet i dag går stærkt ind for fortsat EU-medlemskab, men der er to væsentlige forskelle sammenlignet med 1975. Flere hedgefonde er imod fortsat EU-medlemskab og yder betydelig økonomisk støtte til Det Konservative Parti.

Til tider kan man få det indtryk, at det britiske finansielle centrum, The City, er modstandere af britisk EU-medlemskab. Realiteten er dog den, at et flertal af finansielle virksomheder ser adgangen til EU's indre marked som afgørende for The City's fremtidige succes. Flere af virksomhederne i The City er ejet af udenlandske selskaber, primært asiatiske, der vil lide økonomiske tab ved ikke længere at have direkte adgang til det indre marked, hvis Storbritannien ender med også at skulle forlade det europæiske økonomiske samarbejde.

Selvom der er en udbredt mistillid over for den finansielle sektor på grund af en række skandaler såsom Libor (London Interbank Offered Rate)-skandalen i 2012, kan det spille en afgørende rolle hvis netop disse virksomheder melder sig på banen i kampagnen forud for den britiske afstemning. Uafhængighedsafstemningen i Skotland i september 2014 viste netop, at erhvervslivets trussel med at rykke deres baser ud af Skotland spillede en stor rolle for svingvælgerne. Det samme kan gøre sig gældende i den forestående britiske afstemning.

Splittede vælgere

Den nyeste meningsmåling, foretaget af Ipsos-Mori i december 2015, viser, at 53 pct. af de adspurgte ønsker at blive i EU, mens 36 pct. ønsker en udmelding, og 11 pct. er i tvivl. Briternes holdning til deres EU-medlemskab er kendetegnet ved et skarpt socialt skel:

- Jo længere uddannelse man har, jo mere tilbøjelig er man til at stemme for at blive i EU
- Lavindkomstgrupperne og dem med mindre jobsikkerhed er mere tilbøjelige til at stemme for Brexit end højindkomstgrupperne og dem i relativt sikre erhverv.
- Vælgernes holdning reflekterer partiernes positioner. 72 pct. af UKIPs vælgere er imod fortsat EU-medlemskab, mens størstedelen af vælgere fra Labour (62 pct.), liberaldemokraterne (64 pct.) og det skotske uafhængighedsparti (63 pct.) ønsker at blive i EU. De konservatives vælgere er splittede med 45 pct. for og 55 pct. imod EU-medlemskabet (YouGov (2015) "Analysis: the big dividing lines on the EU are age, education and newspaper readership").
- Holdningen til indvandring er den stærkeste indikator for, om man ønsker at blive eller forlade EU. Dem, der er kritiske over for immigration – og som samtidig mener, at migration påvirker britisk økonomi, velfærdssystemer og kultur negativt – er typisk tilbøjelige til at ønske Brexit.

YouGov-undersøgelser viser, at begrænsning af immigrationen til Storbritannien fra andre EU-lande og restriktioner af immigranternes adgang til sociale ydelser er absolutte kardinalpunkter for de britiske svingstemmere. Det springende punkt for udfaldet af en eventuel afstemning om britisk EU-medlemskab er, hvad svingvælgere stemmer, og ikke mindst hvem der møder op til stemmeurnerne.

Siden begyndelsen af 1970'erne har der været over 50 folkeafstemninger i EU om forskellige aspekter af den europæiske integration. Forskning viser, at særligt fire faktorer spiller en afgørende rolle for folkeafstemningsudfald:

- Kampagnen forud for afstemningen: Tidlige meningsmålinger er ofte en ringe indikator for stemmeudfaldet. EU-holdninger er mere omskiftelige end stemmeintentioner til nationale parlamentsvalg. Mange vælgere er i tvivl og bliver hjemme i sofaen på afstemningsdagen. Den største udfordring for de britiske partier bliver derfor at få folk til stemmeurnerne. EU-skeptikere er ofte mere tilbøjelige til at stemme end pro-europæerne. En mat kampagne med en ringe valgdeltagelse på afstemningsdagen vil komme de hårde EU-skeptikere til gode.
- Partisignaler: Vælgere søger ofte vejledning hos det parti, de føler sig tættest på. Når partier er internt splittet, såsom de britiske konservative, bliver det sværere for partierne at sende signaler til deres vælgere, og stemmeudfaldet bliver mere usikkert.
- Status quo: Vælgere er ikke risikovillige og stemmer ofte for at bevare status quo, hvis alternativet er et radikalt brud med status quo.

- Afstemninger handler ikke kun om det, der stemmes om: Problemet med folkeafstemninger er, at man kan stille ét spørgsmål, men vælgerne svarer på et andet spørgsmål. EU-afstemninger bliver ofte brugt som en kæp til at tæve den siddende regering med, eller kommer til at handle om, hvad vælgerne mener om emnet generelt, i stedet for at forholde sig specifikt til det, der stemmes om.

Der er ingen tvivl om, at udfaldet af den britiske afstemning er yderst usikkert, og at risikoen for et Brexit er reel. I den sidste del af artiklen ser jeg nærmere på Camerons reformkrav, hvad der skal til for at imødekomme dem, og reaktionerne fra de andre 27 EU-lande.

Britiske forhandlingskrav

Cameron er i offentligheden vag omkring, hvilke konkrete reformer han ønsker. Det har været til stor frustration for de øvrige EU-lande og ikke mindst det britiske parlament, der føler sig dårligt informeret. Overordnet taler den konservative regering om fire "reformkurve" dvs. reformområder: retfærdighed, suverænitet, immigration og konkurrencedygtighed.

Retfærdighed handler om, at Storbritannien ønsker en sund og rask eurozone, men eurolandene må ikke diskriminere ikke-eurolandene. Eurolandene har et indbygget kvalificeret flertal (dvs. 55 pct. af medlemslandene, der repræsenterer 65 pct. af EU's befolkning) og landene uden for euroen har ikke nok stemmer til at udgøre et blokerende mindretal. UK har længe været bekymret for, at landene uden for euroen kan blive kørt over af eurolandene.

Indtil juli 2015 blev denne frygt set som hypotetisk, men UK's frygt materialiserede sig i sommer, da den europæiske finansielle stabiliseringsmekanisme (EFSM) blev brugt til at holde Grækenlands økonomi oven vande ved at yde dem et overgangslån. Landene uden for euroen var ikke til stede da denne beslutning blev truffet, på trods af at UK er den anden største garantistiller til EFSM. Da Storbritannien udtrykte sin utilfredshed til Kommissionen, fik briterne det svar, at eurolandene havde et kvalificeret flertal, og derfor ikke behøvede overbevise Storbritannien. Det var næppe noget, der var populært hos den britiske regering, og som følge heraf gjorde Cameron "retfærdighed" til et af sine kernekrav. Tre mulige løsninger bliver i øjeblikket diskuteret i konservative rækker:

- Indskrive i traktaten at EU er en union med flere valutaer.
- Give lande uden for euroen mulighed for at forsinke og blokere nye EU-regler, der måtte underminere det indre markedes integritet gennem fx en Ioannina-bis mekanisme.
- Indføre nye satser for det blokerende mindretal, så ikke-eurolandene kan blokere beslutninger.

Disse forslag vil næppe finde opbakning hos eurolandene. Mere sandsynligt er det derimod, at ikke-eurolandene får observatørstatus i eurolande-fora, og at alle lande får en sikkerhedsventil, hvor sager kan flyttes fra Ministerrådet til Det Europæiske Råd, når der er vitale nationale interesser på spil for et eller flere medlemslande.

Suverænitedagsordenen har to ben. Det første ben handler om at undtage Storbritannien fra processen hen mod en stadig snævrere union. I Rådskonklusionerne fra juli 2014 fik Cameron dog allerede en håndsrækning da det blev indført, at processen hen mod en stadig tættere union giver mulighed for flere forskellige integrationsniveauer for forskellige lande. Det er forholdsvist ukontroversielt at få dette indskrevet i en britisk protokol, når traktaterne åbnes næste gang, à la modellen for den danske Edinburgh-aftale. Undtagelsen fra "processen hen mod en stadig snævrere union" har stor symbolværdi for Storbritannien, da briterne tolker det som processen hen mod en politisk union og ikke en hyldest af nærhedsprincippet, som sætningen også handler om, hvis man læser den færdig, "...hvor beslutningerne træffes så tæt på borgeren som muligt".

Det andet ben handler om at give nationale parlamenter mere tyngde i EU's beslutningsproces, ved at supplere nationale parlamenters gule og orange kort med et rødt kort, hvor nationale parlamenter har mulighed for at blokere forslag fra Kommissionen. Der er dog lille appetit fra nationale parlamenter til at spille en stopklodsrolle. De fleste nationale parlamenter vil hellere spille en konstruktiv og proaktiv rolle, hvor de har mulighed for at spille deres holdning tidligt ind i processen ved at kommentere på Kommissionens lovforslag.

Muligheden for at indføre et decideret rødt kort, hvor protokollen for nationale parlamenter skal ændres (lig med traktatændring) er meget lille. Det er mere realistisk, at Cameron får lovning om, at det gule og det orange kort i højere grad respekteres fremover.

Immigration handler om at lave restriktioner på ikke-britiske EU borgeres adgang til britiske velfærdsydelser. Det gælder muligheden for at kunne sende børnepenge ud af Storbritannien og ønsket om at indføre en fireårig karenperiode før EU borgere kan få adgang til visse sociale ydelser (skattefradrag og boligstøtte). EU-traktaten forbyder diskrimination mod arbejdstager, når det gælder beskæftigelse, aflønning og arbejdsvilkår, men ikke når det gælder sociale- og skattemæssige fordele.

EU kan imødekomme de to britiske krav gennem sekundærlovgivning (492/2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed og 883/2004 om koordinering af sociale sikringssystemer). Det er dog yderst usikkert om en række af de nyere

medlemslande (særligt Polen) og Europa-Parlamentet vil gå med til at indføre karensperioder. Spørgsmålet er, hvad Polen skal have igen for at gå med til at indføre optjeningsperioder for skattefradrag. Drejer det sig fx om, at Polen vil have NATO-baser i Polen, eller at den britiske budgetrabat skal afvikles?

Konkurrencedygtighedsdagsordenen er den mindst kontroversielle af alle Camerons krav, da den flugter med den dagsorden Juncker-Kommissionen og det Europæiske Råd fører. Det gælder blandt andet handelsaftalen med USA, bedre implementering af servicedirektivet og digitaliseringen af det indre marked – alle sammen tiltag UK bakker op om. Mere konkret kan man forestille sig, at Storbritannien ønsker lovning om, at Kommissionen fastholder sit momentum og udvikler hvidbøger på områder, hvor UK har en særlig interesse.

Variierende opbakning til Cameron

Opbakningen til UK's reformdagsorden er størst hos de nordeuropæiske lande, herunder Danmark, Sverige og Holland, men ikke når det gælder eventuelle traktatændringer forbundet med retfærdighedsdagsordenen.

De øst- og centraleuropæiske lande forholder sig meget kritisk til UK's immigrationsdagsorden. De sydeuropæiske lande har indtil nu virket forholdsvist indifferente overfor Camerons reformønsker, og har andre mere presserende problemer at forholde sig til. Frankrig og Tyskland ønsker at styrke ØMU'en og ønsker under ingen omstændigheder at give ikke-eurolandene nogen former for blokerende vetoret på det indre marked. Derimod forholder de sig åbent til konkurrence- og suverænitetsdagsordenen, og er ikke afvisende overfor immigrationsdagsordenen, så længe det ikke går imod EU-traktatens mantra om ikke-diskrimination.

Selvom alles øjne er på UK's ønske om at indføre karensperioder for adgangen til visse sociale ydelser, kan den noget oversete "retfærdighedsagenda" vise sig at blive den sureste frugt i Camerons reformkurv.