

## NOTAT

20. april 2015

# STORBRITANNIEN HAR INGEN PLAN FOR BREXIT

### Kontakt:

**Senioranalytiker, ph.d., Maja Kluger Rasmussen**

**+45 30 59 55 87**

**mkr@thinkeuropa.dk**

*RESUME Den 7. maj er der parlamentsvalg i Storbritannien. Det er et valg, der kan få betydning for Storbritanniens fremtidige forhold til EU. Den konservative premierminister David Cameron har nemlig lovet vælgerne at genforhandle briternes forhold til EU og sende aftalen til folkeafstemning inden udgangen af 2017, såfremt hans parti genvinder magten.*

*Mens der ikke er opbakning til en afstemning blandt alle partier, har de store partier fremsat næsten identiske krav til EU-reformer. Kardinalpunktet for både Det Konservative Parti og Labour er en begrænsning af EU-borgeres adgang til sociale ydelser i Storbritannien. Flere af kravene kan imødekommes gennem ændringer af national- og sekundær EU-lovgivning. Men Storbritannien har ikke nogen egentlig plan for, hvordan et Brexit i yderste konsekvens skal håndteres.*

*Selv om alle partier med undtagelse af UKIP ønsker at blive i et reformeret EU, vil et nej til fortsat EU-medlemskab ved en folkeafstemning højst sandsynligt føre til et Brexit. Alle udmeldesscenarier medfører imidlertid et betydeligt tab af politisk indflydelse, da Storbritannien, for at få adgang til EU's indre marked, vil skulle implementere EU-regler, de ikke har været med til at udforme. De økonomiske omkostninger eller gevinster afhænger af Storbritanniens adgang til det indre marked samt omfanget og indholdet af handelsaftaler med lande uden for EU.*

## HOVEDKONKLUSIONER:

- Såfremt de konservative vinder det kommende britiske valg, vil de forsøge at genforhandle vilkårene for Storbritanniens EU-medlemskab og sende aftalen til en afstemning inden udgangen af 2017. Vælgerne vil blive bedt om at tage stilling til, om de ønsker at blive i et reformeret EU eller forlade EU.
- Kardinalpunktet for en genforhandling af det britiske EU-medlemskab er immigration og EU-migranternes adgang til sociale ydelser. Det er klart reflekteret i både britiske meningsmålinger og i de konservatives og Labours reformkrav. De tre største partier har næsten identiske krav til EU-reformer.
- De fleste af kravene kan imødekommes gennem ændring af national lovgivning og sekundær EU-lovgivning.
- Den britiske befolkning og samtlige partier med undtagelse af UKIP bakker fortsat op om medlemskab af EU, men ca. 20 pct. af vælgerne er ifølge meningsmålinger i tvivl om deres opbakning til medlemskabet. Marginalvælgerne kan komme til at afgøre udfaldet af afstemningen.
- De konservative har ingen plan for, hvad der skal ske i tilfælde af et Brexit. Uanset hvilken tilknytningsmodel de vil få til EU, vil det medføre store politiske omkostninger, da Storbritannien vil skulle implementere EU-standards, de ikke selv har været med til at udforme.
- De økonomiske omkostninger afhænger af, i hvilket omfang Storbritannien kan få adgang til EU's indre marked og sikre sig favorable handelsaftaler med lande uden for EU.
- Det er yderst tvivlsomt, om Storbritannien kan sikre sig ligeså fordelagtige handelsaftaler på egen hånd end med verdens største handelsblok, EU, i ryggen.

## Baggrunden for afstemningen

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).<sup>1</sup>

I de valgkredse, hvor kampen mellem Labour og Det Konservative Parti er tæt, kan vælgervandring fra de konservative til UKIP betyde, at Labour vinder kredsen. På grund af det britiske valgsystem vil UKIP næppe få mere end en håndfuld mandater til valget i maj, men de kan trække stemmer fra både Labour og Det Konservative Parti og dermed gøre valgets udfald usikkert. UKIP har haft en række succesfulde lokalvalg og høstede 23 ud af 73 britiske mandater til Europa-Parlamentsvalget i maj 2014. To konservative parlamentsmedlemmer skiftede i 2014 over til UKIP og sikrede dermed partiet sine første pladser i det britiske underhus ved suppleringsvalg. UKIP's 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.

Forud for talen havde Cameron været afvisende over for en afstemning, men presset fra UKIP og sine egne partifæller fik ham til at give efter. I oktober 2011 oplevede Cameron det største oprør inden for Det Konservative Parti nogensinde. 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 stemmere mod og 111 for, viser størrelsen af oprøret, hvor splittede de konservative er over EU-medlemskabet.

Det er ikke første gang, at en britisk premierminister har lovet folkeafstemninger om EU for at aflede opmærksomheden fra kontroversielle EU-emner og interne partistridigheder. Cameron lovede tidligere en afstemning om Lissabontraktaten,

---

<sup>1</sup> Smith, Julie (2012), The European dividing line in party politics, International Affairs, 88(6), november 2012, pp.1277-95.

mens Tony Blair både lovede en afstemning om euroen og forfatningstraktater – afstemninger, der aldrig blev til noget.

De britiske vælgere har tidligere været ved 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 splittede og ønskede en genforhandling af medlemsbetingelserne. Der blev givet en række indrømmelser fra de øvrige medlemslande, og ved folkeafstemningen den 5. juni 1975 stemte 67,2 pct. for, at UK skulle forblive medlem. Wilson foretog 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.

Selvom andre medlemslande diskuterer fordele og ulemper ved forskellige aspekter af EU-samarbejdet, er selve medlemskabet af EU ikke på samme måde til diskussion i andre lande. Britiske betænkeligheder ved EU-integrationen rammer lige ind 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 altid været en snært af britisk overlegenhed og uvillighed til at underkaste sig EU hos britiske politikere. Man siger undertiden, at briterne har en "exceptionalistisk" tilgang til EU, dvs. ser sig selv om et særtilfælde med en særlig rolle i EU-samarbejdet. Winston Churchills velkendte sætning "We are in Europe, but not of it" og den tidligere udenrigsministers William Hagues udtalelse i 2014 "Britain should be in Europe, but not run by Europe"<sup>2</sup> indkapsler den britiske exceptionalistiske tankegang ganske godt. Den britiske 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.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> William Hague, citeret i den britiske avis "Independent", 30. juni 2014.

<sup>3</sup> Love me, love me not... A typology of public euroscepticism, Catharina Sørensen, SEI Working Paper No 101, EPERN Working Paper No 19, 2006  
(<https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=epern-working-paper-19.pdf&site=266>).

## Partiernes krav

Ikke alle partier bakker op om en afstemning om Storbritanniens EU-medlemskab inden udgangen af 2017. Løftet om en afstemning er udelukkende konservativ politik og ikke regeringspolitik, da liberaldemokraterne (LibDem) ikke bakker op om en afstemning. LibDem og Labour ønsker kun en afstemning i tilfælde af ny magtoverdragelse til EU, så som en ny traktat. Deres holdning er i tråd med EU-vedtægten (the European Union Act) vedtaget i det britiske parlament i 2011. UKIP er stærke fortalere for et Brexit, dvs. et britisk exit fra EU, og ønsker en afstemning snarest uden at vente på en genforhandling. De Grønne, der er store EU-tilhængere, er også for en afstemning.

Selvom Labour og LibDem ikke officielt bakker op om en afstemning om britisk EU-medlemskab, med mindre der er tale om ny magtoverdragelse til EU, er deres signaler uklare. I maj 2013 forsøgte de konservative forgæves at fremsætte et regeringslovforslag om en afstemning om britisk EU-medlemskab, men regeringspartiet LibDem ville ikke støtte det. Derfor blev det efterfølgende fremsat som en såkaldt *private member's bill*, dvs. som et forslag fra et menigt parlamentsmedlem, den konservative James Wharton. Det gik glat igennem det britiske underhus med 304 stemmere for og ingen imod, da Labour og LibDem undlod at stemme. Forslaget er på nuværende tidspunkt blokeret i det forholdsvis pro-europæiske britiske overhus, House of Lords. At Labour og LibDem afholdte sig fra at stemme om forslaget indikerer, at de ikke er klare i mælet om, hvorvidt de ønsker en afstemning om britisk EU-medlemskab.

Mens ikke alle britiske partier officielt bakker op om en afstemning af britisk EU-medlemskab efter en genforhandling af vilkårene, har de store partier fremsat næsten identiske krav til EU-reformer. Tabel 1 viser, at både Labour og de konservative er enige om, at reformere det indre marked i en mere liberal retning, lave restriktioner på EU-arbejdsmigranternes adgang til sociale ydelser, give nationale parlamenter et rødt kort (muligheden for at blokere Kommissionens lovforslag) og undtage Storbritannien fra processen hen imod en stadig snævrere union. Der findes endnu ingen officielle krav til en genforhandling fra de britiske konservative, og der er endnu ikke tale om reelle forhandlinger mellem de britiske regeringer og andre regeringsledere.

**Tabel 1. Hvad mener de britiske partier?**

Parti	For EU-medlemskab?	For en afstemning om britisk medlemskab?	Reformforslag
De Konservative	Ja	Ja	(1) Undtag Storbritannien fra princippet om princippet om stadig snævrere union, (2) Stram reglerne for EU-arbejdsmigranternes ret til sociale ydelser, (3) Dereguler det indre marked yderligere, (4) Indfør et rødt kort til nationale parlamenter, (5) Undgå unødvendig indblanding fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, (6) Udvid det "dobbelte flertal" i EBA (European Banking Authority) til hele det indre marked
Labour	Ja	Nej – kun hvis der er overdragelse af suveræniteten til EU	(1) Gennemfør det indre marked, (2) Lav længere overgangsperioder for den fri bevægelighed af personer ved fremtidige EU-optagelser, (3) Stram reglerne for EU-arbejdsmigranternes adgang til sociale ydelser, (4) Giv nationale parlamenter et rødt kort, (5) Undtag Storbritannien fra princippet om stadig snævrere union
Liberaldemokraterne	Ja	Nej – kun hvis der er overdragelse af suveræniteten til EU	Liberaliser det indre marked yderligere, særligt liberalisering af tjenesteydelser
UKIP	Nej	Ja	
De Grønne	Ja	Ja	
Det skotske nationalparti (SNP)	Ja	Nej – kun hvis alle fire nationer i Storbritannien kan nedlægge veto	
Plaid Cymru (Det Walisiske Parti)	Ja	Nej – kun hvis alle fire nationer i Storbritannien kan nedlægge veto	

Kilde: Election Forecast, 2015 ([www.electionforecast.co.uk/](http://www.electionforecast.co.uk/)).

De første krav blev præsenteret i Camerons Bloomberg-tale i januar 2013 – en tale, der paradoksalt nok var ret EU-positiv og fremhævede Camerons ønske om at blive i EU. Reformkravene i talen var vage. Derfor skrev Cameron kort tid efter en artikel i den britiske avis Sunday Telegraph med syv krav til EU-reformer, nemlig: (1) Sæt restriktioner på den frie bevægelighed for kommende nye medlemslande, (2) begræns EU-migranternes adgang til sociale ydelser, (3) giv nationale parlamenter et rødt kort, (4) træk magt tilbage fra EU til medlemslandene, (5) undtag Storbritannien fra princippet om processen hen mod et snævrere EU-samarbejde, (6) dereguler det indre marked og lav hurtigere

frihandelsaftaler, (7) undgå unødvendig indblanding fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.<sup>4</sup>

Det første krav forudsætter ingen traktatændringer, men kan indskrives i fremtidige udvidelsestraktater. Det andet krav kan imødekommes gennem sekundær EU-lovgivning. Tredje, fjerde og femte krav kræver traktatændringer. Sjette krav er allerede en del af EU's dagsorden, og det syvende krav har intet med EU at gøre. Kort tid efter Camerons Bloomberg-tale fremlagde Labours partileder, Ed Miliband, næsten de samme reformkrav i en tale for London Business School.<sup>5</sup>

Det er interessant at notere sig, at mange af de krav, briterne har til en yderligere liberalisering af det indre marked, er medtaget i Juncker-Kommissionens arbejdsprogram for 2015. Det gælder digitalisering af det indre marked, indførelsen af en kapital union og bedre implementering af servicedirektivet. Dertil kommer, at Kommissionens mobilitetspakke, der forventes fremsat i slutningen af 2015, vil se nærmere på, hvordan man kan stramme op på reglerne om EU-migranternes adgang til sociale ydelser inden for rammerne af sekundær EU-lovgivning.

Efter artiklen i Sunday Telegraph har Cameron gradvist bevæget sig væk fra en dagsorden, der handler om at føre magt tilbage til Storbritannien og britiske undtagelser til en dagsorden, der handler om generelle EU-reformer. Grundpræmissen i Camerons Bloomberg-tale var, at han ønskede en mellemstatslig regeringskonference og en traktatmæssig genforhandling af vilkårene for det britiske EU-medlemskab. Camerons krav er siden hen blevet konkretiseret og kogt ned til at handle om immigration.

Den 28. november 2014 holdt han sin anden EU-tale<sup>6</sup>, hvori han fremførte fem konkrete krav til en britisk genforhandling: (1) Udvis EU-jobsøgende, som ikke har fundet arbejde inden for seks måneder, (2) fire års optjeningspligt for adgang til visse sociale ydelser såsom boligstøtte og skattefradrag, (3) forhindr at arbejdere kan få adgang til børnepenge, hvis deres børn bor i et andet EU-land, (4) sæt restriktioner på den frie bevægelighed for kommende nye medlemslan-

---

<sup>4</sup> David Cameron, My seven targets for a new EU, Telegraph, 16. marts 2014 (<http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/eureferendum/10700610/David-Cameron-my-seven-targets-for-a-new-EU.html>).

<sup>5</sup> Talen er tilgængelig her: <http://blogs.spectator.co.uk/coffeehouse/2014/03/ed-milibands-speech-on-europe-full-text/>

<sup>6</sup> Talen er tilgængelig her: <http://blogs.spectator.co.uk/coffeehouse/2014/11/david-camerons-immigration-speech-full-text/>

de, indtil deres land har nået et vist økonomisk niveau, (5) gør det lettere at udvise kriminelle, svindlere og tiggere og forhindr, at de vender tilbage.

Fællesnævneren for de fem krav er, at de ikke nødvendigvis kræver traktatændringer, men kan løses gennem sekundær lovgivning, national lovgivning og fremtidige udvidelsestraktater.<sup>7</sup> Kravene flugter med den debat, der har været i flere medlemslande, herunder Danmark, Holland og Tyskland, om bl.a. velfærdsydelser, børnecheck og SU. Dermed kan Camerons krav bruges som løftestang til en generel EU-drøftelse af velfærdsydelser til EU-immigranter.

De britiske konservatives ønske om en genforhandling af vilkårene for deres EU-medlemskab står i skarp kontrast til de udmeldinger, der kommer fra det britiske embedsværk. I juli 2012 bad regeringen det britiske embedsværk om at undersøge om kompetencefordelingen mellem Storbritannien og EU er passende. Meningen var, at det skulle danne grundlag for en eventuel genforhandling af Storbritanniens medlemskab. Undersøgelserne blev færdiggjort i slutningen af 2014 og resulterede i 32 rapporter. Rapporterne 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.<sup>8</sup>

Rapporterne bakkes op af britiske virksomheder, forbrugere, organisationer og tænketanke, der ikke ønsker, at Storbritannien forlader EU. Det er endnu uklart, hvordan de konservative planlægger at bruge undersøgelse som grundlag for en eventuel genforhandling af deres EU-medlemskab, nu hvor rapporterne viser, at samarbejdet er til briternes klare fordel.

En afstemning om britisk medlemskab afhænger meget af, hvem der til maj vinder regeringsmagten. Ingen af partierne står til at få de 326 mandater, det kræver for at få flertallet i det britiske underhus og dermed regeringsmagten. En koalitionsregering af en eller anden form er derfor sandsynlig – eller et ”hængt parlament”, som briterne kalder det. Afstemningen er mest sandsynlig, hvis de konservative vinder magten alene, eller hvis de indgår i koalitionsregering med LibDem.

---

<sup>7</sup> Se også: Tænketank: Camerons krav kræver ikke traktatændringer, Maja Kluger Rasmussen, Altinget.dk, 22. januar 2015 (<http://www.altinget.dk/artikel/taenketank-camerons-eu-krav-kræver-ikke-traktatændringer>).

<sup>8</sup> Britisk embedsværk: EU er en klar fordel, Tænketanken EUROPA, 2015 (<http://thinkeuropa.dk/politik/britisk-embedsværk-eu-er-en-klar-fordel>).



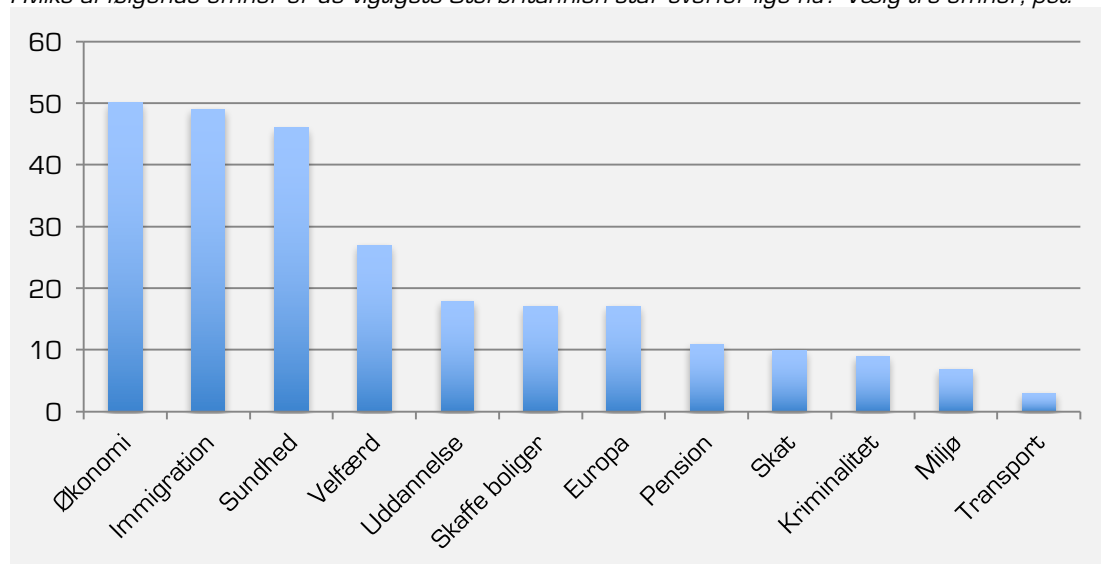
Det er dog næppe sandsynligt, at en afstemning om EU-medlemskabet vil have en "rensende" effekt på de konservative og løse de interne konflikter om EU. Selv hvis udfaldet af en eventuel afstemning bliver et rungende "ja" til at forblive i EU, ændrer det næppe på det faktum, at en lille hård kerne af de konservative politikere ønsker at forlade EU. En afstemning kan derimod føre til en yderligere fragmentering af Det Konservative Parti i EU-spørgsmålet.

### Hvad vil de britiske vælgere?

Europa er ikke et emne, der optager den britiske befolkning synderligt. I en nylig YouGov meningsmåling blev respondenterne bedt om at udvælge de tre vigtigste emner, Storbritannien står overfor lige nu. Se figur 1. Kun 17 pct. af respondenterne valgte "Europa" som et af de vigtigste politikområder for Storbritannien, mens 49 pct. mente, at immigration er vigtig. Nu kan spørgsmål om immigration og Europa ikke adskilles fuldstændigt, og UKIP har netop formået gøre disse emner til to sider af samme sag for derved at udbrede modstanden mod selve EU-samarbejdet. Men meningsmålingen viser, at Europa ikke har topprioritet hos vælgerne, og at vælgerne har en temmelig agnostisk tilgang til det.

### Figur 1. EU ikke vigtigt for britiske vælgere

Hvilke af følgende emner er de vigtigste Storbritannien står overfor lige nu? Vælg tre emner, pct.



Kilde: YouGov UK, 2-3. februar 2015.

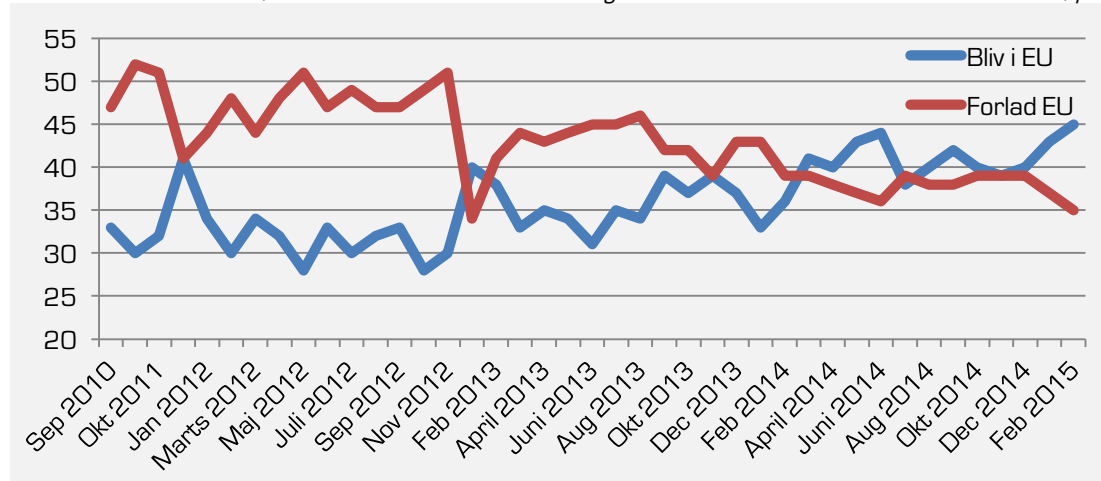
YouGov har også siden 2010 undersøgt, hvordan britiske vælgere vil stemme, hvis der var en folkeafstemning om Storbritanniens EU-medlemskab. Her kan spores en interessant udvikling. Som det fremgår af figur 2, er udviklingen mellem september 2010 og februar 2015 gået fra, at et flertal ønskede at forlade EU til, at flere ønsker at blive i EU. I samme periode har debatten om et Brexit taget til. Flere virksomheder og interesseorganisationer har været fremme i debatten for at gøre opmærksom på deres bekymring for et Brexit og for at

udtrykke støtte til fortsat EU-medlemskab. F.eks. viste en undersøgelse foretaget af YouGov blandt 415 ledere af CBI's (The Confederation of British Industry) medlemsvirksomheder i sommeren 2013, at 78 pct. bakker op om Storbritanniens medlemskab af EU, mens kun 10 pct. af medlemsvirksomhederne ønsker at forlade EU.<sup>9</sup>

Samtidig med at flere vælgere bakker op om UKIP, er der således også flere, der støtter op om fortsat EU-medlemskab. De to modsatrettede trends kaldes også "Farage-paradokset" (Nigel Farage er leder af UKIP). Udviklingen kunne tyde på, at den øgede tilslutning til EU-kritiske partier, har fået de mere pragmatiske og centrumsøgende vælgere til at bakke op om fortsat EU-medlemskab.

### Figur 2. Flere britiske vælgere ønsker at blive i EU

Hvordan vil du stemme, hvis der var en folkeafstemning om Storbritanniens medlemskab af EU?, pct.



Kilde: YouGov UK.

Note: Sidste meningsmåling blev lavet den 22-23. februar 2014.

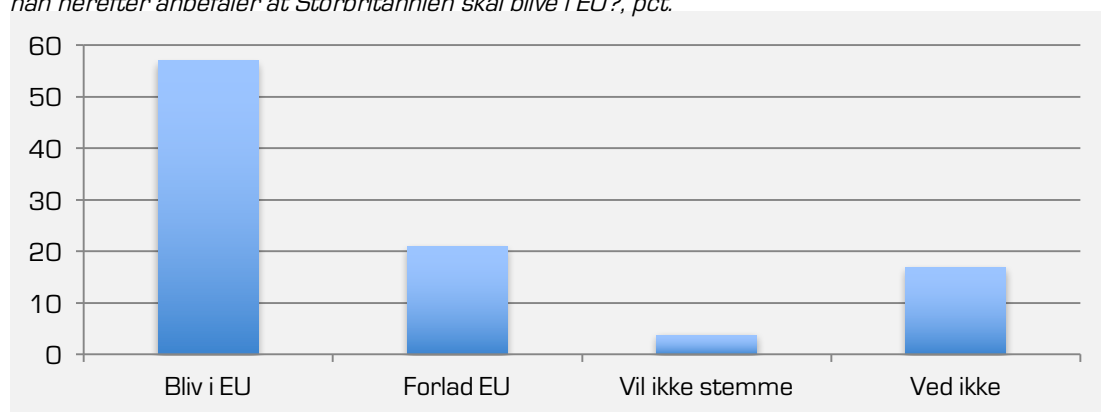
YouGovs meningsmålinger viser også, at vælgere er åbne over for signaler fra politikerne. Hvis man spørger, hvordan vælgere ville stemme, hvis David Cameron bakkede op om fortsat EU-medlemskab efter at have sikret en genforhandling af vilkårene for britisk medlemskab til britisk fordel, bakker 57 pct. af de adspurgte op om at blive i EU, mens 21 pct. ønsker at forlade EU. Se figur 3. Det viser, at vælgernes holdninger til EU-medlemskabet både er påvirket af de udmeldinger, der kommer fra politisk hold, men også af den måde spørgsmålet bliver stillet på.

<sup>9</sup> YouGov meningsmåling blandt CBI's medlemmer fra juli 2013

([http://cdn.yougov.com/cumulus\\_uploads/document/6hxpzmzw3u/YG-Archive-CBI-results-300713-EU-business-policy.pdf](http://cdn.yougov.com/cumulus_uploads/document/6hxpzmzw3u/YG-Archive-CBI-results-300713-EU-business-policy.pdf)).

### Figur 3. Genforhandling øger briternes opbakning til fortsat EU-medlemskab

*Hvordan vil du stemme, hvis David Cameron formår at genforhandle Storbritanniens forhold til EU, og han herefter anbefaler at Storbritannien skal blive i EU?, pct.*



Kilde: YouGov UK, 22-23. februar 2015.

Man skal dog ikke underkende, at folkeafstemningsudfald er yderst uforudsigelige. Holdninger kan ændre sig hurtigt som følge af aktuelle begivenheder og politiske udmeldinger. Det er den danske euro-afstemning i 2000 et godt eksempel på. Her spillede Poul Nyrups fejlagtige meddelelse om, at man altid kunne melde sig ud af euroen, hvis man fortrød medlemskabet en væsentlig rolle, og sammen med den dengang spæde euro-valutas internationale stormvejr var det medvirkende til at skaffe et flertal i befolkningen mod euroen.

Uforudsigelighed var også kendetegnende for den britiske afstemning om EF-medlemskabet i 1975. Risikoen for at troløse svingvælgere, også kaldt marginalvælgere, ændrer holdning og giver valget et andet udfald end ventet, er altid tilstede. Svingvælgerne er de vælgere, der i meningsmålinger er inkonsistente i deres svar ved f.eks. at angive, at de både ønsker at melde sig ud af EU og forblive i EU. YouGov-undersøgelser af briternes holdninger til EU-medlemskabet viser, at ca. 20 pct. af de adspurgte er svingvælgere.<sup>10</sup>

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 svingvælgerne stemmer, og ikke mindst, hvem der møder op til stemmeurnerne. Afstemninger om EU-traktater i Irland viser netop, hvor omskiftelige vælgere

<sup>10</sup> YouGov, EU-referendum: The red lines for swing voters, 18. december 2013 (<https://yougov.co.uk/news/2013/12/18/eu-referendum-red-lines-swing-voters/>).

kan være. I Irland stemte 54 pct. af vælgerne nej til Nice-traktaten i 2001, mens den blev vedtaget et år senere med 63 pct. for. På samme måde blev Lissabon-traktaten nedstemt med 53 pct. af vælgerne i Irland i 2008, og blev støttet af 67 pct., da Irland havde fået en række indrømmelser. Selvom adskillige britiske meningsmålinger viser, at der er et flertal for at blive i EU, er afstemninger risikable, særligt hvis det konservative parti er internt splittede, og dermed sender modsatrettede signaler til vælgerne.

## Hvad er mulighederne uden for EU?

De britiske konservative har endnu ingen plan for, hvilket tilknytningsforhold Storbritannien skal have til EU, hvis de ender med at melde sig ud. Som ikke-EU-medlemsland har man flere muligheder for at få fuld eller delvis adgang til EU's indre marked. Overordnet kan man skelne mellem fire EU-tilknytningsmodeller. Det gælder den norske, schweiziske og tyrkiske model samt WTO-modellen (Verdenshandelsorganisationen). Fælles for alle tilknytningsformer er, at store dele af EU's regelværk skal implementeres, uden at landene har direkte politisk indflydelse på udformningen og vedtagelsen af reglerne. Se tabel 2.

Den norske model giver den største adgang til EU's indre marked, og EU er Norges største eksportmarked. Norge vedtager ca. to-tredjedele af EU's regelværk, uden at sidde med ved forhandlingsbordet. Derfor kan den norske model anskues som et "copy-paste"-demokrati med et stort demokratisk underskud, da vælgerne og politikerne ikke er repræsenteret i EU's institutioner. Higen efter øget national suverænitet ved at melde sig ud af EU, fører paradoksalt til et større tab af national suverænitet end ved EU-medlemskab.

**Tabel 2. EU-tilknytningsformer uden for EU**

Modeller uden for EU	Adgang til det indre marked	Handelsaftaler med lande uden for EU	Implementering af EU's produktionsstandarder	Implementering af EU's produktregler	Betaling til EU's budget	Fri bevægelighed af personer
Norge (ETFA + EØS)	Ja (alle friheder)	Gør-det-selv	Ja	Ja	Ja	Ja
Schweiz (EFTA)	Adgang til varer. Begrænset adgang til tjenesteydelser	Gør-det-selv	Nej (med få undtagelser)	Ja	Frivillig betaling	Ja
Tyrkiet	Adgang til varer	Gør-det-selv	Nej	Ja	Nej	Nej
WTO	Betaling af EU-told	Gør-det-selv	Nej	Nej	Nej	Nej

Kilde: Tænketankens EUROPA.

Schweiz EU-tilknytning baserer sig på en række bilaterale aftaler, efter at den schweiziske befolkning ved en folkeafstemning i 1992 stemte nej til at indgå EØS-aftalen. Schweiz har kun adgang til dele af det indre marked og ikke størstedelen af EU's fri bevægelighed af tjenesteydelser, herunder finansielle goder. Det betyder, at schweiziske banker ikke har et "pas", der giver dem adgang til at tilbyde deres tjenesteydelser i EU. For at få adgang til EU's marked bliver de nødt til at have fysisk base i en eller flere EU-lande. Det er en af grundene til, at flere schweiziske banker har store afdelinger i London. Hvis Storbritannien fulgte den schweiziske model, vil flere britiske banker være nødt til at flytte deres afdelinger til EU. EU har flere gange udvist utilfredshed med den schweiziske model, som i stigende grad ses som en *cherry-picking*-ordning. Det er yderst tvivlsomt, om EU's institutioner vil gå med til endnu en schweizisk ordning, skulle Storbritannien ønske dette.

Selvom både Norge og Schweiz betaler mindre ind til EU's budget end Storbritannien gør som EU-medlem, betyder det ikke nødvendigvis at en udmeldelse fra EU vil resultere i lavere omkostninger for Storbritannien. Brexit vil spare Storbritannien for at bidrage til EU's landbrugsstøtte, men dette vil formentlig blive udlignet af, at Storbritannien selv skal yde økonomiske støtte til deres egne landmænd.

Det er muligt, at Storbritannien kan få en EØS-ordning, men det er tvivlsomt, om det vil være tilstrækkeligt til at sikre et ja ved en folkeafstemning. For en sådan ordning betyder, at man skal følge alt lovgivning, der udgår fra EU om harmonisering af reglerne, der vedrører det indre marked – uden indflydelse på, hvordan de udformes. Det er grunden til, at Cameron i sin Bloomberg-tale eksplicit pointerede, at han hverken ønskede at få Norges eller Schweiz' status.

Norge og Schweiz er ikke en del af EU's toldunion. Det giver dem en større fleksibilitet til at lave deres egne handelsaftaler med andre lande, men det gør dem også skrøbelige i forhold til at blive "skubbet rundt" af stormagter. EU er verdens største handelsmagt, og Storbritannien ikke vil have samme tyngde til at indgå fordelagtige handelsaftaler på egen hånd. Såfremt Storbritannien melder sig ud af EU, vil det også skulle trække sig fra alle EU's 55 eksisterende præferencehandelsaftaler, som dækker store dele af verden.

Både det norske og schweiziske embedsværk har frarådet Storbritannien af få den samme tilknytningsmodel som dem. Det udenrigspolitiske udvalg i det

britiske underhus var i 2013 på besøg i Norge og Schweiz for at lære mere om deres respektive EU-tilknytningsformer. Konklusionen var klar: Storbritannien mister suverænitet ved at stå uden for EU.<sup>11</sup>

En tyrkisk- eller en WTO-model vil svække Storbritanniens politiske indflydelse og have betydelige økonomiske omkostninger. Tyrkiet har haft en toldunion med EU siden 1995, der dækker industriprodukter og forarbejdede landbrugsprodukter. En toldunion betyder, at medlemmerne anvender de samme toldsatser for varer, der indføres til landets område fra resten af verden, samtidig med at de ikke anvender nogen toldsatser internt over for hinanden. Tyrkiet har ingen indflydelse på, hvilke handelsaftaler EU laver med andre lande eller dets indhold, og kan derfor ikke sikre sig, at aftalerne afspejler Tyrkiets interesser. Det vil næppe være i Storbritanniens interesse at få samme model.

En WTO-model betyder, at Storbritannien vil skulle handle med andre lande ud fra "mest-begunstigelses-princippet" (MFN, forkortelse af "most-favoured-nation"), der går ud på, at hvis et land giver et andet medlem af WTO en indrømmelse, f.eks. nedsættelse af en toldsats, så gælder indrømmelsen automatisk for alle de andre medlemslande.

En WTO-model vil give Storbritannien tredjerangsadgang til EU's indre marked, hvor britiske varer vil være genstand for EU's toldbarrierer. Derudover vil britiske varer og tjenesteydelser også stå over for en lang række ikke-toldmæssige hindringer, der omfatter handelsrestriktioner som følge af forbud, specifikke markedskrav, der gør import eller eksport af varer vanskelige og dyre. WTO har gjort meget lidt for at åbne op for handel med tjenesteydelser. Det vil have betydelige negative konsekvenser for britisk økonomi, da ca. 78 pct. af Storbritanniens økonomi er baseret på tjenesteydelser.

### **Både økonomiske og politiske omkostninger**

Det er svært at sætte et præcise tal på, hvilke økonomiske omkostninger der vil være for Storbritannien ved de fire skitserede scenarier. Flere britiske tænketanke har forsøgt at regne sig frem til, hvad forskellige "ude"-scenarier vil betyde for Storbritannien økonomisk.<sup>12</sup> Disse analyser kan give en indikation af

---

<sup>11</sup> House of Commons Foreign Affairs Committee (2013) Future of the European Union, 11 June 2013, HC 87-I

<sup>12</sup> Se for eksempel følgende analyser: Open Europe, What if...? The Consequences, challenges & opportunities facing Britain outside the EU, 2015; Springford, J. & Tilford, S., The Great British trade-off. The impact of leaving the EU on the UK's trade and investment, Centre for European Reform, 2014.

omkostningerne ved at melde sig ud, men skal også læses med forbehold, da de bygger på en lang række forudsætninger.

Ifølge nye beregninger fra den britiske tænketank Open Europe vil det værst tænkelige ude-scenarie skære 2,2 pct. af Storbritanniens BNP frem mod 2030 under forudsætning af, at Storbritannien ikke får en frihandelsaftale med EU og de 55 lande EU på nuværende tidspunkt har handelsaftaler med.<sup>13</sup> I bedste fald vil Storbritanniens BNP stige med 1,6 pct. frem mod 2030 under den forudsætning, at Storbritannien sikrer sig en favorabel frihandelsaftale med EU og frihandelsaftaler med lande uden for EU samt foretager en omfattende deregulering af deres egen økonomi. Ingen af de to ekstreme scenarier synes at være realistiske.

Det vides ikke på nuværende tidspunkt, hvilken tilknytning Storbritannien kan få til EU ved et Brexit, og hvor nemt det vil være for Storbritannien at få gunstige handelsaftaler med lande uden for EU. Uanset hvilken model der vælges, er der ingen tvivl om, at implikationer af et Brexit vil være større på nogle politikområder (særligt handel, landbrug og beskæftigelse) end andre (som f.eks. uddannelse og kultur).

Økonomisk set vil det mindst risikable scenarie være at få Norges EU-tilknytningsmodel, men det vil betyde tab af indflydelse på EU's regelværk og usikkerhed om britiske handelsaftaler med lande uden for EØS-samarbejdet. Politisk set vil Storbritannien tabe betydelig indflydelse og det demokratiske underskud vil vokse. Et Brexit vil sende Storbritannien ud i et indenrigspolitisk kaos med et pro-europæisk Skotland, der formentlig vil plædere for at løsrive sig fra Storbritannien. Det samme kan tænkes at være tilfældet for Wales. Juridisk set vil en udmeldelse af EU være noget af et juridisk morads i forhold til at finde ud, hvilke regler der skal gælde og ikke gælde for Storbritannien. Storbritannien kan desuden ikke egenhændigt vælge, hvilken tilknytningsform de ønsker i tilfælde af et Brexit, da dette både skal godkendes af Rådet med kvalificeret flertal og have Europa-Parlamentets samtykke. Spørgsmålet er, om Storbritannien vil isolere sig selv inden for eller uden for EU.

---

<sup>13</sup> Open Europe, What if...? The Consequences, challenges & opportunities facing Britain outside the EU, 2015.