

EU efter Brexit

**Marlene Wind, professor, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, mwi@ifs.ku.dk**

Denne artikel undersøger, hvilket EU der tegner sig i kølvandet på Brexit, og argumenterer, at Brexit faktisk kan lede til et nyt momentum for det europæiske samarbejde. Ved først at se på de meget pessimistiske forudsigelser, som fulgte i medierne efter Brexit og valget af Trump, udfordrer artiklen den såkaldte »Dominoeffekt-teori«, der antog, at flere EU-medlemslande ville afholde lignende folkeafstemninger eller generelt indtage en langt mere EU-skeptisk holdning som følge af Brexit. Resultaterne af 2016/17-valgene i Østrig, Frankrig og Tyskland viste imidlertid en helt modsat tendens, ligesom flere Eurobarometer undersøgelser også har vist det modsatte af, hvad de fleste forventede efter Brexit, nemlig en øget støtte til EU-samarbejdet. Det diskuteres herefter, hvem der vil blive ramt hårdest af Brexit, og artiklen finder, at det vil være Storbritannien selv, der vil stå over for de største vanskeligheder ved at melde sig ud af EU. EU synes derimod at være mere optaget af, i hvilken retning samarbejdet bør udvikle sig fremover, da Brexit ikke – igen i modsætning til de fleste tidlige forudsigelser – anses for at udgøre en egentlig barriere for det europæiske samarbejdes fremtidige potentiale. Heri tegner særligt Macrons reformplaner og det fornyede fransk-tyske samarbejde et billede af et fremtidigt EU, der er præget af differentiering og øget integration for dem, der vil, dog med en stigende centrering omkring Eurozone-landene. Artiklen argumenterer afslutningsvis for, at såvel Brexit som Macrons planer vidner om, at når EU-samarbejdet intensiveres, så forstærker Europa i højere grad landenes suverænitets, snarere end at det reducerer den.

Meget længe var den almindelige udlægning af briternes beslutning om at forlade EU, at det var »the worst political crisis the EU has ever faced«.¹ Især i den amerikanske (men også europæiske) presse var vurderingen, at briternes beslutning den 23. juni 2016 om at forlade EU var intet mindre end en katastrofe for det europæiske samarbejde. Det kunne betyde begyndelsen til enden på fællesskabet som sådant. Siden 1950'erne er det da også kun gået én vej for EF og senere EU: ekspansion. EU's udvidelser med nye medlemslande har været opfattet som selve beviset på, at EU var en succes, og som et tegn på, at samarbejdet fungerede som en magnet på de omkringliggende nye (men også gamle) demokratier, der tilsluttede sig fra 1973 og frem til 2013. Fordi EU – bortset fra Grønlands farvel i 1985 – kun har oplevet lande anmode om optagelse, havde få forestillet sig, at medlemskaren en dag også kunne skrumpes. Godt nok havde man i Lissabontraktaten i 2009 skrevet art. 50 ind i fællesskabets grundlov, dvs. den artikel, der gør det muligt for et land at melde sig ud. Men ophavsmanden til artiklen² – i øvrigt en brite – har senere berettet, at exitmuligheden i artikel 50 efter hans opfattelse blev skrevet ind for at please skeptikerne og signalere, at EU var et helt og aldeles frivilligt samarbejde. Det var ikke meningen eller forventningen, at artiklen en dag skulle bru-

ges. Og skulle den endelig det, var den i hvert fald ikke møntet på et velfungerende medlemslands exit, men snarere på »problemlande«, som måske engang måtte presses ud, fordi de ikke kunne finde ud af at overholde EU's basale spilleregler (Kentish, 2017).

Set i dette lys er der ingen tvivl om, at briternes »leave-vote« ved folkeafstemningen (med 52 procent »leave« vs 48 procent »stay«), rystede de fleste langt ud over det europæiske kontinent. Spørgsmålet er imidlertid, om det stadig er en korrekt beskrivelse at karakterisere Brexit (som vi i øvrigt endnu ikke ved, hvordan overhovedet materialiserer sig), som den værste krise i EU's historie? I denne artikel vil jeg se på, hvad det er for et EU, der tegner sig, hvis og når briterne forlader EU helt. Jeg vil ud over dette senarie argumentere for, at Brexit kan ende med få den modsatte effekt. Hele den kaotiske proces hen imod briternes farvel har – kombineret med den nye dynamik, som valget af den franske Præsident Macron repræsenterer – potentialet til at skabe et nyt momentum for det europæiske samarbejde. Det er en dynamik, vi ikke har set længe, og som kan ende med, at vi om få år ser tilbage på Brexit som et »wake-up call«, der – i hvert fald for visse EU lande – resulterede i et endnu mere forpligtende fællesskab. Brexit ser allerede nu ud til at blive et velkomment pædagogisk lærestykke i, hvor vanskeligt det er at returnere til en gammeldags formel »suverænitet«, hvor et land selv regulerer sig selv helt uafhængigt af andre. Efter i over 40 år at have udformet regler i fællesskab med en række andre lande i en verden, der er blevet mere og mere interdependent, er formel suverænitet, der i sin essens indebærer forestillingen om »ikke-indblanding udefra«, noget nær utopisk. Briterne vil således komme til at skulle tilpasse sig – ja endog kopiere – EU's regler, selvom de ender uden for såvel indre marked som toldunionen. Som verdens største fælles marked vil EU nemlig aldrig gå på kompromis med egne sikkerheds- og

produktstandarder, når briterne – efter en exit – som 3.-land fortsat gerne vil sælge deres varer til EU. Her bliver det briterne, der må rette ind. Det med at kunne bestemme alle regler selv i fremtiden og dermed »take back control« bliver dermed efter Brexit fuldstændig illusorisk.

Der er i det hele taget noget, der tyder på, at det er ved at gå op for europæerne, at det med at »take back control« kan være lidt af en »pie in the sky«, hvis man – så snart man er meldt ud af det europæiske fællesskab – bliver nødt til at kopiere selvsamme fællesskabs regler for overhovedet at få adgang til de forbrugere, man gerne vil sælge sine varer til. Briterne må sandsynligvis også acceptere EU-Domstolens afgørelser, hvad enten de ender med at blive kanaliseret igennem EFTA-Domstolen – der i 30-40 år nu har kopieret EU-Domstolen – eller et nyt sær-tribunal ser dagens lys. Igen: markedet vil ikke kunne fungere transparent og med samme konkurrencevilkår, hvis ikke virksomheder og forbrugere er 100 procent sikre på, at de samme regler og sanktioner gælder ens for alle. Ud over at skulle skabe fred er det sådan set denne indsigt, der er selve grundlaget for fællesskabet. Noget tyder på, at der skulle et høj-dramatisk Brexit-forløb til, før europæerne for alvor forstod dette.

Ser vi på de europæiske meningsmålinger, som er lavet efter Brexit, taler disse deres eget tydelige sprog. De tegner således et billede af en EU-tilslutning, der – i hvert fald med sikkerhed delvis som en konsekvens af Brexit-processen – kun er gået én vej: op.³ En større meningsmåling – foretaget af Bertelmanns Stiftung i de seks største EU medlemslande Tyskland, Frankrig, Storbritannien, Italien, Spanien og Polen – viste således, at den gennemsnitlige tilslutning til EU er steget fra 57 procent før Storbritanniens afstemning til 62 procent efter Brexit (*Financial Times*, 2016). Meningsmålingen viser, at tilslutningen er steget i alle de undersøgte lande på nær Spa-

nien, hvor tilslutningen faldt fra 71 procent til 69 procent. Dvs. også i Storbritannien steg tilslutningen. Samme tendens gør sig gældende i Danmark. En meningsmåling målt en uge før og en uge efter folkeafstemningen i Storbritannien viste, at hvor der før afstemningen i Storbritannien var knap 60 procent af danskerne, der ønskede at blive i EU, var tilslutningen steget til næsten 70 procent efter briternes afstemning (*Jyllands-Posten*, 2016). Stigningen i tilslutningen til EU skal naturligvis være varig og signifikant, før man kan tale om en tendens, men da stort set samtlige målinger siden afstemningen kun har peget én vej, er det nok ikke helt forkert at konkludere, at Brexit har resulteret i det stik modsatte af det, der blev forudset af diverse kommentatorer i foråret og sommeren 2016.

Der er stadig en lang række usikkerhedsmomenter, når vi ser på EU's fremtid. De handler langt fra kun om, hvordan Brexit ender med at udspille sig. De handler i høj grad også om, hvorvidt Macrons nye europæiske projekt lykkes, og om hvorvidt den fransk-tyske akse kan komme til at fungere med en ny koalitionsregering i den tyske forbunds dag. En koalitionsregering, der, helst skal give tilstrækkeligt med indrømmelser til Macrons reform af eurozonen. Hertil kommer de populistiske bevægelser, som stadig vil dominere mediebilledet og sikkert også flere europæiske valg i 2018. Hovedvægten i nærværende artikel vil dog handle om, hvad er det for et Europa, vi får, hvis Macron og Merkel har held med at genskabe fremdriften i det europæiske samarbejde. Vil et mere fleksibelt EU disintegre eller ende med at skabe mere et mere konsolideret samarbejde blandt i hvert fald visse lande?

Artiklen vil blive struktureret som følger: Første del vil se på de forudsigelser, der dominerede i medierne om effekten af Brexit (og Trump) i sommeren og efteråret 2016. Hertil kommer økonomiske nøgletal for europæisk og britisk økonomi og samhandel i et

forsøg på at underbygge tesen om, at Brexit først og fremmest er (og bliver) en britisk udfordring. Anden del af artiklen bevæger sig derefter over i det mere politiske og ser nærmere på den fransk-tyske akse, Macrons visioner og de foreløbige udmeldinger om tysk opbakning. I konklusionen ser vi på konsekvenserne af et fransk-tysk avantgarde-Europa fra de såkaldte »udelandes« synsvinkel og fra institutionerne her især Kommissionens perspektiv. Det skal understreges, at artiklen i sin natur naturligvis er lidt som at se i krystalkuglen, da det i høj grad drejer sig om at komme med et bud på fremtiden – dog med basis i empiri og det, vi allerede kender til Brexit og de fransk-tyske planer.

Domino eller anti-dominoeffekt?

I det amerikanske tidsskrift *Foreign Affairs* kunne man i marts 2017 læse en sønderlemmende kritik af den domino-teori, som mange især journalister og kommentatorer søsatte efter Brexit og Donald Trumps sejr ved det amerikanske præsidentsvalg: »Europe's Reverse Domino« (Barbieri, 2017). Vi husker alle profetierne om »Grexit« tilbage i 2011, hvor Grækenlands (mulige) farvel til euroen i mange amerikanske og britiske medier blev spået til at være det første bevis på ikke bare Euroens, men også EU's snarlige sammenbrud. Som så ofte før blev EU dømt ude af stand til at træffe de nødvendige beslutninger hurtigt nok, og den evigt dramatiserende klummeskribent fra *Financial Times*, Wolfgang Münchau, pointerede således i november 2011, at »the Eurozone has ten days at most« (ibid.). Men de repetitive forudsigelser om euroens snarlige død skød igen langt over målet, og eurozonen viste sig, som finanskrisen skred frem, langt mere robust end antaget. Det skyldtes blandt andet præsidenten for ECB, Mario Draghi, der satte alt på ét bræt med sit OMT opkøbsprogram i 2012 (European Central Bank, 2012; Wind, 2016a),⁴ men også de mange foranstaltninger, som såvel eurozone som ikke-eurozonelande satte i værk i kølvandet på krisen: finanspagt,

bankunion, europæiske semester etc. Opbakningen til euroen var der da heller aldrig tvivl om, hvis man spurgte de mest centrale spillere. »Falder euroen, falder EU«, sagde den tyske kansler således flere gange under den finansielle krise, og der er i dag bred konsensus om, at den politiske kapital, man har deponeret i den fælles valuta, har været stærkt medvirkende til, at euroen ikke bare klarede skærene og fik landene mere skånsomt igennem krisen, men også at valutaen i dag er blevet næsten identisk med det europæiske samarbejde. Den nye vitalitet, som er kommet ind i EU-samarbejdet efter valget af Macron på præsidentposten i Frankrig, kommer således også – forventes det – til at centrere sig omkring euroen, selvom også forsvarssamarbejdet er gået ind i ny, mere intens fase (se også Mikkel Vedby Rasmussens artikel i dette nummer).

Med Brexit-folkeafstemningen i Storbritannien den 23. juni 2016 rejste der sig som anført en ny debat om EU's mulige undergang. Der blev spekuleret i, at Brexit måske bare var første led i en større dominoeffekt, hvor også valget af Trump nogle måneder senere skulle ses som starten på en verdensomspændende folkelig oprørsbølge, der snart ville vælte alle de internationale institutioner som møjsommeligt var bygget op siden Anden Verdenskrig. Især den polsk-amerikanske forfatter, Anne Appelbaum, blev kendt for sit essay i Washington Post i marts 2016: »Is this the End of the West as we know it?«, hvor hun beskrev sin frygt for først en sejr til »leave-kampagnen« i Storbritannien, så en triumf for Trump ved det amerikanske præsidentvalg og endelig en Le Pen-sejr ved det franske præsidentvalg i foråret 2017 (Appelbaum, 2016; Wind, 2017b).

Med hensyn til EU blev Storbritannien også her set som den første i rækken af medlemsstater, der ville træde ud af samarbejdet, og EU selv – der for mange netop symboliserede en fjern elitær konstruktion – blev derpå hel-

ler ikke spået mange chancer for overlevelse. Det bidrog heller ikke til optimisme på EU's vegne, at Donald Trump, allerede mens han førte præsident-valgkamp, klart signalerede, at Brexit set fra hans stol var en fantastisk begivenhed, som han håbede, mange andre EU lande ville kopiere. Tydeligvis var især de populære medier begejstrede for sådanne markante udmeldinger, som også gødede jorden for de EU-skeptiske politikere. Særlig UKIP-lederen Nigel Farage, der var tæt på Trump, og som havde spillet en stor rolle i den britiske »leave-kampagne«, havde sin storhedstid i disse måneder og havde let adgang til medierne med budskaber, som at næste stop efter Brexit var »Nexit« for et hollandsk exit og »Frexit« for et fransk ditto. Også »Dexit« for dansk udmeldelse af EU blev nævnt i flere internationale medier og af Dansk Folkeparti, som så (og ser) en ny chance for sætte en dansk udmeldelse, selvom det ikke just er den dagsorden, de i praksis har promoveret de senere år, hvor de har stemt for stort set al EU-lovgivning i Folketinget.⁵ Ifølge Danmarks tidligere EU ambassadør, Poul Skytte Christoffersen,⁶ betragtes Danmark som EU's »yderste medlem« (DR Nyheder, 2016; Wind, 2016b). Analyserne i rigtig mange danske og internationale medier har været, at med »Brexit« vil flere blive inspirerede til at stemme på EU-skeptiske partier, og at flere ville kræve egne afstemninger for eller imod EU medlemskab. Udfaldene af de nationale valg, som fulgte Brexit i foråret 2017 blev således set som helt afgørende for EU's fremtid. Som bekendt kom valgene i Europa i foråret 2017 imidlertid til at gå helt anderledes, end hvad denne »dominoteori« havde spået, hvor især valget af den nye franske præsident Macron understregede, at EU-samarbejdet langt fra kunne afskrives.

Det første nationale valg, der blev en test-case på dominoteorien, var præsidentvalget i Østrig i december 2016. Her stod valget mellem den grønne kandidat Alexander van der Bellen og højre-nationalisten Nobert Hofer,

hvor et eventuelt valg af Hofer blev set som særdeles negativt for EU-samarbejdet og som en sejr for populismen og dermed naturligvis som en første indikation på, at dominoteorien måske holdt vand. Van der Bellen vandt imidlertid præsidentembedet, og de pro-europæiske kræfter kunne i hvert fald midlertidigt ånde lettet op. Næste valg-test stod i Holland marts 2017, hvor frihedspartiet med Geert Wilders i spidsen havde lovet de hollandske vælgere en folkeafstemning om EU-medlemskab, hvis han kom til magten eller fik indflydelse på regeringsdannelsen. Meningsmålinger og medier havde spået, at Wilders parti kunne blive det største, og at han stod til massiv fremgang, men det kom heller ikke her til at ske, og premierminister Mark Rutte genvandt i stedet magten – tilmed gik to mindre pro-EU-partier kraftigt frem (D66 og De Grønne).

Det franske præsidentvalg i juni 2017 afkræftede for alvor dominoteorien, da den unge Emmanuel Macron – med en yderst pro-europæisk dagsorden – slog højrekandidaten Marine le Pen fra Front National, der – i hvert fald dengang – både ville ud af euroen og af EU (det vil hun tilsyneladende ikke længere). Macron fik ikke blot en jordskredssejr ved præsidentvalget, men fik også senere på sommeren flertal i nationalforsamlingen med sit nye parti En Marche. Og selvom også Macron kan siges at have kastet de gamle partier på porten og dermed selv bidraget til en folkelig bevægelse, var denne bevægelse ikke (som de klassiske populistiske »anti-establishment«), men nærmere det modsatte: en hydest til de etablerede institutioner, som Europa og den vestlige verden har skabt efter Anden Verdenskrig. Det var således næppe en tilfældighed, at Emmanuel Macron – meget symbolsk og ret provokerende – valgte at afspille – ikke den franske nationalmelodi, men EU's hymne »Ode an die Freude« – fra Beethovens 9 symfoni ved fejringen af sin sejr foran Louvre på valgnatten. Mere konkret er han i adskillige taler efterfølgende gået så meget i

offensiven med reformforslag og en revitalisering af den europæiske dagsorden, at såvel Lars Løkke Rasmussen som Hollands Marc Rutte udtrykte en vis bekymring ved det først EU-topmøde i Tallin, efter at Macron var tiltrådt som præsident. Lars Løkke mente således, at EU hellere end Macrons mange visioner om EU's fremtid burde koncentrere sig om »rugbrødsarbejde«, mens Marc Rutte – med lån fra Helmut Schmidt – gav udtryk for, at hvis man havde for mange visioner på EU's vegne, burde man konsultere en øjenlæge.

Trods Macrons markante sejre og held med – allerede kort efter sin indsættelse – at sætte gang i reformerne af det franske samfund (som også er en forudsætning for, at en ny tysk koalitionsregering vil bakke op om hans reformer af eurozonen), er alt dog ikke rosenrødt for det europæiske samarbejde. Dels ser vi nogle meget alvorlige trusler mod EU's basale værdier i de central- og østeuropæiske lande, nærmere bestemt Polen og Ungarn, hvor man både har indskrænket pressefriheden, truet frie universiteter med lukning og afsat dommere, der ikke har partibogen i orden (Wind, 2017a). Hertil kommer, at migrations- og flygtningekrisen endnu ikke har fundet sin løsning. En samlet, koordineret asylpolitik i EU, herunder enighed om en »fordelingsnøgle« lader vente på sig, men det er også et af de elementer, Macron kæmper for og har sat højt på sin dagsorden. Landene står dog p.t. splittede i spørgsmålet om, hvordan denne udfordring på længere sigt adresseres.

Igen har særligt de central- og østeuropæiske lande strittet imod fælles europæiske løsninger, når det kommer til fordeling af asylansøgere, men de er bestemt ikke de eneste. Selvom nogle også har frygtet, at den nye østrigske regering med deltagelse af Frihedspartiet (FPÖ) ville kunne blive en trussel mod stabiliteten i det europæiske samarbejde, har den nye kansler Sebastian Kurz som noget af det første efter sin indsættelse været i

Bruxelles for at understrege, at han var 100 procent bag såvel euroen som dybere europæisk samarbejde. Faktisk er den nye østrigske regering så »committed« til yderligere europæisk integration, at FPÖ – der ellers tidligere agiterede for en folkeafstemning om østrigsk EU-medlemskab – nu går helt og fuldt ind for europæisk samarbejde. Der er således ikke noget, der pt tyder på, at vi vil se en stærkere alliance mellem Østrig og Visegradlandene – tværtimod har Kurz været ud og understrege, at han bakker fuldt og helt op om den art. 7-proces, som Kommissionen har indledt over for Polen for brud på EU's grundlæggende principper. Kombinationen af en stram udlændingepolitik og stræk europæisk dagsorden er noget nyt i EU-sammenhæng, men sandsynligvis noget, vi kommer til at se mere af i de kommende år.

Brexit – hvis krise?

Noget af det mest overraskende ved Brexit-situationen i relation til EU er den måde, hvorpå EU-landene har formået at stå sammen og samtidig nærmest udgrænse Brexit til et rent britisk problem. Under sin kansler-valgkamp i Tyskland i august-september 2016 omtalte Angela Merkel således helt bevidst ikke Brexit med ét ord. Noget, der blev bemærket i Storbritannien, hvor man ellers var sikker på, at beslutningen måtte være i alle EU-landes »centre of attention«. »Remainers« og kommentatorer med særligt EU-kendskab brugte det imidlertid som et meget godt eksempel på, at briterne slet ikke har forstået, at det primært er dem selv, det kommer til at gå ud over, når de forlader EU, og at mange stats- og regeringsledere er umådeligt trætte af hele Brexit-balladen og faktisk helst så briterne skynde sig så meget som overhovedet muligt, så EU kan komme videre med andre vigtigere dagsordner. Merkels strategi gentog sig i øvrigt under Macrons præsident-valgkamp. Her var der stort set heller ikke plads til at diskutere Brexit, og det var i hvert fald ikke noget, der blev fremstillet som et problem for EU. Macron brugte således sin store Sorbonne-

tale den 26. september til at illustrere, hvordan briternes beslutning om at forlade EU snarere var et eksempel på, hvor galt det kan gå, når man ikke forstår, at EU-samarbejdet *giver* snarere end *tager* suverænitet fra medlemslandene.⁷ Som Brexit-forhandlingerne er skredet frem, står det kun mere og mere klart, hvor fuldstændig kaotisk situationen uden for EU kan blive for Britisk økonomi, og at de løfter, som »leave-kampagnen« byggede på, i høj grad var baseret på »fake news« (Stone, 2017; Grice, 2017).

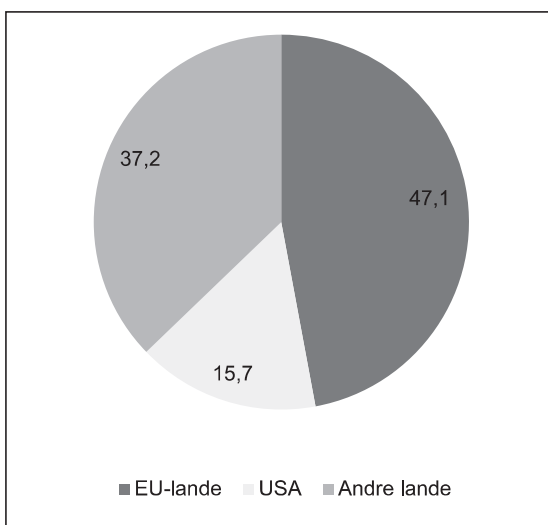
Det er således vanskeligt at finde ret meget andet end analyser, der oplister de store økonomiske fordele, Storbritannien har draget af EU-medlemskabet. Hertil kommer analyser, der viser, at den fortsatte adgang til EU-markedet er helt afgørende for almindelige briteres velfærd og levestandard. En væsentlig pointe i en analyse fra Warwick University konkluderer således (Crafts, 2016), at fordelene ved briternes EU-medlemskab i høj grad overgår det, de har måttet betale netto til EU. EU-medlemskab har, siger rapporten, øget det britiske indkomstniveau siden 1970'erne langt mere end forventet og mere end, hvis de var forblevet medlemmer af EFTA. De positive effekter stammer, som rapporten formulerer det, fra:

»... the EU's success in increasing trade and the impact of stronger competition on UK productivity. The economic benefits of EU membership for the UK have far exceeded the costs of budgetary transfers and regulation ... [] ...« (Crafts, 2016).

Storbritanniens eksport til EU, USA og andre fordelt på procent taler sit eget tydelige sprog om afhængigheden af markedsadgangen (Figur 1).

Det er med andre ord særligt den kommende mulige manglende adgang til det indre marked, der kan blive dyr ifølge forskerne. Paradoxet er naturligvis, at skulle briterne alligevel ende med en »soft Brexit« og altså ikke

Figur 1: Top-50 UK eksportlande i pct.-andel af samlet eksport af varer



Kilde: Office of National Statistic, per 10. oktober 2017

den »hårde« Brexit, som noget i øjeblikket tyder på, hvor de både forlader både toldunionen og det indre marked, så ville de ikke »få kontrollen tilbage«, som de lovede under valgkampen, men skulle fortsætte med at betale store milliardbeløb ind til EU-kassen (ligesom nordmændene gør) (Dhingra et al., 2016), samtidig med at de ikke ville have nogen indflydelse på fremtidige EU-regler. De ville med andre ord miste pladserne i Kommissionen, Det Europæiske Råd, Ministerrådet, Europa-Parlamentet for ikke at tale om al den embedsmandsindflydelse, som de traditionelt har haft qua deres ansatte i EU's institutioner. Samtidig vil de skulle følge EU-reglerne i næsten fuldt omfang og acceptere EU-Domstolens afgørelser (Fossum og Eriksen, 2014). Man kan med andre ord sige, at briterne befinder sig i et alvorligt dilemma, hvor de klart vil have de største økonomiske fordele ved at forblive i toldunion og det indre marked, men samtidig – hvis de vælger denne løsning – ikke vil opnå den selvbestemmelse, de er blevet stillet i udsigt med Brexit. Ganske vist vil denne heller ikke kunne opnås med en hård Brexit, da ønsket om en

EU-markedsadgang som nævnt tidligere også i dette tilfælde vil tvinge dem til at lægge sig så tæt op ad EU-reglerne for at kunne sælge deres varer, at de vil ende som det, udenrigsminister Boris Johnson har kaldt en vasal-stat (*The Telegraph*, 2017).

Macrons reformplaner og hvor går EU hen efter Brexit?

Hvor går EU hen, når Brexit er en realitet, og hvis Macron lykkedes med at overbevise sine europæiske fæller om, at EU-reformer er nødvendige? Og hvad er egentlig substansen i Macrons reformforslag?⁸ Det interessante er her de spændinger, der tydeligvis kan spores mellem EU's institutioner eller rettere mellem Kommissionens vision for et Europa efter Brexit og Macrons vision om en styrkelse af ikke bare eurozonen, men også af store centrale medlemslande som sådanne. I Junckers State of the Union-tale (Europa Kommissionen, 2017) var de fleste således meget overraskede over, hvor meget han betonedes »sammenhold«, fælles integrations-tempo og en bestræbelse på at mindske skellene mellem øst og vest, nord og syd, nu hvor briterne har sagt farvel. Juncker argumenterede for, at det jo altid har været briterne, der har sinket den europæiske integrationsproces, og nu hvor de snart er ude, er tiden inde til at samle og ikke til at splitte EU. Det var en forholdsvis overraskende udmelding al den stund, Macron ser et Europa i flere hastigheder – også i et EU 27 – som endnu mere påtrængende end nogensinde tidligere. Det er imidlertid tydeligt, at dette ikke bare handler om en frygt fra Kommissionens side for, at den styrkelse af eurozonen bl.a. med en eurozone finansminister, kan risikere at gå uden om EU-institutionerne – hvilket var årsagen til, at Juncker i sin tale understregede betydningen af, at denne post blev besat af finans-kommissæren. Det var også derfor, han foreslog, at der i fremtiden kun burde være én præsident for EU og ikke som nu – siden Lissabontraktaten – en præsident for Det Europæiske Råd OG en præsident for Kommissionen. I medierne blev

dette hurtigt udlagt som en ønske om yderligere føderalisering af EU, men det handlede i virkeligheden om, at Kommissionen i disse år føler sig marginaliseret af Det Europæiske Råd og nu af en yderst dynamisk fransk præsident.

Macrons mest opsigtvækkende forslag er uden tvivl styrkelsen af eurozonen og en færdiggørelse af projektet med den fælles valuta. Det, han konkret foreslår, er en fælles eurozone-finansminister, et fælles eurozone-parlament, færdiggørelse af bankunionen (inkl. en Europæisk Monetær Fond, der ligesom IMF skal bistå medlemsstaterne med at genvinde eller bevare adgangen til statsobligationsmarkedet. Hertil kommer imidlertid en masse andre ting, som bygger videre på elementer, som EU allerede har arbejdet med i årevis: en fælles europæisk asylpolitik, så adgang til EU styres centralt og flygtninge og asylansøgere ikke kan shoppe rundt mellem EU-landene – ikke som forsøgt undgået med Dublin-modellen, men også så asylvilkårene i EU bliver mere ens og gør det mindre attraktivt at rejse derhen, hvor de lettest kan få asyl.

Macron fokuserer imidlertid ikke kun på at undgå immigration, men ønsker også et langt mere offensivt EU, når det kommer til at løse de demografiske udfordringer, som EU kommer til at stå over for i de kommende årtier med meget små årgange og mange ældre. EU skal altså også blive bedre til – samlet – at tiltrække kvalificeret arbejdskraft udefra. Hertil kommer kampen mod skattesnyd – koordinering af skatteregler og selskabskat. Endelig foreslår han et tættere militært samarbejde. Noget der allerede er vedtaget med PESCO (European Union External Action Service, 2018), hvis formål det bl.a. er at koordinere, rationalisere og dermed effektivisere indkøb af forsvarsmateriel i EU. 23 lande er gået med i samarbejdet, som er et rigtig godt eksempel på et Europa i flere hastigheder, hvor kun nogle går med.

Hermed må man indregne selve tonen i Macrons EU-kommunikation, som er kvalitativt anderledes end det, vi har set i mange år fra andre europæiske ledere – inklusive Angela Merkel. Det at han så eksplicit – ikke mindst i Sorbonne-talen, men også i sin sejrstale efter præsidentvalget – ser bekæmpelsen af højrepopulismen og styrkelsen af EU som selve EU's *raison d'être*, er opsigtvækkende. Han taler ikke om Frankrigs suverænitet, men om at EU ved at arbejde tættere sammen kan styrke *sin* og dermed alle landes suverænitet. Det er den omvendte logik af den, vi har set i Brexit-debatten, hvor europæisk integration er blevet udlagt som et nulsumsspil, hvor mere EU er blevet opfattet og fremstillet som værende ensbetydende med mindre Storbritannien. Det er også tydeligt, at Macron i sin dygtighed med at få ændret det såkaldte udstationeringsdirektiv (Eur.lex Europa.eu, 1997) har vist, at han omfavner globaliseringen, samtidig med at han prioriterer beskyttelsen de mest sårbare arbejdere fra social dumping. Ikke blot internt i EU (det var det, direktivet handlede om), men også i forhold til eksterne handelspartnere.

En revitalisering af den fransk-tyske akse?

Efter at det nu er lykkedes Angela Merkel at etablere en ny »Grosse-koalition« med SPD efter valget til den tyske Bundestag den 24. september, regner de fleste med, at hun vil være imødekommende over for Macrons planer for såvel Frankrig som eurozonen. CDU/CSU såvel som SPD er meget bevidste om, at kommer han ikke igennem med begge dele, kan han risikere at tabe næste præsidentvalg til Le Pen. I Financial Times var man allerede tidligt ude med riven over for de tøvende tilkendegivelser, der kom fra Merkel umiddelbart efter Macrons sejr ved præsidentvalget. Han måtte, mente Phillip Stevens allerede i begyndelsen af november 2017, være svaret på alt det, tyskerne har ønsket sig:

»For several years, Germany bemoaned the absence

of a serious partner in Paris – a politician in the Elysée ready to modernize the French economy and restore the Franco-German dynamic to EU politics. If only, German policy makers lamented, the burden of European leadership could again be shared. Angela Merkel's government has got what it asked for. And more. Mr. Macron's passionate Europeanism is fused with the realism that says that France must put own economic house in order. The months since the Presidential election have seen the budget deficit cut, labour law liberalized and taxes reduced. Mr. Macron is paying for his seat at the table« (Stevens, 2017).

Der er altså en vis frygt for, at tyskerne ikke forstår deres besøgelsestid, og at de ikke forstår det »window of opportunity«, som lige nu er åbnet på klem af præsident Marcrcon.

Et lignende synspunkt kom frem i Der Spiegel i en leder under overskriften: »Merkel should follow Marcrons lead on Europe« af Christiane Hoffmann, og samme synspunkt har i det hele taget været dominerende i den tyske presse siden valget (Hoffmann, 2017). I et andet meget interessant essay (også i Der Spiegels engelske udgave) af den tyske sociolog Jürgen Habermas lyder det: »What Macron Means for Europe: »How Much Will the Germans Have to Pay?« (Habermas, 2017) er der opbakning til samme synspunkt – endog til at gå endnu videre. Spørgsmålet er naturligvis, hvor langt tyskerne er villige til at strække sig, særligt når det kommer til en Europæisk Monetær Fond. Dette spørgsmål venter vi stadig på at få afklaret, mens dette skrives, men i og med at SPD er mere sympatisk indstillet over for de sydeuropæiske krav, og Merkel meget gerne vil gå over i historien som en stor europæisk leder, tyder en del på, at man nok kommer til at gå en del længere, end hvis FDP havde været Merkels koalitionspartner.

Mere differentieret EU samarbejde?

Paradoksalt nok kan vi meget vel ende i en situation, hvor »Brexit« – mod de forventninger, jeg nævnte i starten – kan lede til mere – og ikke mindre – integration. I hvert fald

blandt EU's kernelande. Uden Storbritannien som »the awkward partner« kan integrationen få ny fremdrift. Måske ligefrem *på grund af* det kaotiske udmeldelsesforløb, som briterne i skrivende stund står midt i. Ender briterne med en »no deal«, eller hvad der måske er mere sandsynligt, en såkaldt norskløsning, vil dette sandsynligvis kun mindske lysten blandt andre til at forsøge sig med et farvel til EU. Begge ekstremer er nemlig lige problematiske.

Den seneste integration på det økonomiske område med stabilitetsmekanismer, finanspagt, europæisk semester og bankunion viser, at den økonomiske og finansielle krise allerede har afstedkommet markante ændringer i EU samarbejdet. Hypotesen her er imidlertid, at disse nye integrationskridt kommer til at påvirke og stille landene forskelligt. Et Europa i flere tempi har allerede i nogen tid været en realitet. Selve det forhold, at kun nogle af EU's medlemslande deltager i eurozonen, er et vidnesbyrd om dette. Deltagerne i eurozonen befinder sig i et særligt skæbnefællesskab, som uanset de mange spådomme om euroens fald er ret unikt set ud fra enhver såvel europæisk som global målestok. Den finanspagt, som trådte i kraft i 2013, har således i sig selv skabt et EU, hvor eurozonen udgør kernen, og hvor vi længere ude i cirklen finder de otte lande, der gik med i Finanspagten uden at være en del af euroen: Polen, Danmark, Sverige, Ungarn, Rumænien, Bulgarien, Letland og Litauen. Yderst finder vi Tjekkiet og Kroatien, som står uden for finanspagten. Det samme kan ske med Schengen, som også begyndte som et intergovernmentalt samarbejde, men som ikke alle lande længere er så store støtter af. Og så har vi PESCO-samarbejdet, som netop er etableret mellem 23 lande, og som styrker EU's militære dimension.

Charles Grant, direktør for tænketanken European Reform, har tilmed antydnet, at han godt kunne forestille et EU i fremtiden være

så differentieret, at Storbritannien igen en dag kunne være med i en ydre cirkel (Grant, 2017). At Det Europæiske Fællesskab skulle opgive det klassiske princip med kun ét fælles europæisk retsgrundlag – og kun tillade det, man ville kalde »midlertidige undtagelser« – er imidlertid langt mere radikalt, end man måske umiddelbart skulle tro. Det er derfor også vanskeligt at forestille sig, at netop det fælles retsgrundlag for det indre marked opgives. Det er blandt andet derfor, det er så vanskeligt for briterne at finde en model, der dur uden for dette grundlag, hvis man samtidig gerne vil handle med EU. Det er således ikke i dag muligt at se, hvordan man skulle kunne opretholde en fælles EU-regulering med en fælles domstol, når/hvis der ikke gælder ens regler for alle lande (Wind, 2003: 103-35; se også Piris, 2012; Martinsen og Wessel, 2014).

Mange virksomhedsledere uden for eurozonen vil f.eks. med stor bekymring spørge sig selv, hvilke regler der kommer til at gælde i det indre marked, når en gruppe af kernelande indgår i en fælles bankunion med et fælles banktilsyn, fælles straffeforanstaltninger for overskridelser af budgetregler og måske på et tidspunkt fælles (selskabs)skatteregler, mens andre medlemslande står udenfor. Hvis nogen mener, at EU allerede er uigennemskueligt i dag og umuligt for almindelige mennesker at forstå, bliver det kun værre med et Europa i flere hastigheder. Alene af denne grund er der måske grænser for, hvor differentieret EU kan blive.

Med etableringen af Macrons dagsorden og bankunionen som et svar på EU's økonomiske og finansielle krise er der dog klare tegn på, at den europæiske integrationsproces bevæger sig i retning af et langt mere fleksibelt Europa end det, vi hidtil har kendt. Altså et EU i flere rum og flere hastigheder. Der er altså på samme tid noget, der tyder på, at vi får »mere Europa«, fordi særligt eurozonen ser en yderligere føderalisering som nærmest

uundgåelig som følge af den fælles mønt. Samtidig har vi landene uden for eurozonen, herunder Danmark og Sverige, der efter alt at dømme ikke vil kunne følge sådanne radikale, føderale integrationsskridt. Udviklingen kan tilmed få demokratiske konsekvenser. Fx har Macron foreslået, at eurozonen skal have sit eget parlament, således at kun de medlemmer i Europa-Parlamentet, der kommer fra lande, der er en del af Eurozonen, bør kunne stemme i sager, der angår eurozonen.

Hvis en hård kerne af lande bevæger sig mod mere union og et langt tættere økonomisk samarbejde, vil der naturligt nok være en stor fare for, at de mindre integrationsvillige lande bliver endnu mere marginaliserede, end de allerede er i dag i kraft af deres undtagelser. Også de central- og østeuropæiske lande, der i dag ikke er med i eurozonen, er bekymrede for denne udvikling, da de frygter at blive hængt af.

Et nyt EU er i støbeskeen

Selvom EU gennem sin historie er gået fra krise til krise, og især medierne helst kun dækker EU-stoffet, når en sådan indfinder sig, tyder alt på, at EU i disse år rejser sig efter at have været dømt ude. Flere politikere, kommentatorer og medie-iagttagere har ellers i en uendelighed spået om et snarligt europæisk sammenbrud. Også i nyere tid har dommedagsprofetierne været mange: Euroen kan få EU til at kollapse, flygtninge- og migrantkrisen kan få EU til at bryde sammen, »Brexit« kan blive EU's Waterloo, og populismen kan i sig selv – hedder det – få samarbejdet til at bryde sammen. Der er da heller ikke tvivl om, at EU står (og har stået) over for mange udfordringer – ikke mindst »Brexit« har udgjort en om ikke eksistentiel, så i hvert fald tidskrævende udfordring. Imidlertid har EU igen og igen vist sig langt mere robust, end de mange antagelser om kollaps og sammenbrud kan forklare. Man glemmer måske, hvor meget EU holdes oppe af. Europæiseringen- og retliggørelsen af al national

politik er således enorm. De investerede interesser og den investerede politiske og økonomiske kapital i den Europæiske Union kan heller ikke gøres op kvantitativt. Men også den nuværende sikkerhedspolitiske situation med Trump i USA og Putin i Rusland gør det tydeligere end nogensinde før, hvorfor EU's medlemslande har brug for hinanden. Også »Brexit« tydeliggør – som beskrevet ovenfor – at alternativet til EU i en tid, hvor politik og økonomi i den grad er grænseoverskridende, er meget uklart.

Fremtiden vil uden tvivl udfordre Unionen på nogle helt nye og fundamentale områder, heriblandt det indre marked, forholdet mellem de ydre og indre grænser og ikke mindst fællesskabets demokratiske værdier, hvor særligt Polen og Ungarn tester Unionens demokratiske robusthed. Det er dog væsentligt her at understrege, at differentieret integration ikke er det samme som disintegration. Det kan også betyde en øget føderalisering – om end ikke for alle. Det er samtidig blevet sådan i dag, at det kræver stort politisk mod på den nationale politiske scene i medlemslandene at turde være for fælles europæiske løsninger. Det ser vi i høj grad i Danmark i disse år. Dog viser Macron (sammen med Merkel) også her helt nye veje. Europa kan nemlig give os suverænitet – snarere end tage det fra os.

Noter

1. M. Matthijs (2016), »Europe after Brexit«, *Foreign Affairs*, 12. december. For samme dystre argumentation på dansk se f.eks. M. Vedby Rasmussen, »Europa efter EU« og U. Østergaard, »Europas tid Rinder ud« begge i C. Kjærsgaard, red. (2016), *ITU: Europa, Vesten og Verden efter Brexit, Trump og 10 års krise*, København: Ræsons Forlag.
2. Lord John Kerr tidligere British diplomat, som var med til at drafte art. 50 under forhandlingerne om Lissabontraktaten:
3. Dette afsnit trækker dels på Wind, M. (2017b), dels på kapitel 1 og 14 i Kelstrup, Martinsen og Wind, (2017); dels Tænk tanken Europa (2017), samt Eurobarometer nr. 88 (2017).

4. ECB introducerede i september 2012 OMT-programmet (Out-right Monetary Transactions) til opkøb af statsobligationer på de sekundære låne markeder.
5. Se Tænk tanken Europas interessante opgørelse over hvilke partier, der stemmer hhv. for og imod EU-lovgivning i Folketinget, Dec. 2017. <http://thinkeuropa.dk/politik/dansk-europapolitik-vedtages-ofte-i-enighed>
6. Klumme af Poul Skytte Christoffersen i JP citeret her i <http://thinkeuropa.dk/politik/dansk-eu-paradoks-bygger-paa-en-misforstaelse>
7. Link til Macrons Sorbonne-tale her: <http://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html>
8. Nærværende afsnit trækker delvist på det afsluttende kapitel 14 i Kelstrup, M.D. Martinsen og M. Wind (2017).

Litteratur

- Adler-Nissen, R. (2011), »Opting-out of an Ever Closer Union: The Integration Doxa and the Management of Sovereignty«, *West European Politics*, 34(5): 1092-1113.
- Applebaum, A. (2016), »Is this the end of the West as we know it«?, *Washington Post*, 4. marts.
- Barbieri, P. (2017), »Europe's Reverse Domino Effect«, *Foreign Affairs*.
- Crafts, N. (2016), »The Growth Effects of EU Membership for the UK: A Review of the Evidence«, University of Warwick mimeo.
- Dhingra, S., G. Ottaviano, T. Sampson og J. Van Renen (2016), »The consequences of Brexit for DR Nyheder (2016), »Nexit, Frexit, Dexit – Europas EU-skeptikere kræver afstemninger« 24. juni.
- Eur.lex Europa.eu (1997), »Europa-Parlamentet og Rådets Direktiv 96/71/EF af 16. december 1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser«, Luxembourg.
- Eurobarometer (2017), »Public opinion in the European Union – Key trends«, *standard report*, nr. 87, Luxembourg: European Commission
- Europa Kommissionen (2017) »Formand Jean-Claude Junckers tale om Unionens tilstand 2017«, 13. september.
- European Central Bank (2012), »Press Release: Technical features of Outright Monetary Transactions«, 6. september.
- European Union External Action (2018), »Permanent Structured Cooperation (PESCO) – Factsheet«, 5. marts.

- Financial Times (2016), »Support for EU rises since Brexit vote, survey shows«, 21. november.
- Fossum, J.E. og Erik O. Eriksen, red. (2014), *Det norske paradoks: Om Norges forhold til Den europeiske union*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Grant, C. (2017), »The EU will become less monolithic«, Centre for European Reform.
- Grice, A. (2017), »Fake news handed Brexiteers the referendum – and now they have no idea what they're doing, The Independent, 18. januar.
- Habermas, J. (2017), »How Much Will the Germans Have to Pay?«, *Spiegel Online*, 26. oktober.
- Hoffmann, C. (2017), »Merkel Should Follow Macron's Lead on Europe, *Spiegel online*, 2. oktober.
- Jyllands-Posten (2016), »Dansk lyst til at stemme sig ud af EU er dykket efter Brexit«, 4. juli.
- Kelstrup, M, D. Martinsen og M. Wind (2017), *Europa i Forandring*, 3. udgave, København: Reitzels Forlag.
- Kentish, B. (2017), »Article 50 was designed for European dictators, not the UK, says man who wrote it«, The Independent, 29. marts.
- Martinsen, D.S. og A.U. Wessel (2014), »On the path to differentiation: upward transfer, logic of variation and sub-optimality in EU social policy«, *Journal of European Public Policy*, 21(9): 1255-72.
- Matthijs, M. (2016), »Europe after Brexit«, *Foreign Affairs*, 12. december.
- Piris, J-C (2012), *The Future of Europe: Towards a Two-Speed EU?*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Stevens, P. (2017), »EU's Choice: French ambition or German bean-counting«, *Financial Times*, 3. november.
- Stone, J. (2017), »Brexit lies: The demonstrably false claims of the EU referendum campaign«, *The Independent*, 17. december.
- Tænk tanken Europa (2017), »Dansk Euroskepsis aftager – undtagen på højrefløjen«, notat.
- The Telegraph (2017), »Boris Johnson warns UK cannot become »vassal state« of EU, 17. december.
- UK trade and living standards«, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, London
- Wind, M. (2001), *Sovereignty and European Integration: Towards a Post-Hobbesian Order*, Basingstoke New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Wind, M. (2003), *Den stille revolution – mod en europæisk forfatning*, København: Forlaget Politiske Studier.
- Wind, M. (2006), *Den europæiske forfatningskamp – før, under og efter 2 x nej*, København: Forlaget Thomson.
- Wind, M. (2016a), »OMT-programmet og den tyske forfatningsdomstol«, *Samfundsøkonomen*, vol. 3(1).
- Wind, M. (2016b), »Dexit«?, *Europe's World*.
- Wind, M. (2017a), »Marlene Wind om Polen og Ungarn: En utvetydig reaktion er nødvendig, hvis EU skal overleve på sigt«, *Ræson.dk*.
- Wind, M. (2017b), »Brexit and Euroscepticism: Will »Leaving Europe« Emulate Elsewhere? i F. Fabbrini, red., *The Law & Politics of Brexit*, Oxford: Oxford University Press.