

# Konsekvenserne af fremtidige handelsaftaler mellem Storbritannien og EU: Det bløde, det hårde og det brutale Brexit

Jens Ladefoged Mortensen, lektor, Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet [jlm@ifs.ku.dk](mailto:jlm@ifs.ku.dk)

Hvilke økonomiske konsekvenser vil Brexit få? Kun få betvivler, at Brexit vil betyde andet end økonomiske tab for både Storbritannien og EU. Estimerne er nødvendigvis usikre. En væsentlig faktor vil være det fremtidige handelsforhold. Artiklen identificerer tre grundscenarier: det bløde, hårde og brutale Brexit. Det bløde Brexit vil minimere fremtidig samhandelsforstyrrelser. Det kræver, at de politiske løfter om »regulatorisk tilpasning« accepteres af EU som en slags uformel toldunion og et delvis dækkende Indre Marked. Samtidigt må Storbritannien acceptere bindinger på dets handlerum som selvstændig handelspolitisk aktør fremover. Et hårdt Brexit vil kræve langvarige forhandlinger om handelsaftale af ekstraordinær dybde, der skal omfatte f.eks. finansielle tjenesteydelser. Det brutale Brexit indebærer en nulstilling af samtlige handelsarrangementer til de basale WTO-vilkår. En løsning kunne være et blødt Brexit forankret i en hård EU handelsaftale med omfattende forpligtelser, der sætter klare rammer for fremtidige britiske handelsaftaler. Briternes generobrede handelspolitiske suverænitæt kan derfor blive markant indsnævret fremover.

## Post-brexit forhandlingerne: Det bliver svært

Hvis de foreløbige Brexit-forhandlinger synes komplicerede, så bare vent til de handelspolitiske brexit-forhandlinger går i gang, lyder advarslen fra flere sider (Rankin, 2017, Smith, 2017). Den fremtidige handelsaftale har været central i samtlige af Theresa Mays Brexit taler; Lancaster talen (17-1, 2017), Firenze-talen (22-9, 2017) og Mansion House-

talen (HM government 2017a, 2017b, 2018). Et helt centralt citat fra sidstnævnte tale indikerer, at der nu har indfundet sig en vis dosis realisme i premierministerens syn på, hvad Brexit kommer til at koste:

»We are leaving the single market. Life is going to be different. In certain ways, our access to each other's markets will be less than it is now. How could the EU's structure of rights and obligations be sustained, if the UK – or any country – were allowed to enjoy all the benefits without all of the obligations? So we need to strike a new balance. But we will not accept the rights of Canada and the obligations of Norway« (HM Government, 2018).

Problemet er, at den britiske regering har slået det endegyldigt fast, at den ønsker at genvinde landets handelspolitiske suverænitæt, herunder muligheden for at lave en anderledes markedsregulering end EU og retten til at lave uafhængige handelsaftaler med andre lande. Selv Mansion House-talen bekræfter briternes intention om at udøve handelspolitisk suverænitæt i deres fremtidige handelsaftaler og genvinde kontrol over national lovgivning.<sup>1</sup> Det får mange til at anklage briterne for »cherry picking«, at unddrage de ubehagelige men nødvendige forpligtelser og samtidigt høste alle gevinsterne af det Indre Marked.

Omvendt kan EU ikke acceptere en opsplitning i selve fundamentet af det europæiske integrationsprojekt, fasttømret af artikel 207 i Traktaten om den Europæiske Union (TEU), der definerer den fælles handelspolitik, hvorved bl.a. kompetencen til at forhandle eksternt er delegeret til EU-niveauet. En fælles told- og handelsrelateret reguleringsmyndighed er nødvendig for et indre marked. Det indre marked må have en hård, ydre grænse. Forviklingerne med Nordirland handler netop om, hvor hård grænsedragningen mellem det Forenede Kongerige og det indre marked skal være. Det foreløbige kompromistekst introducerer en noget kryptisk løsning i form af såkaldt »regulatory alignment« (på dansk »regulatorisk tilpasning«) (Europa Kommissionen, 2017: para. 49). Briterne selv foreslår en højteknologisk grænsekontrol, der tilsyneladende vil eliminere handelsfordyrelsen på samhandel efter Brexit (HM Government, 2017c). Remainers er anderledes pessimistiske og ser ikke dette som andet et retorisk bluffnummer. Alt dette kan ses som et forvarsel om et underliggende nulsumspil i de fremtidige handelsforhandlinger, når der skal vælges mellem en hård grænse eller et hårdt Brexit og mellem bindende forpligtelser og fri markedsadgang.<sup>2</sup>

Artiklen vil se nærmere på konsekvenserne af Brexit repræsenteret af udvalgte modelberegninger for, hvad Brexit kan komme til at betyde for Europa, for Storbritannien og for Danmark (se Emerson et al., 2017; Copenhagen Economics, 2017). Modeller og scenarier er nødvendigvis fremtidsforskning. Beregninger af konkrete effekter af de forskellige Brexit-scenarier er spekulative, men det er ikke ren fiktion eller ideologi. Beregningerne er baseret på eksisterende viden om, hvordan økonomier vil reagere på f.eks. et politisk chok. Estimaterne kan fra en politologisk synsvinkel ses en slags fokuspunkter i debatten og som en del af muligvis i forhandlingerne. I en krisesituation med sparsomme ressourcer og usikker information har alle, og

selv diplomaterne, brug for fixpunkter og pejlemærker. Modeller og scenarier gør det muligt at tænke og tale om forskellige fremtider. Dette er dog ikke artiklens hovedfokus. Artiklen vil se nærmere på, hvilke økonomiske skøn der har været toneangivende i Brexit-debatten, og hvad de implicerer, der vil ske i samfundsøkonomien. I dag synes det klart, at samhandel mellem Storbritannien bliver mere besværliggjort. En udtræden af det indre marked synes at være en realitet. Det får økonomiske konsekvenser. Spørgsmålet er, i hvilket omfang samhandlen og dermed væksten bliver berørt.

### Modellerne i spil

I samtlige Brexit-taler har May brugt – og forkastet de eksisterende modeller for et fremtidigt handelsarrangement, nemlig EØS-samarbejdet og eksisterende frihandelsaftaler. De er utilstrækkelige. Men briterne er ikke kommet nærmere ind på, hvad dette »nye, kreative og pragmatiske partnerskab (HM Government, 2017a) eller »dybest og bredest mulige partnerskab« (HM Government, 2018) egentlig er for en størrelse.

Artiklen vil simplificere udfaldsrummet til tre hovedscenarier: 1) et blødt Brexit, hvor situationen løses af en tilnærmet status quo aftale og Storbritannien bevarer en tæt tilknytning til EU toldunion og det indre marked i stor udstrækning); 2) et hårdt Brexit, hvor Storbritannien udtræder af toldunionen og det indre marked, og der skal forhandles en vidtgående handelsaftale mellem parterne, der omhandler samkøring af reguleringstiltag, finansielle tjenesteydelser, konkurrence- og investeringspolitik, og 3) et brutalt Brexit, hvor en vidtgående handelsaftale er ikke mulig, og dermed vil fremtidige handelsrelationer blive reguleret af eksisterende WTO-aftaler og toldbindinger.

Første mulighed for Storbritannien er forsat medlemskab af det indre marked. Der er fortsat det britiske erhvervslivs klare præference. Kun en af de analyser, som artiklen ser nær-

Tabel 1: Modellerne for fremtidige handelsrelationer mellem Storbritannien

		Markedsadgang				Indflydelse		
		Told	Told-behandling	Reguleringsbarrierer	Tjenestehandel	Arbejds-kraft	Internt i EU ?	Ekstern aftale ?
Fortsat medlemskab af Det indre marked		Nej	Nej	Nej	Fuld dækning	Fri	Ja	Nej
Særlig tilknytning (»Special Status, »Cherry Picking«)		Nej	Nej	nej	Fuld	Fri	Nej	Ja – krav
Aftale	EØS (Norge)	Told på visse landbrugs- og fiskerivarer	Ja	Nej. »Ruletaker« (forpligtet til at indføre alt)	Fuld dækning	Muligt	Nej	Nej – delegeret til EU
	Særaftaler (Schweiz)	Told på visse Varer (landbrug)	Ja	Delvist reduceret	Delvis dækning (intet finansielt)	Muligt	Nej	Nej – delegeret til EU
	Toldunion (Tyrkiet)	Told på visse (landbrug)	Begrænset (landbrug)	Delvist reduceret	ikke services	Nej	Nej	Nej – de facto accept
Frihandelsaftale (CETA+)		Nogen told (f.eks. landbrug)	Ja	Delvist reduceret	Delvis dækning	Nej	Nej	Ja
WTO (»no deal«)		MFN todsatser på alle varer	Ja	Ja	Begrænset dækning	Nej	nej	Ja

Kilde: Copenhagen Economics (2017), modificeret af forfatteren.

mere på, ser potentielle gevinster ved Brexit i det scenarie, hvor handelstabet opvejes af ensidig liberalisering af samhandlen med alle handelspartnere (Booth, 2015). Analysen selv betegnet det som et usandsynligt scenarie. Told og kvoter, toldbehandling, reguleringsbarriere, adgang for tjenesteydelser og arbejdskraftens frie bevægelighed og indflydelse på EU-lovgivningen giver fortsat friktionsløs handel og fuldstændig markedsåbenhed. Det er dog med al tydelighed også fuldstændigt urealistisk. Man behøver ikke dvæle mere ved den mulighed. Storbritannien vil udtræde af det indre marked, bl.a. med ønske om genvinde sin suverænitet til selv at fastsætte markedsregler og lave selvstændige handelsaftaler med andre lande. Når fortsat tilknytning til det indre marked ikke er en mulighed, åbner der sig andre alternativer.

Den anden mulighed en indgåelse af en »sær-

lig tilknytning« til det indre marked. Det er briternes erklærede drømmescenarie. Der vil være fuldstændig markedsadgang (ingen told eller toldbehandling, identiske reguleringskrav, fuld dækning af det indre marked for tjenesteydelser), men undtaget er arbejdskraftens frie bevægelighed. Briterne ønsker samtidigt at »genvinde« deres suveræne ret til at forhandle selvstændige handelsaftaler med omverdenen, herunder retten til at fastsætte egne reguleringskrav. Det må nødvendigvis indebære en afkobling fra Det Indre Marked, herunder EU-Domstolens status som overordnet retsinstant. Det er afskrevet af alle andre end Leave-siden som »cherry-picking«. EU har klart tilkendegivet, at briterne ikke kan opnå handelspolitisk suverænitet uden accept af f.eks. EU-Domstolen eller ved at afskrive sig retten til at indgå selvstændige handelsaftaler (La Baume og Mischke, 2017). De politiske komplikationer ved fort-

sat tilknytning eller særstatus sandsynliggøre et scenarie med en handelsaftale mellem EU og Storbritannien.

Den tredje mulighed er en handelsaftale. Fire aftalemodeller har materialiseret sig i debatten. Den første aftalemodel er modelleret efter Europæisk Økonomisk Samarbejdsområde (EØS), oftest kaldt for Norge-modellen. Storbritannien vil med få undtagelser opnå relativt friktionsløs markedsadgang til de væsentligste aspekter, herunder lettere toldbehandling, fri adgang til tjenesteydelsesmarkedet og omfattet af fuld bevægelighed af arbejdskraften. Præmissen for den norske model er fuld accept af EU-Domstolen og delvist bidrag til EU-budgettet. Det er ikke muligt at indgå egne handelsaftaler. Den norske model står i skærende kontrast til de fleste politiske udmeldinger fra britisk side om generobret suverænitet. Storbritannien vil næppe kunne acceptere modellens præmisser. Storbritannien vil være bidragsyder, der som »rule-taker« har forpligtet sig til at gennemføre EU-lovgivningskravene til gengæld for begrænsede undtagelser. Økonomisk er det en ideel løsning, for det eliminerer de væsentligste handelsomkostninger for erhvervslivet på begge sider af Kanalen, men politisk synes modellen uholdbar.

Den anden aftalemodel opererer med et mere komplekst netværk af særftaler i lighed med det forhold, som Schweiz har udviklet til EU gennem årene. Forholdet er yderst kompliceret og har udviklet sig over tid. Schweiz er et særtilfælde. Det har »råd« til handelsrestriktioner. Schweiz har haft en stærk forhandlingsposition. Der har været en politisk accept af fysiske handelsbarrierer forårsaget af f.eks. toldbehandling, som kan observeres af de lange lastvognskøer ved Schweiz' grænser. EU er i stigende grad utilfreds med den schweiziske model og har længe indikeret, at aftalekomplekset skal genforhandles snarest muligt.

Den tredje aftalemodel omtales oftest som »toldunionen«. Den er inspireret af EU-Tyrkiet-handelsforholdet. Den fokuserer på varehandel, og ekskluderer tjenesteydelser. Der er forhandlet undtagelser med told på visse landbrugsvarer. Toldunionen handler om toldfritagelse. Told er i de fleste analyser ikke det væsentligste element for Storbritannien, som det vil fremgå nedenfor. Det er tilpasningen af EU's reguleringskrav og friktionsfri handel med tjenesteydelser, som er udslagsgivende for Storbritanniens økonomiske velbefindende fremover. En toldunion er utilstrækkelig. Ydermere umuliggør den tyrkiske model en selvstændig handelspolitik. Storbritannien vil ikke kunne forhandle eller indgå selvstændige handelsaftaler i den model.

Kravet om en handelspolitisk selvstændighed handler om muligheden for at forhandle egne handelsaftaler. Dermed forbeholder briterne sig også retten til at festsætte selvstændige reguleringskrav fremover, der umuliggør de »bløde« løsninger. Opmærksomheden har derfor rettet sig mod de to sidste løsningsmodeller: en aftalemodel baseret på en omfattendefrihandelsaftale (CETA+ modellen) eller »WTO optionen« (»no deal«). CETA+ vil være kompleks og tidskrævende at få forhandlet inden for selv de mest optimistiske tidsrammer (Baume & Mischke, 2017). WTO-optionen er et tilbagefald til de balsale og utidssvarende WTO-aftalerammer for fremtidig samhandel. Allerede før Brexit afstemningen advarede WTO's generaldirektør Azevedo om komplikationerne ved et Brexit uden en ny handelsaftale mellem EU og Storbritannien. Briterne kan ikke kopiere samtlige EU-aftaler, men er tvunget til at genforhandle bl.a. toldtariffer og kvoter med de øvrige WTO-medlemmer (Donnan, 2017). Selv WTO-optionen er kompliceret.

### **Stilhed før stormen: Den britiske økonomi efter Brexit**

»No deal« betyder næppe, at Storbritannien kastes ud i et økonomisk kollaps. Det er fort-

sat en stærk, dynamisk økonomi. Men alt kan potentielt komme til genforhandling. Problemet er netop den usikkerhed, som truer erhvervslivets og specielt investorenes tro på fremtidig markedsadgang til EU. Samhandel vil blive forstyrret og fordyret. Told og toldbehandling betyder stigende produktionsomkostninger for firmaerne. Usikkerheden om fremtidens reguleringskrav og frygten for uforudsete handelsbarrere vil skabe påvirkede investeringerne. Det er med andre ord ikke blot forbrugerreaktionerne, men også investoreaktionerne, der kan komme til at virkeliggøre det værste tænkelige scenarie.

Storbritannien er fortsat verdens 6. største økonomi. Det er en stærk globaliseret vidensøkonomi med sin styrke i servicesektoren og i avanceret vareproduktion som f.eks. i bil- eller flysektoren. Handel med varer og tjenesteydelser udgør næsten 60 procent af det britiske bruttonationalprodukt i 2016 (Verdensbanken 2018). Den britiske økonomi er fortsat en stærk investeringsmagnet. Faktisk har briterne oplevet stigende direkte udenlandske investeringer (FDI) i 2016. Noget overraskende tegner 2017 til at blive et rekordår for udenlandske investeringer i Storbritannien.<sup>3</sup> Investeringer kommer hovedsagelig fra EU (40 procent af samlet FDI, eller £550 mia.), mens hhv. 23 procent og 10 procent af samlet FDI kom fra USA og Asien (Office of National Statistics, 2017a).

#### *Handelsbalancen*

Den britiske økonomi er blevet påvirket af Brexit, men den fulde effekt kan ikke ses endnu. Pundet faldt omkring 8 procent i værdi umiddelbart efter afstemningen. Det kunne skabe en forventning om, at britisk eksport er blevet styrket grundet eksportens øgede konkurrenceevne, men det er faktisk ikke sket. Handelsunderskuddet med varer over for EU voksende (omend svagt) i slutningen af 2017 (£1,9 mia.) (for nedestående, se Office of National Statistics, 2017b). Omvendt skrumpede handelsunderskuddet med ikke-EU lande

ind med £2.9 mia. (svarende til 5 procent). Den største eksport sker inden for maskin- og transportindustrien. Importstigningen fra EU er paradoksalt nok også inden for selvsamme produkter, maskiner og transportmidler, dog er importstigningen her størst inden for medicinalprodukter (11,5 procent). Samlet set fik Storbritannien et varehandelsunderskud på omtrent £30 mia. (juli-okt. 2017). Underskuddet har nogenlunde været af samme størrelse siden 2013. Med hensyn til handel med tjenesteydelser er Storbritannien anderledes stærk. Overskuddet var på £27.8 mia. i samme periode (ibid.). Storbritannien fik et samlet handelsunderskud i perioden på £5 mia., og det har også været nogenlunde konstant siden 2013. Det er derfor nærliggende at tro, at EU let vil kunne acceptere en omfattende frihandelsaftale for varehandlen, for der har EU et handelsoverskud med briterne, men EU vil omvendt være mere modvilligt til komme med til omfattende indrømmelser på tjenesteydelsesområdet, hvor briterne har et handelsoverskud med EU. Briterne har den omvendte forhandlingspræference.

#### *Samhandelspartnere*

Inden for varehandel er Storbritannien verdens 10.-største eksportør i 2016 med en samlet varehandel på omkring 410 mia. US \$ svarende til 2,5 procent af verdens samlede eksport, og verdens 4.-største importør med en samlet import på omkring 635 mia. US \$, svarende til 4 procent af verdens samlede import (for nedestående, se WTO 2018). Britisk eksport er langt overvejende rettet mod EU (47 procent) efterfulgt af USA (15 procent), Schweiz (5 procent), Kina (4 procent) og de Forende Arabiske Emirater (2 procent). Britisk vareeksport er faldet i de seneste år. I 2015 faldt eksporten med 9 procent og i 2016 med 11 procent. Vareimporten er ligeledes faldet. I 2015 faldt importen ligeledes med 9 procent, mens faldet kun var på 1 procent i 2016. Det britiske handelsunderskud er derfor steget. Indtil videre er vareimporten ikke ramt i samme udstrækning som eksporten.

Britisk vareimport består ligesom eksporten primært af forarbejdede varer (73.6) med landbrugsvarer (11 procent) og energi og minedrift (knap 11 procent). Igen er den væsentligste handelspartner EU med 52 procent af britisk vareimport efterfulgt af Kina (9 procent), USA (9 procent), Schweiz (4 procent) og Norge (3 procent). Samlet set er briternes varehandel ikke overraskende tæt forbundet med EU-markedet. Geografisk nærhed er fortsat en af de vigtigste determinanter for samhandelsmønstret. Mere end halvdelen af britisk handel sker derfor med EU.

Opdelt på lande er USA briternes eksportmarked efterfulgt af Tyskland, Frankrig, Holland og Irland (Verdensbanken 2018). Tyskland er briternes største importpartner efterfulgt af Kina og USA. Briterne har et handelsunderskud med omverden (inkl. EU) på 49 mia. US \$ (Verdensbanken 2018). Storbritannien har det største handelsbalanceunderskud i 2016 med Tyskland og Kina (begge omkring -44 US \$ mia.) med Holland (-21,9 US \$ mia.) og med Frankrig (-9,5 US \$ mia.).

#### *Produktionsnetværk*

Eksporttallene afslører graden af økonomisk integration. Varehandlen består ikke af komplette industriprodukter, men af delkomponenter i globale produktionsnetværk, typisk industriprodukter inden for samme produktkategori. F.eks. er den ikoniske kult-bil Mini'en langt fra så britisk, som man kunne tro.<sup>4</sup>

Eksemplet er ikke enestående. F.eks. afgår der hver dag 350 lastvogne fra EU til Hondas fabrik i Swindon med bilkomponenter. Toldinspektion, papirformaliteter og dokumentationskrav vil besværliggøre den slags samhandel markant. Ford-fabrikken i Dagenham skønner selv at skulle udfylde 20.000 tolderklæringer om året for at sikre, at deres Ford Fiesta-motorer kan eksporteres til færdigfremstilling af selve Fiestaen i Tyskland (Ryborg, 2017).

The Chartered Institute of Procurement and Supply mener, at en femtedel af de britiske firmer, der er tæt integreret i sådanne produktionskæder, har problemer med at få underskrevet kontrakter på ordrer, der ligger efter marts 2019, og at 63 procent af de europæiske produktionsfirmaer, der har aktiviteter i Storbritannien, forventer at flytte væk fra, mens 40 procent af britiske firmaer med europæiske underleverandører ligeledes forventer at udskifte dem (Giles, 2017: 6-11). Det er svært at kvantificere den slags effekter. Copenhagen Economics (2017) skønner, at den ekstra toldbehandling alene vil resultere i en handelsfordyrelse på 3 procent. Sektoranalyser vil kunne kaste et nærmere blik på disse forhold. Et hårdere Brexit vil betyde, at todsatser eller kvoterestriktioner skal lægges oveni. Det brutale Brexit vil skabe usikkerhed om fremtidige reguleringskrav til selve produktet. Det påvirker også investeringsbeslutninger. Visse industriprodukter kan blive

*Tabel 2: Samhandelspartnere, de fem største (samt Danmark), andel af samlede britisk vareeksport/import (procent) samt handelsbalance i 2016 (mia. US \$).*

Eksport	Procent af samlet	Import	Procent af samlet
USA	14.96	Tyskland	13.84
Tyskland	10.64	Kina	9.36
Frankrig	6.43	USA	8.97
Holland	6.19	Holland	7.45
Irland	5.57	Frankrig	5.65
Danmark	0.82	Danmark	0,84

Kilde: Verdensbanken, <https://wits.worldbank.org/countrysnapshot/en/GBR>

hårdt ramt, når de skabes af lange, komplekse produktionskæder. F.eks. kan britisk bil- og flyindustri kan blive endnu hårdere ramt end antaget, og det vil være en dårlig nyhed for briterne, idet netop de områder fylder i den samlede britiske eksport. Omvendt er en vigtig eksportvare som medicinprodukter ikke umiddelbart lige så følsom over for f.eks. toldbehandlingsfordyrelse set i forhold til samlede produktionsomkostninger. Til gengæld er regulerings- og dokumentationskrav af overordentlig stor betydning.

#### *Tjenesteydelser*

Hvis blikket vendes mod handel med tjenesteydelser, er risikoen for briterne ved et hårdt eller brutalt Brexit større. Den britiske økonomi er førende i verdenshandlen med tjenesteydelser. Briterne er verdens 2.-største eksportør og 5.-største importør af kommercielle tjenesteydelser (WTO, 2018). Transportydelser (f.eks. service inden for flysektoren) og turisme udgør hhv. 10 procent og 12 procent af den samlede eksport. »Andre kommercielle tjenesteydelser« udgør hele 75 procent af tjenesteydelseseksporten. Det er Londons status som global finanscentrum, som gør Storbritannien til en stærk økonomi. Flere end 10 000 finansjobs forsvandt umiddelbart efter Brexit-afstemningen, og en tredjedel af finansfirmaerne i City har allerede flyttet jobs til EU, som f.eks. Goldman Sachs (Musaddique, 2017: 12-26). I kølvandet på finansinstitutionernes udflytning vil også de store advokatfirmaer, investeringsrådgivere og ejendomsmæglere følge efter, og det vil igen forplante sig til tab af servicejobs som i f.eks. restaurationsbranchen eller i privatskolerne. Det kan skabe en negativ spiral på boligmarkedet, som i forvejen er ramt af en stigende britisk rente, faldende opsparing og lavere realløn. Det er sådanne afledte effekter af firmaernes relokalisering, der i den nærmeste fremtid kan få overraskende mærkbare effekter i den britiske økonomi. Endelig er tjenesteydelser i særdeleshed følsomme over for restriktioner for arbejdskraftens bevæge-

lighed fremover – eller rettere den kvalificerede arbejdskraft.

#### *Alternative handelspartnere til EU*

Hvis tabet af den gnidningsløse samhandel med EU skal kompenseres fremover, er en stærk handelsaftale med USA ofte nævnt som en potentiel løsning på problemet. USA er briternes største enkeltstående eksportmarked, men EU er et mere end tre gange større eksportmarked. Markedspotentialet i Commonwealth-landene med Canada og Australien i spidsen er også blevet nævnt som alternativ til EU-markedet af f.eks. handelsminister Liam Fox (Reuters, 2017). Samhandlen udgør samlet set langt mindre end med EU – i alt 9 procent af den samlede britiske eksport (varer og tjenesteydelser) og 8 procent af den samlede import sker mellem Storbritannien og Commonwealth-landene. Senest er Trans-Pacific Partnership (TPP) blevet nævnt som et alternativ. Trods Trumps annullering af amerikansk deltagelse i TPP'en vil de øvrige stillehavsøkonomier – fra Japan og Australien til Vietnam – forsætte samarbejdet. Liam Fox er tilsyneladende i gang med at foreslå fuld britisk deltagelse i TPP'en. Det passer ikke helt overens med de økonomiske realiteter. Japan repræsenterer f.eks. blot 2 procent af al britisk handel. TPP-landene står samlet for i alt 8 procent af britisk eksport sammenlignet med Tysklands 11 procent. Japan repræsenterer kun 10 procent af USA's andel af britisk handel med tjenesteydelser (Gregory, 2017: 1-3). Sammenlagt vil forbedrede eksportmuligheder i nøglemarkeder som USA, Commonwealth-landene eller TPP'en have svært ved at opveje en eventuel forværret markedsadgang til det europæiske marked. EU står for mere end halvdelen af britisk eksport.

#### **Hvad ved man om Brexit-konsekvenserne?**

Hvordan beregner økonomerne konsekvenserne af Brexit? Det afhænger af, hvilket scenarie der kommer til at udfolde sig, og dermed et stor udtrækning det politiske forhand-

lingsresultat. Det har ikke sendt den britiske økonomi i chok. Vækstskønnet er dog mere afdæmpet og forventes at ligge på 1,5 procent BNP vækst i 2017 sammenlignet med forventet 2,5 procent vækst for EU. Inflationen er steget en smule. Importerede produkter er blevet dyrere for forbrugeren. Den private opsparing er dalende. Brexit har absolut ikke styrket den britiske økonomi. Den vigtigste faktor bliver hårdheden af Brexit. Andre handelsaftaler kan opveje en del af tabet. Økonomerne arbejder med et kontinuum af scenarier fra minimal til maksimal »disruption« af samhandlen mellem EU og Storbritannien.

Nedenfor opridses fem modelberegninger af Brexits langsigtede konsekvenser i 2030. Fælles for beregningerne er brugen af en generel ligevægtsmodel. Handelsfordyrelsen af toldbehandling og graden af restriktioner på samhandlen af mulige ikke-toldmæssige handelsbarrierer er oversat til en omkostningsfaktor, der minder om en told. Herefter beregnes de statiske og dynamiske effekter

af Brexit for samfundsøkonomien for resten af EU og Storbritannien. Effekten nedenfor er i procentvis ændring af hhv. EU-27's og britisk BNP. Med et blødt Brexit menes et optimistisk scenarie baseret på et EØS-lignende eller en schweizisk model med fuld eller tilnærmet automatisk accept af indre markedslovgivning (på nær arbejdskraftens bevægelighed). Med hårdt Brexit menes en handelsaftale som CETA+, dvs. mere vidtgående end de fleste hidtidige EU-aftaler, men uden finansielle tjenesteydelser. Med brutalt Brexit menes ingen aftale andet end de basale WTO-forpligtigelser.

Hovedkonklusionen er ikke overraskende, at Brexit vil ramme briterne hårdest. Bortset fra ét studie (Booth et al., 2016) vil de økonomiske konsekvenser af selv de mest optimistiske scenarier af Brexit være negative, dvs. fra -2,2 procent til -7,5 procent af BNP i 2030. Konsekvenser for EU er et margi-nalt væksttab på omkring 0,1-0,5 procent af samlet BNP. Ironisk nok estimeres tabet for

*Tabel 3: Estimer af Brexits langsigtede konsekvenser for EU27 og Storbritannien, blødt/optimistisk vs. brutalt Brexit, procent-ændring af BNP i 2030*

		EU27	UK
Ottaviano (2016)	Blødt Brexit	-0.12	-1.28
	Brutalt Brexit	-0.29	-2.61
Aichele o Felbermayr (2015)	Blødt Brexit	-0.1	-0.64
	Brutalt Brexit	-0.3	-2.3
Kierzenkowski (OECD, 2016)	Hårdt Brexit	n.a.	-2.7
	Brutalt Brexit	n.a.	-7.7
Roja-Romagosa (2016)	Hårdt Brexit	-0.6	-3.4
	Brutalt Brexit	-0.8	-4.1
Booth et al. (2016)	Unilateral handels-liberalisering, ingen modforanstaltninger	n.a.	+1,5
	Brutalt Brexit	-0,34	-2,2
UK Treasury (2016)	Blødt Brexit	n.a.	-3.8
	Hårdt Brexit	n.a.	-6.2
	Brutalt Brexit	n.a.	-7.5
Gennemsnit	Blødt Brexit	-0.11	-1.31
	Brutalt Brexit	-0.52	-4.21

Kilde: Emerson et al (2017: 30), modificeret af forfatteren.

EU til at være identisk med gevinsten af en eventuel transatlantisk handelsaftale (TTIP). Konsekvenserne er alvorligere for den britiske økonomi. Et gennemsnit af studierne viser, at det bløde Brexit vurderes til BNP fald på -1,3 procent for briterne. Et brutalt Brexit estimeres til -4,2 procent. Hvis man trækker Booth et al. (2015)-estimerne ud, vil gennemsnittet af de øvrige model-beregninger af et blødt Brexit være et væksttab på -3 procent for den britiske økonomi og et brutalt Brexit med et gennemsnitligt tab på -4,8 procent af britisk BNP. Finanskrisen 2008-09 havde en tilnærmelsesvis sammenlignelig effekt (dog på kort tid) på den samlede europæiske økonomi med et væksttab på 4 procent af BNP af EU-28. Her oplevede verdenshandlen dog et brat fald på 12,5 procent, mens et Brexit ikke får samme systemiske chokeffekt. Der vil være åbne eksportmarkeder. Omvendt var Storbritannien i den position i 2008, hvor omfattende låneprogrammer og andre stimuleringsforanstaltninger kunne igangsættes relativt hurtigt.

Det skal noteres, at analyserne ikke er helt identiske. De fleste er udarbejdet i 2016-17, og de opererer med et blødt scenarie med fortsat medlemskab af toldunionen inden for EØS og tæt tilknytning til det indre marked. I dag synes det scenarie politisk usandsynligt. OECD (2016) opererer med kortere tidshorisonter end de øvrige, dvs. 2023 frem for 2030. OECD analysen sonderer mellem hhv. marginalt eller stort fald i samhandlen, investeringer og migration i deres scenarier frem for en sondering mellem EØS eller en handelsaftale. Roja-Romagosa (2016) anvender et anderledes blødt scenarie. Her analyseres det mest skånsomme Brexit som en handelsaftale, der resulterer i en halvering af told og ikke-toldmæssige barrierer i forhold til et brutalt scenarie. Booth et al.s (2016) optimistiske scenarie er radikalt anderledes end de øvrige. Booth et al. opererer med et scenarie, hvor Storbritannien unilateralt liberaliserer al samhandel med både EU og resten af verden uden forhandlede modforanstaltninger og

inklusive finansielle tjenesteydelser. Booth-analysen lander med et positivt netto-resultat af Brexit med en stigning på 1,5 procent af BNP i det optimistiske scenarie, fordi Storbritannien forventes at kunne øget eksporten, få mere fordelagtige handelsaftaler, øget investeringstiltrækning og fortsat indstrømning af kvalificeret arbejdskraft. Emerson et al (2016: 32) karakteriserer scenariet som »ultra-liberalt« og »politisk usandsynligt«. Booth et al. finder dog i lighed med de øvrige analyser et væksttab ved et brutalt Brexit på WTO-vilkår.

#### **Fordelt på lande: Danmark i risikozonen?**

En af analyserne (Roja-Romagosa, 2016) ser nærmere på de landespecifikke effekter. Tabel 4 har rangeret EU landene efter graden af økonomisk åbenhed defineret som eksport plus import delt med landets BNP. Samlet set er EU27 estimeret til at tabe mellem 0,6 procent og 0,8 procent i fremtidig vækst i de to scenarier. Fordelingen af væksttabet er interessant, specielt for Danmark. Ikke overraskende ser Irland ud til at blive hårdest ramt. Den tætte integration måles som en handelsåbenhed på 12 procent. Irland ser ud til at blive ramt lige så hårdt som Storbritannien. Belgien, Luxemburg, Holland, Cypern og Malta er også tæt integreret med britisk økonomi og skønnes at blive hårdt ramt, dog af vidt forskellige grunde. Luxemburg, Cypern og Malta er koblet tæt sammen med handlen af finansielle tjenesteydelser, mens de store havne i Belgien og Holland er indgangsportaler til det europæiske marked og transitsteder for en stor del af varer og råstofhandlen i de globale produktionsnetværk (Emerson et al., 2016: 32). Der tales om en skævvridende »Rotterdam-effekt« i handelsstatistikken, fordi disse tal ikke afspejler eksport eller konkurrenceevne, men organiseringen af produktion og transport omkring visse strategiske knudepunkter som f.eks. Rotterdam.

Åbenhed betyder også sårbarhed. Oversigten viser, at Danmark er følsom over for skræk-

scenariet. Det britiske marked er Danmarks 4.-største eksportmarked. Dansk handelsoverskud har skabt en frygt for, at netop Danmark står til at tabe arbejdspladser ved et brutalt Brexit. Omkring 53.000 danske arbejdspladser er knyttet op på den britiske eksport. Med en åbenhed på 3 procent skønnes Danmark at tabe 0,6-0,8 procent permanent BNP-vækst i 2030, men tallet rammer faktisk gennemsnittet for EU. Det kan måske overraske, for frykten for tabte danske arbejdspladser (specielt i landbrugs- og næringsindustrien) har fyldt meget i medierne.

Copenhagen Economics (2017: 18) konkluderede, at selv et blødt Brexit »... alt andet lige på lang sigt vil betyde en nedgang i dansk BNP på ca. 0,2 procent (hvilket i 2015 ville svare til ca. 4 mia. kr.)«. Det skal ses som en parallelforskydning, så BNP vil permanent blive 0,2 procent lavere med Brexit end uden en Brexit. Der konkluderes også i lighed med andre analyser, at det hårde og brutale Brexit vil give en større negativ BNP-effekt for Danmark. En handelsaftale svarende til en gennemsnitlig EU-aftale giver en nedgang på 0,7 procent BNP. Et brutalt Brexit skønnes til et fald på 1,2 procent BNP i 2030 (svarende til 24 mia. kr. i 2015-tal). Det understreges, at det er »... ganske vanskeligt at forudsige, hvilken aftale der kan forhandles. Danmarks officielle reaktion falder helt i tråd med analysen. Udenrigsministeren synes mere ærgerlig end bekymret.<sup>5</sup> Danmark ser mere fortrøstningsfuld på de fremtidige forhandlinger end de fleste andre EU-lande. Når Brexit ikke kan undgås længere, så er en omfattende handelsaftale acceptabel for Danmark. Eksportmulighederne for Danmark med de nye EU-aftaler nævnes i samme åndedrag. For Danmark vil selv et hårdt Brexit kan delvist blive opvejet udadtil af øget markedsadgang til andre markeder. Derimod omtales muligheden for et brutalt Brexit ikke i den officielle danske reaktion. Et brutalt Brexit anses ganske enkelt som usandsynligt netop fordi der er så åbenlyst irrationelt, men

international handelspolitik er blevet meget uforudsigelig. Trump-æraen har forværret det transatlantiske handelssamarbejde markant. Nordatlanten kan blive en front i en global handelskrig. Vil en transatlantisk handelskrig tvinge briterne til at vælge side, hurtigere end de egentlig ønsker det selv? Det er ikke fuldstændigt usandsynligt længere.

### **EU har størst forhandlingsmagt og briterne bliver hårdest ramt**

Det fremtidige handelsforhold mellem EU og UK er et af de vanskeligste spørgsmål i Brexit-processen. Storbritanniens udtræden af det indre marked i 2019 med en mulig overgangsftale indtil starten af 2021 må siges at være en realitet. Hvis det britiske krav om handelspolitisk uafhængighed er ultimativt, er der reelt kun to modeller tilbage: en omfattende og dybtgående frihandelsaftale uden sidestykke i verdensøkonomien, eller et hårdt brud, der vil sidestille Storbritannien med lande uden en EU-handelsaftale, den såkaldte WTO option. Førstnævnte mulighed kræver tidskrævende handelsforhandlinger. Sidstnævnte mulighed er et økonomisk skrækscenarie.

Politisk synes den britiske regering at have afgivet et løfte om genetablering af britisk suverænitet, velvidende at det har økonomiske omkostninger på den mellemlange bane. Briterne synes at stå fast ved deres ønske om at styrke kontrollen med grænserne og friheden til strategisk brug af uafhængige handelsaftaler med andre handelspartnere end EU. Det synes klart at udelukke et blødt Brexit. Det nordiske spørgsmål trækker i den modsatte retning. Kun et blødt Brexit kan sikre tilnærmelsesvis friktionsløs samhandel. Det er imidlertid EU, som har størst forhandlingsmagt. EU vil gerne handle fortsat friktionsløst med varer over Kanalen, for briterne importerer flittigt europæiske produkter. EU vil derimod være modvillig til at tillade friktionsløs handel med tjenesteydelser. EU har et handelsunderskud på det område.

Alternativet til en omfattende frihandelsaftale er »no deal«-scenariet, som den hårde kerne af Leavers har fremhævet som et troværdigt alternativ til en »ydmygende« EU-handelsaftale. De fleste ser det som ren ønsketænkning. Det sætter streg under de politiske usikkerhedsmomenter, specielt den interne politiske kamp i Storbritannien, som modelberegninger ikke har fokus på. Der vil fortsat være mange ubesvarede spørgsmål. Kampen vil sandsynligvis stå om inklusion af finansielle tjenesteydelser. Hvis briterne reelt tilpasser fremtidige reguleringskrav fra EU, kan varesamhandlen forblive tæt på friktionsløst. Men er det politisk muligt hvis briterne tvinges til at acceptere restriktioner på tjenesteydelser? Vil europæerne stole på briternes politiske løfter, efter at de juridiske forpligtelser er forsvundet? Vil briterne gå enegang og forsøge at opveje deres tab i egne fremtidige handelsaftaler? Det er usikkert, hvor samarbejdsvillige parterne egentlig vil være, hvis Brexit udvikler sig til et brutalt nulsumspil. Hvor langt vil Storbritannien gå for at tiltrække jobs og vækst, hvis Brexit viser sig som brutal for den britiske økonomi? Hvor meget vil briterne give sig i forhandlingerne med f.eks. amerikanerne?

Ironisk nok kan briterne meget vel komme til at efterleve alle de »overbureaukratiserede« EU-krav, som de så inderligt ønskede at løsrive sig fra, hvis det brutale Brexit skal undgås. Regulatorisk tilpasning kan sikre fortsat integration i produktionskæder og investeringsstrømme. Mange vil undre sig over, hvorfor briterne så egentlig ville udtræde af det indre marked. Alternativt vil al handel unægtelig blive mere besværlig, usikker og dyr. Alle analyser peger utvetydigt på, at det er briterne, som bliver hårdest ramt af Brexit. Europæerne – bortset fra Irland – vil kun marginalt blive ramt. Foreløbigt har parterne givet hinanden et pusterum på et par år (muligvis flere), inden en handelsaftale skal falde på plads. Det kan blive svært nok. Men firmaerne skal snart træffe langsigtede inve-

steringsbeslutninger. Det virkelige Brexit har endnu ikke materialiseret sig. Investorerne er påvirket af den uafklarede indenrigspolitiske situation. Britisk indenrigspolitik kan paradoksalt nok virkeliggøre det brutale Brexit, før selve handelsforhandlingerne er begyndt. Omvendt vil et magtskifte i britisk politik kunne gøre Brexit overraskende blød. En løsning kunne være et blødt Brexit forankret i en hård EU-handelsaftale med omfattende forpligtelser, der sætter klare rammer for fremtidige britiske handelsaftaler. Briternes genrobrede handelspolitiske suverænitet vil blive markant indsnævret fremover, og det kan vise sig politisk uspiseligt for dele af den britiske regering og politiske bagland. Et brutalt, men dybt irrationelt, Brexit kan derfor ikke helt udelukkes.

#### Noter

1. Selvom talen betonedede de »hårde kendsgerninger« om Brexit, forblev forholdet mellem handelspolitisk selvstændighed, genvundet lovgivningsmagt og friktionsløst samhandel forsat uklart, f.eks. illustreret af følgende citat: »We want the freedom to negotiate trade agreements with other countries around the world. We want to take back control of our laws. We also want as frictionless a border as possible between us and the EU ...« (HM Government, 2018).
2. F.eks. skrev Tony Blair: »... [W]e are either in the Single Market and Customs Union ... It is the difference between the status of Norway and that of Canada ... This really is a zero sum game: the nearer the Norway option, the more the obligations; the nearer the Canada option, the less the access« (Blair, 2018).
3. Det billige pund, men også enkeltstående investeringer, kan forklare stigningen i 2017, f.eks. købte Anheuser-Busch InBev (der bl.a. ejer Peroni) en anden bryggerigigant, SAB Miller (ejer bl.a. Budweiser) i 2017. Handlen stod for 2/3 af samlede nettoinvesteringer i Storbritannien. Det forventes derfor, at stigningen er ekstraordinær (*Financial Times*, 23. oktober 2017).
4. I forlængelse af en af høringerne i det britiske parlament, hvor det britiske erhvervsliv satte ord på deres frygt for et brutalt Brexit, bragte DR følgende hverdagshistorie om krumtapakslen til den legendariske britiske bil, Minien. Den bliver

støbt i Frankrig, derfra sendes akslen til samling i Warwickshire, hvorefter den sendes til München, hvor krumtapakslen sættes ind i Miniens motor. Derefter sendes motoren tilbage til Oxford, hvor den endelig sættes ind i bilen. »Med andre ord«, skriver Ole Ryborg, »så har krumtapakslen i en engelsk Mini passeret kanalen tre gange – inden bilen har rullet så meget som én meter. (Ryborg, 2017)

5. Udenrigsministeren har udtalt, at »... den britiske regering har desværre indtil videre selv udelukket den tættest mulige handelsrelation i form af EØS-modellen ... Vi håber derfor på det næstbedste – en dyb og omfattende frihandelsaftale. Men uanset hvor omfattende en aftale, vi ender op med, må vi desværre indstille os på, at det ikke bliver det samme tætte handelsforhold, som vi kender i dag. Derfor er det også en central prioritet for regeringen og EU at styrke handlen med f.eks. Japan og Kina, så mulige negative konsekvenser vil blive afbødet mest muligt« (Udenrigsministeriet, 2017a).

### Litteratur

- Aichele, Rahel og Gabriel Felbermayr (2015), »Costs and benefits of a United Kingdom exit from the European Union«, Guetersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Blair, Tony (2018), »Brexit – What We Now Know«, Institute for Global Change, 4. januar.
- Booth, Stephen, Christopher Howarth, Mats Persson, Raoul Ruparel og Pawel Swidlicki (2015), »What if ...? The consequences, challenges and opportunities facing Britain outside EU«, *Open Europe Report*, no. 3.
- Copenhagen Economics (2017), »Scenarier for en fremtidig handelsaftale med UK og de mulige økonomiske effekter for Danmark«, udarbejdet for Udenrigsministeriet, forår.
- Donnan, Shawn (2016), »WTO warns on tortuous Brexit trade talks«, *Financial Times*, 25. maj.
- Emerson, Michael, Matthias Busse, Mattia Di Salvo, Daniel Gros og Jacques Pelkmans (2017), »An Assessment of the Economic Impact of Brexit on the EU 27«, Centre for European Policy Studies (CEPS), Policy Department on Economic and Scientific Policies for the Committee on Internal Market and Consumer Protection.
- Europa-Kommissionen (2017), »Joint Report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom on Progress during Phase 1 of the Negotiations under article 50 TEU on the

United Kingdom's Orderly Withdrawal from the European Union«, Commission to EU 27, 8. december.

- Giles, Chris (2017), »UK-EU supply chains begin to break amid Brexit trade fears«, *Financial Times*, 6. november.
- HM Government (2017a), »The government's negotiating objectives for exiting the EU: PM speech«, 17. januar.
- HM Government (2017b), »PM's Florence speech: a new era of cooperation and partnership between the UK and the EU«, 22. september.
- HM Government (2017c), »The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union – Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty«, februar.
- HM Government (2018), »PM speech on our future economic partnership with the European Union«, 2. marts.
- HM Treasury (2016), »HM Treasury analysis: the long-term economic impact of EU membership and the alternatives.« Parliament by the Chancellor of the Exchequer by command of Her Majesty, april.
- Kierzenkowski, Rafal et al. (2016), »The economic consequences of Brexit: a taxing decision«, *OECD Economic Policy Papers*, 16 (1).
- La Baume, Maïa de og Judith Mischke (2017), »Barnier dashes Britain's trade hopes«, 16. november.
- May, Theresa (2017), »PM's Florence speech: a new era of cooperation and partnership between the UK and the EU, Prime Minister's Office«, Department for Exiting the European Union, 22 september.
- Musaddique, Sahif (2017), »Cost of Brexit: The impact on business and the economy in 2017 and beyond«, *The Independent*, 26. december.
- Office for National Statistics (2017b), »UK Trade: October 2017«, *Statistical Bulletin*, 8. december.
- Office of National Statistics (2017a), »UK foreign direct investment: trends and analysis«, sommer.
- Ottaviano, Gianmarco, Swati, Dhingra Hanwei Huang, João Paulo Pessoa, Thomas Sampson og John Van Reenen (2016), »The Costs and Benefits of Leaving the EU: Trade Effects«, Centre for Economic Performance Technical Report.
- Rankin, Jennifer (2017), »Brexit trade talks will be more complicated than first phase, says Merkel«, *The Guardian*, 20. oktober.
- Reuters (2017), »Maple Brexit? EU eyes Canada model for UK trade«, 15. november.
- Rojas-Romagos, Hugo (2016), »Trade effects of Bre-

- exit for the Netherlands«, CPB background document, juni.
- Ryborg, Ole (2017), »Mini-fabrikker, banker og landbruget frygter skilsmissen med EU«, 30. november.
- Smith, Oli (2017), »UK in 'cloud cuckoo land': EU insider says Brexit trade talks TEN TIMES HARDER than bill«, *The Express*, 21. oktober.
- Udenrigsministeriet (2017), »Udenrigsministeriet offentliggør konsulentanalyse af de handelsøkonomiske konsekvenser af Brexit«, pressemeddelse, 16. juni.
- Verdensbanken (2018), »United Kingdom Trade at a Glance: Most Recent Values«, WITS – World Integrated Trade Solution (WITS), Washington.
- WTO (2018), »Trade Profile: United Kingdom«, Genève.