

Redaktionelt forord

Samfundsvidenskabelige forskere har det ofte dårligt med store og abrupte forandringsprocesser og transformativt kriser. Vi har det meget bedre med i bagklogskabens klare lys at rationalisere store og historisk afgørende hændelsesforløb. Vi kan faktisk forklare alt – når først tingene *er* sket, vel at mærke, og når vi iagttager begivenhederne på behagelig afstand. Hvad der kommer til at ske lige om lidt, er vi næsten blinde for. Vi får ikke øje på, at de afgørende forandringer og kriser er på vej. Vi overrumples ligesom alle andre.

Når forandringerne finder sted og alle er i alarmberedskab, har vi samfundsforskere desuden vanskeligt ved at forstå krisernes substans. Komplexiteten kan typisk ikke rummes inden for én afgrænset forskningsdisciplin. Og når vi bliver spurgt, hvilke konsekvenser disse forandringer og kriser mon kan tænkes at have, så gætter vi – præcis lige som så mange andre. Vi fortæller os selv og andre, at der er tale om »educated guesses«, men sandheden er nok snarere, at vi er i vildrede.

Sådan var det med afslutningen af den kolde krig. Langt de fleste af os så den ikke komme. Sådan var det med finanskrisen. Den kom bag på næsten alle. Og sådan er det så sandelig også med Brexit. Vi kan ikke se bort fra det forhold, at mængden af »unknown unknowns« gør os til måbende iagttagere af en verden, vi ikke helt forstår. Det er præcist også dét, der er forskningsmæssigt interessant ved eksempelvis Brexit. Det er et sam-

fundsmæssigt eksperiment, der udrulles for øjnene af os. Vi lærer og bliver klogere, efterhånden som tingene sker.

Forud for Briternes folkeafstemning den 23. juni 2016 om deres medlemskab af den Europæiske Union vurderede vi, at Unionen var så godt som dødsdømt. Vi mente, at uden Storbritannien »er der stor fare for, at EU rådner op indefra i bureaukratisk selvtilfredshed ... EU vil gradvis forvitte, fordi man i ringere og ringere grad vil evne at levere varen i form af vækst, fremtidshåb og sikkerhed til medlemslande og borgere«. ¹ Vi mente endvidere, at »[d]et vil være et kæmpe problem for Danmark, hvis Storbritannien træder ud af EU«. ²

Da vi kom lidt tættere på folkeafstemningen, blev der manet til besindighed. Brexit blev sammenlignet med spøgelse, og spøgelse eksisterer som bekendt ikke: »Ligesom med andre spøgelse bør man imidlertid tage den lidt med ro og ikke tro på dets eksistens. Selv ifald de britiske vælgere skulle stemme for et Brexit, er det eneste, der med sikkerhed sker ude i virkeligheden i de næste mange måneder nemlig – ingenting ... En mindre forskydning er en bedre beskrivelse end et brat kursskifte.« ³

Da Folkeafstemningen viste, at et flertal af briterne ønskede, at Storbritannien skulle udtræde af EU, var vurderingen den, at briterne og EU ville fortryde, og at det hele vil blive annulleret: »Jeg tror, at vi vil ende med at se

en form for britisk forbehold, som sætter en grænse for omfanget af den frie bevægelighed, som gør det muligt at holde en ny britisk folkeafstemning om medlemskab. Præcis, som da Danmark stemte om Maastricht-traktaten to gange.«⁴ På spørgsmålet om hvorvidt Brexit vil ende med at få store konsekvenser for Danmark, var svaret Nej: »Nej, jeg regner ikke med, at der sker noget.«⁵

Efterhånden som virkeligheden udfoldede sig for øjnene af os, ændrede vi standpunkt. Når dette temanummer kommer på gaden i juni 2018 – to år efter den britiske folkeafstemning – er der stadig et utal af spørgsmål, som vi kun kan levere »educated guesses« på. Det betyder imidlertid ikke, at forskere skal forholde sig passive til den virkelighed, vi omgives af. Tværtimod har vi en forpligtelse til at dele ud af den viden og de vurderinger, vi ligger inde med. Det overordnede formål med dette temanummer, der er gæsterevideret af Peter Nedergaard, er derfor at præsentere en lang række forskellige scenarier og vurdere deres relevans. Det gør vi på det retlige, det politiske, det sikkerhedspolitiske og det økonomiske område. Vi kaster også et blik tilbage på Storbritannien og folkedybet på den anden side af kanalen og forsøger at skitsere nogle dimensioner, der kan hjælpe os til – ex post – at forstå, hvad det egentlig var, der skete for to år siden.

Uden for temanummeret leverer Rasmus Brun Pedersen i en review-artikel en status over den aktuelle forskning i dansk udenrigspolitik. Det konkluderes, at Danmark som genstandsfelt tilsyneladende er ved at glide ud af den igangværende forskning til fordel for en mere generisk og teordrevet forskning i småstaters udenrigspolitik.

I endnu en review-artikel tager Christen Sørensen fat i boligbeskatningsaftalen fra 2. maj 2017. Det konkluderes, at denne aftale ikke løser de fordelingsmæssige problemstillinger på det danske boligmarked. Hvorvidt danskerne drager fordel af den nye ordning, afhænger af, om man er boligejer eller lejer, hvornår man er kommet ind på boligmarkedet, og hvor dyr en bolig man har købt sig. Alt er ved det gamle. Boligmarkedet er et stort lotteri med vindere og tabere.

Noter

1. Berlingske, 28. februar 2016.
2. Berlingske, 24. april 2016.
3. Berlingske, 19. juni 2016.
4. Kristeligt Dagblad, 28. juni 2016.
5. Landbrugsavisen, 1. juli 2016.

Martin Marcussen
Ansvarshavende redaktør for
Økonomi & Politik

Temaredaktørens forord

**Peter Nedergaard, professor, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, pne@ifs.ku.dk**

Brexit er en af de mest spektakulære begivenheder i nyere europæisk historie. For første gang har et helt medlemsland meddelt, at det ønsker at udtræde af den Europæiske Union. Det er derfor vigtigt, at forskere undersøger baggrunden for og konsekvenserne af Brexit. Det er baggrunden for dette temanummer af Økonomi & Politik, som netop behandler en række emner med relation til Brexit.

I den første artikel analyserer Henrik Larsen de danske politiske reaktioner på Brexit-processen, fra den britiske statsminister lancerede ønsket om genforhandling af de britiske betingelser for medlemskab og frem til 2017. Han viser, at den danske regering har været særdeles støttende over for Storbritanniens forsøg på at få genforhandlet medlemsbetingelserne. Danmark har også ønsket et fortsat tæt forhold mellem EU og Storbritannien efter den britiske udmeldelse. Samtidig har opretholdelsen af EU som et velfungerende samarbejde imidlertid hele tiden haft første prioritet for skiftende danske regeringer.

Marlene Wind analyserer i den anden artikel EU som helhed efter Brexit-afstemningen i 2016. Hun påpeger, at samarbejdet blandt de tilbageblevne i EU ikke er svækket, efter at et flertal af briterne stemte for at forlade EU. Tværtimod tegner samarbejdet på en række

områder til at blive styrket. Det skyldes ikke mindst den nye franske præsident, Emanuel Macron, som har anvendt Brexit som en platform til at lancere en række integrationsforslag, der især vedrører medlemslandene i eurozonen. Alt efter hvor meget Tyskland accepterer heraf, tegner resultatet af Brexit sig til at ville indebære et EU i flere hastigheder i langt højere grad end i dag.

Den tredje artikel omhandler de handelspolitiske konsekvenser af Brexit. Heri analyserer Jens Ladefoged Mortensen mulige handelsaftaler mellem EU og Storbritannien efter Brexit. Den korte af det lange er i den forbindelse, at det bliver vanskeligt at finde en model, som kan tilfredsstille begge parter ønsker. Den »bløde« handelspolitiske model, som vil være til fordel for erhvervslivet og have færrest skadevirkninger for væksten, er sandsynligvis politisk umulig at acceptere for Storbritannien, fordi den indebærer, at man skal opretholde langt hovedparten af det indre marked-reguleringerne, som det ellers var meningen, at man via Brexit ville gøre sig til selvstændig herre over. Det modsatte gør sig gældende for den »hårde« eller »brutale« model, som politisk ville gøre Storbritannien til herre i eget hus, men som samtidig vil indebære meget store skadevirkninger for erhvervsliv og vækst.

Mikkel Vedby Rasmussen analyserer i den fjerde artikel de europæiske konsekvenser for sikkerheds- og forsvarspolitikken af Brexit. Han påpeger, at Brexit-processen på disse områder allerede har fået konsekvenser, der både indebærer komplikationer og nye muligheder for de europæiske lande. På den ene side vil Brexit-processen for f.eks. dansk sikkerhedspolitik indebære, at forsvarsforbeholdet bliver endnu mere snærende, end det er i forvejen, idet det sikkerhedspolitiske samarbejde i EU intensiveres, idet Storbritannien ikke længere kan blokere herfor. På den anden side medfører Brexit-processen også, at NATO i langt højere grad »europæiseres« og samarbejder med EU, fordi det er Storbritanniens bedste chance for at spille en aktiv sikkerhedspolitisk rolle i Europa. Herigennem vil Danmark måske alligevel få adgang til at deltage i det styrkede sikkerhedspolitiske samarbejde i vor egen verdensdel.

I den femte artikel behandler Karsten Tingleff Vestergaard EU-skepsissen som baggrund for Brexit. Han påpeger, at udviklingen af EU-skepsissen ikke følger et ens mønster, men i høj grad beror på forskelligartede partipolitiske forhold i EU. En sammenligning

af EU-skepsissen i Danmark og Storbritannien viser f.eks., at EU-skepsissen er blevet »hesteskoformet«, idet den er kraftigst i den politiske højre- og venstreside, mens skepsissen i Storbritannien i vidt omfang har skiftet side fra at være et venstrefløjsfænomen og til at være et højrefløjsfænomen.

I sidste og sjette artikel tager Peter Nedgegaard og Maja Friis Henriksen fat på at finde frem til de historiske rødder til Brexit, som de benævner britisk exceptionalisme. De udstiller 12 historiske fænomener, som både berører fænomener langt tilbage og relativt nutidshistoriske forhold, og som tilsammen bidrager til at forstå, hvorfor Brexit-afstemningen fandt sted og fik det resultat, som den fik. De accepterer, at strategiske kalkulationer i især det Konservative Parti spiller en rolle for at forstå Brexit, men de hævder, at også mere grundlæggende forhold vedrørende den britiske exceptionalisme må medtages. Til grund for de 12 fænomener, som konstituerer den britiske exceptionalisme, findes britisk liberalisme og patriotisme, som i et vist omfang adskiller Storbritannien (og især England og Wales) fra de kontinentaleuropæiske lande.

Danske reaktioner på Brexit-procesen: kommer EU først?

Henrik Larsen, professor MSO, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, hl@ifs.ku.dk

Denne artikel analyserer de danske reaktioner på Brexit-procesen. Den viser, at den danske regering i vidt omfang støttede de britiske forsøg på at genforhandle betingelserne for EU-medlemskabet. Endvidere har Danmark været blandt de lande, der ønskede et meget tæt forhold mellem EU og Storbritannien efter Brexit. Den danske regering har været blandt dem, der har arbejdet hårdest for en hurtig start på forhandlingerne om det fremtidige forhold mellem Storbritannien og EU. Den generelle danske reaktion skal imidlertid forstås inden for rammerne af en diskurs, som her kaldes »EU som væsentligt samarbejde for Danmark«. EU ses som centralt for dansk politik, herunder udenrigspolitik, og dets fortsatte eksistens og funktionsdygtighed har været førsteprioriteten i den danske tilgang til Brexit-procesen. Den danske støtte til Storbritannien under processen har derfor ikke været på bekostning af det danske engagement i EU og dets fundamentale principper.

Danske reaktioner på Brexit-procesen: kommer EU først?

Henrik Larsen, professor MSO, Department of Political Science, University of Copenhagen, hl@ifs.ku.dk

Storbritannien spillede en helt central rolle for Danmarks beslutning om at søge medlemskab af det daværende Europæiske Fællesskab i 1960'erne – 20 pct. af den daværende danske eksport, især landbrugsprodukter, gik på dette tidspunkt til Storbritannien. Kø-

benhavn fulgte Londons (og Dublins) forsøg på at blive medlemmer af EF fra 1961, hvad der ledte til dansk medlemskab med Irland og Storbritannien i 1973 (Olesen og Villaume, 2005: 468-503). Danmark delte ved sin indtræden i EF mange af de britiske synspunkter, hvad angik den politiske udvikling af EU. Der var ligesom i Storbritannien skepsis over for større institutionelle ændringer i Fællesskabet (om end ikke nødvendigvis modstand), især i supranational retning, og denne delte skepsis er på væsentlige punkter fortsat siden. Samtidig har Danmark kørt et tæt militært og politisk parløb med UK under de to største danske militære operationer efter den kolde krig: Afghanistan og Irak.

Med denne historiske bagage er det interessant at undersøge, hvad den danske reaktion har været på bevægelsen mod britisk udtræden af EU fra 2013. Har Danmark gjort noget særligt i EU for at beholde Storbritannien ombord? Og mere interessant: Hvad har været baggrunden for denne politik? Ideen i denne artikel er, at de grundlæggende politiske diskurser om EU i det danske politiske miljø udgør en nyttig ramme til at forstå de danske reaktioner på Brexit-procesen.

I det følgende vil vi først gennemgå den danske tilgang til Brexit-procesen (som

bredt forstås som processen, fra den britiske statsminister lancerer ønsket om en genforhandling af de britiske betingelser for medlemskab i 2013). Dernæst vil vi forsøge at forstå baggrunden for den danske reaktioner i lyset af grundlæggende danske diskurser. Til slut vil vi se på de bredere konsekvenser af Brexit-processen for dansk udenrigspolitik og for den danske europapolitiske debat. Før alt dette vil vi imidlertid præsentere de grundlæggende danske politiske diskurser om EU og Storbritanniens placering i denne sammenhæng.

Danske politiske diskurser om EU

Diskurs forstås her som en begrænset række af mulige sætninger, der fremmer et begrænset rum af betydninger. I denne forstand afgrænser diskurser, hvad der er muligt at sige. Ifølge Foucault skaber diskurser den sociale verden ved at konstituere bestemte former for viden, identiteter og sociale relationer (Larsen, 2017: 171). Diskurser sætter således også rammer for dansk udenrigs- og europapolitik og derfor de danske reaktioner på Brexit. Politiske kampe mellem forskellige positioner er ofte udtryk for forskelle i de diskurser, som aktørerne trækker på. Politiske kampe stikker derfor ofte dybere end de umiddelbare uenigheder, de handler om. De er som regel også udtryk for kampe om betydningstilskrivelse i situationen. Kampene handler også om, hvis diskursive konstruktion af situationen der skal sætte rammen for den politiske løsning. Skal det f.eks. være diskurs om, at EU generelt truer Danmarks suverænitet, eller skal det være en diskurs om, at EU tværtimod er nødvendigt for landet? Samtidig udelukker diskursive kampe ikke, at aktører, som er modstandere i den politiske debat, også kan være enige på et endnu dybere diskursivt niveau. F.eks. bygger meget af debatten om EU i Danmark på en fælles instrumentel forståelse af målet med EU-samarbejdet (Larsen, 2017: kap. 6).

I Danmark har EU været genstand for ivrig

debat lige siden den første ansøgning om medlemskab. Denne debat har i vidt omfang bygget på en fundamental instrumentel forståelse af EU, som er overensstemmende med den britiske forståelse, men som er forskellig fra den forståelse af en fælles europæisk kulturel og politisk basis for europæisk samarbejde, der har været dominerende i Frankrig og Tyskland. Siden afslutningen på den kolde krig har flertallet af de danske politiske partier, og den politiske elite mere generelt, betragtet EU som en væsentlig arena for dansk internationalt samarbejde, primært af instrumentelle årsager og ikke bredere kulturelle eller politiske motiver for Europas forening. Det har været set som nødvendigt at afgive suverænitet i denne sammenhæng, men sådanne afgivelser, som har fundet sted, er blevet set som et nødvendigt onde for at være med i samarbejdet. Flertallet af de politiske partier har trukket på denne diskurs om EU som væsentligt samarbejde for Danmark. De danske regeringer har ført dansk europapolitik på basis af denne diskurs på trods af de fire forbehold, som blev indført efter nej til Maastrichttraktaten i 1992. På baggrund af denne diskurs har alle regeringer forsøgt at placere Danmark så tæt på EU's kernelande, som det har været muligt politisk. Et centralt eksempel på dette er, at kronen er knyttet til Euroen, og at Danmark tager del i den såkaldte »Euro Plus Pact«. Et andet eksempel er, at Danmark generelt støtter EU's militære operationer, selvom man ikke selv kan tage del i disse på grund af forbeholdet. De partier, der trækker på diskursen om EU som væsentligt samarbejde, ønsker også principielt at afskaffe alle eller flere af de danske forbehold (Larsen, 2009; 2011; Larsen, 2017). På trods af en mere skeptisk tilgang til dele af EU-samarbejdet i de senere år, hvor der er fokus på samarbejdets praktiske aspekter hos både regeringen (»Regeringen vil arbejde for et stærkt, slankt og effektivt EU«, Regeringen, 2016) og dele af oppositionen, følger argumentationen stadig diskursen om EU som væsentligt samarbejde og et velfungerende

EU som centralt i dansk (udenrigs)politik. Der er ikke i tilknytning til væsentligt samarbejde-diskursen tilsvarende danske politiske diskurser om det bilaterale dansk-britiske forholds væsentlige eller centrale betydning, selvom det gode bilaterale forhold til UK ofte nævnes og betydningen af Storbritannien for Danmark inden for EU også fremhæves (se nedenfor). I generelle fremstillinger af målsætninger og prioriteter i dansk udenrigspolitik vil EU's centrale rolle ofte blive artikulæret, men ikke Storbritanniens, og slet ikke på samme måde. USA's betydning trækkes langt oftere frem (se for eksempel Regeringen, 2017).

Det er vigtigt at understrege, at Enhedslisten, Dansk Folkeparti, Folkebevægelsen mod EU og formentlig betragtelige dele af befolkningen (selvom den i meningsmålinger ikke ønsker udtræden af EU) ikke trækker på en diskurs om EU som væsentligt samarbejde; de tager i stedet udgangspunkt i den forståelse, at EU burde tage form af og respektere normalt interstatsligt samarbejde uden substantiel afgivelse af suverænitæet – eller i Enhedslistens tilfælde slet ikke eksistere. Inden for denne diskurs handler det derfor om at sætte grænser for EU's virke eller at få EU til at spille en mere tilbagetrukket rolle og vige pladsen for mellemstatslige logikker. Inden for denne diskurs spiller Storbritannien en større rolle i tilknytning til EU. Storbritannien ses som en central spiller i reformeringen af EU i en mere mellemstatslig retning og som vigtig allieret i at sætte grænser for EU's indflydelse. Storbritannien fremstilles også som en klar støtte til det atlantiske perspektiv i sikkerhedspolitikken, som forhindrer, at EU får for meget indflydelse på dette punkt (dette synspunkt vedrørende det atlantiske perspektiv deles dog ikke af Enhedslisten).

Logikken i denne interstatslige samarbejdsdiskurs har imidlertid haft begrænset effekt på dansk europapolitik på andre områder end indførelsen af de fire forbehold og kun i me-

get ringe grad på den daglige politik. Danske regeringer har ført deres europapolitik på baggrund af en diskurs om EU som væsentligt samarbejde (Larsen, 2009; 2011).

Danske reaktioner på Brexit-processen

I det følgende vil vi først gennemgå den danske tilgang til Brexit-processen. Først derefter vil vi forsøge at forstå baggrunden for de danske reaktioner. Der kan siges at være tre faser i de danske reaktioner på Brexit-processen svarende til udviklingen i den europæiske Brexit-dagsorden.

Genforhandling – klar støtte til de britiske krav

David Camerons præsentation af de britiske krav til en genforhandling på Det Europæiske Råds møde den 25.-26. juni 2015 faldt sammen med et regeringsskifte i Danmark. Som resultat af folketingsvalget den 18. juni 2015 overtog partiet Venstre regeringsmagten efter den socialdemokratisk-radikale regering. Denne regeringsændring synes at have haft væsentlige implikationer for den danske tilgang, selvom det naturligvis ikke kan udelukkes, at en SD-RV-regering, hvis den var fortsat, kunne havde anlagt flere af de samme synspunkter i lyset af fremlæggelsen af de britiske krav.

Den tidligere socialdemokratisk-radikale regerings reaktion på Camerons tale i januar 2013, hvori den britiske premierminister lancerede idéen om genforhandling, havde ikke været positiv. Statsminister Thorning-Schmidt sagde således, at »Nu er det op til briterne at finde ud af, hvilken position de gerne vil have i EU. Men jeg synes ikke, at EU bliver stærkere, hvis hvert land kan skræddersy sit medlemskab, og hvis vi derved mister den kerne, som bør være fælles i EU« (Ritzau, 2013). Den nye Venstre-regering, som blev dannet efter folketingsvalget i juni 2015, havde ikke noget permanent flertal i Folketinget, men blev støttet af Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og et svækket

Konservativt Folkeparti, som i stigende grad var blevet skeptiske over for EU-integrationen. De fire partier havde forfattet et fælles dokument forud for folketingsvalget den 18. juni, hvori de betonedede nødvendigheden af at begrænse EU-arbejderes adgang til sociale ydelser i andre EU-lande og gav udtryk for, at de generelt støttede en britisk genforhandling af landets vilkår i EU.

Disse elementer fandt vej ind i den nye Venstre-regerings regeringsgrundlag. I regeringsgrundlaget fra juni 2015 hed det således, at regeringen ønsker at sikre, »at nationale velfærdssystemer ikke bliver undergravet af EU-regler, og at EU ikke udvikler sig i retning af en social union«, og man fremhævede, at »det skal sikres ved at ændre dansk lovgivning og ved at arbejde sammen med ligesindede lande for at få taget EU-lovgivningen om velfærdsydelser for vandrende arbejdstagere op til revision snarest muligt. Eksempelvis ønsker regeringen at ændre EU-reglerne, så de ikke tillader f.eks. optjening eller indeksering af børnecheck til borgere fra andre EU-lande«. Sidst, men ikke mindst ville »Regeringen vil bakke op om den britiske regerings indsats for, at Storbritannien – som én af Danmarks væsentligste partnere – forbliver centralt placeret i EU-samarbejdet« (Regeringen, 2015).

Den danske regering efter 15. juni 2015 kunne derfor regnes for en stærk støtte til de britiske krav om genforhandling. Der var ringe tvivl om, at Danmark også var villig til at støtte Storbritannien, når det handlede om elementer som briterne problemer med præambelen til Traktaten om Den Europæiske Union, beskyttelse af ikke-Euro medlemsstaters rettigheder og en stærkere rolle for de nationale parlamenter. Der var imidlertid grænser for den danske støtte, fordi den danske regering ikke var åben over for ændringer, der krævede traktatændringer (Lauritzen, 2015). Den danske regering understregede fortsat, at den ønskede at forblive så tæt som muligt på EU's kernelande og ikke ønskede en folkeaf-

stemning om ja eller nej til EU-medlemskab à la Storbritannien. Der fandt dog en folkeafstemning sted i december 2015 om, hvorvidt det danske retsforbehold skulle erstattes med en opt-in mulighed, det vil sige noget, der ville ligne den ordning, Storbritannien havde forhandlet for sig selv i 1997. Ja-siden blev støttet af de traditionelle EU-positive partier i Folketinget – det vil sige de fleste partier – men resultatet blev 53 pct. for et nej til at ændre status quo.

Den danske regering støttede således klart briterne krav til genforhandling af de britiske vilkår for medlemskab. Dette blev understøttet af en følelse af et tæt forhold til Storbritannien, som det udtrykkes af daværende udenrigsminister Kristian Jensen i Folketinget den 29. marts 2016:

Det er ikke nogen hemmelighed, at den her regering ganske kraftigt under hele forløbet ... har bakket kraftigt op om Storbritanniens bestræbelser i forhandlingerne. Det er der mange grunde til: Storbritannien og Danmark har et historisk tæt forhold, vi kom så at sige ind i EU på samme tid og i den samme tidsalder, vi har fulgt ad og haft fælles prioriteter undervejs i kampen for at sikre, at EU var så effektivt administreret med så stor fokus på konkurrencedygtighed og jobskabelse som overhovedet muligt, og vi ser ofte ens på tingene. Derfor er det også sådan, at Storbritannien og Danmark har arbejdet tæt sammen om at få de enkelte dele af aftalen om Storbritannien på plads. Mange af de ting, som Storbritannien har fået med i deres aftale, er jo ting, som Danmark har ønsket sig igennem længere tid. Jeg skal heller ikke lægge skjul på, at set fra en dansk synsvinkel vil et EU uden Storbritannien være et andet EU, det vil være et svækket EU ... Derfor har det også været vigtigt for regeringen at kunne hjælpe med at lande en aftale, der kan danne grundlag for en afstemning i Storbritannien, som kan vindes (Folketinget, 2016).

Den danske regering støttede således stærkt den britiske regering i dens krav til genforhandling af elementer i EU, som den danske regering også ønskede ændret. Indførelsen af indeksering af børneydelse til børn af EU-borgere, der arbejder i et andet EU-land end

deres eget, men hvor børnene forbliver boende i deres hjemland, fik stærk støtte af Danmark under forhandlingerne. Statsminister Løkke Rasmussen kaldte resultatet af briternes genforhandling på dette punkt »ekstremt tilfredsstillende for Danmark. Det betyder, at den sag, som har plaget os i årevis, sagen om den danske børne- og ungeydelse er blevet løst« (Europa-Parlamentet, 2016). Endvidere blev Kommissionens løfte om at fremsætte lovgivning, der ville neutralisere effekterne af den såkaldte Metock-dom fra EU-Domstolen, meget vel modtaget – og støttet af den danske regering (European Parliament, 2016). Metock-dommen var udfaldet af en sag ved EU-Domstolen i 2008, som havde væsentlige implikationer for Danmark (og Irland). Dommen bekræftede, at migranter, der vender tilbage til en medlemsstat, fortsætter med at have ret til familiesammenføring, mens de er bosat i en anden medlemsstat. Dommen blev af den danske regering set som yderst kontroversiel, idet den var engageret i en stramning af immigrationslovgivningen.

Den danske regering var således ikke blot en støtte af de britiske krav om genforhandling, fordi den ønskede, at Storbritannien skulle forblive medlem af EU. En succesfuld britisk genforhandling blev også set som en mulighed for at adressere, hvad den så som centrale politiske problemer i EU – en mulighed, der forsvandt med det britiske nej den 23. juni 2016.

Reaktioner på nej et ved den britiske folkeafstemning

Den britiske debat forud for folkeafstemningen den 23. juni 2016 blev fulgt tæt af de danske medier og det danske politiske miljø. Efter folkeafstemningsresultatet kaldte statsminister Løkke Rasmussen det »Et meget dårligt resultat for Danmark og for Europa« og håbede, at »Storbritannien fortsat vil ønske tætte relationer til EU«. Men han sagde også, at »resultatet af den britiske folkeafstemning ikke ændrer det danske tilhørsforhold til EU

... At genvinde borgernes tillid og støtte til europæisk samarbejde kræver en ekstraordinær indsats« (Statsministeriet, 2016). Samlet set betonedes de officielle danske reaktioner Danmarks og EU's interesser og i mindre grad vigtigheden af at sikre Storbritanniens nære forhold til EU i fremtiden. Udenrigsminister Anders Samuelsen udtalte således den 29. marts 2017 efter den britiske notifikation af, at landet ønskede at udtræde af EU gennem brugen af artikel 50 i Traktaten, at

Regeringens førsteprioritet i de kommende forhandlinger vil være at fremme danske interesser, ikke mindst for danske virksomheder og borgere. Derfor vil regeringen bl.a. have fokus på, at danske virksomheder ikke lukkes ude af det britiske marked, og at britiske virksomheder ikke får urimelige konkurrencefordele i EU. Samtidig skal vi sikre de danske borgere, som bor og lever i Storbritannien. En fremtidig aftale må have den rette balance mellem rettigheder og forpligtelser (Udenrigsministeriet, 2017a).

Dagen efter resultatet af den britiske folkeafstemning nedsatte regeringen en interministeriel task-force med sæde i Udenrigsministeriet. I september 2016 præsenterede denne en generel kortlægning af danske interesser og en detaljeret plan for de danske forberedelser op til UK's forventede notifikation i marts 2017 og herunder det danske input til EU's forhandlingsmandat. Målet var at beskytte danske interesser allerede tidligt i processen. Denne kortlægning er ikke offentligt tilgængelig, men omhandler blandt andet følgende forhold: Selvom Storbritanniens andel af Danmarks eksport nu kun er halvdelen af, hvad den havde været i begyndelsen af 1970'erne, går 10 % af eksporten stadig til Storbritannien. At sikre danske virksomheder og ikke mindst dansk landbrugs muligheder på det britiske marked på lige vilkår er en prioritet. Endvidere har Danmark og Storbritannien tilgrænsende søterritorier, så en velfungerende ordning for fordeling af fiskerettigheder og andre spørgsmål er væsentligt. Danske fiskere lander f.eks. en stor

del af deres fangst i britiske havne. Endelig er der overvejelser over Danmarks tilgang til at dække faldet i EU's indtægter efter Storbritanniens udmeldelse, som ventes at spille en rolle fra 2021 (interview, formanden for Folketingets Europaudvalg). Danmark bud på at komme til at huse et af de to EU-agenturer, der havde til huse i London – Det Europæiske lægemiddelagentur (EMA) – var også en del af overvejelserne (Udenrigsministeriet, 2017b:17-9).

Med udgangspunkt i, at EU blev set som væsentligt for Danmark af økonomiske og politiske grunde, blev bibeholdelsen af et velfungerende EU således hovedprioriteten for Danmark efter det britiske nej, snarere end at holde Storbritannien tæt knyttet til EU. I en artikel i Berlingske Tidende den 24. marts 2017 understregede statsminister Løkke Rasmussen ligeledes nødvendigheden af en balance mellem rettigheder og pligter i det fremtidige forhold mellem Storbritannien og EU (Rasmussen, 2017). Han betonedede på linje med EU's chefforhandler Michel Barnier, at briterne ikke ville kunne få uhindret adgang til EU's indre marked uden at give tilsvarende indrømmelse til EU, når det gjaldt alle fire dele af det indre marked. På trods af officielle danske gentagelser af grundtrækken i EU's fælles position over for Storbritannien var Danmark alligevel – sammen med de øvrige nordiske EU-medlemslande – en af de klareste fortalere for et tæt fremtidigt forhold mellem EU og Storbritannien på baggrund af danske økonomiske og politiske prioriteter (Jokela, Larsen og Von Sydow, 2018).

Danmark, EU's forhandlingsposition og overgangen til forhandlinger om Storbritanniens fremtidige forhold til EU

Generelt har der været stort fodslag blandt medlemslandene, når det gjaldt om at forhandle en fælles EU udgangsposition i artikel 50-forhandlingerne. Især punkterne om at opgøre briternes økonomiske mellemværende med EU og sikre EU-borgernes rettig-

heder, før man gik videre med en egentlig ordning af det fremtidige forhold mellem EU og Storbritannien, har fået bred støtte. Få medlemslande ønsker at betale mere til budgettet efter Brexit, og alle lande har et større eller mindre antal af egne statsborgere i Storbritannien, hvis forhold skulle afklares (Rodgers, 2017). Danmark har da også støttet op om EU's prioriteter i de to faser: I første fase af forhandlingerne skal der findes principper for briternes betaling til indgåede aftaler i EU, en ordning af EU-borgernes fremtidige rettigheder i Storbritannien og britiske borgere i EU samt de fremtidige grænseforhold i Nordirland. Først når der er fremskridt på disse områder, kan der overgås til fase 2, hvor det fremtidige forhold mellem Storbritannien og EU afklares. Denne EU-linje har været ukontroversiel for partierne i Folketinget med undtagelse af Enhedslisten og Dansk Folkeparti, som har lagt vægt på, at denne ordning ikke skulle tage form af en straffreaktion mod Storbritannien (se for eksempel Nikolaj Villums (EL) og Kenneth Christensen Berths (DF) indlæg under forespørgsel F38 den 20. april 2017). Dansk Folkeparti har understreget, at der skulle findes en ordning på de økonomiske mellemværende mellem briterne og EU, men at den skulle være rimelig for briterne (se for eksempel Kenneth Christensen Berths (DF) indlæg under forespørgsel F38 den 20. april 2017). Mandatgivningen til regeringen i Europaudvalget på dette punkt (som fandt sted på et lukket møde den 21. april 2017 forud for mødet i Det Europæiske Råd den 29. april) var derfor (bortset fra den nævnte forskel) ikke kontroversiel (interview, formanden for Folketingets Europaudvalg). Mandatet blev i øvrigt også drøftet i Det Udenrigspolitiske Nævn.

I skrivende stund viser der sig forskelle mellem medlemslandene i, hvornår der er gjort så store fremskridt i forhandlingerne, at man kan overgå til fase 2: Briternes fremtidige forhold til EU. Ikke overraskende er dette et politisk spørgsmål. Her hører Danmark sammen

med de øvrige nordiske EU-lande til de mere fleksible lande i deres fortolkning af, hvornår briterne har givet sig nok; de ønsker at komme videre til den 2. fase. De nordiske lande (og Tyskland) mener, at det er nok på nuværende tidspunkt, at briterne accepterer, at der er visse områder, hvorpå det har økonomiske forpligtelser efter Brexit; de præcise tal kan således udregnes på et mere administrativt/teknisk niveau senere (Rodgers, 2017). Finansminister Kristian Jensen udtalte således i en artikel til *the Guardian* i oktober 2017, at forhandlingerne om penge er »et spil«, hvor der er brug for et hurtigt politisk kompromis for at komme videre, og at landene nu er »on the same page« efter Theresa Mays tale i Firenze i september måned (Boffey, 2017). Disse forskelle mellem EU-landene gav sig imidlertid ikke udtryk i et stærkt direkte pres fra de mere fleksible lande for at gå videre til næste fase (Rodgers, 2017) – heller ikke fra Danmark. I et svar på et § 20-spørgsmål i Folketinget den 11. oktober 2017 svarede udenrigsminister Anders Samuelsen således, at »finansministerens udtalelser ikke ændrer på regeringens linje og dermed heller ikke på den danske opbakning til EU's retningslinjer og forhandlingslinje, som regeringen mener er den bedste måde at sikre, at Storbritannien honorerer sine finansielle forpligtelser på« (Samuelsen, 2017). Danmark udfordrede ikke EU's generelle linje.

De danske reaktioner i en diskursiv ramme

Overordnet kan den danske politik i forbindelse med Brexit-processen forstås i lyset af den dominerende diskurs om EU som væsentligt samarbejde. Det afgørende for regeringerne både før og efter 2015 har været at bevare EU og dets indre marked på trods af Brexit som del af den danske interessevaretagelse i bred forstand. Støtte til EU's fælles svar og forhandlingslinje har været den klare danske politik, og overvejelser om at sikre briternes fremtidige tætte tilknytning til EU har været sekundære. Perioden fra det bri-

tiske ønske om genforhandling i juni 2015 til nejdet ved den britiske folkeafstemning et år senere er imidlertid præget af en anden vægtning i den danske politik. Her gøres der meget ud af at støtte briternes krav til en genforhandling; Danmark kan støtte de britiske krav, så længe de ikke nødvendiggør en traktatændringsproces med en mulig dansk folkeafstemning som følge. Den nye danske Venstre-regering efter juni 2015 søger også at udnytte den britiske genforhandling til at få ændret forhold i EU af relevans for Danmark, som opfattes som politisk problematiske af den nye regering og dens støttepartier.

Det interessante er imidlertid, at dette også finder sted *inden for* diskursen om EU som væsentligt samarbejde. Den danske støtte til Storbritannien forstås af regeringen som bidrag til at løse det britiske problem, således at EU-samarbejdet ikke svækkes. Dertil kommer kom også de fordele, Danmark så ved at have Storbritannien som fortsat medlem. Der kan også føjes andre elementer til forståelsen. Den nye danske Venstre-regering efter juni 2015 søgte også at udnytte den britiske genforhandling til at få ændret forhold i EU af relevans for Danmark, som opfattes som politisk problematiske af den nye regering og dens støttepartier. Den tiltagende skepsis mod de sociale og indvandringsmæssige konsekvenser af dele af EU-projektet og især blandt partierne på højrefløjten (f.eks. børnepengeområdet og Metock-dommen) gjorde den britiske dagsorden relevant for den danske regering. Samtidig var der inden for denne dagsorden et mødepunkt mellem tolkningerne inden for den væsentlige samarbejdsdiskurs, som blandt andet Venstre-regeringen trak på, og den interstatslige samarbejdsdiskurs, som især Dansk Folkeparti argumenterede på baggrund af. Inden for den væsentlige samarbejdsdiskurs blev disse ændringsforslag set som en måde til at bremse, at EU bevægede sig ind på visse områder, som ikke var politisk ønskelige.

Regeringens ændringsforslag var et politisk projekt inden for den væsentlige samarbejdsdiskurs. For den mellemstatslige samarbejdsdiskurs var der mere fundamentalt tale om at sætte grænser for EU's indflydelse på velfærds- og immigrationsområdet, som blev set som undergravende for den danske stats kernefunktioner. Inden for sidstnævnte diskurs var støtten til Storbritanniens genforhandling og respekten for den britiske regerings synspunkter på EU i det hele taget en måde at søge at ændre EU-samarbejdet mere fundamentalt (se nedenfor). Mødepunktet mellem disse to diskurser i tolkningen af problemer i EU gjorde det muligt for Venstre, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti at præsentere et fælles papir om emnet op til valget i juni 2015. Det bidrog også til at skabe bedre samarbejdsrelationer mellem Venstres mindretalsregering og Dansk Folkeparti fra juni 2015.

Skiftet i den danske regerings politiske fokus efter det britiske nej i juni 2016 mod klart at betone EU's og Danmarks interesser i Brexit-processen gav begrænsede mødepunkter mellem den mellemstatslige diskurs og den væsentlige samarbejdsdiskurs, som regeringen trak på. Efter det britiske nej blev fokus for regeringen og en stor del af oppositionen at beskytte EU-samarbejdets grundstrukturer gennem en ordnet udtræden; her havde Storbritannien ikke førsteprioritet, selvom den danske regering hørte til den gruppe lande, der ønskede en hurtig afslutning af de indledende forhandlinger med Storbritannien og start på forhandlinger om det fremtidige forhold. Danmark havde mere i klemme ved et uafklaret forhold til Storbritannien end de fleste andre på grund af de tætte relationer inden for handel og fiskeri. Spørgsmålet er, om der ud over dette var en særlig affinitet med Storbritannien, der gjorde, at Danmark ønskede en hurtig afklaring af det fremtidige forhold og en tæt relation mellem Storbritannien og EU. Udenrigsministeriet lægger vægt på, at Storbritannien ikke har en særlig status

ud over det, der knytter sig til de direkte danske interesser. Ministeriet så det blandt sin opgave at orientere Europa-udvalgets Brexit-følgegruppe om de nødvendige rammer for Brexit-processen, som var givet af Danmarks EU-medlemskab og de principper, der var knyttet til det indre marked (interview Udenrigsministeriet, 2017). Følgegruppen, som blev nedsat i januar 2017, blev nedsat på Europaudvalgets initiativ på baggrund af, hvad det så som Storbritanniens særlige historiske betydning for Danmark (Interview, formanden for Europaudvalget, 2017). Men ovenstående citat fra udenrigsminister Kristian Jensen fra før nej et ved den britiske folkeafstemning peger imidlertid på andre motiver end de direkte instrumentelle til at ønske et fremtidigt tæt forhold mellem EU og Storbritannien. En tæt britisk tilknytning til EU ville have økonomiske og politiske fordele for Danmark, men det ville også tage højde for forståelsen af et tæt historisk baseret forhold mellem Danmark og Storbritannien.

Dansk Folkepartis reaktion på regeringens linje efter det britiske nej var, at den danske udenrigsminister lød som en talsmand fra Kommissionen, når han præsenterede det danske syn på EU's forhandlingsforløb med briterne (Kenneth Christensen Berths (DF) indlæg under forespørgsel F38 den 20. april 2017). Partiet mente, at Danmark i stedet skulle lytte til briternes ønsker om at deltage i de områder af det indre marked, de ønskede (det vil sige ikke arbejdskraftens frie bevægelighed). Dette ville også være i Danmarks (og EU's) interesse, fordi man herved hurtigt kunne afklare det fremtidige forhold til begge parter bedst. For Dansk Folkeparti havde hensynet til Storbritannien i forhandlingerne langt mere vægt, fordi forhandlingerne med udgangspunkt i den interstatslige samarbejdsdiskurs også handlede om at ændre EU mere grundlæggende.

Bredere implikationer af Brexit-processen for Danmark

Den intensiverede debat om Storbritanniens medlemskab af EU har været et væsentligt bagtæppe for den danske europapolitiske debat, hvor Storbritannien ofte har fungeret som et mere eller mindre eksplicit referencepunkt. Som del af en proces, hvor flere af de danske politiske partier er blevet mere skeptiske over for EU gennem de senere år, har det britiske Konservative Parti og siden den britiske regerings ønske om genforhandling været et referencepunkt eller ligefrem en legitimerende faktor. På trods af denne bevægelse har partierne (bortset fra Enhedslisten og Dansk Folkeparti) ikke ytret ønske om en dansk folkeafstemning om EU-medlemskabet à la den britiske eller nye danske forbehold. I februar 2017 præsenterede Alternativet, De Radikale og SF en idé om en parlamentarisk musketéred, som bestod i, at de syv mest EU-venlige partier skulle udtrykke enighed om, at der ikke skulle være en ny afstemning om dansk EU-medlemskab. Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti, som alle tre blev del af den nye regeringsdannelse i november 2016, ønskede imidlertid ikke at give støtte til dette forslag. Samtidig pegede meningsmålinger på, at befolkningens ønske om en folkeafstemningen à la den britiske faldt betragteligt, efter briterne havde besluttet at forlade EU ved folkeafstemningen i juni 2016. Støtte til dansk EU medlemskab gik også op efter den britiske afstemning; ifølge *Eurobarometer* gik antallet af danske respondenter, der mente, at EU var en god ting, op med 9 pct.point fra 62 pct. til 71 pct. fra efteråret 2016 til foråret 2017 (Europa-Parlamentet, 2017).

Blandt de borgerlige partier har dele af Det Konservative Folkeparti, Liberal Alliance og især Dansk Folkeparti ønsket mindre EU-integration. Ideer om ændring af rammerne for dansk EU-medlemskab gennem ændring af EU og herunder en dansk økonomisk deltagelse, der er begrænset til det indre marked,

har ræsonans i alle tre partier (men kun i de to sidstnævnte er det partiets politik). Brexit-processen er mest klart blevet et referencepunkt for Dansk Folkeparti. Der er imidlertid forskellige syn inden for partiet. Partileder Kristian Thulesen Dahl ønsker ikke en dansk udmeldelse, men erklærede i februar 2017, at »når vi kender det præcise indhold i den [britiske] aftale ... vil det være indlysende at spørge danskerne, om de tænker, at vi skal bevæge os i den retning« (Dansk Folkeparti, 2017). I september 2017 argumenterede partilederen for, at Danmark skulle arbejde for en god løsning for Storbritanniens exit inden for artikel 50-forhandlingerne. Briterne skulle have adgang til det indre marked uden at være omfattet af den frie bevægelighed (Kristensen, 2017a). Om en sådan løsning sagde han, at »... det, som jeg opfatter som en god løsning for både briterne og EU, vil jeg også opfatte som en god løsning for EU og Danmark ...« (Kristensen, 2017a).

Partileder Kristian Thulesen Dahl ville dog ikke tage stilling til, om partiet ville anbefale danskerne at forlade EU, hvis det skulle komme til en dansk folkeafstemning om medlemskab efter det britiske resultat. Danmark var, som han så det, i en grundlæggende anden situation end briterne; det havde ikke briternes økonomiske styrke. En isoleret dansk udmeldelse af EU var derfor ikke relevant for partiet; men Storbritannien havde banet vejen gennem forhandlinger om en ordning, der kunne være attraktiv for Danmark (Kristensen, 2017a).

Danmark skulle altså arbejde aktivt for et EU, som ikke var bygget på de fire grundpiller i det indre marked. Thulesen Dahl argumenterede med andre ord ud fra en anden diskurs end EU som væsentligt samarbejde; han talte i stedet ud fra den mellemstatslige samarbejdsdiskurs, som lagde vægt på, hvad der var godt for hver stat i mere snæver forstand, hvis den ønskede at bibeholde national suverænitæt og kontrol. EU's centrale fire elemen-

ter i det indre marked kunne altså skilles ad, og i bredere forstand kunne og burde EU's grundstruktur tilpasses i sammenhæng med Brexit. Partiformanden var stærkt kritisk over for, at Danmark støttede EU's guidelines for Brexit-forhandlingerne og herunder at regeringen holdt fast på, at de fire elementer i det indre marked ikke kunne skilles ad (Kristensen, 2017b).

Værd at bemærke, når man tænker på Storbritanniens historisk vigtige rolle i ansøgningen om dansk medlemskab af EF og det ofte (i København) besungne tætte forhold, har været de øvrige folketingspartiers (minus Enhedslisten) stærke opslutning om EU's artikel 50-forhandlingsposition i forbindelse med Brexit (Kristensen, 2017b). Regeringspartierne (Venstre, Liberal Alliance og Konservative), Socialdemokratiet og Alternativet har afvist, at kravene til Storbritannien var en straffeaktion, der havde som formål at afskrække andre medlemslande fra at følge det britiske eksempel (Kristensen, 2017b). F.eks. sagde Liberal Alliances EU-ordfører Christine Egelund i september 2017, at »Det er i Danmarks interesse med en faseproces, hvor EU og Storbritannien først får afklaret bodelingen, altså fortiden, før man kan tage fat på fremtiden ... fokus skal være på at bevare det indre markeds styrke og ellers bevare Danmarks interesser i den konstellation, som der måtte komme ... vi må dog ikke ende i en situation, hvor danske virksomheder bliver stillet dårligere end de britiske i det indre marked« (Kristensen, 2017). Selv en repræsentant for det mest EU-kritiske af de tre regeringspartier talte altså om at varetage danske interesser i en EU-sammenhæng som det primære, snarere end historiske og andre forbindelser til Storbritannien eller at bruge støtte til briterne som en måde at ændre EU's institutionelle struktur på. Det, der blev set som bevarelsen af, hvad de så som EU's væsentlige strukturer, var udgangspunktet, og danske nationale interesser blev læst ind i disse.

Partiernes tilgang til Brexit-processens betydning for Danmark var således tæt knyttet til deres grundlæggende diskurser om EU-samarbejdet. Hvor Dansk Folkeparti før Brexit-processen ikke havde ønsket dansk udmeldelse af EU, men snarere en reformation af EU indefra, er Brexit efter det britiske nej blevet set som en mere konkret mulighed for at sætte Danmarks forhold til EU mere grundlæggende i spil. Briternes ordning vil (hvis DF finder den attraktiv nok, når den er afklaret) fungere som en alternativ dansk model for en relation uden for EU, som DF vil kræve sat til folkeafstemning. Det er i denne sammenhæng interessant, at Islands, Norges eller Schweiz' forhold til EU ikke har fået samme status for DF som model for Danmark. Hvis det fremtidige britiske forhold til EU skal blive en DF-model for Danmark, må man på denne baggrund vente, at den skal have en løsere tilknytning til EU end de øvrige tre landes modeller. For de øvrige partier (minus Enhedslisten) gav Brexit-processen snarere anledning til en opstramning i støtten til EU's grundstrukturer på baggrund af væsentligt samarbejde-diskursen. Inden for denne diskurs er Brexit blevet læst som det klareste tegn på kritiske tendenser i EU-samarbejdet. Det bliver set som en indikation på, at EU skal gøre en mere konkret forskel for befolkningerne, herunder de mest udsatte, og ikke fokusere på større institutionelle ændringer. Men diagnosen gives inden for den forståelse, at EU-samarbejdet er afgørende vigtigt for en medlemsstat som Danmark og derfor skal fungere.

Der er også bredere udenrigspolitiske implikationer af Brexit. En implikation af Brexit har været en nedtoning af Storbritanniens rolle i dansk europapolitik. Siden Danmarks indtræden i EU i 1973 har Danmark i stor udstrækning fulgt briterne på spørgsmål, der har at gøre med EU's generelle institutionelle udvikling. Gennem årene er Danmark imidlertid kommet til at følge Frankrig og Tyskland mere og mere i denne type spørgsmål,

og danske regeringer har søgt at være så tæt som muligt på EU's kernelande på trods af Danmarks forbehold fra 1993. Alligevel har Storbritannien stadig af stor betydning i dansk europapolitik, da der er store sammenfald i synet på EU som liberalt økonomisk samarbejde, den intergovernmentale samarbejdsform, NATO og USA's rolle i europæisk sikkerhed og international frihandel. Brexit-processen har skudt danske forsøg på at finde nye samarbejdspartnere i EU til at kompensere for tabet af Storbritannien i gang. I april 2017 rejste den danske udenrigsminister således til Portugal, Tjekkiet og Østrig med det eksplicite mål at tage kontakt til mulige alliancepartnere (Heinskov, 2017). Storbritanniens rolle i dansk europapolitik er blevet formindsket over tid, og Brexit vil blive den formelle afslutning på den danske afhængighed af Storbritannien inden for EU. Da meget af det danske udenrigspolitiske samarbejde foregår i en EU-kontekst, vil samarbejdet om udenrigspolitik med UK i denne kontekst falde bort. Men så længe begge lande lægger sig tættere på USA udenrigspolitisk end flertallet af europæiske lande, vil der fortsat være et område for udenrigs- og sikkerhedspolitisk samarbejde – ikke mindst i internationale operationer med i USA front.

EU kommer trods alt først

Denne artikel har analyseret den danske reaktion på Brexitprocessen. Artiklen har peget på, at den danske regering har været særdeles støttende over for Storbritanniens forsøg på at få genforhandlet termene for sit medlemskab af EU. Danmark har også hørt til de lande, der har ønsket et tæt forhold mellem EU og Storbritannien efter den britiske udmeldelse. København har endvidere været blandt de hovedstæder, der har ønsket, at forhandlingerne om det fremtidige forhold skulle i gang hurtigt efter de indledende forhandlinger. Men den generelle danske reaktion kan forstås inden for rammerne af det, som her er blevet kaldt væsentligt samarbejde-diskursen om EU; EU er centralt for dansk udenrigspolitik,

og dets fortsatte eksistens og funktionalitet har haft første prioritet i Brexit-processen. Danmark har derfor ikke støttet Storbritannien på en måde, som har givet anledning til en udfordring af EU-samarbejdet og dets fundamentale principper. Reaktionen på Brexit-processen peger på, at Storbritannien fortsat spiller en rolle i dansk udenrigspolitik, men ikke en rolle, der gør, at Danmark er villig til at sætte det højere end hensynet til EU-samarbejdet.

Litteratur

- Boffey, Daniel (2017), »Brexit: stop the 'games' over the bill and get on with EU deal, says Denmark«, *The Guardian*, 8. oktober.
- European Parliament (2016), »Storbritannien får historisk aftale med EU«, Europaparlamentets informationskontor i Danmark, 23. februar.
- Folketinget (2016), »Udenrigsminister Kristian Jensens besvarelse af forespørgsel F7 om Storbritanniens ønsker til reform af den Europæiske Union« 29. marts.
- Jokela, Juha, Henrik Larsen og Göran von Sydow (2018), »The Nordic EU Member States« i T. Oliver, red., *Europe's Brexit*, Agenda Press.
- Kristensen, Kim (2017a), »Thulesen Dahl: Giv Storbritannien en god aftale – den kan blive en model for løsere dansk tilknytning«, *Information*, 15. september.
- Kristensen, Kim (2017b), »EU tilhængerne uforstående over for DF-kritik af Brexit-strategi« *Information*, 15. september.
- Larsen, Henrik (2009), »Danish Foreign Policy and the Balance between the EU and the US: the Choice between the Brussels and Washington after 2001«, *Cooperation and Conflict*, 44(2): 209-30.
- Larsen, Henrik (2011), »Denmark – a Committed Member with Opt-Outs«, i C.Hill og R. Wong, red. *National and European Foreign Policies – towards Europeanisation?*, London: Routledge, pp. 93-110.
- Larsen, Henrik (2017), *Teorier om dansk udenrigspolitik efter den kolde krig*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Lauritzen, T. (2015), »Danmark vil begrænse dagpenge i EU«, *Politiken*, 21. september.
- Olesen, Borring T. og P. Villaume (2005), *I blokoppe-*

- lingens tegn: 1945-1972*, Dansk udenrigspolitik historie, bind 5, København: Gyldendal Leksikon
- Regeringen (2015), »Sammen for fremtiden – regeringsgrundlaget«, 15. juni.
- Regeringen (2016), »For et friere, rigere og mere trygt Danmark«, Regeringen.
- Regeringen (2017), »Udenrigs- og Sikkerhedspolitisk Strategi 2017-2018«, juni.
- Ritzau (2013), »Thorning: nu må briterne finde ud af, hvad de vil med EU«, *Politiken*, 23. januar.
- Rodgers, Mette (2017), »Begyndende sprækker i EU's samlede Brexit-front«, *Information*, 19. oktober.
- Samuelsen, Anders (2017), »Svar på §20 spørgsmål nr. S43 stillet den 10. oktober 2017 af Holger K. Nielsen (SF) til udenrigsministeren«, Folketinget.dk.

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 suverænitet, 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 »problem-lande«, 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 »suverænitets«, 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 suverænitets, 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 forbundsdag. 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 disintegrere 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 gødde 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 Groen).

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* suveræniteten 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).

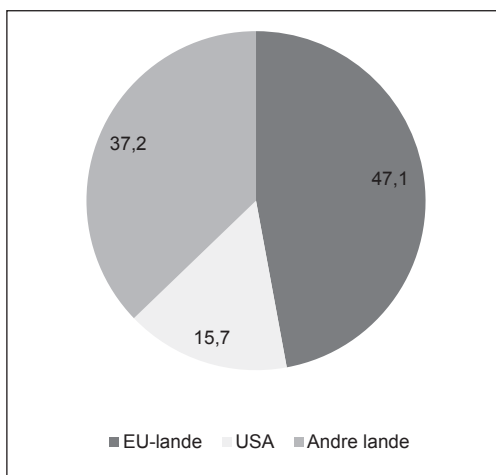
Det er således vanskeligt at finde ret meget andet end analyser, der oplister de store økonomiske fordele, Storbritannien har draget af EU-medlemskabet. Hertil kommer analyser, der viser, at den fortsatte adgang til EU-markedet er helt afgørende for almindelige briteres velfærd og levestandard. En væsentlig 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 betonede »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 Macron.

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 integrationskridt. 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 hægtet 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. Europåiseringen- 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 suverænitæt – 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 kriser*, 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 Tænketanken 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 Tænketanken 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-misforstaaelse>
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 Reenen (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.
- Tænketanken Europa (2017), »Dansk Euroskepsis aftager – undtagen på højrefløj«, 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.

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

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. Briterne generobrede handelspolitiske suveræniteten 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 sidstenævnte 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 suveræniteten, 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 briterne intention om at udøve handelspolitisk suveræniteten i deres fremtidige handelsaftaler og genvinde kontrol over national lovgivning.¹ Det får mange til at anklage briterne for »cherry picking«, at udtrække 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.²

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. Estimerne 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 fakto 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 handelstabene 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 markedssåbenhed. 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 handelsregler 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 er indgåelse af en »sær-

lig tilknytning« til det indre marked. Det er briterne erklærede drømmescenarie. Der vil være fuldstændig markedssadgang (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 retsinstitution. 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 operere 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 investorernes 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 fremudsete handelsbarrere vil skabe påvirkende investeringerne. Det er med andre ord ikke blot forbrugerreaktionerne, men også investorreaktionerne, 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.³ 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 voksede (omend svagt) i slutningen af 2017 (£1,9 mia.) (for nedestående, se Office of National Statistics, 2017b). Omvendt skrumpe- de 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 selv samme 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 langtfra så britisk, som man kunne tro.⁴

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 øge eksporten, få mere fordelagtige handelsaftaler, øge 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.⁵ 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 handelsamarbejde 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 suverænitæt, 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 blødt. 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 genebrorede 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 fortsat 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-

- xit 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«, pressemeddelelse, 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.

Europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik efter Brexit

Mikkel Vedby Rasmussen, professor, Institutleder,
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, mvr@ifs.ku.dk

Brexit har bekræftet den renationalisering af forsvars- og sikkerhedspolitik, som har fundet sted i en årrække i Europa. Men samtidig har Brexit været anledning til en række integrationsinitiativer i EU samt øget samarbejdet mellem EU og NATO. Disse to tendenser er ikke nødvendigvis modsatte. Et fransk »interventionsinitiativ« kan således trække på begge tendenser. Baggrunden for denne udvikling er en forøgelse af de europæiske forsvarsbudgetter og den øgede betydning af sikkerhedspolitiske spørgsmål i europæisk politik. For Danmark er denne udvikling en potentiel udfordring på grund af det danske forsvarsforbehold. Imidlertid har Danmark muligheden for at samarbejde bilateralt, og derfor er det afgørende for Danmark, at Brexit gør det muligt for UK – og dermed Danmark – fortsat at deltage i forsvarspolitisk samarbejde, i NATO såvel som i EU.

Brexit har sat sikkerheds- og forsvarspolitik på den europæiske dagsorden på en ny måde, som skaber udfordringer for dansk udenrigspolitik pga. forsvarsforbeholdet, men som på den anden side også skaber mulighed for, at Storbritanniens exit baner vejen for, at Danmark kan deltage mere i europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik på trods af forbeholdet. For at forstå hvordan disse to modstridende muligheder kan eksistere side om side, må man forstå Brexit som en krise og forstå, at krisens natur er at skabe mulighed for nye fortællinger og nye politikker.

Det er emnet for denne artikel. Artiklen ser først på Brexit som en krise og definerer krisens rolle i litteraturen om europæisk integration og i det konkrete tilfælde med Brexit. Dernæst ser vi på, hvordan krisen blev udløst med den britiske folkeafstemning, og hvordan denne krise blev grundlaget for et narrativ om ny-integration. Imidlertid blev resultatet ikke en EU-forsvarsintegration, men snarere en nedbrydning af skellet mellem EU og NATO til fordel for en »europæisk« tilgang til forsvar baseret på nationalstaterne. Det sidste afsnit ser på, hvordan resultatet bliver struktureret samarbejde, og hvordan dette åbner muligheden for Storbritanniens deltagelse i forsvarssamfundet også efter Brexit.

Brexit er en krise

»Brexit er ikke en begivenhed, men en proces,« konstaterede en ambassadør, der repræsenterede en EU-regering i London under den britiske folkeafstemning om EU i juni 2016 (personlig kommunikation). Man kan næppe finde en mere EU-agtig måde at forstå Brexit på end netop som en proces. For EU's grundlæggende narrativ er processens narrativ. EU er historien om den stadig tættere forening af de europæiske folk. En historie, som ikke er uden kriser eller uden chok, men hvor disse er bump på historiens vej snarere end afsporinger af de europæiske projekt (Rasmussen,

2016). I sin analyse af, hvordan EU-systemet håndter undtagelser fra integrationen såsom de danske undtagelser fra Maastricht traktatens bestemmelser, beskriver Rebecca Adler-Nissen, hvordan sådanne begivenheder bliver procesgjort:

»Of course, external shocks, such as negative referendums or an economic slowdown, may impact the overall development of the EU. Nonetheless, these shocks can be mediated. Below the level of ministers, national representatives work within a common language of polity-building and problem-solving. These commonalities make them caretakers of a European interest as they struggle for national influence. Without these social understandings it would be difficult to see how the EU could have evolved in the first place. Thus, even if ordinary people turn away from the EU, the institutional wheels keep turning. Crises may lead to differentiation and stigmatisation, but officials get a way round it« (Adler-Nissen, 2014).

Begivenheder, som man umiddelbart skulle tro ville have haft en negativ indvirkning på europæisk integration, bliver gjort til en del af problemløsende proces, konstaterer Adler-Nissen. En proces, som måske i virkeligheden er integrationens materie langt mere end traktaterne og afstemningerne i Parlamentet eller i Ministerrådet. På den måde er EU – alle besværgelserne af Unionen som en ny form for international samarbejde til trods – et udtryk for en traditionel opfattelse af diplomati, som en proces, som skaber enighed ved at forlige forskellige interesser over lang tid (Nicholson, 1988). En opfattelse af at relationerne mellem stater er en vedvarende proces, hvor det værste, der kan ske, er, at en af deltagerne melder sig ud eller bliver meldt ud. I det traditionelle diplomati er det her, soldaten tager over fra diplomaten; i EU er det mere uklart, hvad der sker. Men det forhold, at Brexit netop betyder en stigmatisering af Storbritannien, er formentlig en afgørende faktor for muligheden af at fastholde en proces mellem EU og Storbritannien. Når Lord Kerr taler om muligheden for at trække brevet (Guardian, 2017), der startede artikel 50-forhandlingerne

tilbage, er det det den garvede EU-diplomat, som taler – det er en måde at hoppe på proceskarrusellen igen.

Men hvis processen ikke fortsætter, og Brexit vitterlig finder sted, så er det ikke blot Storbritannien, som forlader EU, men EU, som forlader sit grundlæggende narrativ om, at organisationen er selve den pragmatiske proces, der udgør europæisk politik (jf. Adler-Nissens citat ovenfor). Brexit er således en udfordring af EU's narrativ og de integrationsteorier, som giver det narrativ videnskabelig opbakning. For integrationsteorier handler om mere integration. Integrationsteorier kan således ikke spole frem og tilbage, de ser ikke på både integration og disintegration (Vollard, 2014: 2). Det er således karakteristisk for tilgangen i integrationsteorien, at hovedkonklusionen i et af de få studier af disintegration er, at stater ikke har et incitament til helt at forlade EU. Disintegration bliver defineret som mindre EU eller mindre indflydelse til EU og ikke som afskaffelse af organisationen (Webber, 2014: 342).

Fra et EU-perspektiv vil man således gerne se Brexit som et bump på den europæiske vej, som kan blive en del af historien om europæisk integration. Ud fra dette perspektiv er Brexit en mulighed for mere integration. Det område, hvor denne mulighed synes størst, er på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område. Integration på dette område har den yderligere fordel, at det demonstrerer europæisk handlekraft i en tid med geopolitisk usikkerhed. Ved at adressere sikkerhedspolitiske problemer viser EU, at samarbejdet kan håndtere *high politics*, mens en europæisk stormagt forlader Unionen. Det er en »hvad udad tabes, skal indad vindes«-strategi.

Den anden mulighed for at forstå de sikkerheds- og forsvarspolitiske initiativer i EU efter Brexit er at skifte udgangspunkt og ikke se på initiativerne fra en Bruxelles-vinkel, men betragte dem som endnu en række initiati-

ver på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område. Her er integrationsindsatsen kun ét element i en europæisk genoprøstningsproces, der begyndte før Brexit og vil ende på vilkår, der ikke er besluttet i EU, men snarere i nationale hovedstæder. Fra det perspektiv er Brexit blot en begivenhed blandt andre (valget af Trump og russisk revanchisme er andre). Her handler det mindre om processen mellem landene end om processerne omkring at stille styrker og militære kapaciteter til rådighed for de europæiske regeringer.

Grundlæggende er dette en heuristisk arm-lægning mellem to forskellige teknokratiske perspektiver – er det forsvarsekspertene eller integrationsekspertene, som skal forklare PESCO¹ og de andre initiativer på forsvarsområdet? Hvor interessant resultatet af den strid end måtte være, så giver den ikke i sig selv en bedre forståelse af dynamikken på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område.

Derfor kan man overveje et tredje perspektiv, som netop betragter Brexit som en dynamisk begivenhed, men insisterer på at denne dynamik er defineret af hhv. integrationsdagsordenen eller den forsvarspolitiske dagsorden. Brexit er en begivenhed sui generis, men det er en begivenhed, som finder sted i en kontekst defineret af integrations- og forsvarspolitiske spørgsmål. Fra dette perspektiv skal man ikke sammenligne Brexit med alle mulige andre valg i Europa, men snarere med en naturkatastrofe. Som begivenhed betragtet har Brexit langt mere med oversvømmelsen af Houston, Texas, i 2017 at gøre end med valget i Tyskland i 2017.

Fra dette perspektiv er Brexit en krise. I deres analyse af, hvordan kriser skaber en nye fortællinger om et samfund og dermed muligheder for nye politiske narrativer, der fortolker og tilbyder løsninger på problemer, som måske eksisterede tidligere, men som krisen accenturerer, beskriver Mathew Seeger og Timothy Sellnow, hvordan »crises can create

the need, perceived or real, for significant social, economic, and political change. In fact, crises are arguably the most powerful force in social change contributing to ongoing systemic adaption and evolution« (Seeger og Sellnow, 2016: 7).

Ud fra dette perspektiv er Brexit ikke et bump på vejen. Politik bliver simpelthen ikke set som en vej, der fører samfund fra en værre til en bedre tilstand; men i stedet er politik defineret af en række relationer, som kan blive grundlæggende udfordret i det, som vi her kalder en krise. Når Houston bliver oversvømmet, er de sociale, økonomiske og infrastrukturelle relationer, der normalt definerer livet i en storby, pludselig udfordret. Vil naboerne hjælpe hinanden, eller vil enhver passe sit? Er det plyndringer og uroligheder, som vil være reaktionen på nedbruddet af normale relationer, eller er de normale relationer så sunde, at folk vil opføre sig mere eller mindre som til hverdag? Oversvømmelserne af Houston var også resultatet af en historisk proces, hvor byen havde bredt sig over området, der før ville have opsamlet vandet. Oversvømmelsen skaber således også en krise mellem byens fortid og nutid – kan vi fortsætte som hidtil? Skal boligkvarterer flyttes, og hvilke sociale konsekvenser har det? Kriser stiller spørgsmål til enkeltpersoner og institutioner, og deres svar er definerende for, hvad krisen betyder – for dem og for samfundet, og derfor kan kriser siges at have kaskaderende effekter. De er i virkeligheden en række begivenheder med en udløsende faktor, jf. Seeger og Sellnow.

Det næste afsnit vil se på folkeafstemningen i Storbritannien om EU som den udløsende faktor, der skaber en krise, hvor sikkerheds- og forsvarspolitiske initiativer får en særlig rolle. De bliver definerende for det narrativ, som EU stabler på benene for at håndtere Brexit, og dermed mister de hurtigt forbindelsen til den faktiske sikkerheds- og forsvarspolitik.

Den udløsende faktor

Havde David Cameron besluttet at afholde folkeafstemningen i februar eller i december, ville sikkerheds- og forsvarspolitik så have været en central del Brexit-debatten? Der er grund til at tro, at sikkerhed under alle omstændigheder ville have været et stort emne. De europæiske borgere frygter terrorisme og immigration mere end økonomisk krise ifølge Eurobarometer (Eurobarometer, 2017). Ruslands handlinger i Ukraine og andre steder ville under alle omstændigheder have sat spørgsmålet om sikkerhed på dagsorden i nordiske og østlige hovedstæder. Også før Brexit havde USA presset på for flere europæiske investeringer i forsvaret og således rejst en dagsorden, som EU kunne slutte op om. Desuden ville den globale usikkerhed – med nordkoreanske raketaffyringer, stigende konfrontation mellem Saudi-Arabien og Iran i Mellemøsten og en række andre begivenheder i avisernes overskrifter – have sat sikkerhed på dagsorden. Kommissionsformand Juncker havde allerede i juli 2014 sat sikkerhed på sin kommissionsdagsorden. Junckers forgænger havde gjort meget af Unionens »normative« magt og havde præsenteret et idealiseret billede af Unionen som en anden eller ny slags udenrigspolitisk aktør end traditionelle stormagter (Manners, 2002). Dette narrativ gav EU en rolle, der ikke udfordrede de medlemslande, der gerne ville have deres egen udenrigspolitik og traditionelt havde et mere geopolitisk fokus end det, Barosso her lagde op til (f.eks. Frankrig), samtidig understøttede det narrativet om, at EU udviklede et politisk system hinsides fortidens krige. Processerne i Bruxelles var netop et brud med den type magtpolitiske doktriner, der havde skabt to verdenskrige (Manners, 2002). Selv om Juncker ikke helt brød med denne fortælling, talte han alligevel om behovet for, at Unionen satsede på hårde midler i tilgift til de bløde. Den højststående repræsentant Federica Mogherini havde til opgave at revidere Unionens strategiske koncept for første gang siden 2003. Især i Berlin var der store

forventninger til Mogherinis nye tekst. Det eksisterende narrativ var således udfordret – eller måske endda direkte i krise – af en efterspørgsel på et større fokus på de »hårde« dele af sikkerhedspolitikken.

For kansler Merkels regering var det nye strategiske koncept en anledning til at samle de europæiske regeringer i en forenet front mod Rusland. Det strategiske koncept skulle således samle meget forskellige europæiske syn på den russiske intervention i Ukraine og truende opførsel i Østeuropa. Merkel havde et behov for et nyt europæisk narrativ for legitimere en stigning i tyske forsvarsudgifter over for socialdemokraterne i Merkels store koalition, der var mere end skeptiske overfor øget konfrontation med Rusland og øget oprustning. Det lykkedes ikke Mogherini at levere på de tyske ambitioner i et dokument, der fokuserede på blød magt og den sydlige flanke i stedet for på hård magt og den østlige flanke. Havde den højststående repræsentant afleveret dette dokument før Brexit, ville Berlin og London helt sikkert have forenet sig i at kritisere det og hurtigt have lagt det til side til fordel for en ny dagsorden. Men det gjorde Mogherini ikke. I stedet afleverede hun den nye sikkerhedsstrategi efter folkeafstemningen i Storbritannien, hvilket betød, at det britiske nej gav dokumentet en helt ny kontekst. Ved at udsætte offentliggørelsen indtil folkeafstemningen havde Mogherini sikret, at det nye strategiske koncept for EU enten ville sætte dagsordenen for en Union, hvis eksistensberettigelse var blevet bekræftet ved en britisk beslutning om at blive i EU, eller tilbyde en ny dagsorden for de resterende medlemmer af EU. Mogherini var således den første, som kunne præsentere et narrativ for den krise, som beslutningen om Brexit havde betydet. Fra hendes perspektiv var krisen en ny mulighed. Storbritannien havde hidtil blokeret for sikkerheds- og forsvarspolitisk integration. Med Storbritannien på vej mod nødudgangen var det nu muligt at skabe mere integration. Mogherini flyttede således

krisen fra Bruxelles til London. Storbritannien havde nu et problem. EU havde fået en mulighed for mere integration på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område (Daily Telegraph, 2016).

Men man bør være forsigtig med blot at acceptere retorikken i Kommissionen og visse medlemsstater, som med lettelse præsenterede forsvarsinitiativerne (og ikke mindst muligheden for øget samarbejde i PESCO) som bevis for, at Unionen vil blive stærkere på grund af Brexit. Det er et spin, men det er et effektivt spin, fordi det både giver en politisk mening, som temmelig teknokratiske initiativer på forsvarsområdet ellers ikke ville have, og fordi det netop ved at politisere sikkerheds- og forsvarspolitikken skaber et behov for at nå en løsning på disse områder. Og det er netop fraværet af et egentlig behov for at nå konkrete resultater, der altid har stået i vejen for europæisk integration på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område. Reaktionen i det tyske udenrigsministerium på Brexit-afstemningen i juni var at arbejde på sikkerheds- og forsvarspolitikken hele sommerferien for at kunne præsenterer initiativer, der gik meget længere, end hvad Morgehini havde foreslået. Så mens indholdet af strategien slet ikke opfyldte regeringernes behov i Berlin og Paris, kunne den bruges som platform til at fremlægge en række nye initiativer på et tidspunkt, hvor Unionen skulle bevise sit fremtidige værd. Brexit-afstemningen udløste således kaskaderende effekter, bl.a. i form af initiativer på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område. Disse initiativer kom således til at sætte eksisterende politik-debatter i et nyt lys. Juncker var således hurtig til at fange signalerne fra Berlin og søgte at gøre sikkerhedsbudskabet mere hårdt i sin *State of the Union* i 2016, hvor han blandt andet sagde: »even though Europe is proud to be a soft power of global importance, we must not be naïve. Soft power is not enough in our increasingly dangerous neighbourhood« (Juncker, 2016). Morgehins bløde dagsorden tabte,

og dermed var Kommissionen også spillet af banen. Det var ikke Bruxelles som skulle sætte dagsordenen på det område, der var udset til at definere europæisk integration efter Brexit. Initiativet var flyttet fra Bruxelles til Berlin. Kriser viser, hvem der har kapaciteten til at tage hånd om problemer i et politisk system. Det blev til fulde demonstreret i dette tilfælde.

EU og NATO integration

Den første begivenhed i den europæiske kalender efter folkeafstemningen var imidlertid hverken i Bruxelles eller i Berlin, men NATO-topmødet i Warszawa i juli. Som Richard Whitman bemærker »the NATO Warsaw Summit commitment to deepen the EU-NATO relationship sees a subtle evolution of the UK's position from a participant on both sides of that relationship to an outsider in the EU's deliberations« (Whitman, 2016: 522). Formand for Det Europæiske Råd og Kommissionens formand blev inviteret til Warszawa, og sammen med NATOs generalsekretær udtalte de: »we believe the time has come to give new impetus and new substance to the NATO-EU strategic partnership« (Joint Declaration, 2016). I stedet for det nordatlantiske fælleskab, der er et NATO-jargon, henviser de til »det euroatlantiske fælleskab«. Med andre ord blev Europa nu omtalt som en selvstændig enhed og en tilmed en enhedsaktør. NATO-EU-forholdet bør være »ambitious and pragmatic« (Council, 2016, §1) lyder det ydermere i erklæringen, hvor Junckers ambition om en hårdere EU-tilgang til forsvar og sikkerhed og generalsekretær Stoltenbergs ambition om at integrere EU mere i NATOs anliggender mødes. Siden han overtog posten som generalsekretær fra Anders Fogh Rasmussen, havde Stoltenberg talt for at øge samarbejdet mellem NATO og EU. Til Europa-Parlamentet skitserede han en dagsorden for samarbejde om hybride trusler, styrket afskrækkelse i øst og syd samt forsvarsinvesteringer, der på mange måder foregreb den dagsorden, som kom på bordet efter Brexit-

afstemningen (NATO, 2015). Efter Brexit får NATOs generalsekretær således også flere muligheder for at føre sin politik igennem. Dette er et andet karakteristikon ved krisehåndtering. I en situation, hvor handling bliver vigtigere end procedure, bliver det muligt for institutioner at arbejde sammen på en ny måde. Det kan nedbryde fjendebilleder institutioner imellem og således skabe grobund for et nyt samarbejde.

En af de kaskaderende effekter af Brexit har således været en vitalisering af samarbejdet mellem EU og NATO, som er gået fra mistroisk til konstruktivt på ganske få måneder. I december 2016 enedes EU-Rådet og NATO-rådet om 42 fælles indsatser. Det er værd at bemærke, at disse initiativer vedrører cyber- og hybridtrusler, med andre ord er målet samarbejde om nye missioner. EU og NATO vil samarbejde på hovedinvesteringsområderne for de nye midler, som bliver investeret i forsvar. Dermed binder de deres fremtider sammen. Det afspejler også en erkendelse af, at hverken medlemsstaterne eller EU og NATO har råd til overlappning af missioner – hvilket er et andet skridt i retning af ægte samarbejde (2016). Hvad der måske er vigtigere end fælles investeringer, er det forhold, at EU integreres i NATO forsvarsplanlægningsproces. Som en del af denne proces er EU med i selve kernen af NATO-samarbejdet. Dermed omdanner NATO selve grundlaget for Alliancen fra en eksklusiv aftale mellem medlemmer til en forsvarsplanlægningsproces, der er egentlig europæisk i den forstand, at den også omfatter EU-prioriteter og neutrale EU-medlemmer. Denne mere pragmatiske tilgang er gode nyheder for Storbritannien, for med en tæt integration af EU og NATO vil Storbritannien fortsat have en stemme i europæisk sikkerhed, fordi landet stadig er medlem af NATO.

Ikke alene er EU nu med i NATOs planlægningsproces, men EU selv søger at skabe en kapacitetsgenereringsproces baseret på mili-

tær planlægning og militære behov i stedet for en politisk proces, som havde en tendens til at fokusere på gode budskaber, frem for faktiske resultater. Måske er det her, at vi ser den klareste afvigelse fra Barosso-kommissionens »normative magt« og Mogherinis idé, at EU's magt skulle være bedre og blødere. Fra dette synspunkt er Junckers opfordring til EU til at stramme op (Juncker, 2016) også en HR-øvelse, hvormed Kommissionens formand pålægger sine medarbejdere at omfavne en mere militær dagsorden. Det er dette farvel til *soft power*, som virkelig ændrer EU's forhold til NATO, fordi det påvirker den måde, hvorpå de enkelte embedsmænd og officerer skal arbejde sammen. I planlægningsgrundlaget er dette oversat til »single set of forces«-konceptet. De europæiske styrker skal således ikke loves væk til både NATO og EU, men skal ses som et sammenhængende sæt militære styrker. Set udefra virker det måske ikke som noget særligt, men hidtil har EU og NATO planlagt, som om den anden organisation ikke fandtes, og at medlemslandene ikke også havde forpligtelser der. Resultatet var styrker, som fandtes på papiret, men ikke i virkeligheden.

Konceptet om »single forces« anerkender også, at europæisk forsvar er europæisk snarere end EU eller NATO. Narrativet om sikkerheds- og forsvarspolitik har således forandret sig i den forstand, at institutionerne nedtones til fordel for nationerne. Det er landene, som skaber forsvarssamarbejdet, og det er institutionerne, som gør landenes bidrag mere effektive. Denne fremgangsmåde underminerer Mogherinis argument om, at Brexit muliggør yderligere EU-forsvarsintegration. Tværtimod betyder fokuset på soldaterne snarere end institutionerne, at Storbritannien såvel som Tyskland og Frankrig kan engagere sig i fælles operationer og indkøbssamarbejde med hinanden og danne »klubber« af ligesindede lande. Det er disse klubber, der i stigende grad strukturerer europæisk forsvarssamarbejde på vilkår, hvor konkrete samarbejds-

aftaler er meget vigtigere end medlemskabet af EU eller NATO. Dette åbner mulighed for, at Storbritannien fortsat kan spille en afgørende rolle i det europæiske forsvar, men det gør også denne rolle meget mere afhængig af at tage initiativer. Storbritannien kan ikke længere blot blokere EU-initiativer. London bliver nødt til at udkonkurrere Kommissionen på kreativitet og koalitionsopbygning. Et narrativ, der begyndte som en ren afvisning af Storbritanniens fortsatte betydning for europæiske, integration, udviklede sig således til inkludere Storbritannien i det fremtidige sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde. Også her måtte Mogherini se sig slået.

I det narrativ om sikkerheds- og forsvarspolitisk samarbejde, som tegner sig efter Brexit, er integration mellem EU og NATO således lige så vigtigt som integrationen i EU. Dette demonstrerer den nye betydning, som begrebet om det europæiske får, når Brexit bliver virkelighed. Hverken EU eller NATO kan tale i Europas navn, men paradoksalt nok betyder det, at behovet for samarbejde på lige vilkår bliver mere tydeligt. Med Storbritannien ude af EU bliver det ligeledes umuligt at forstå forsvarssamarbejdet udelukkende på integrationsvilkår. Man kan faktisk hævde, at den vigtigste effekt af Brexit er, at EU har forladt sine anti-NATO-holdning. Dette holdnings-skift er måske den vigtigste enkeltfaktor for det øgede samarbejde. Imidlertid kunne EU (jf. Mogherinis udtalelser) næppe have ændret sit syn på NATO, hvis ikke Storbritanniens udmeldelse havde betydet, at denne ændrede holdning betød, at Storbritannien vandt. London kunne kun få sin vilje efter at have forladt Unionen. Forsvarssamarbejdet i EU havde udviklet sig til en skyttegravskrig mellem »integrationister« og »atlantister«. Ved at forlade sin skyttegrav har Storbritannien gjort det muligt for »integrationisterne« at acceptere det britiske argument uden at måtte indrømme, at de har givet efter over for Storbritannien. Nu bestræber EU sig på »capacity to act autonomously when and where

necessary and with partners wherever possible« (Council, 2016). Kapacitetsudvikling er således en afgørende del af EU's tilgang til forsvar (Biscop, 2016). Det er netop også karakteristisk for kriser, at de giver mulighed for at formulere nye politikker, fordi krisen i sig selv viser behovet for at handle på andre måder og dermed skaber et diskursivt dække, under hvilket man kan foretage et politik skift.

Forsvarspolitik er også industripolitik

Efter en krise er spørgsmålet næste altid, om de rigtige ressourcer var til rådighed under krisen, og hvorvidt man skal opbygge nye kapaciteter til at tage sig af fremtidige kriser. Houstons store held var således, at oversvømmelserne af New Orleans nogle år før havde betydet reformer i dette amerikanske katastrofeberedskab. I tilfældet med Brexit-krisen er kapacitetsudvikling også centralt. Det forhold, at Storbritannien forlader EU, har ikke i sig selv nogen effekt på europæiske militære kapacitet, men det illustrerer det investeringsunderskud, som der i forvejen var på området. Storbritannien har selv sat dette på dagsordenen ved at påpege, at Storbritannien er vigtigt for forsvaret af Europa – og derfor skal behandles pænt i Brexit-forhandlingerne. Men kapacitetsudviklingen er ydermere centralt, fordi forsvarspolitik også er industripolitik.

I Rådets konklusioner fra marts 2017 oplyser ministrene således, at de har til hensigt at »enhance the effective of the CSDP and the development and maintenance of Member States' capabilities, supported by a more integrated, sustainable, innovative and competitive European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB), which also contributes to jobs, growth and innovations across the EU and can enhance Europe's strategic autonomy, strengthening its ability to work with partners« (Council, 2017). Investeringer i teknologi og det samlede investeringsniveau – både på EU-plan og på nationalt plan – bli-

ver afgørende for at føre en hvilken som helst forsvarspolitisk ambition ud i livet. For EU bliver diskussion et »sufficient level of defence expenditure« (Council, 2016, para. 9) en måde at drøfte spørgsmålet om en forøgelse af forsvarsudgifterne på. Det er et emne, som USA har sat på den europæiske dagsorden, og hvor EU kan vise sig at blive en lige så vigtig spiller som Washington.

Det er i denne sammenhæng, aftalen om Permanent Struktureret Samarbejde (PESCO) på forsvarsområdet blev underskrevet af 23 medlemslande den 13. november 2017. Både ambitions- og budgetniveauet er forskellige fra medlemsland til medlemsland. Til Merkel-regeringens frustration forsøgte Mogherini at omgå dette problem ved at vedtage den laveste fællesnævner i det strategiske koncept, og Berlin satte sig straks som mål at gøre det strategiske koncept til en startlinje for yderligere og mere militært fokuseret samarbejde. I 2014 havde kommissionspræsident Juncker argumenteret for, at PESCO på forsvarsområdet ville gøre det muligt for de mere ambitiøse lande at samarbejde, uden at de mere tilbageholdende medlemmer af Unionen kunne stå i vejen. Juncker vendte tilbage til dette punkt i sin 2016-State of the Union: »The Lisbon Treaty enables those Members States who wish, to pool their defence capabilities in the form of a permanent structured cooperation. I think the time to make use of this possibility is now« (Juncker, 2016). Junckers udtalelser synes – også på dette område – at afspejle Merkels synspunkter.

Den tyske regering har arbejdet hårdt for at gøre PESCO til det strukturelle princip i EU's forsvarssamarbejde. I marts 2017 besluttede Rådet, at »the possible projects and initiatives that Member States are willing to pursue through PESCO including in a modular way and while making use of ongoing projects and making new commitments in the area of defence investment, with a view to tackling recognized shortfalls and addressing EU and

Member States' priorities in the field of capabilities; improving the deplorability and operational availability of their armed forces; and increasing their interoperability by polling and sharing existing capabilities« (Council, 2017, §7). PESCO-konceptet sætter en stopper for enhver ide om en europæisk hær. Det understreger konceptet bag *a single set of forces*, nemlig at forsvar er en national kapacitet, der kan udvikles og udnyttes til fælles indsats på grundlag af samarbejde mellem nationale regeringer. Rådet noterer sig således, at enhver kapacitet, der er udviklet gennem PESCO, forbliver ejet og drives af medlemsstaterne. Det minder om, at medlemsstaterne har et enkelt sæt styrker, som de kan anvende i andre rammer (Rådet, 2017, punkt 6). PESCO placerer initiativet hos medlemsstaterne snarere end med Kommissionen. PESCO kodificerer således en renationalisering af forsvaret, som har defineret den europæiske forsvarspolitik i de sidste ti år. Efter en integrationsperiode i forbindelse med NATOs udvidelse og reintegration af Frankrig i NATOs militære kommandostruktur var det forhold, at kun en række allierede var villige til og i stand til at engagere sig i operationer i Afghanistan og en række andre missioner impulsen til en renationalisering af forsvaret, hvor bilateralt og multilateralt forsvarssamarbejdet finder sted inden for NATO-rammen, men ikke er styret af Bruxelles. Storbritannien har været i spidsen for denne udvikling ved at etablere en fælles ekspeditionsstyrke (JEF), som forpligter en række nordeuropæiske lande til at fungere sammen inden for rammerne af en britisk taskforce.

PESCO giver Tyskland mulighed for at gøre noget lignende. Berlin har integreret tjekkiske og nederlandske enheder i Bundeswehr og iværksat en række kapacitetsudviklingsprojekter – fra et ubådsudviklingsprogram med Norge til aftalen om udvikling af et nyt kampfly med Frankrig. Som den tyske forsvarsforsker Christian Mölling har beskrevet det, er tysk forsvar i stigende grad et knu-

depunkt for forsvarssamarbejde med nabolande, som kan bidrage med enten teknologi eller soldater. Det har en betydelig marginal effekt på tysk militær kapacitet. PESCO tillader dette at finde sted inden for rammerne af en EU-ramme, som giver den afgørende legitimitet, der åbner vejen for støtte i Bundestag for øgede forsvarsudgifter. Kansler Merkel følger den traditionelle tyske opskrift for at føre politik »i Europas navn« (Ash, 1994). Tysklands krisenarrativ følger således en fortælletradition, som går tilbage til landets reintegration ind i det gode selskab efter Anden Verdenskrig. I London har man ikke en tilsvarende tradition at falde tilbage på, og det er en af forklaringerne på, hvor svært den britiske regering har haft ved at formulere en Brexit-politik. En anden forklaring er mere praktisk-politisk: I London er Brexits politik i vid udstrækning bestemt af magtkampen i det konservative parti. I Berlin var det koalitionsregeringens arbejde, der bestemte Brexit-politikken, hvilket ikke blev mindre udtalt efter det tyske valg, hvor Merkel igen skulle finde nye partnere. Den nye tyske regering efter valget vil have andre bindinger, og det vil forme tysk politik i en anden retning, hvor forsvarsinvesteringer skal præsenteres på en ny måde i Berlin. Kansler Merkel sikrede omhyggeligt en europæisk ramme for øgede forsvarsudgifter, men definerede denne europæiske ramme på en måde, der gjorde det muligt for Berlin at investere i det nationale forsvar snarere end i paneuropæiske strukturer. Krisenarrativet blev således udnyttet til at gennemføre tiltag, som den tyske kansler ville have igennem – Brexit eller ej.

UK kan bevare eller sågar forstærke sin rolle i europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik

Spillet om sikkerheds- og forsvarspolitikken efter Brexit har skabt et sikkerhedspolitikkenarrativ og en række initiativer for investeringer på forsvarsområdet, som gør, at europæisk og dansk sikkerheds- og forsvarspolitik flugter bedre i dag end på noget andet tids-

punkt siden afslutningen af den Kolde Krig. Der er blot ét problem. Disse initiativer finder sted i en europæisk ramme, og Danmark har med sit forsvarsforbehold ikke mulighed for at deltage i dette. Det bliver dobbelt problematisk, fordi forbrødringen mellem EU og NATO betyder, at det kan blive svært at skelne mellem, hvad Danmark har og ikke har forbehold overfor. Dette er både en styrke og svaghed. For præcist som Storbritannien giver denne integration mellem EU og NATO, Danmark muligheden for at spille med, selv om et manglende institutionelt tilhørsforhold taler imod.

Som et land med en troværdig og robust forsvarspolitik har Danmark gode muligheder for at indgå i diverse elementer af forsvarssamarbejdet. Efter at have fastslået, at det europæiske forsvar er de nationale regeringers ansvar og at de kan bruge EU og NATO som rammer for samarbejde, så bliver det afgørende spørgsmål, i hvilket omfang danske og britiske virksomheder vil blive inkluderet i PESCO-baserede konsortier. Et spørgsmål, der vil få store konsekvenser for danske virksomheder og det danske forsvars muligheder for at deltage på trods af forsvarsforbeholdet. Tyskland har skabt de optimale betingelser for, at Storbritannien kan deltage i det europæiske forsvar, selv om Storbritannien ikke er medlem af EU, men det er på ingen måde sikkert, at disse betingelser vil blive udnyttet. I hvert fald ikke af Storbritannien, men måske vil Danmark kunne udnytte disse muligheder? Hvad Storbritannien angår, er det lige så tænkeligt, at Tyskland og Storbritannien vil konkurrere om mindre europæiske stater for at deltage i deres koalitioner og konsortier – Danmark er et oplagt land at konkurrere om. København må således gøre sig grundige overvejelser om, hvor det giver bedst mening af placere sine soldater og sine investeringer.

Dette placerer Frankrig i en ret vanskelig position. Den franske regering syntes, at Tyskland har fokuseret mere på procedure end

indhold, men man forstod de politiske realiteter i Berlin og fandt sig i hele PESCO-rammen. Frankrig har heller ikke haft så meget at investere i forsvarssamarbejdet efter Macron-administrationens beslutning om at reducere forsvarsudgifterne med 850 mio. euro (New York Times, 2017). Frankrig vil simpelthen ikke kunne investere i nye PESCO-initiativer på den måde, som Tyskland kan. Samtidig er Frankrig meget mere fokuseret på interventioner uden for Europa (f.eks. i Afrika) og ikke helt så fokuseret på afskrækkelse i øst, som Tyskland er. Denne forskel i perception og prioritet betyder, at det er en reel mulighed for, at de nuværende forsvarsinitiativer i vid udstrækning vil blive overladt til Tyskland. PESCO bliver således mere end noget andet Tysklands projekt. PESCO vil betyde, at Tyskland kommer til at spille en større rolle for de mindre, centraleuropæiske lande, hvor samarbejdet med Bundeswehr og indkøb fra tysk forsvarsindustri vil skabe en tættere integration. En integration, som finder sted inden for en EU og NATO-rammen men som i sin substans er bilateralt.

Frankrig kan bruge PESCO til samarbejde om store materielinvesteringer, som f.eks. kampfly, med Tyskland. Men PESCO tjener til at organisere andre lande og andre kapaciteter end dem, Frankrig for alvor har brug for. I sin Sorbonne-tale fra september 2017 foreslog præsident Macron et »European intervention initiative« (Macron, 2017), hvis formål var langt mere operationelt end PESCO: Macron ønsker at skabe en fælles strategisk kultur ved at integrere enheder og enkelte officerer fra forskellige europæiske lande på alle niveauer i sine væbnede styrker. Med andre ord vil Frankrig skabe den integration på bilateralt niveau, som NATO (og i mindre grad EU), har stået for på multinationalt niveau. Hvor PESCO er en renationalisering af investeringer, fordi initiativet tillader en gruppe lande at øge samarbejdet og dermed afkobler Kommissionen, er interventionsinitiativet en renationalisering af operationer. For Storbri-

tannien er denne renationalisering gode nyheder, for det åbner for, at Storbritannien kan være med, særligt i samarbejdet med Frankrig, selvom landet har forladt EU. Frankrig vil se til Storbritannien for fælles samarbejde om oversøiske missioner mv. Resultatet heraf kan være, at Saint Malo-aftalen² vil være en meget bedre vejledning til det fransk-britiske samarbejde end Brexit-traktaten (Black et al., 2017: 27; Pannier, 2017). Et fransk militær, der står over for nye nedskæringer under præsident Macron, skal vælge sine partnere omhyggeligt, og mange franske sikkerhedsprioriteter imødekommes meget bedre i samarbejde med Storbritannien end med Tyskland.

Ved en oversvømmelse er selve oversvømmelsen den mindste del af den krise, der følger. Det er de sociale, økonomiske og politiske konsekvenser af vandmassernes hærgen, som for alvor definerer resultatet. På samme måde er briternes beslutning om at forlade EU den mindste del af Brexit. Selvom Brexit ofte bliver brugt til at referere til briternes beslutning om at melde sig ud ved folkeafstemningen i juni 2016, så har Brexit ikke fundet sted i skrivende stund. Når og hvis EU og Storbritannien underskriver aftalen om udtrædelsen af Unionen og det fremtidige forhold mellem Storbritannien og EU, vil det stadig ikke betyde, at Brexit har fundet sted. For selv da vil der gå år, måske årtier, før de fulde konsekvenser af Brexit har indfundet sig og nye samarbejdsformer fundet. På den baggrund må man betragte de initiativer på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område, der fulgte efter den britiske afstemning, som begyndelsen på nye samarbejdsformer om forsvar. Men der er i lige så høj grad tale om fortsættelsen af en tendens, som begyndte før afstemningen, og formentlig var fortsat selvom briterne havde stemt for at blive i EU. Brexit fungerede som et skud elektricitet i pipetteskålen, som skabte ny energi, men efterhånden som Brexit folder sig ud, kan resultatet meget vel blive, at Storbritannien får en

tilsvarende eller større rolle i europæisk forsvar. Uanset de politiske konsekvenser, så er sikkerheds- og forsvarspolitisk blevet et langt mere centralt politik område – både nationalt og på EU niveau.

Noter

1. PESCO står for Permanent Structured Cooperation og er således en beskrivelse for de muligheder, som traktaten åbner for, at en række EU-lande kan indlede et dybere og mere forpligtende samarbejde på specifikke områder – i dette tilfælde forsvarsområdet. PESCO-projekter handler primært om udvikling af en række militære kapaciteter og teknologier.
2. I 1998 underskrev den franske præsident Jacques Chirac og den britiske premierminister Tony Blair en aftale om forsvars- og sikkerhedspolitisk samarbejde i den franske by Saint Malo.

Litteratur

- Adler-Nissen, R. (2014), *Opting Out of the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ash, T.G. (1994), *In Europe's Name*, London: Vintage.
- BBC (2017), »HMS Queen Elizabeth sets sail from Rosyth for sea trials«, 27. juni.
- Biscop, S. (2016), »All or Nothing? The EU Global Strategy and defence policy after Brexit«, *Contemporary Security Policy*, 37(3): 431-45.
- Black, J., A. Hall, K. Cox, M. Kepe og E. Silfversten (2017), »Defence and security after Brexit: Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU – Overview report« Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- CNN (2017), »Brexit Begins: UK Triggers Article 50 to begin EU Divorce«, 29. marts.
- Council (2016). »Council Conclusions on the Implementation of the Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization«, Council of the European Union, 6. december, Bruxelles.
- Council (2016b), »Council Conclusions on Implementing the EU Global Strategy in the Area of Security and Defence«, 14. november, Bruxelles.
- Council (2017), »Council Conclusions on Progress in Implementing the EU Global Strategy in the Area of Security and Defence«, 6. marts, Bruxelles.

- Daily Telegraph (2016), »Europe forges ahead with plans for 'EU army'«, 6. september.
- Eurobarometer (2017), »Standard Eurobarometer 87«, august, Luxembourg.
- Juncker, J.-C. (2016), »State of the Union Address 2016: Towards a better Europe – a Europe that protects, empowers and defends«, Strasbourg, 14. september.
- Juncker, J.-C. (2017), »Speech at the Defence and Security Conference Prague: In defence of Europe«, Prague, 9. juni.
- Macron, E. (2017), »Sorbonne Speech«, 26. september.
- Major, C. og C. Mölling (2017), »Brexit, Security and Defence: A political problem, not a military one«, *Ulbrieff*, No 3. Stockholm: Swedish Institute for International Affairs.
- Manners, I. (2002), »Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?« *Journal of Common Market Studies*, 40(2): 235-58.
- NATO (2015), »Secretary General: NATO and the EU can Achieve More If We Work More Closely Together«, nato.it, 30. marts.
- NATO (2017), »Defence Expenditure of NATO Countries (2010-2016)«, 29. juni.
- NATO-EU (2016), »President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization«, 6. december.
- NATO-EU (2016b), »Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization«, Warsaw, 8. juli.
- NATO-EU (2016c), »Progress Report on the Implementation of the Common Set of Proposals Endorsed by NATO and EU Councils on 6 December 2016«, 14. juni.
- New York Times (2017), »France's Top General Resigns in Dispute Over Military Spending«, 19. juli.
- Nicholson, H. (1988), *Diplomacy*, Institute for the Study of Diplomacy.
- Pannier, A. (2017), »The Anglo-French defence partnership after the »Brexit« vote: new incentives and new dilemmas«, *Global Affairs*, 2(5): 481-90.
- Rasmussen, M.V. (2016), »Europa uden EU«, *Ræson*, no. 1, 10. marts.
- Seeger, M.W. og T.L. Sellnow (2016), *Narratives of Crisis. Telling Stories of Ruin and Renewal*, Stanford: Stanford University Press.
- Shephardmedia (2016), »Germany to invest €30 billion in defence«, 3. februar.

The Guardian (2017), »Brexit is reversible even after date is set, says author of article 50«, 10. november.

Vollaard, H. (2014), »Explaining European Disintegration«, *Journal of Common Market Studies*, 52(5): 1142-59.

Webber, D. (2014), »How likely is it that the European Union will Disintegrate? A Critical Analysis of Competing Theoretical Perspectives«, *European Journal of International Relations*, 20(2): 341-65

Whitman, R.G. (2016), »Epilogue: European security and defence in the shadow of Brexit«, *Global Affairs*, 2(5): 521-5.

Modsatrettede tendenser i britisk og dansk EU-skepsis

Karsten Tingleff Vestergaard, ph.d.-stipendiat, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, ktv@thinkeuropa.dk

Kortsigtede forklaringer peger på, at de væsentligste motiver bag resultatet af Brexit-afstemningen var ønsket om at tage kontrollen over lovgivningen, immigrationen og grænserne tilbage. Briterne har dog konsekvent været mere skeptiske end de øvrige befolkninger. Forklaringen på, hvorfor det endte med Brexit, må derfor starte med en forklaring på, hvorfor EU-skepsissen i Storbritannien har udviklet sig, som den har på længere sigt.

En analyse af holdningen til medlemskabet blandt de højre- og venstreorienterede afslører anomalier i den britiske EU-skepsis. Modsat majoriteten af medlemslandene, hvor EU-skepsissen er stærkest på fløjene, har de venstreorienterede briter udviklet sig fra at være de mest skeptiske til at være de mindst skeptiske. Denne udvikling har været forårsaget af en stigende EU-skepsis blandt både de højreorienterede og moderate. At EU-skepsissen i Storbritannien ikke et fænomen på højre- og venstrefløjen, men er bredt forankret i befolkningen, kan blandt andet forklares med topartisystemet og deres selvforståelse.

Så sent som fem timer før resultatet af Brexit-afstemningen blev kendt, gav amerikanske beting-firmaer Remain-siden 88 procents sandsynlighed for at vinde Brexit-afstemningen (New York Times, 2016). På trods af, at meningsmålingerne i kampagneperioden indikerede, at der var en reel sandsynlighed for, at et flertal ville stemme for at forlade EU, og på trods af, at briterne i løbet af de seneste 45 år har været blandt de mest EU-skeptiske

befolkninger, kom resultatet som en overraskelse for de fleste. Det massive flertal blandt politikerne i det britiske parlament, som ønskede at blive i EU, var ikke i stand til at overbevise befolkningen.

I EU's korte historie er der flere eksempler på, at unionen ikke har nydt den samme forankring blandt de nationale befolkninger som blandt de politiske beslutningstagere. Den danske afstemning om Maastricht-traktaten i 1992, der endte med de fire forbehold, franskmændene og hollændernes forkastning af EU's forfatningstraktat i 2005 og det britiske flertal for at forlade EU i 2016, er eksempler på den manglende overensstemmelse mellem befolkningernes og politikernes ønsker. Resultaterne af disse afstemninger understreger nødvendigheden at lytte til befolkningernes ønsker, og samtidig viser eksemplerne, at et flertal blandt politikerne ikke blot kan diktere den politiske agenda, når det gælder EU, men at befolkningernes holdning faktisk har en betydning.

Analyser af afstemningsresultaterne har vist, at der var signifikante forskelle i stemmeadfærd på tværs af demografiske grupper i den britiske befolkning, og at de væsentligste motiver blandt dem, der ønskede, at Storbritannien skulle forlade EU, var ønsket om at tage

kontrollen over den nationale lovgivning, grænserne og immigrationen tilbage (Hobolt, 2016; Lord Ashcroft, 2016). Storbritannien har, siden det blev medlem i 1973, været blandt de medlemslande, hvor befolkningen har haft den laveste opbakning til medlemskabet. Derfor er det nødvendigt at undersøge, hvad der har kendetegnet den britiske EU-skepsis på længere sigt. Peter Nedergaard og Maja Fris Henriksen giver i næste artikel en mere udførlig analyse af den britiske exceptionisme, der historisk har haft betydning for Storbritanniens forhold til kontinental Europa og som kan have stor betydning for den manglende opbakning til EU-medlemskabet i den britiske befolkning. I denne artikel fokuseres der på, hvordan briternes holdning til EU har udviklet i løbet af de seneste 45 år, og hvorfor denne udvikling førte til, at Theresa May måtte aktivere artikel 50.

Holdningen til medlemskabet af EU varierer betydeligt, ikke bare på tværs af medlemslande, men også over tid (Eichenberg og Dalton, 2007; Hakhverdian o.a., 2013; Elsas og Van Der Brug, 2015; Lubbers og Scheepers, 2007). En helt central tendens i udviklingen, som går igen på tværs af mange medlemslande, er, at EU-skepsissen i 70'erne og 80'erne var høj blandt de venstreorienterede, hvor den efterfølgende har været aftagende, mens den i særlig grad siden starten af 90'erne har været stigende på højrefløjen (Halikiopoulou o.a., 2012; Vasilopoulou, 2009; Elsas o.a., 2016; Elsas og Van Der Brug, 2015). Det relative forhold af EU-skepsis på tværs af befolkningsgrupper med forskellige ideologiske overbevisninger (ideologiske segmenter) er særligt interessant, fordi disse segmenter har forskellige politiske præferencer og dermed forskellige motiver for at være EU-skeptiske (Elsas, 2017). Analyser af udviklingen af EU-skepsis mellem ideologiske segmenter har dog ikke fokuseret på nationale forskelle, men på tendenser, der gør sig gældende for grupper af medlemslande. (Elsas og Van Der Brug, 2015; Elsas

o.a., 2016). På grund af medlemslandenes betydelige kulturelle, politiske og strukturelle forskelle må man dog forvente, at udviklingen i EU-skepsis på tværs af landene har været forskellig, og i den forbindelse er det sandsynligt, at de ideologiske segmenter også har udviklet sig forskelligt på tværs af landene. Med henblik på at undersøge, hvad der har karakteriseret den britiske EU-skepsis i et længere perspektiv, er der derfor interessant at afdække, hvordan denne skepsis har udviklet sig blandt befolkningsgrupper med forskellige ideologiske overbevisninger siden Storbritannien blev medlem i 1973. I den følgende analyse foretages et komparativt studie af udviklingen i Storbritannien og Danmark. Begge lande blev medlem i 1973, og befolkningerne i begge lande var i perioden frem til Maastricht-traktaten blandt de mest skeptiske medlemslande, men siden 1993 har den folkelige opinion omkring medlemskabet udviklet sig i forskellige retninger.

Storbritannien og Danmark har betydelige forskelle i samfundsopbygninger og strukturelle udviklinger og må derfor forventes at variere med hensyn til udviklingen af EU-skepsissen på tværs af ideologiske segmenter. Mens Danmark en lille åben økonomi, som er meget afhængig af samhandel, er Storbritannien blandt de største økonomier i verden og har i den moderne historie været blandt de mest indflydelsesrige nationer både med hensyn til kolonialisering, industrialisering, verdenshandel og militær magt. I Danmark sikrer den universelle velfærdsstat en høj minimumslevestandard og social sikkerhed, mens den liberale velfærdsmodel i Storbritannien tilbyder færre offentligt finansierede velfærdsydelser. Disse forskelle i samfundsstrukturene betyder, at befolkningerne i Danmark og Storbritannien har forskellige forudsætninger for at danne sig præferencer og holdninger i forhold til medlemskabet af EU. Forskelle i samfundsopbygninger, politiske præferencer og den samtidige udvikling af EU-samarbejdet fra det initiale fokus på

det frie indre marked til rollen som regulerende institution på et stigende antal politiske områder kan derfor meget vel have betydet, at udviklingen i medlemslandene har været forskellig, siden landene indtrådte i 1973.

Hvad er EU-skepsis?

Den eksisterende litteratur om EU-skepsis opererer med mange forskellige konceptualiseringer og operationaliseringer. Blandt de mest refererede definitioner af EU-skepsis er Paul Taggart's fra 1998: »EU-skepsis udtrykker ideen om betinget eller kvalificeret modstand, så vel som fuldstændig og ukvalificeret modsand mod den europæiske integrationsproces« (oversat af forfatter) (Taggart, 1998). EU-skepsis kan altså ifølge Taggart både være en modstand mod specifikke EU-forhold og en fornægtelse af alt, hvad EU står for. Denne brede konceptualisering af EU-skepsis er siden blevet nuanceret i forhold til både intensitet (Taggart og Szczerbiak, 2001; Kopecký og Mudde, 2002) og omfang (Kopecký og Mudde, 2002; Lubbers og Scheepers, 2007). Intensiteten refererer til, om skepsissen mod EU som helhed eller specifikke forhold er så intens, at den medfører et ønske om at forlade EU (hård skepsis) eller et ønske om, at forhold skal ændres (blød skepsis), mens omfanget refererer til, hvilke dele af EU skepsissen er rettet imod, hvad enten dette er hele EU eller konkrete elementer af EU.

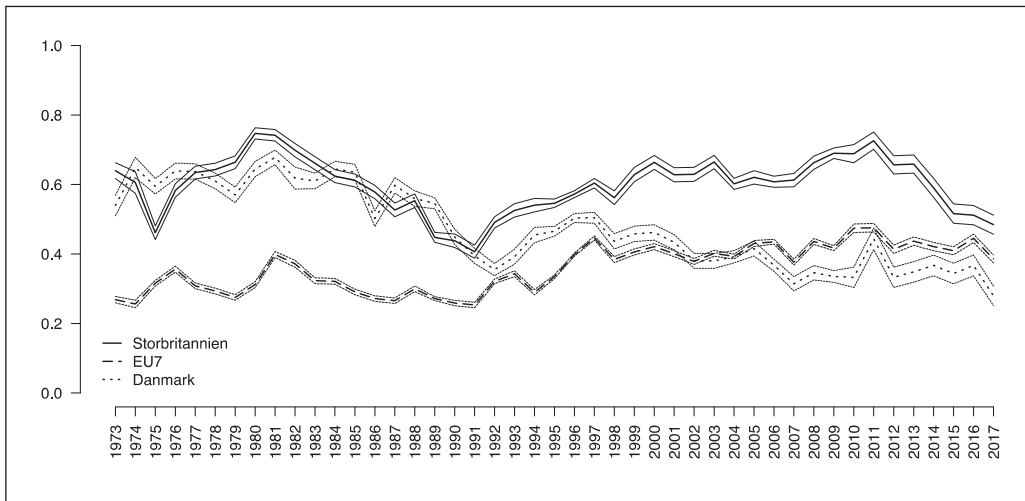
I takt med, at EU har udviklet sig fra primært at fokusere på det økonomiske samarbejde til en overstatslig institution, der i stigende grad skaber fælles regulering på et bredt spænd politiske områder, er studiet af EU-skepsis i stigende grad blevet fokuseret på den EU-skepsis, der udspringer fra og er rettet mod mere specifikke elementer af EU-samarbejdet. Med henblik på at opnå en mere nuanceret forståelse af fænomenet konceptualiseres EU-skepsis derfor i stigende grad som værende et multidimensionelt fænomen, hvor skepsis baseret på elementer som utilitarisme, performance, suverænitæt og demo-

kratisk legitimitet undersøges selvstændigt (Boomgaarden o.a., 2011; Sørensen, 2007; Spanje og De Vreese, 2011; Halikiopoulou o.a., 2012).

Med henblik på at undersøge det generelle niveau af EU-skepsis over tid er fænomenet i denne artikel blevet konceptualiseret som den generelle holdning til medlemskab på baggrund af spørgsmålet: »Generelt set mener du så, at [Danmarks/Storbritanniens] medlemskab af EU er ...?« fra Eurobarometers surveys, hvor spørgsmålet er blevet stillet til et repræsentativt udsnit af de nationale befolkninger hvert år siden 1973. Respondenter, der har svaret »En god ting«, opfattes som ikke-skeptiske, mens respondenter, der har svaret »En dårlig ting« eller »Hverken en god eller dårlig ting«, opfattes som skeptiske. »Ved ikke«-besvarelser er udeladt fra analysen. At være skeptisk er i denne forståelse ikke nødvendigvis udtryk for et ønske om at ville forlade EU, ligesom det at være ikke-skeptisk ikke er udtryk for at være ubetinget tilhænger af EU. Fordelen ved at bruge den generelle holdning til medlemskabet af EU som udtryk for EU-skepsis er, at en større andel af befolkningen må forventes at have en prædefineret holdning til dette, end hvis man eksempelvis måler befolkningernes opfattelser af, hvorvidt det er en økonomisk fordel at være medlem, eller om EU-medlemskabet går på kompromis med den nationale suverænitæt.

Den komparative og longitudinale analyse har desuden den fordel, at dens fokus er på at forklare de relative forskelle i andelen af befolkningen, der ikke opfatter det som en fordel af være medlem af EU frem for det absolutte niveau. Fordi EU generelt er et område, som har haft begrænset interesse i de nationale befolkninger, er holdninger forholdsvist let påvirkelige i forhold til politiske emner, der har stor bevågenhed. Det absolutte niveau af EU-skepsis kan derfor være præget af specifikke forhold i interviewsituationen

Figur 1: Udviklingen i EU-skepsissen i Storbritannien, EU7 og Danmark



Note: Figuren viser vægtede gennemsnit for Storbritannien, EU7 og Danmark med 95 procent konfidensinterval. n=119.623 (Storbritannien), 652.291 (EU7), 91.765 (Danmark).

Kilde: Europa-Kommissionen (1973-2017)

eller af hændelser i dagene op til interviewet. Ser man på udviklingen over længere tid, har man en bedre indikator for det generelle niveau og tendenser over tid, end hvis man sammenligner enkelte år.

Udviklingen i EU-skepsis som opbakning til medlemskabet

Eurobarometers surveys er unikke, fordi de som de eneste konsekvent har målt befolkningernes opbakning til medlemskabet i alle medlemslandene siden 1973. Frem for at sammenligne enkelte år eller en tidsperiode med en anden tidsperiode, hvor det har stor betydning, hvilke år der inddrages og intervaller de inddeles i, inddrager denne artikel data fra hele perioden med henblik på at undersøge udviklingen i Danmark og Storbritannien.

Figur 1 viser udviklingen i den gennemsnitlige EU-skepsis i Storbritannien, Danmark og EU7 – de syv øvrige blandt de ni medlemslande fra 1973 (Frankrig, Italien, Tyskland,

Holland, Belgien, Luxembourg og Irland). I Storbritannien har EU-skepsissen været stabilt høj i forhold til EU7, omend der over tid er forekommet betydeligt udsving. Niveaueet af skepsis var højest i slutningen af 70'erne og starten af 80'erne samt slutningen af 00'erne og starten af 10'erne, mens det laveste niveau var omkring 1990. Siden 2011 har niveaueet af skepsis i Storbritannien været faldende og i analysens nyeste måling fra marts 2017 svarede 49 procent, at de syntes, at de er en god ting, at Storbritannien er medlem af EU, 22 procent svarede, at det er en dårlig ting, 24 procent, at det hverken er en god eller dårlig ting, mens 5 procent svarede ved ikke. Udviklingen i Danmark har set over hele medlemsperioden været stabilt faldende. I 70'erne og 80'erne var udviklingen stort set identisk med udviklingen i Storbritannien, men særligt fra midten af 90'erne og frem til 2010 har den danske og britiske skepsis udviklet sig forskelligt. I perioden fra 1973 til 2017 har det generelle niveau for EU7 har været stabilt stigende. Selvom an-

delen af befolkningen, der ikke svarer, at det er en god ting at være medlem af EU, er en tvivlsom indikator for, hvor mange der reelt ville stemme for at forlade EU, underbygger det konsekvent højere niveau af EU-skepsis i Storbritannien påstanden om, at resultatet af Brexit-afstemningen ikke udelukkende kan forklares på baggrund af de seneste års udvikling og fejlslagne kampagner fra de EU-positive partier.

Selvom analyser af Brexit-afstemningen har vist, at der var store forskelle i forhold til, hvordan forskellige sociodemografiske grupper stemte ved afstemningen (Arnorsson og Zoega, 2016; Goodwin og Heath, 2016; Hobolt, 2016; Lord Ashcroft, 2016), kan sociodemografiske forhold ikke forklare hvorfor der er opstået forskelle i forhold til den relative andel af befolkningerne i Storbritannien og Danmark, som er EU-skeptiske, da de relative sociodemografiske sammensætninger har været stabile over tid. Tidligere studier har vist, at EU-skepsissen varierer betydeligt på tværs af ideologiske segmenter over tid, når man ser på EU generelt. Forskelle i samfundsopbygninger og strukturelle udviklinger mellem Danmark og Storbritannien sandsynliggør, at denne udvikling har været forskellig.

Ændring i forudsætningerne for EU-skepsis

I forbindelse med Maastricht-traktaten ændredes EU-integrationens karakter. Integrationen var allerede blevet intensiveret med Den Europæiske Fællesakt i 1985, og den økonomiske integration blev yderligere intensiveret med oprettelsen af den Økonomiske Monetære Union. Samtidig skiftede EU's fokus fra at skabe et indre marked til også i stigende grad at regulere det (Elsas og Van Der Brug, 2015). I perioden efter Maastricht blev »The permissive consensus«, hvor der generelt var bred befolkningsopbakning til EU-integrationen med undtagelse af den yderste venstre fløj ifølge Hooghe og Marks (2008) således til et

»constraining dissensus«, hvor venstre fløjen modsatte sig den øgede økonomiske integration og højrefløjen modsatte sig udviklingen af den politiske union, som de så som en trussel mod national suverænitæt og identitet.

Elsas og Van Der Brug (2015) undersøger sammenhængen mellem placeringen på venstre-/højre-skalaen og EU-skepsis i de 12 medlemslande, som har været medlem siden 1986. Deres analysen viser, at stigningen i EU-skepsis blandt de højreorienterede i særlig grad skete efter 1992, mens den oprindeligt høje EU-skepsis blandt de venstreorienterede har været svagt faldende siden 1973. Den oprindeligt højere EU-skepsis på venstre fløjen og den samtidige stigning på højrefløjen har resulteret, at der i perioden efter Maastricht-traktaten er udviklet en »hesteskoformet« sammenhæng mellem placering på venstre-/højre-skalaen og EU-skepsissen, hvor fløjene er de mest skeptiske og de moderate er de mindst skeptiske.

EU's strukturelle ændringer fra slutningen af 80'erne og frem har betydet aktivering af andre værdisæt i holdningsdannelsen. Det oprindelige økonomiske fokus betød, at det primært var fordelingspolitiske forhold, der havde betydning for holdningen til EU, mens der har været en tendens til, at værdipolitiske forhold, i takt med den stigende regulering, i højere grad har fået betydning (Hooghe o.a., 2002). Hvorvidt befolkningerne vægter fordelingspolitiske- eller værdipolitiske forhold højest i deres vurdering af EU-samarbejdet varierer dog alt efter, i hvilken grad dimensionerne tillægges vigtighed (Weber og Saris, 2014). Ændringer i EU's institutionelle forhold, samtidig med ændringer i den vægt befolkningerne tillægger fordelings- og værdipolitikken, der i særlig grad fandt sted i slutningen af 80'erne og starten af 90'erne, må forventes at have haft stor betydning for niveauet af EU-skepsis blandt de højre- og venstreorienterede i Danmark og Storbritannien.

En analyse af udviklingen i de relative forskelle over tid kan hjælpe med at forstå, hvilke dimensioner der i særlig grad har kendetegnet EU-skepsissen på forskellige tidspunkter. F.eks. finder Klingeren o.a. (2013) i deres studie af EU-skepsissen i 12 medlemslande i henholdsvis 1994 og 2005, at der var en stigende sammenhæng mellem politisk ekstremisme og EU-skepsis, mens Elsas o.a. (2016) finder, at venstreorienterede er mest utilfredse med EU i sin nuværende form, mens højreorienterede er mest imod yderligere integration. Når flere medlemslande undersøges samlet, er der stor sandsynlighed for, at nuancer går tabt, da udviklingen på tværs af de ideologiske segmenter i hvert af landene antages at være ens. Det er en væsentlig begrænsning, eftersom tidligere studier har påvist, at der er stor variation i forhold til, hvilke dimensioner af EU-skepsissen, der kendetegner de enkelte medlemslandes befolkninger og på forskellige tidspunkter (Sørensen, 2007; Boomgaarden o.a., 2011; Bornschier, 2010; Abts o.a., 2009). Generelt har stigende immigration og hensyn om opretholdelse af den nationale identitet, kultur, værdier og suverænitæt i højere grad påvirket EU-skepsis på højrefløjen, mens ulighed og økonomisk liberalisering i højere grad har været kendetegnende for niveauet af EU-skepsis på venstrefløjen (Elsas o.a., 2016). At der forekommer forskelle i enkelte dimensioner af EU-skepsis, forventes afspejlet i den relative udvikling i EU-skepsissen i de ideologiske segmenter, eftersom specifikke dimensioner af EU-skepsis i varierende grad er tilknyttet disse segmenter.

Polariseringer og depolariseringer på tværs af ideologiske segmenter

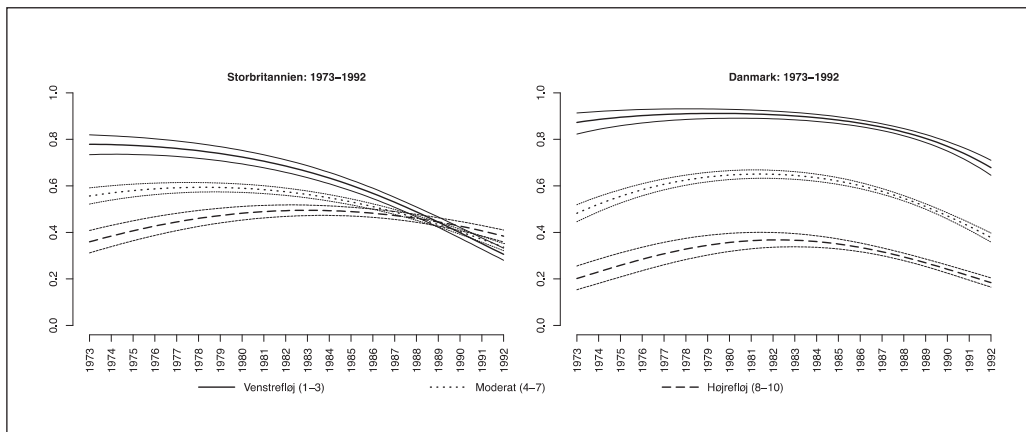
Med henblik på at undersøge, om der er forskellighed i forhold til, hvordan EU-skepsissen har udviklet sig på tværs af ideologiske segmenter i Danmark og Storbritannien, estimeres en logistisk regressionsmodel med interaktionseffekter mellem ideologiske segmenter (venstrefløj (1-3), moderat (4-7), høj-

refløj (8-10)), der er konstrueret på baggrund af placeringer fra 1 til 10 på den politiske venstre-/højre-skala og en tidsindikator fra 0 til 44 i 0,25 interval med 1973 som basisår, der indikerer, hvilket kvartal meningsmålingerne er gennemført i. Modellen indeholder desuden kontrolvariable for at sikre, at udviklingen ikke skyldes forskelle i bagvedliggende demografiske karakteristika (køn, alder, uddannelse og urbanisering). Resultaterne er visualiseret i figur 2 og 3, der viser en simulation af regressionsanalysens estimerede sammenhænge mellem de interaktionseffekten og niveauet af EU-skepsis med 95 procents konfidensinterval.

Analysen er opdelt i to perioder: fra 1973 til 1992 og fra 1993 til 2017. Denne inddeling er foretaget med henblik på at teste den teoretiske forventning om, at der er forskelle i udviklingen af EU-skepsis blandt venstre- og højreorienterede før og efter Maastricht-traktaten, som følge af det øgede fokus på værdipolitiske forhold. På baggrund af de gennemsnitlige nationale tendenser, som fremgår af figur 1 er der desuden en forventning om, at der i særlig grad forekommer modsatrettede udviklinger efter Maastricht-traktaten blev vedtaget.

Figur 2 viser udviklingen i EU-skepsissen blandt de ideologiske segmenter fra 1973 til 1992. For alle segmenterne i Danmark var EU-skepsissen stigende fra 1973 til starten af 80'erne, hvorefter den var faldende. I Storbritannien var skepsissen tilsvarende stigende og efterfølgende faldende blandt de moderate og højrefløjen, mens den var faldende blandt venstrefløjen. Mens segmenterne i Danmark og Storbritannien havde den samme relative rangering i Danmark og Storbritannien i 70'erne, hvor venstrefløjen var de mest skeptiske og højrefløjen de mindst skeptiske, var den relative udvikling præget af betydelige forskelle. I Danmark var udviklingen blandt segmenterne stort set parallel, mens EU-skepsissen på venstrefløjen i Storbritannien

Figur 2: Udviklingen i EU-skepsis på tværs af ideologiske segmenter (1973-1992)



Note: Multivariat logistisk regressionsanalyse. 95% konfidensinterval. Kontrol for køn, alder, uddannelse og urbanisering. n=38.029 (Storbritannien), 28.422 (Danmark).
Kilde: Europa-Kommissionen (1973-2017).

faldt betydeligt mere i forhold til de moderate og højrefløjen og mere blandt højrefløjen end de moderate. Det betyder, at det relative forhold var vendt om i begyndelsen af 90'erne, hvor højrefløjen var de mest skeptiske og venstrefløjen de mindst skeptiske.

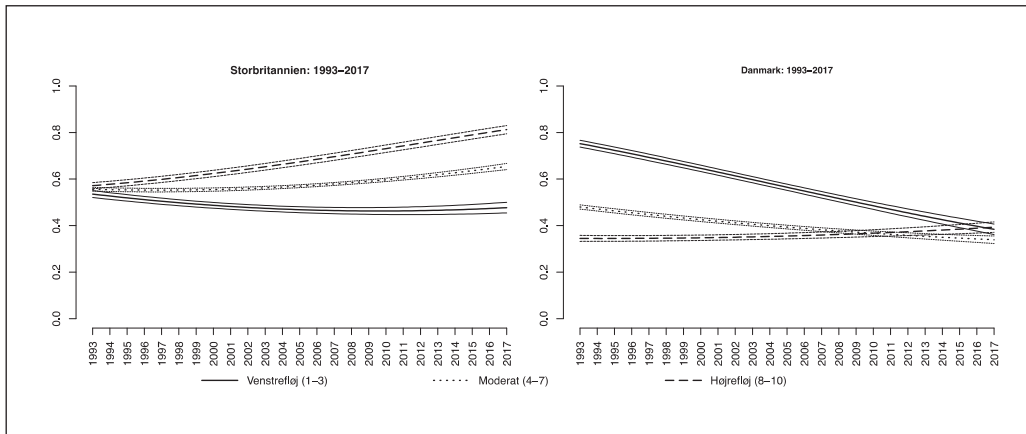
Segmenterne i Storbritannien blev altså relativt mindre polariserede i forhold til hinanden i perioden 1973-1992, og i starten af 90'erne var der bemærkelsesværdig lidt variation på tværs af segmenterne. De danske ideologiske segmenter blev derimod ikke mindre polariserede i forhold til hinanden i løbet af perioden. Om man placerede sig på venstre- eller højrefløjen, havde således en signifikant større betydning for niveauet af EU-skepsissen i Danmark i forhold til i Storbritannien, og i løbet af perioden blev betydningen mindre i Storbritannien, mens den forblev på stort set samme niveau i Danmark. Omkring tidspunktet for underskrivelsen af Maastrichttraktaten var den gennemsnitlige dansker og den gennemsnitlige brite altså stort set lige skeptisk. Men mens briternes selvplacering på venstre-/højre-skalaen ikke bidrog betyde-

ligt i forhold til at kunne forklare udsving i niveauet af skepsis, var der en markant forskel blandt danskerne, i forhold til om de placerede sig til venstre eller højre for midten.

I den efterfølgende periode fra 1993 til 2017 steg EU-skepsissen i særlig grad blandt højrefløjen og i nogen grad blandt de moderate i Storbritannien, mens den var svagt faldende blandt venstrefløjen. I perioden blev højrefløjen og venstrefløjen således yderligere polariseret fra hinanden, og »omvendingen« af fløjene betyder, at EU-skepsissen i Storbritannien er gået fra oprindeligt at være et venstrefløjssfænomen til i højere grad at være et højrefløjssfænomen. I anden perioden gik udviklingen i Storbritannien altså fra, at EU-skepsis i stort set lige omfang var til stede i de ideologiske segmenter, til at EU-skepsis i højere grad er blevet et højrefløjssfænomen.

I Danmark var det kun højrefløjen, der blev mere skeptisk i perioden 1993-2017, mens det i særlig grad var venstrefløjen, der udviklede sig i en mindre skeptisk retning. Udviklingen i Danmark har betydet, at der siden

Figur 3: Udviklingen i EU-skepsis på tværs af ideologiske segmenter (1993-2017)



Note: Multivariat logistisk regressionsanalyse. 95% konfidensinterval. Kontrol for køn, alder, uddannelse og urbanisering. n=41.288 (Storbritannien), 35.093 (Danmark).
 Kilde: Europa-Kommissionen (1973-2017).

starten af 10'erne har været en »hesteskoformet« sammenhæng mellem placeringen på venstre-/højre skalaen og EU-skepsis. Det svarer til den tendens, som Elsas og Van Der Brug (2015) påviser fremkommer i 90'erne og 00'erne blandt de 12 medlemslande, som har været med siden 1986, inklusive Storbritannien og Danmark. Denne analyse viser imidlertid, at den »hesteskoformede« sammenhæng hverken findes i Storbritannien eller i Danmark i disse perioder. Stærk EU-skepsis på venstrefløjen i Danmark og på højrefløjen i Storbritannien udligner dog i nogen grad hinanden på det aggregerede niveau, men det er tvivlsomt, i hvilken grad der er meningsfuldt at tale om en generel tendens mod en hesteskoformet sammenhæng, når denne sammenhæng dækker over modsatrettede tendenser i de enkelte medlemslande. De relativt forskellige udviklinger i EU-skepsis på tværs af de ideologiske segmenter i Danmark og Storbritannien problematiserer analytiske tilgange, der behandler generelle tendenser på tværs af medlemslande.

Mange forhold kan have haft betydning de

forskellige udviklinger blandt de ideologiske segmenter i Danmark og Storbritannien. Tidligere studier har allerede påvist, at immigration og suveræniteten er centrale emner for forståelsen af EU-skepsis på højrefløjen, mens det relativt højere niveau af EU-skepsis på venstrefløjen i Danmark ifølge Bornschieer (2011) er motiveret af frygt for, hvordan EU-integrationen har påvirket og vil påvirke det nationale velfærdsniveau og den sociale sikkerhed. Økonomisk udvikling har været et forhold, som der traditionelt har været bred enighed om har været legitimerende for det fælles europæiske projekt (Anderson og Kaltenthaler, 1996), men ifølge Eichenberg og Dalton (2007) kan sammenhængen mellem økonomiske forhold og EU-skepsis ikke spores efter Maastricht-traktaten, hvor det i højere grad er den politiske integration, der har betydning. Den meget identiske udvikling i EU-skepsis i Storbritannien og Danmark før Maastricht og den efterfølgende modsatrettede udvikling i EU-skepsis, der er påbegyndt i årene umiddelbart efter traktaten, kan derfor indikere, at netop den udvikling, der var påbegyndt, og som Maastricht-traktaten var

med til at lægge for det fælles europæiske projekt, var mere i modstrid med den britiske selvforståelse end den danske på trods af de danske forbehold. Eller måske netop på grund af de danske forbehold.

Selvom politikerne ikke kan diktere befolkningernes holdninger til EU, spiller de en central rolle i forhold til at italesætte samfundsprøblestillinger over for de nationale befolkninger. At det i særlig grad er højrefløjen i Storbritannien, der er blevet mere EU-skeptisk, kan ifølge Spiering (2004) forklares med fraværet af et EU-skeptisk parti på venstrefløjen. Som det fremgår af figur 3, er EU-skepsissen dog forholdsvis høj og har kun i begrænset omfang været faldende blandt venstrefløjen. En tilsvarende tendens med sammenhæng mellem EU-skeptiske partier og udviklingen på de politiske fløje synes at fremstå i Danmark.

De største EU-skeptiske partier i Danmark har oprindeligt været Enhedslisten og SF på venstrefløjen og Dansk Folkeparti på højrefløjen, mens det i Storbritannien primært var UKIP og dele af De Konservative, der advokerede for at forlade EU. Enhedslisten har siden partiets oprettelsen i 1989 været erklæret modstandere af Danmarks medlemskab af EU, mens SF's holdning er skiftet fra at være modstandere af Maastrichttraktaten til nu at mene, at »Danmark skal fastholde sin placering centralt i det europæiske samarbejde« (SF, 2017). Dansk Folkeparti blev først stiftet i 1995, og Fremskridtspartiet, som DF udsprang fra, havde ikke på samme måde en konsekvent EU-skeptisk dagsorden. At Dansk Folkeparti er fremvokset som et EU-skeptisk parti på højrefløjen og SF siden Maastricht-traktaten ikke har »sagt nej til unionen«, udtrykker en tendens, der også kan læses ud af udviklingen i befolkningernes holdninger, hvor venstreorienterede og moderate er blevet mindre skeptiske. Hvorvidt partiernes holdning er et resultat af udviklingen i befolkningens holdninger eller om-

vendt, eller om begge er udtryk for strukturelle udviklinger, forbliver dog i denne sammenhæng usagt.

Mens de større partier i Danmark, som ikke er placeret på fløjene, generelt har været tilhængere af dansk medlemskab af EU, har Labour og De Konservative i Storbritannien igennem tiden været præget af skiftende holdninger og store interne uenigheder om medlemskabet til EU. Labour var oprindeligt modstandere af, at Storbritannien skulle blive en del af EF-samarbejdet, men indvilligede i 1972 i at udskrive en folkeafstemning, hvor det skulle være op til befolkningen at bestemme, om Storbritannien skulle være medlem af EF. Et flertal af befolkningen stemte i 1975 for at blive medlem, hvilket dog ikke resulterede i en mere positiv opfattelse af EF blandt Labours medlemmer, og på partikongressen i 1980 besluttede et flertal – trods stor splittelse i partiet – at arbejde mod en udmeldelse af EU. Efter et stort valgnederlag i 1984 blev Neil Kinnock valgt til formand for partiet, og den kategoriske modstand mod medlemskabet blev erstattet af en betinget opbakning, og ved valget til Europa-Parlamentet i 1989 præsenterede Labour sig selv som det europæiske parti og fik 45 pladser mod de Konservatives 32 (George og Haythorne, 1993). Efter Neil Kinnock fulgte blandt andet John Smith, Tony Blair og Gordon Brown og Ed Miliband og den nuværende partileder Jeremy Corbyn, der alle har haft overvejende positive holdninger til EU-medlemskabet, om end flere, og herunder Jeremy Corbyn, tidligere har udtalt sig skeptisk i relation til specifikke EU-forhold.

Modsat Labour har EU-skepsissen over tid været stigende hos de Konservative. På trods af, at det støttede Storbritanniens optagelse i EU 70'erne, er partiet over tid i stigende grad blevet fragmenteret på centrale EU-spørgsmål, og partiets ledere har gennem tiden heller ikke været entydige i hverken deres opbakning til eller modstand mod EU-med-

lemskabet (Crowson, 2006). Margaret Thatcher arbejdede i 1975 aktivt for kampagnen for at blive i EU, men som premierminister protesterede hun mod en uretfærdig fordeling af bidrag fra medlemslandene, hvilket blandt andet kom til udtryk ved hendes berømte citat: »jeg vil have mine penge tilbage« (oversat af forfatter), og i sin kontroversielle tale i Brügge i 1988 tog hun yderligere afstand fra, hvad der ifølge hende havde udviklet sig til en europæisk super-stat. John Major, der i 1990 erstattede Thatcher som premierminister, kom til at stå for en mere pro-europæisk linje, hvilket blandt andet blev udtrykt gennem hans udtalelse på partikongressen i oktober 1991: »Vi må være placeret central i det europæiske samarbejde, hvis vi skal kunne varetage vores interesser« (oversat af forfatter).

Da David Cameron som netop genvalgt premierminister i maj 2015 udskrev Brexit-afstemningen, var det et splittet parti uden fælles retning for kampagnen, og at Cameron efter afstemningen valgte at forlade posten, var det, fordi han ikke mente, at resultatet var i overensstemmelse med, hvad han anså som bedst for Storbritannien. De betydelige skift i de Konservatives EU-politik illustrerer den store interne splittelse, der historisk har eksisteret blandt de Konservative i forhold til medlemskabet af EU. Mindre partier som Democratic Unionist Party (1971), Green Party (1985) og senest UKIP (1993) har også været med til at præge den EU-skeptiske dagsorden, og UKIP var sammen med dele af den EU-skeptiske del af de Konservative den primære drivkraft for Leave-kampagnen i Storbritannien. Det britiske valgsystem med flertalsvalg i enkeltmandskredse fordrer et partisystem med få store partier (Duverger, 1951), hvilket betyder, at få store partier repræsenterer den brede befolkning og derfor også typisk er præget af større intern heterogenitet i forhold til de politiske standpunkter. Her kan det være svært af nå til enighed og dermed at slå igennem i politiske debatter,

som det var tilfældet under Brexit-kampagnen, hvor de EU-skeptiske partier i højere grad talte med én tunge.

En stor forskel i den historiske partibaserede EU-skepsis i Danmark i forhold til Storbritannien har altså været, at mens de EU-skeptiske partier i Danmark har været placeret på de politiske fløje, har også mainstream-partierne i Storbritannien været præget af EU-skeptiske holdninger. Udviklingen i befolkningernes EU-skepsis i Danmark – fra at være et venstrefløjsfænomen til at være et venstre- og højrefløjsfænomen – og i Storbritannien – fra at være et centrum-venstrefænomen til at være et centrum-højrefænomen – er dog i fuld overensstemmelse med den udvikling, der er forekommet blandt de politiske partier fra 1973 frem til 2017.

Trods lighed i strømninger er der stor variation i niveauer af national EU-skepsis

Analysen af Brexit-afstemningen har peget på, at det i særlig grad var ældre, lavtuddannede briterne uden for de store byer, der stemte for at forlade EU. Blandt de væsentlige motiver var ønsket om at tage kontrollen over lovgivning, immigration og grænser tilbage. Lignende tendenser forekommer i mange af de øvrige medlemslande, men ikke desto mindre har den britiske EU-skepsis været konsekvent høj i forhold til de øvrige medlemslande siden Storbritannien blev medlem i 1973. Det peger på, at faktorer, der har gjort sig gældende på længere sigt, har haft indflydelse på befolkningens opbakning om medlemskabet.

Analysen af EU-skepsis på tværs af EU's medlemslande har vist, at skepsissen i særlig grad er steget på højrefløjen og har udviklet sig fra at være et venstrefløjsfænomen til at være et fænomen på begge fløje. Resultaterne af analysen af meningsmålinger fra 1973 til 2017 viser, at briterne på højrefløjen er de mindst skeptiske, men også at skepsissen blandt de moderate briter har været stigende,

modsat Danmark, hvor skepsissen har været faldende blandt både de venstreorienterede og de moderate. Hverken Danmark eller Storbritannien har imidlertid fulgt den typiske udvikling i EU.

Resultaterne peger på, at strukturelle forhold, der distancerer Storbritannien fra det øvrige EU, kan have haft betydning for, at EU-skepsissen er konsekvent højere. Lande som Storbritannien med flertalsvalg i enkeltmandskredse fordrer et partisystem med få store partier, der typisk er fragmenterede på flere emner. I Storbritannien har Labour og de Konservative gennem tiden haft en svingende kurs i forhold til EU, hvilket kan have betydet, at det i særlig grad er de mest skeptiske tunger, der – ligesom i perioden op til Brexit-afstemningen – har fået mest ørenlyd.

Litteratur

- Abts, K., Heerwegh, D. og Swyngedouw, M. (2009), »Sources of Euroscepticism: Utilitarian Interest, Social Distrust, National Identity and Institutional Distrust«, *World Political Science Review*, 5(1): 1-24.
- Anderson, C.J. og Kaltenthaler, K.C. (1996), »The Dynamics of Public Opinion toward European Integration, 1973-93«, *European Journal of International Relations*, 2(2): 175-199.
- Arnorsson, A. og Zoega, G. (2016), »On the Causes of Brexit«, *CESifo Working Paper Series no. 6056*.
- Boomgaarden, H.G., Schuck, A.R.T., Elenbaas, M. og De Vreese, C.H. (2011), »Mapping EU attitudes: Conceptual and empirical dimensions of Euroscepticism and EU support«, *European Union Politics*, 12(2): 241-66.
- Bornschieer, S. (2010), »National Dimensions of Political Conflict and Economic and Cultural Forms of Euroscepticism Implications for the Formation of a European Identity«, Annual Meeting of the Swiss Political Science Association University of Geneva, 7 – 8 January, Working group »Political Behaviour«.
- Bornschieer, S. (2011), »National political conflict and identity formation: The diverse nature of the threat from the extreme left and extreme populist right«, i D. Fuchs og H.D. Klingemann, red., *Cultural Diversity, European Identity and the Le-*

gitimacy of the EU. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 171-200

- Crowson, N.J. (2006), *The Conservative Party and European Integration since 1945: At the Heart of Europe?*, London: Routledge.
- Duverger, M. (1951), *Les Partis Politiques*, Paris: Armand Colin.
- Eichenberg, R.C. og Dalton, R.J. (2007), »Post-Maastricht Blues: The Transformation of Citizen Support for European Integration, 1973-2004«, *Acta Politica*, 42(2-3): 128-52.
- Elsas, E.V. (2017), *Opposing a different Europe: The nature and origins of Euroscepticism among left-wing and right-wing citizens in Western Europe*, PhD thesis, Faculty of Social and Behavioural Sciences (FMG), Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR), 9 marts.
- Elsas, E.V., Hakhverdian, A. og Van Der Brug, W. (2016), »United against a common foe? The nature and origins of Euroscepticism among left-wing and right-wing citizens«, *West European Politics*, 39(6): 1181-1204.
- Elsas, E.V. og Van Der Brug, W. (2015), »The changing relationship between left-right ideology and euroscepticism, 1973-2010«, *European Union Politics*, 16(2): 194-215.
- Europa-Kommissionen (1973-2017), Tns Opinion & Social Brussels (Producer) Eurobarometer 1973-2017 GESIS Data Archive: ZA0628, ZA0986, ZA0987, ZA0988, ZA0989, ZA0990, ZA0991, ZA0992, ZA0993, ZA0994, ZA1036, ZA1037, ZA1038, ZA1039, ZA1206, ZA1207, ZA1208, ZA1209, ZA1318, ZA1319, ZA1320, ZA1321, ZA1541, ZA1542, ZA1543, ZA1544, ZA1712, ZA1713, ZA1714, ZA1715, ZA1750, ZA1751, ZA1752, ZA1753, ZA1960, ZA1962, ZA2032, ZA2033, ZA2041, ZA2081, ZA2141, ZA2294, ZA2295, ZA2346, ZA2459, ZA2490, ZA2563, ZA2636, ZA2637, ZA2639, ZA2689, ZA2690, ZA2828, ZA2831, ZA2898, ZA2899, ZA2935, ZA2936, ZA2937, ZA2959, ZA3052, ZA3085, ZA3171, ZA3204, ZA3296, ZA3387, ZA3507, ZA3627, ZA3639, ZA3693, ZA3904, ZA3938, ZA4056, ZA4229, ZA4231, ZA4411, ZA4414, ZA4505, ZA4506, ZA4526, ZA4530, ZA4565, ZA4744, ZA4819, ZA4971, ZA4973, ZA4994, ZA5234, ZA5481, ZA5613, ZA5875, ZA5933, ZA6596, ZA6697 og ZA6925
- George, S. og Haythorne, D. (1993), *The British Labour Party*, University of Sheffield.
- Goodwin, M. og Heath, O. (2016), »The 2016 Referendum, Brexit ad the Left Behind: An Aggre-

- gate-level Analysis of the Result«, *The Political Quarterly*, 87(3): 323-32.
- Hakhverdian, A., Elsas, E.J.V., Brug, W.V.D. og Kuhn, T. (2013), »Euro-scepticism and education: A longitudinal study of 12 EU member states, 1973-2010«, *European Union Politics*, 14(4): 522-41.
- Halikiopoulou, D., Nanou, K. og Vasilopoulou, S. (2012), »The paradox of nationalism: The common denominator of radical right and radical left euroscepticism«. *European Journal of Political Research*, 51(4): 504-39.
- Hobolt, S.B. (2016), »The Brexit vote: a divided nation, a divided continent«. *Journal of European Public Policy*, 23(9): 1259-77.
- Hooghe, L. og Marks, G. (2008), »A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus«. *British Journal of Political Science*, 39(1): 1-23.
- Hooghe, L., Marks, G. og Wilson, C.J. (2002), »Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?«. *Comparative Political Studies*, 35(8): 965-89.
- Klingeren, M.V., Boomgaarden, H.G. og De Vreese, C.H. (2013), »Going Soft or Staying Soft: Have Identity Factors Become More Important Than Economic Rationale when Explaining Euroscepticism?«. *Journal of European Integration*, 35(6): 689-704.
- Kopecný, P. og Mudde, C. (2002), »The Two Sides of Euroscepticism Party Positions on European Integration in East Central Europe«, *European Union Politics*, 3(3): 297-326.
- Lord Ashcroft (2016), »EU Referendum 'How Did You Vote' Poll« (<https://lordashcrofthpolls.com/wp-content/uploads/2016/06/How-the-UK-voted-Full-tables-1.pdf>)
- Lubbers, M. og Scheepers, P. (2007), »Explanations of Political Euro-scepticism at the Individual, Regional and National Levels«, *European Societies*, 9(4): 643-69.
- New York Times (2016), »Why the Surprise Over 'Brexit'? Don't Blame the Polls«, 25. juni.
- Sf (2017), »Danmark i EU«, Socialistisk Folkeparti.
- Spanje, J.V. og De Vreese, C. (2011), »So what's wrong with the EU? Motivations underlying the Eurosceptic vote in the 2009 European elections«, *European Union Politics*, 12(3): 405-29.
- Spiering, M. (2004), »British Euroscepticism«. *European Studies*, 20, 127-49.
- Sørensen, C. (2007), *Euroscepticism: A Conceptual Analysis and a Longitudinal, Cross-Country Examination of Public Scepticism Towards The European Union*, PhD, University of Copenhagen.
- Taggart, P. (1998), »A touchstone of dissent: Euroscepticism in contemporary Western European party systems«, *European Journal of Political Research*, 33(3): 363-88.
- Taggart, P. og Szczerbiak, A. (2001), »Parties, Positions and Europe: Euroscepticism in the EU Candidate States of Central and Eastern Europe«, Opposing Europe Research Network: Eussex European Institute.
- Vasilopoulou, S. (2009), »Varieties of Euroscepticism: The Case of the European Extreme Right«, *Journal of Contemporary European Research*, 5(1): 3-23.
- Weber, W. og Saris, W.E. (2014), »The relationship between issues and an individual's left-right orientation«, *Acta Politica*, 50(2): 193-213.

Britisk exceptionalisme: Hvordan Brexit kan forstås i et historisk lys

**Peter Nedergaard, professor, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, pne@ifs.ku.dk**

**Maja Friis Henriksen, forskningsassistent, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, majafriishenriksen@hotmail.com**

I et forsøg på at forstå det for mange overraskende britiske EU-farvel har den tidlige »first mover«-litteratur grebet til nutidige faktorer med henblik på udfaldet af den britiske folkeafstemning den 23. juni 2016. Denne artikel argumenterer for, at man også må tage de historiske briller på, hvis man vil forstå den britiske udtrædelse af EU til fulde. Som udgangspunkt for en historisk analyse af Brexit tager vi afsæt i exceptionalisme-begrebet som strukturerende analyseværktøj. Vi går komparativt til værks i den forstand, at historiske særegenheder konsekvent holdes op imod den kontinentaleuropæiske udvikling. Således er vores argument, at Brexit kun kan forstås, hvis man har øje for, at den britiske særegenhed, som Brexit er den ultimative konsekvens af, altid må ses *i forhold til* noget andet. Vi finder endvidere, at det første bidrag til at forstå Brexit må tage udgangspunkt langt tilbage i tiden.

Storbritannien har altid været omgærdet af en vis anderledeshed, som forskere i et forsøg på at forstå har givet forskellige tilnavne. Typisk er den britiske anderledeshed blevet begrebsliggjort med betegnelser som britisk »Sonderweg« eller »exceptionalisme« (f.eks. van Deth, 2001; Koh, 2003). Det er en karakteristik, der kommer til udtryk ved, at landet gennem historien har valgt andre »veje« end majoriteten af i øvrigt sammenlignelige lande.¹

På trods heraf kom udfaldet af den briti-

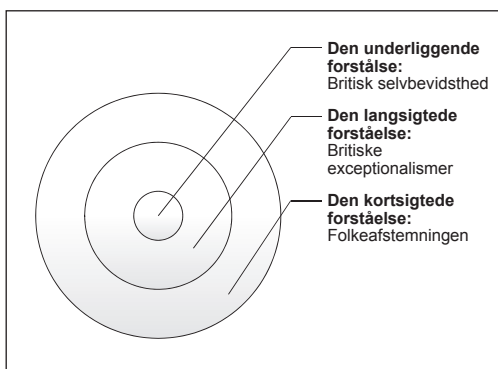
ske folkeafstemning om EU-medlemskabet bag på politikere, befolkning og forskere i ind- såvel som udland, og i et forsøg på at forstå udfaldet har den opblomstrende »first mover«-litteratur på området konsekvent fokuseret på *nutidige* faktorer med henblik på at forstå Brexit. Således har journalister og forskere (f.eks. Glencross, 2016; Moravcsik, 2017; Birrell, 2016) peget på det faktum, at det britiske EU-farvel skyldtes en kortsigtet fejlkalkulation hos daværende premierminister David Cameron, der – i et forsøg på én gang for alle at lukke partiets EU-kritiske flanke – søsatte en folkeafstemning, som han mente sig sikker på at vinde. Højst overraskende faldt afstemningen ikke ud som ventet, og Cameron måtte forlade premierministerposten.

Der hersker ingen tvivl om, at dette er et vigtigt kortsigtet bidrag til at forstå folkeafstemningens udfald. Imidlertid skærmer man sig fra en mere grundlæggende forståelse af Brexit, hvis man anskuer begivenheden som en mere eller mindre tilfældig hændelse, der faldt ud til »leave«-sides fordel som følge af en dårligt tilrettelagt »remain«-kampagne (f.eks. Glencross, 2016). Argumentet i denne artikel er, at sådanne fortolkninger ikke kan stå alene, men må suppleres af et historisk tilbageblik, der tager den britiske exceptio-

nalisme i betragtning. Det er artiklens formål netop at gøre dette med udgangspunkt i følgende spørgsmål: *Hvori består den særlige britiske »sti« i forhold til resten af Europa? Hvad består den britiske exceptionalisme i, og hvilke historiske begivenheder bør trækkes frem, hvis vi ønsker at forstå Brexit i et historisk lys?*

For at besvare disse spørgsmål vil vi i det følgende præsentere 12 britiske exceptionallister igennem flere hundrede års historie. Vi finder samtidig, at denne historiske forståelse bør ses på baggrund af en underliggende struktur i form af en britisk selvbevidsthed, som har spillet en afgørende rolle for Brexit. Denne underliggende Brexitforståelse er umiddelbart svær at gå til. På baggrund af vores materiale kan vi kun gisne herom, selv om den tilsyneladende har stor betydning, hvis man ønsker at forstå Brexit.

Den underliggende, langsigtede og kortsigtede forståelse af Brexit fremgår af figuren nedenfor. Vi fylder i resten af artiklen de to inderste cirkler ud.



Figur 1: Forskellige former for forståelse af Brexit

Det er altid yderst kompliceret at pege på historiske begivenheder med henblik på at

forstå nutidige begivenheder. Således kan ens egen historiske forankring og nutid bevirke, at nogle historiske begivenheder *nu og her* træder tydeligere frem end andre, fordi de efterfølgende er blevet italesat på denne måde. Derfor må denne artikel naturligvis tages med det forbehold, at artiklens historiske argument er og bliver et nutidigt forsøg på at forklare et fænomen, som har lange historiske rødder. Det skal på den baggrund betones, at artiklen først og fremmest har som mål at fremkomme med det historiske belæg for at kalde Storbritannien »exceptionel«. Det er ikke på forhånd givet, at de 12 exceptionallister, som vi præsenterer i det følgende, alle vil pege i retning af Brexit. Det gør de faktisk ikke. Derfor hviler sammenkoblingen af den britiske exceptionalisme og Brexit på et teoretisk argument, som vi vil fremføre i artiklens afsluttende del, og hvor vi udfylder den inderste cirkel i figuren ovenfor.

I øvrigt er det værd at bemærke, at 48 procent af briterne faktisk stemte *for* at blive i EU. Det var med andre ord ikke noget bragende EU-exit, der blev stemt igennem ved den britiske folkeafstemning i juni 2016. Alligevel er det interessant at undersøge, hvad der mobiliserede et flertal af britiske vælgere til at stemme sig ud af EU på trods af, at alle store politiske partier officielt anbefalede en forbliven i EU. Det er her, de historiske exceptionallister kommer ind i billedet.

Artiklen er struktureret som følger: I næste afsnit dykker vi ned i betydningen af exceptionallisme som fænomen og vores konkrete brug af begrebet for derefter at præsentere de 12 britiske exceptionallister én efter én. Afslutningsvist trækker vi nogle overordnede tråde og konkluderer vedrørende forståelsen af Brexit.

Hvordan analyseres exceptionallismen?

I denne artikel tager vi et konstruktivistisk afsæt og påpeger, at historisk betingede exceptionallister er italesat og konstrueret i nu-

tiden. Vi anlægger et blødt konstruktivistisk syn på exceptionalismen. Vi anerkender dermed, at de er konstruerede i nutiden, men samtidig drejer det sig i høj grad om ikke-konstruerede forhold, som ikke kun befinder sig på idéplanet. Denne videnskabsteoretiske tilgang stemmer også i høj grad overens med ønsket om i denne artikel at forstå Brexit, idet forståelsen – i modsætning til forklaringer – er knyttet til konstruktivismen.

Men hvad vil det overhovedet sige at være »exceptionel«? Først og fremmest er exceptionalismen ikke udelukkende et begreb, der knytter sig an til Storbritannien. Man har også talt om amerikansk, tysk (jf. »Sonderweg«) og europæisk exceptionalisme gennem tiderne.² Fælles for brugen af begrebet er en antagelse om en national eller regional særegenhed; det vil sige en tendens til at divergere betydeligt i forhold til i øvrigt sammenlignelige lande på et bestemt historisk tidspunkt. I et vist omfang er alle lande derfor »exceptionelle«. De har deres egne nationale særtræk og deres egen måde at gøre tingene på. Hvilke særtræk der gør et land exceptionelt, defineres dog sjældent nærmere. Det betyder også, at begrebet til en vis grad har vist sig at være indholdsmæssigt tomt. Således kan det være en billig omgang for kunstnere, forskere og magthavere at anvende begrebet, eftersom det er op til modtagerne selv at fylde det med indhold.

I et forsøg på at undgå denne fælde gør vi exceptionalisme-begrebet bevidst relationelt. For at være exceptionel er det en logisk nødvendighed, at man er det *i forhold til* noget andet. Imidlertid er begrebet sjældent blevet direkte anvendt sådan i praksis. Ofte ligger det relationelle implicit i værker, taler eller udtalelser, hvor exceptionalismen bliver udtrykt. Det betyder, at begrebet kan være svært at studere politologisk og historisk. Det gælder ikke mindst, hvis det bevidst studeres relationelt, således at det i højere grad kan anvendes forskningsmæssigt. Samtidig er det

nøjagtigt, hvad vi gør i denne artikel i lighed med f.eks. Tilford (2017) og Triandafyllidou (2017). Exceptionalismen fungerer i denne artikel som et værktøj til at strukturere vores analyse i den forstand, at vi med ét ord kan beskrive særegne britiske karakteristika på tværs af forskellige historiske tidspunkter. I det næste afsnit præsenteres de 12 britiske exceptionalismer som det historiske grundlag for at forstå Brexit.

Tolv britiske exceptionalismer

No.1 – Tidlig tradition for magtdeling

Den engelske tradition for magtdeling blev grundlagt med Magna Carta. Baggrunden herfor kom, da England mistede de dele af Frankrig, som ellers havde tilhørt landet siden William Erobrerens sejr i 1066 (Maddicott, 1985: 94). I England voksede aristokratets opposition mod kong Johns (regerede 1199-1266) forsøg på at generobre det mistede land på den anden side af den Engelske Kanal. På et tidspunkt gennemførte de engelske baroner et oprør mod kong John og tvang ham til at udstede den såkaldte Magna Carta (latin for »store brev«). Herved blev kongens magt indskrænket markant. Bl.a. blev han frataget retten til skatteudskrivning og til fængsling af »frie mænd«³ (Liber Homo) uden domfældelse (ibid.: 97). Således betød Magna Carta, at den engelske konge ikke længere kunne regere landet efter sit eget forogdtbefindende. Med dette skridt var England ikke længere et land med en monopolistisk magtblok. Mens en fransk konge langt senere kunne sige, at »Staten, det er mig« (»L'état, c'est moi«), forsvandt denne mulighed i England med Magna Carta. En exceptionalisme var født.

Den gradvise integration i EU – historisk iværksat gennem traktater – har ofte givet anledning til at beskylde EU for at tilrane sig for meget magt på bekostning af nationalstaten og det britiske parlament (se også exceptionalisme 3 nedenfor) (MacShane, 2016: 36). I relation til den britiske parlamentspraksis har det europæiske retssystem⁴ været

en torn i øjet på britiske EU-skeptikere fra begyndelsen (Nedergaard, 2005: 351-63), hvor det er blevet betragtet som udtryk for en slags magtpolitisk monolit. Således blev »generobringen« af de »frie« britiske mænd og kvinders overherredømme i lovgivningsprocessen gentagne gange præsenteret som en gevinst ved at forlade EU under valgkampen op til folkeafstemningen i 2016 – f.eks. af den prominente »leave«-fortaler, Boris Johnson.⁵ Derfor kom det ikke som nogen overraskelse, at premierminister Theresa May tidligt i Brexit-processen – endda før aktiveringen af artikel 50 – italesatte Brexit som enden på »EU-lovgiveres overherredømme« (egen oversættelse) og forberedte »The Great Repeal Bill«, som ved nærmere granskning dog mere var et diskursivt træk end et reelt opgør med EU-lovgivningen.⁶

For mange britiske EU-skeptikere bliver EU netop anset som den monopolistiske magtblok, som allerede blev forsøgt fjernet ved udstedelsen af Magna Carta (MacShane, 2016). Det er også bemærkelsesværdigt, at også Den Europæiske Menneskerettighedskonvention⁷ har været genstand for megen britisk kritik ud fra samme betragtning, selvom den også menes at have et britisk udspring, herunder med inspiration fra Magna Carta. Dette kunne tyde på, at aversionen mod europæisk lovs herredømme også er symbolpolitisk begrundet.

No. 2 – Den oversøiske overlegenhed

I 1500-tallet var Spanien Englands primære fjende. Spanien udrustede en stor flåde – en armada – og sendte den mod England (Fernández-Armesto, 1988). Ad flere omgange blev den spanske flåde dog besejret.

Herefter regerede England over verdenshavene⁸ i flere hundrede år op til 1900-tallet (Marshall 1998: 5; Rodger, 1998: 169). Baggrunden herfor var ikke mindst den teknologiske og professionelle britiske fortræffelse, som betød, at England var i stand

til at forsvare sig selv udelukkende via landets flåde (Reynolds, 1992: 8). I kontrast til Kontinentaleuropa var England derfor ikke nødsaget til at finansiere en dyr, stående hær ved hjælp af høje skatter. På det europæiske kontinent dannede sidstnævnte grundlag for etableringen af enevældige styreformer.⁹ Dette undgik man i Storbritannien. Hermed har vi endnu en britisk exceptionalisme.

En stående hær fik Storbritannien dog også i en periode. Det skete under Charles II (regerede 1630-1685), selvom fokuset forblev rettet mod den britiske flåde (»Royal Navy«). Netop dette anses som en afgørende faktor bag udviklingen med det britiske koloniale imperiums storhedstid i 1800-tallet.

Selvom militæret prioriteres højt på det britiske statsbudget i dag,¹⁰ var Storbritannien i mange år den primære opponent mod bestræbelserne på etableringen af en stående EU-hær og et tættere forsvarssamarbejde i EU-regi. I den sammenhæng udtalte den britiske forsvarsminister Michael Fallon, at det var »op til NATO at forsvare Europa, ikke EU« (Emmott og Siebold, 2016, egen oversættelse). Nogle debattører har peget på det faktum, at det britiske militære engagement i NATO (og ikke EU) skyldes den britiske selvforståelse som værende en international militærkapacitet frem for en europæisk (f.eks. Allison 2015). Denne selvforståelse stammer formodentlig fra den oversøiske storhedstid i 1800-tallet. Med Storbritanniens tilbagetrækning fra EU er en stor hindring for et tættere forsvarssamarbejde i EU forsvundet, og vi ser allerede nu de første skridt blive taget mod permanent europæisk forsvarssamarbejde¹¹ (Det Europæiske Råd 2017) (se også artiklen af Mikkel Vedby Rasmussen andetsteds i dette nummer).

No. 3 – Et stærkt britisk parlament

Der findes grundlæggende to forskellige demokratityper: majoritetsdemokratiet og det konstitutionelle demokrati. Mens suverænit

i majoritetsdemokratier udøves af flertallet i det til enhver tid folkevalgte parlament, er parlamentets suverænitet i et konstitutionelt demokrati underkastet betydelige bindinger af forfatningen (Hansen, 2010: 61). Alle demokratier i Europa er konstitutionelle demokratier med undtagelse af Storbritannien, der endda ikke har en egentlig grundlov,¹² og som først i 2009 fik en højesteret efter formaninger fra EU (ibid.).

Storbritannien adskiller sig således fra Kontinentaleuropa via landets metode til at sikre individers rettigheder. Hermed er endnu en britisk exceptionalisme etableret. I de kontinentaleuropæiske lande er individers rettigheder nedfældet i egentlige forfatningsbestemmelser, mens de i Storbritannien alene er blevet defineret i juridiske bestemmelser. Det indebærer, at det britiske parlament besidder en hidtil uset manøvre frihed, og som vendingen »Queen-in-Parliament« indikerer, udgør den britiske monark og de to huse i det britiske parlament tilsammen og alene den overordnede lovgivningsmæssige myndighed i Storbritannien.¹³

Ved optagelsen i EU fik briterne et nyt parlament, som de skulle forholde sig til: Europa-Parlamentet. Men som en tidligere labour-politiker og europaminister, Denis MacShane, portrætter det i sin bog (2016: 151), »elsker briterne deres eget parlament, men ingen andre« (egen oversættelse). Den lave opbakning bag Europa-Parlamentet genspejles i den britiske stemmeprocent til europaparlamentsvalg, som udgør én af de laveste i hele Unionen.¹⁴ Mens det britiske parlament har bevaret sin status i det britiske samfund, tyder det således på, at den britiske opbakning til den europæiske version af et parlamentarisk styre i Europa-Parlamentet er lav.

No. 4 – Ejendomsrettens højborg

Den politiske udvikling betød omkring år 1700, at parlamentet i Westminster fra da af var blevet den afgørende politiske magt i Stor-

britannien. I den henseende fik den britiske regering et parlamentarisk grundlag som ét af de første lande i verden (Maddicott, 1985: 97 ff.). Imidlertid var det kun en minoritet tilhørende adelen, borgerskabet og enkelte andre grupper, der kunne stemme og vælges til Underhuset. Parlamentarismen blev i Storbritannien først gradvist mere demokratisk som følge af en række valgreformer fra 1832 og frem til 1918 (Hilton, 1985: 53f). På længere sigt skabte det politiske system – med den gradvist udvidede parlamentarisme – imidlertid den perfekte forudsætning for den kapitalistiske økonomi i kølvandet på den industrielle revolution (Payne, 1985).

Baggrunden var, at det britiske parlament blev en stærk forsvarer af den private ejendomsret, idet det ejendomsbesiddende borgerskab var stærkt repræsenteret heri. Endnu en exceptionalisme blev skabt. Denne exceptionalisme kan relateres til promovningen af den negative frihed efter Isaiah Berlins (1969) terminologi. Konceptet referer til individets frihed *fra* ydre regulering og associeres ofte med britiske tænkere som John Locke, Thomas Hobbes og Adam Smith. I kontrast hertil står europæiske fastlandstænkere som G.W.F. Hegel, Jean-Jacques Rousseau og Karl Marx, der primært abonnerer på tanker af den modsatte karakter: den positive frihed.¹⁵ Selvom disse frihedsbegreber ofte flyder sammen i praksis, kan de fungere som analytiske værktøjer til at adskille parlamenters forestillinger om deres rolle *relativt* til befolkningen. Uden at være fuldstændigt entydigt har det britiske parlament historisk forsøgt at fastholde en minimal grad af ekstern intervention i britiske borgers livsførelse (negativ frihed), mens mange kontinentaleuropæiske parlamenter primært har været fokuseret på at sikre borgernes rettigheder i det politiske liv og samfundet (positiv frihed) (Berlin, 1969: 131). EU er da også løbende blevet beskyldt for at blande sig for meget i briternes livsførelse (f.eks. Glencross, 2016).

No. 5 – Det britiske klassesamfund

Borgerskabet (eller den kapitalistiske klasse) opstod for første gang på verdensplan som en økonomisk slagkraftig gruppe i Storbritannien. Handelen blomstrede fra det 1600-tallet og frem med stigende intensitet (Loades, 1985: 179 f.). Denne udvikling blev understøttet af en effektiv infrastruktur med billig transport via floder og kanaler og en god beskyttelse af købmændene, der stammede fra Magna Carta (Griffin, 2010: 18 f.). Den tiltagende handel resulterede i stigende konkurrence, der bl.a. førte til omfattende produktivitetstilvækst i mange professioner (ibid.: 178). Den interne frihandel indebar, at kapitalen let flød derhen, hvor afkastet var højest. Ved hjælp af det, som Adam Smith kaldte »den usynlige hånd« (1759), blev den enkeltes pleje af egne interesser til hele samfundets fordel i form af øget produktivitet. Resultatet blev en britisk klasse af købmænd og lavadelige, som først og fremmest var *noget* via ophobet kapital. Dette skal ses i kontrast til udviklingen i Kontinentaleuropa, hvor højadelen fastholdt særlige privilegier ved bl.a. at etablere forhindringer for frihandel og social mobilitet (Brouwer, 2016: 130). Handelsborgerskabet i Storbritannien var en stærkt medvirkende årsag til verdens første industrielle revolution, som først ændrede det britiske samfund og siden resten af verden.

Arven fra den tidlige kapitalistiske økonomiske udvikling er stadig evident. Metropolen London anses fortsat for at være den finansielle hovedstad i Europa (og til dels i verden) med et stort antal banker, forsikringsselskaber o.lign.¹⁶ Denne ledende finansielle position skyldes et investeringsvenligt miljø med nemme etableringsmuligheder og nogle af de laveste skattetakster i Europa (Santander Tradeportal 2017; Collison 2017). Efter folkeafstemningen i 2016 erklærede Theresa Mays talsmand, at premierministeren var parat til at afskaffe den »europæiske økonomi med europæisk skat« i Storbritannien (Beinkov 2017, egen oversættelse). Selv om denne ud-

talelse senere er blevet trukket i land,¹⁷ viser den tydeligt den britiske vilje til at gå andre veje end resten af Europa (jf. definitionen af exceptionisme i indledningen af artiklen). Netop denne exceptionisme med London som finansielt centrum er dog et britisk særtræk, som man fra politisk hold er bange for at miste efter Brexit.

Det investeringsvenlige miljø er imidlertid ikke den eneste arv fra den blomstrende handel i 1600-tallet og frem. Også fundamentet for et varigt økonomisk funderet klassesamfund blev skabt her, og netop dette anses af mange for at have spillet en væsentlig rolle for Brexit (f.eks. Bush, 2016; Dorling o.a., 2016, og Jeory, 2016). Som et stort britisk survey fra 2015¹⁸ viser, er der i den (økonomisk svage) britiske arbejderklasse i Storbritannien en stor aversion over for bureaukratiet generelt, som EU ofte betragtes som legemliggørelsen af (Jeory, 2016). Således forstået kan det exceptionelle og økonomisk betonedede britiske klassesamfund med rødder tilbage til kapitalismens begyndelse have gødet jorden for Brexit.

No. 6 – Den innovative industrielle revolution

Verdens første industrielle revolution var den britiske. Den udfoldede sig fra midten af 1700-tallet, fortsatte ind i 1800-tallet og transformerede det britiske samfund både finansielt, socialt og kulturelt (Payne, 1985: 270). Det allerede markedsorienterede britiske samfund – med stor respekt for den private ejendomsret – blev en ideel scene for den industrielle revolution (Beckett, 1985: 225). Det skyldtes bl.a. det veludviklede bank- og kreditsystem, som gjorde det nemt at foretage nye investeringer i Storbritannien i modsætning til mange andre europæiske samfund (Brouwer, 2016: 119). Indledningsvist kom satsningen på den traditionelle engelske tekstilindustri, der havde rødder tilbage fra Midtaldren. Det var netop denne erhvervsgræn, der blev motoren bag den første fase

af industrialiseringen (Griffin, 2010: 90 ff.). Den tidlige industrielle revolution og den transformerende effekt, den så tidligt havde på det britiske samfund, udgør endnu en britisk exceptionalisme.

At industrialiseringen ramte Storbritannien først, betød også, at dens implikationer tidligst fremkom her i form af skabelsen af en fattig arbejderklasse, som bl.a. blev beskrevet af Friedrich Engels og Charles Dickens. Den britiske arbejderklasse er i dag dominerende i områder som det nordøstlige England, den sydlige del af Wales og i det skotske lavland. Disse områder var også de første til at blive mål for EU's industripolitik for deindustriiserede områder i 1970'erne uden megen held (Nello, 2012: 246-60). At have de første områder i verden domineret af forfalden industriproduktion er også en britisk exceptionalisme. Under folkeafstemningen i 2016 stemte den britiske arbejderklasse i overvældende grad for Brexit – særligt i det nordøstlige England og i det sydlige Wales (jf. exceptionalismen ovenfor).¹⁹

No. 7 – Gradvis udvidelse af stemmeretten

1700- og 1800-tallets industrialisering fik omfattende politiske konsekvenser. Industrialiseringen forårsagede store sociale protester som følge af politisk uro (Rose, 1985: 276ff). På et tidligt stadie forsøgte det politiske establishment – belært af erfaringerne fra den franske revolution – at undgå voldelige optøjer ved gradvis reform af det britiske valgsystem, så flere borgere fik stemmeret (Thomas, 1985: 283 ff.).

I 1832 blev den første parlamentariske reform gennemført, som med politikernes ord resulterede i, at stemmeretten blev udvidet til så mange »ansvarlige« og »oplyste« briter som muligt (ibid.: 278). Frem til 1918 og ad flere omgange blev stemmeretten også udvidet til mænd fra arbejderklassen og i sidste omgang til kvinder over 30 (Robbins, 1985: 295). Den gradvise stemmeretsudvidelse fra

1832 til 1918 reflekterer også en britisk exceptionalisme.

I resten af Europa (med Danmark og Holland undtaget) oplevede man derimod radikale magtskift og revolutionære tilstande i forsøget på at indføre mere demokrati, og i dag menes den ekstreme britiske gradualisme at have medført, at »the popular vote« og folkeflertallet ikke i lige så høj grad anses som stabilitetsødelæggende i Storbritannien som i f.eks. Italien, Tyskland og Frankrig, hvor det har skabt grobund for autoritære styreformere.

No. 8 – Den evige sejrherre

I 1900-tallet udkæmpede Storbritannien to verdenskrige i forreste front. I begge tilfælde var man langt fra sikker på at vinde. Forud for Første Verdenskrig (1914-1918) kom Storbritannien i konflikt med Tyskland. Ved fronten i Første Verdenskrig var britiske soldater hårdt trængt som følge af manglende militærtræning og erfaring fra at være en del af en stående hær i modsætning til Tyskland. Først da USA gik ind i krigen på britisk side i 1917, endte det med sejr til Storbritannien.

Briterne gik ind i Anden Verdenskrig efter Tysklands angreb på Polen den 1. september 1939. Det til trods gik der næsten otte måneder, før krigen for alvor begyndte. Fra juli til oktober 1940 udspillede der sig en luftkrig over det sydlige England, som kaldtes »The Battle of Britain«. I sidste ende sejrede de britiske luftstyrker med snæver margin. Men igen kom det politiske og militære vendepunkt først med USA's deltagelse i Anden Verdenskrig fra december 1941.

I 1948 holdt Winston Churchill en berømt tale, hvor han introducerede ideen om, at Storbritannien som det eneste land iblandt frie og demokratiske nationer var en del af »de tre majestætiske cirkler«. Den første cirkel bestod af Commonwealth og det britiske imperium, den næste af den engelsktalende verden og den tredje af et forenet Europa

(som Storbritannien dog ikke skulle være i centrum af) (Churchill, 1948). Endnu en britisk exceptionalisme stammer fra den selvbevidsthed, der kom ud af at sejre i to verdenskrige, som man ellers var på nippet til at tabe.

No. 9 – Den fredelige imperieafvikler

I mellemkrigstiden stod Storbritannien bag verdens største imperium, som repræsenterede omtrent en tredjedel af verdens befolkning (Reynolds, 1992: 8 f.). Geografisk var imperiet udbredt over hele verden. Med stolthed kunne briterne sige, at »solen aldrig gik ned« i det britiske rige.

Efter Anden Verdenskrig blev det britiske kolonirige afviklet nogenlunde fredeligt og gradvist i løbet af få årtier (Reynolds, 1992: 31; Robbins, 1985: 289 f.). I stedet for britiske kolonier etableredes der selvstændige stater, hvoraf mange forblev medlemmer af det mellemstatslige »Commonwealth of Nations«, der i dag huser 52 medlemslande og den britiske monark som symbolsk overhoved. Også i form af den fredelige afvikling af det massive imperium adskiller Storbritannien sig fra andre europæiske lande som Frankrig og Portugal, hvor langstrakte befrielseskrige i Algeriet, Angola og Mocambique indebar en noget mere brutal afkolonialiseringsperiode.

Man bør ikke undervurdere indflydelsen af den koloniale periode i britisk historie som baggrund for den udbredte patriotisme, der til stadighed hersker i landet (Reynolds, 1992: 8 ff.). Hvis Storbritannien var i stand til at beherske en tredjedel af verdens befolkning, hvorfor skal man så underordne sig en organisation af så beskeden størrelse som EU? Og hvorfor skulle et land med stærke relationer til resten af verden ikke kunne etablere nye relationer på egen hånd? Sådanne spørgsmål synes nu og da at være omdrejningspunkt for britisk EU-medlemskabsdebat. Før såvel som nu frygter majoriteten af den britiske befolkning øjensynligt ikke at stå på egne ben.

No. 10 – Fleksibel politisk kontrol

Det parlamentariske system i Storbritannien kaldes »the Westminster system« og består som tidligere nævnt af meget sparsomme konstitutionelle bindinger (se exceptionalisme 3 ovenfor). Britisk parlamentarisme er baseret på et valgsystem med flertalsvalg i enkeltmandskredse, hvilket betyder, at personen med flest stemmer i valgkredsen vælges. Det betyder, at de store partier klart favoriseres. I de fleste tilfælde afstedkommer dette et klart flertal i parlamentet. Resultatet er, at Storbritannien er i stand til hurtigt at skifte politisk kurs, hvis en nyligt valgt regering ønsker det. Det skyldes, at regeringen normalt har et automatisk flertal i Underhuset (Hansen, 2010: 215 f.). Det politiske system er derfor præget af evnen til fleksible vendinger, hvilket eksempelvis blev illustreret ved valget af Margaret Thatcher i 1979, som overtog magten fra Labour og hurtigt satte en ny politisk kurs, som uddybes nærmere i afsnittet nedenfor.

Evnen til at manøvrere som en hurtig speedbåd og ikke som en langsom supertanker som andre kontinentaleuropæiske lande er endnu en britisk exceptionalisme. I den forbindelse kan EU ses som en konstant trussel mod indsnævring af manøvreduktigheden, idet EU netop er karakteriseret ved, at man har overordentlig svært ved at ændre i den allerede fastlagte kurs, som via bred politisk konsensus er vedtaget via traktater og direktiver. Med traditionen for rappe politiske ændringer taget i betragtning er det måske ikke så overraskende, at Storbritannien blev det første – og foreløbigt eneste – medlemsland til at forlade EU.

No. 11 – Neoliberalismens fødeland

Thatchers magtovertagelse i 1979 markerede en ny økonomisk filosofi, som har præget landet lige siden, men som samtidig har rod i klassisk britisk liberalisme. Det drejer sig om neoliberalisme med fokus på privatisering og promovring af markeds kræfterne. Én af

de store inspirationskilder for Thatcher var den britisk-østrigske økonom, Friedrich von Hayek, som hævdede, at samfundsproblemer løstes mest effektivt, hvis regeringerne overlod styringen af økonomien til de spontane markeds kræfter (jf. Adam Smiths »usynlige hånd« ovenfor). Derfor mente von Hayek, at statsinterventioner som regel gjorde ondt værre, og at statens primære opgave blot skulle være at etablere en velfungerende markedsøkonomi (von Hayek, 1948).

Neoliberalismen har haft stor effekt på den politiske udvikling verden over. I Storbritannien blev den succesfuld i den forstand, at man gik fra at en økonomisk vækst under EU-gennemsnittet før 1979 til en vækst klart over EU-gennemsnittet efter 1979.²⁰ Derfor har politikere – også Labour-regeringer – fortsat den neoliberale styringsfilosofi. I modsætning til Storbritannien er mange kontinentaleuropæiske lande (med Tyskland som klar undtagelse) præget mere af politisk interventionistisk tænkning i form af en aktiv finanspolitik efter keynesiansk forbillede (Horowitz, 1997). Neoliberalismens dominans er endnu en britisk exceptionalisme.

No. 12 – Den EU-negative britiske presse

Den sidste britiske exceptionalisme omhandler pressedækningen af EU i Storbritannien i forhold til de øvrige medlemslande. Det betyder, at vi nu behandler en exceptionalisme, der tidsmæssigt falder inden for det britiske EU-medlemskab. Pressedækningen regnes af mange som indflydelsesrig i forhold til holdningsdannelsen og/eller -forstærkningen²¹ på EU-området, idet medierne i mange lande udgør den primære informationskilde på dette felt for befolkningen (Hawkins, 2012; Rodgers, 2016).

Ifølge forskere fra Queen Mary University er den negative EU-dækning i britiske medier næsten fordoblet siden det britiske EU-medlemskab i 1973 og frem til 2013, og i år 2016 fandt instituttet Media Tenor, at den

ationale britiske public service-udbyder, BBC, i 2015 dækkede EU mere negativt, end man dækkede præsident Putin og med en negativitet på højde med dækningen af Syriens præsident Assad²² (Osborne, 2017; Spence og Heath, 2016). Mediernes EU-skeptiske diskurs er da også blevet bemærket af den britiske befolkning. I en opgørelse refereret i Bale (2013) udtrykker 32 procent af briterne – mod et EU-gennemsnit på 14 procent – at den britiske presses EU-dækning er for negativ (p. 262 f.). Ifølge Oliver Daddow er EU-skepsissen i Storbritannien endda blevet *anført* af den skrevne presse og menes at have påvirket udfaldet af den britiske folkeafstemning i 2016, hvor immigrationsspørgsmål var det mest dækkede valgkampstema med en næsten udelukkende negativ mediediskurs²³ (Rodgers, 2016; Bulman, 2017). Den sidste britiske exceptionalisme stammer således fra den i sammenligning bemærkelsesværdigt negative EU-presse i Storbritannien, der menes at have spillet en rolle for EU-holdningsdannelsen både før og under Brexitvalgkampen.

Britisk exceptionalisme: To gennemstrømmende linjer

Mange journalister og forskere har gjort Brexit til et spørgsmål om en uheldig fejlkalkulation fra premierminister David Camerons side. Det spiller uden tvivl ind, men det gør historien også. Argumentet i denne artikel er, at Brexit har lange historiske rødder, som her er blevet kortlagt i form af 12 exceptionismer. Disse exceptionismer peger ikke nødvendigvis i samme retning og *mod* Brexit. Exceptionalismen angående den finansielle sektor er et eksempel herpå. Langt størstedelen af de fremhævede britiske særtræk peger imidlertid i retning af betydelige politiske, økonomiske, sociale og kulturelle forskelle mellem Storbritannien og Kontinentaleuropa som helhed og dermed i retning af Brexit.²⁴ To overordnede linjer – eller underliggende strukturer – ser i den forbindelse ud til at præge exceptionismerne præsenteret oven-

for. Det er dette afsnits formål at præsentere disse.

Den første af disse linjer er *liberalismen*. Forstået snævert som økonomisk liberalisme gennemstrømmer den først og fremmest betoningen af den private ejendomsret, den innovative, industrielle revolution og kapitalismen samt Storbritanniens position som neoliberalismens fødeland. Forstået bredt som politisk ideologi optræder liberalismen tilmed i den britiske rets- og parlamentspraksis via demokratiets etablering og virkemåde og i reduktionen af kongemagten. Faktisk er det muligt at finde liberalisme i forskellige afskygninger i alle 12 exceptionalismer.

Betragtet alene stiller liberalismen os dog ikke meget bedre i forhold til at forstå Brexit. Liberalismen karakteriserer først og fremmest en ideologisk tænkning, der diffunderer ind i administrative praksisser eller governmentalities af forskellig art, hvad enten de er juridiske, demokratiske, kulturelle, sociale eller økonomiske (Jensen og Nedergaard, 2017). Imidlertid må en bevidsthed om, at disse praksisser udgør en forskel *i forhold til* andre lande – og ideen om, at ens egen praksis er den bedste – være forudsætninger for ønsket om ikke-samarbejde. I den henseende og kombineret med den anden overordnede linje i denne artikel, *patriotismen*, står liberalismen som potentiel skillelinje langt stærkere. Det er vores påstand, at disse to begreber i kombination giver os mulighed for at bevæge os et spadestik dybere i bestræbelserne på at forstå Brexit.

I sig selv gennemstrømmer også patriotismen de 12 exceptionalismer ovenfor. Således blev den styrket af sejren i den spanske krig i 1500-tallet og i de to verdenskrige samt via erfaringerne med at indehave det største koloniale imperium i verden. Allervigtigst og i forhold til Brexit udkrystalliserer patriotismen sig som en bevidsthed om at være særegen. I den henseende handler patriotismen

ikke bare om Storbritannien isoleret set. Exceptionalisme – følelsesmæssigt manifesteret i patriotisme – ville aldrig blive relevant uden sammenligning med andre lande. Argumentet om Storbritannien som kendetegnet af 12 exceptionalismer kunne således aldrig udfoldes, hvis vi studerede Storbritannien alene. Og det er netop dét, Brexitlitteraturen indtil videre har gjort: Man har set på folkeafstemningen og valgkampen op til – måske har nogle kradset lidt dybere i overfladen – men i langt størstedelen af tilfældene er analysen udelukkende blevet udfoldet på britisk banehalvdel i stedet for at medtage Kontinentaleuropa i sine betragtninger. Det er imidlertid den sammenligning, som i vores analyse udgør selve forudsætningen for forståelsen af Brexit. Ifølge vores fortolkning er Brexit udelukkende blevet til, fordi det britiske folk er blevet bevidstgjort om dets særegenheder via diverse sociale konstruktioner; fordi man tror på, at man primært er noget i sig selv og ikke som resultat af europæisk samarbejde.

I kombination skaber patriotismen og liberalismen et incitament til at tilbagerulle samarbejdet med Kontinentaleuropa for Storbritanniens vedkommende. Hvis liberalisme forstås bredt, har det britiske retssystem, den demokratiske praksis, parlamentets rolle, decentraliseringen af magten og den finansielle markedsstyring – ja, den britiske administrationspraksis i bred forstand – historisk vist sin duelighed. Det gælder særligt, hvis man måler den ved hjælp af økonomiske indikatorer i form af vækst. Hvis man endvidere tror på sin egen duelighed *i forhold til* den kontinentaleuropæiske samfundsstruktur under ét, som er betydeligt anderledes – i hvert fald i 12 henseender – kan ønsket om at stå på egne ben pludselig synes nærliggende.

Forstå Brexit historisk

Hvis man accepterer det historiske perspektiv som underliggende præmis for artiklen og de forbehold, som man naturligvis må tage i en analyse af historisk karakter, kan Brexit

forstås med udgangspunkt i to forhold. Dels med baggrund i forskelligartetheden mellem den britiske og kontinentaleuropæiske administrationspraksis beskrevet via de 12 exceptionismer ovenfor og dels som følge af en følelsesmæssig bevidsthed i det britiske folk, der forstår sig selv som en nation i stand til at stå på egne ben.

Noter

1. Denne artikel er en udvidet version af Nedergaard, P. (2016), »Anderledes i 1000 år«, Kjersgaard, C., Andersen, M.K., Staal, S.K., Lausen, L.L. og Quorning, M.S., red., *ITU*, København: Ræson. Vi takker for gode bemærkninger til denne version fra professor Henrik Larsen, professor Marlene Wind og lektor Jens Ladefoged Mortensen. En engelsk udgave af denne artikel indgår (med en række ændringer) i Diamond, P., Rosamond, B., og Nedergaard, P., red., (2018), *The Handbook of Brexit*, London: Routledge.
2. F.eks. har Johann Gottfried Herder og Johann Gottlieb Fichte beskrevet tysk exceptionalisme, og J. Bradford BeLong (1997) har beskrevet en vesteuropæisk exceptionalisme i efterkrigstiden.
3. Dette gjaldt dog kun de adelige lensmænd og lignende i første omgang, men omkring år 1350 fik en bredere mening af »Liber Homo« fodfæste i den engelske retspraksis.
4. Etableret med Costa versus ENEL-sagen af EU-Domstolen i 1963 (Nedergaard, 2005: 116).
5. Argumentet var f.eks. den prominente konservative Boris Johnsons hovedargument for at forlade Unionen. Læs mere her: www.telegraph.co.uk/opinion/2016/03/16/boris-johnson-exclusive-the-re-is-only-one-way-to-get-the-change/
6. »The Great Repeal Bill er et forslag om at give det britiske parlament lov til at frasortere uønskede dele af EU-lovgivningen, men til at starte med kopieres hele EU-lovgivningen over i britisk lov. Læs mere på: <http://ca.reuters.com/article/topNews/idCAKBN16X0ZJ-OCATP>
7. Læs mere her: https://menneskeret.dk/files/media/dokumenter/om_os/om_menneskerettigheder_diverse/den_europaeiske_menneskerettigheds_konvention.pdf
8. Formulering efter den britiske patriotiske sang, »Rule, Britannia« af James Thomson.
9. F.eks. i Frankrig og Preussen.
10. F.eks. imødekommer Storbritannien NATO's 2-procentkrav allerede i dag. Læs mere på: www.bbc.com/news/uk-politics-38971624
11. D. 13. november 2017 underskrev 23 EU-lande en fælles underretning om det permanente strukturerede forsvarssamarbejde, PESCO. Læs mere her: www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2017/11/13/defence-cooperation-23-member-states-sign-joint-notification-on-pesco/
12. Dette til trods har konstitutionelle historikere som Vernon Bogdanor (2009) argumenteret for, at Storbritannien besidder en nedskrevet konstitution som resultat af reformer siden 1997. Argumentet for det modsatte er dog, at disse dokumenter ikke er samlet i ét dokument.
13. Jf. definitionen fundet på: www.merriam-webster.com/dictionary/queen-in-parliament d. 29. december 2017.
14. Siden begyndelsen af britisk EU-medlemskab har stemmeprocenten ligget stabilt omkring 35 procent i Storbritannien, hvilket er betydeligt lavere end de i øvrigt sammenlignelige EU-medlemslande samt EU-gennemsnittet på ca. 43 procent (2014) i det hele taget. Læs mere her: www.europarl.europa.eu/elections2014-results/da/turnout.html
15. Ifølge the Stanford Encyclopedia of Philosophy. Fundet på: <https://plato.stanford.edu/entries/liberty-positive-negative/> d. 16. juli 2017.
16. London rangerer højest på the Global Financial Centres Index (GFCI) foran New York City (no. 2) og Singapore (no. 3).
17. Bl.a. med Philip Hammonds udtalelser om bevaringen af en europæisk britisk økonomi.
18. Næmlig British Social Attitudes Survey af NatCen Social Research.
19. Se f.eks. Ipsos Moris undersøgelse fra 2016 her: www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/how-britain-voted-2016-eu-referendum eller BBC-opgørelsen: www.bbc.com/news/uk-politics-36616028
20. I da er det britiske BNP pr. capita ca. 20 procent højere end EU-gennemsnittet ifølge Eurostat. Læs mere på: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/GDP_per_capita_consumption_per_capita_and_price_level_indices
21. Der hersker en generel uenighed om, hvorvidt pressedækning påvirker folks holdninger eller forstærker allerede eksisterende holdninger. Se f.eks. Rodgers (2016).
22. Media Tenor henviser selv til denne guardian-artikel for mere information: www.theguardian.com/media/2016/apr/21/bbc-eu-reporting-putin-coverage

23. Læs mere her: www.kcl.ac.uk/sspp/policy-institute/CMCP/UK-media-coverage-of-the-2016-EU-Referendum-campaign.pdf
24. Igenem artiklen har vi fremført et samlet kontinentaleuropæisk perspektiv, hvilket selvfølgelig er en kraftig simplificering. Vi mener dog at kunne forsvare at gøre dette ved at fokusere på de overordnede linjer – dvs. et makroniveau – frem for et mikroniveau.

Litteratur

- Allison, George (2015), »Britain's defence relationship with the European Union«, *UK Defence Journal*, 8. oktober.
- Bale, Tim (2013), *European Politics: A comparative introduction*, 3. Udgave, New York: Palgrave Macmillan.
- Beckett, John (1985), »The Economy: towards industrialization« i Christopher Haigh, red., *The Cambridge Historical Encyclopaedia of Great Britain and Ireland*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Beinkov, Adam (2017), »Theresa May »stands ready« to turn Britain into a tax haven after Brexit«, *Business Insider*, 16. januar.
- Berlin, Isaiah (1969), *Four Essays On Liberty*, New York: Oxford University Press.
- Birrell, Ian (2016), »Boris, 'Brexit' and Cameron's Miscalculation«, *The Wall Street Journal Asia*, 4. marts.
- Brouwer, Maria (2016), *Governmental Forms and Economic Development: From Medieval to Modern Times*, Amsterdam: Springer.
- Bulman, May (2017), »Brexit: Media coverage of EU referendum 'acrimonious and divisive', finds report«, *Independent UK*, 10. maj.
- Bush, Stephen (2016), »Divided Britain: how the EU referendum exposed Britain's new culture war«, *New States man*, 23. juni.
- Churchill, Winston (1950), »Conservative Mass Meeting: A speech at Llandudno«, 9. oktober, *Europe Unite: speeches 1947; 1948*, London: Cassell, pp. 416-8.
- Collison, Patrick (2017), »Tax on test: do Britons pay more than most?« *The Guardian*, 27. maj.
- Det Europæiske Råd (2017), »Forsvarssamarbejde: 23 EU-lande undertegner fælles underretning om det permanente strukturerede samarbejde (PE-SCO)«, 13. november.
- Dorling, Danny, Ben Stuart og Joshua Stubbs (2016), »Brexit, inequality and the demographic divide, British Politics and Policy«, *London School of Economics and Political Science*, 22. december.
- Emmott, Robin og Sabine Siebold (2016), »Britain's fear of European army muddles EU defense plan«, *Reuters*, 27. september.
- Fernández-Armesto, Felipe (1988), *The Spanish Armada: The experience of war in 1588*, Oxford: Oxford University Press.
- Glencross, Andrew (2016), *Why the UK voted for Brexit: David Cameron's Great Miscalculation*, London: Palgrave Macmillan.
- Griffin, Emma (2010), *A short history of the British Industrial Revolution*, London: Palgrave Macmillan.
- Haigh, Christopher (1985), »Reformation and Inflation 1450-1625« i Christopher Haigh, red., *The Cambridge Historical Encyclopaedia of Great Britain and Ireland*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hansen, Mogens Herman (2010), *Demokrati som styreform og som ideologi*, Amager: Museum Tusulanums Forlag.
- Hawkins, Benjamin (2012), »Media coverage of the European Union is key to understanding Eurosceptic attitudes within the UK«, *Blogs LSE*, 3. oktober.
- Hilton, Boyd (1985), »Government and Politics 1783-1846: England, Scotland and Wales«, i Christopher Haigh, red., *The Cambridge Historical Encyclopaedia of Great Britain and Ireland*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Horowitz, Irving Louis (1997), »British Exceptionalism«, *Modern Age*, vinter, pp. 66-72.
- Jensen, M.D. og Peter Nedergaard (2017), *EU Presidencies between Politics and Administration: The Governmentality of the Polish, Danish and Cypriot Trio Presidency*, London: Routledge.
- Jeory, Ted (2016), »Austerity and class divide likely factors behind Brexit vote, major survey suggests«, *Independent*, 29. juni.
- Koh, Harold Hongju (2003), »On American Exceptionalism«, *Stanford Law Review*, 55(5): 1479-1527.
- Loades, David Michael (1985), »Warfare and International Relations« i Christopher Haigh, red., *The Cambridge Historical Encyclopaedia of Great Britain and Ireland*, Cambridge: Cambridge University Press.
- MacShane, Denis (2016), *Brexit: How Britain left Europe*, London: I.B. Tauris & Co. Ltd.
- Maddicott, John (1985), »Medieval Empire: England and her neighbours 1154-1450: Overview« i Christopher Haigh, red., *The Cambridge Historical*

- tical Encyclopaedia of Great Britain and Ireland*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Marshall, Peter James (1998), »Introduction«, i Peter James Marshall, red., *The Oxford History of the British Empire: The Eighteenth Century*, Oxford: Oxford University Press.
- Moravcsik, Andrew (2017), »Why the UK voted for Brexit: David Cameron's Great Miscalculation«, *Foreign Affairs*, maj/juni.
- Nedergaard, Peter (2005), *Organiseringen af Den Europæiske Union: Bureauter og Institutioner: EU-forvaltningens effektivitet og legitimitet. Et dansk perspektiv*, København: Handelshøjskolen Forlag.
- Nello, Susan Senior (2012), *The European Union. Economics, Policies & History*, 3. udgave, New York: McGraw-Hill.
- Osborne, Samuel (2017), »Negative coverage of EU in UK newspapers nearly doubled in 40 years, study finds«, *Independent UK*, 5. marts.
- Payne, Peter (1985), »The British Economy: Growth and structural change« i Christopher Haigh, red., *The Cambridge Historical Encyclopaedia of Great Britain and Ireland*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Reynolds, David (1992), *Britannia overruled: British Policy & World Power in the 20th century*, London: Longman Group UK Limited.
- Robbins, Keith (1985), »From Empirical Power to European Partner 1901-1975« i Christopher Haigh, red., *The Cambridge Historical Encyclopaedia of Great Britain and Ireland*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rodger, Nicholas (1998), »Sea-Power and Empire, 1688-1793« i Marshall, Peter James, red., *The Oxford History of the British Empire: The Eighteenth Century*, Oxford: Oxford University Press.
- Rodgers, Mette (2016), »For britiske medier er det 'os mod dem' i Europa«, *Information*, 12. februar.
- Rose, Michael (1985) »Society: the emergence of urban Britain« i Christopher Haigh, red., *The Cambridge Historical Encyclopaedia of Great Britain and Ireland*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Santander Tradeportal (2017), »United Kingdom: Foreign Investment«, <https://en.portal.santander-trade.com/establish-overseas/united-kingdom/foreign-investment>.
- Smith, Adam (1759), *The Wealth of Nations*, London: Penguin.
- Spence, Alex og Ryan Heath (2016), »Media Monitor. BBC harsher on EU than on Vladimir Putin«, *Politico EU*, 21. april.
- Thomas, W.E.S. (1985), »Culture: revolution, Romanticism and Victorianism« i Christopher Haigh, red., *The Cambridge Historical Encyclopaedia of Great Britain and Ireland*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilford, Simon (2017), »The British and their Exceptionalism«, *Centre for European Reform*, 3. maj.
- Triandafyllidou, Anna (2017), »New British Exceptionalism – no longer in competition for the best and the brightest?«, *Blogs LSE*, 13. december.
- van Deth, Jan (2001), »Wertewandel im international Vergleich: Ein deutscher Sonderweg?«, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B29/2001.
- von Hayek, Friedrich August (1948), *Individualism and Economic Order*, Chicago: University of Chicago Press.

Review-artikel: Teoretiseringen af dansk udenrigspolitik: mellem case- og teori-centrisk forskningsfelt

Rasmus Brun Pedersen, lektor, Ph.d., Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet, brun@ps.au.dk

Hvilket billede tegner der sig i det mylder af teorier, som er blevet udviklet til at forklare retning og indhold i dansk udenrigspolitik? Generelt tegner der sig et billede af et teoretisk aktivt og multifacetteret felt, der begrebsmæssigt og publikationsmæssigt har bevæget sig i en mere internationaliseret retning over de seneste år (jf fremstillingen i Larsen, 2017). Argumentet i denne artikel er overordnet, at denne internationalisering er positiv for studiet af dansk udenrigspolitik, da det begrebsmæssigt er med til at »normalisere« de teoretiske studier i en IP-sammenhæng. Dette hænger sammen med, at vi tidligere har været vidne til et mere case-specifikt begrebsapparat i forklaringen af den danske udenrigspolitik. Faren ved internationaliseringen er imidlertid, at den mere systematisk påvirker vores vidensproduktion om dansk udenrigspolitik, da de internationale publikationer i stigende grad flytter væk fra at forklare dansk udenrigspolitik som en vigtig case i sig selv til at fremstå som bidrag til en bredere IP-teoretisk debat. Herved kommer Danmark til at fremstå som »case af noget« i stedet for et vigtigt emne- og genstandsfelt i sig selv.¹

Det adaptionsteoretiske afsæt

Hvis man kigger på den substantielle teoretiske udvikling af dansk udenrigspolitik, tegner der sig et billede af en teoretisk litte-

ratur, der med udgangspunkt i Bjøls tidlige arbejde især har taget afsæt i de forskellige tilpasningslogikker, som har domineret i studiet af dansk udenrigspolitik under den kolde krig. Inden for denne teoretisering var dansk udenrigspolitik et resultat dels af de danske muligheder for at udøve indflydelse (kapacitet) ude i verden, dels af landets sårbarhed og afhængighed af omverdenen. Nikolaj Petersens udvikling af Rosenaus adaptionsteori fremstår som en samlende ramme for denne analysetradition og dens ønske om at integrere eksterne og interne faktorer i forklaringen af dansk udenrigspolitik (Rosenau, 1970; Hansen, 1974; Petersen, 1977, 2000; jf. desuden Bjøl, 1966; Pedersen, 1970). Petersens bearbejdning af Rosenaus adaptionsteori var et tidligt forsøg på at internationalisere det teoretiske begrebsapparat og tilpasse det studiet af dansk udenrigspolitik. Dette skete gennem identifikationen og anvendelsen af en række systematiske begreber, som blev brugt til at definere forskellige »modes« eller »tilstande« for sit genstandsfelt, nemlig udviklingen og retningen i den danske udenrigspolitik. En af de centrale hensigter bag den teoretiske udvikling var således, at man på et systematisk begrebsmæssigt grundlag blev i stand til at forklare hovedlinjerne og tendenserne i den danske udenrigspolitik som afhængig variabel. Udenrigspolitikken blev i

Petersens arbejde karakteriseret gennem begreber som balancering, dominans, føjelighed og isolationisme. Disse tilstande beskrev visse karakteristika ved dansk udenrigspolitik på forskellige tidspunkter som udviklede sig i takt med ændringer i de to grundlæggende dimensioner, der optræder som uafhængige variable i hans model, der konceptuelt er blevet tilpasset en dansk sammenhæng. Ud over at forklare hovedretningen af den danske udenrigspolitik var sigtet også at præcisere den relative betydning af forskellige drivkræfter bag den danske tilpasning til det internationale system. En af pointerne i adaptionsteorien var, at de danske reaktioner på den internationale situation og det afledte pres ikke altid var strukturelt inducerede men udtryk for politiske beslutninger (og fortolkninger). Dette betød, at for eksempel tilpasningen i mellemkrigsårene kun var en af de mulige reaktioner på en situation, hvor Danmark stod over for et stærkt eksternt pres og samtidig besad begrænsede ressourcer.

Udfordringer og begrænsninger i adaptionsteorien

En særlig udfordring med tilpasningsteorien er dens meget abstrakte begrebsniveau, hvilket gør det vanskeligt at anvende den på mere konkrete beslutninger og policy-områder. Dette betød, at modellen oftest måtte suppleres, når mere specifikke aspekter af udenrigspolitikken skulle forklares. Dette blev tydeligt i takt med den øgede institutionalisering af dansk udenrigspolitik under den kolde krig. Danmark engagerede sig i en lang række internationale organisationer, hvilket betød, at landet nok ifølge begrebsapparatet anlagde en balancerende strategi, men herudover begrebsmæssigt ikke udforskede nuancerne i dette engagement og forskelligheden inden for de forskellige institutionelle arenaer. Det ledte til formuleringen af et vist hjælpebegrebsapparat, f.eks. i forhold til formuleringen af bastioner i dansk udenrigspolitik samt begrebsparret tilpasning og aktivisme. En yderligere svaghed ved teoretiseringen

var, at dens begreber ikke rigtig fulgte med den internationale teoretiske udvikling. Det betød, at adaptionsteorien med årene fik et partikulært dansk islæt. Det kan måske være lidt paradoksalt at rette denne kritik mod teorien, da den netop i sin samtid var international i sin begrebsætning pga. arbejdet med Roseaus adaptionsteori (1970). Indtrykket er dog, at den begrebsætning med årene kom til at fremstå en smule afkoblet fra den generelle udvikling inden for realismen, især den neoklassiske variant, men også fra udviklingen inden for liberalisme, særligt i dennes svage variant.² Det er generelt indtrykket, at den klassiske adaptionsteori qua sit abstraktionsniveau generelt fremstod velegnet til at forklare perioden op til den kolde krigs afslutning, men også at den lagde en vis begrænsning på teoriudviklingen i perioden (jf. dog Mouritzen, 1988). Det er imidlertid også indtrykket, at begrebsætningerne generelt har haft vanskeligere ved at forklare perioden efter den kolde krigs afslutning, som indledningsvis blev beskrevet som »kompleks tilpasning« (Due-Nielsen og Petersen, 1995).

Aktivismens indtog i dansk udenrigspolitik

Murens fald, Sovjetunionens sammenbrud og den efterfølgende udvikling af den såkaldte danske udenrigspolitiske aktivisme udfordrede markant tilpasningsteoriens dominans i studiet af dansk udenrigspolitik. En af de generelle temaer i denne teoriudvikling reflekterer det forhold, at Danmark generelt anlagde en mere internationalistisk eller aktivistisk udenrigspolitisk strategi, hvor dansk engagement i internationale organisationer blev en central målsætning som både et mål og et middel. Det øgede politiske fokus på aktivisme og internationalisme har i en vis forstand smittet af på den øgede teoretiske aktivitet, vi ser i litteraturen. Dette kom konkret til udtryk ved en bred vifte af teoriudvikling, der strækker sig over paletten fra realistiske, liberale, ideationelle og særligt postmodernistiske teoretiske positioner. Net-

op interessen i at forklare hovedtendensen i dansk udenrigspolitik efter den kolde krigs afslutning syntes dog stadig at stå som en af hovedmålsætningerne for den tidlige aktivismelitteratur, som særligt har beskæftiget med at placere betydningen af den kolde krigs afslutning langs et fortolkningskontinuum, som strækker sig fra forandring til kontinuitet i den danske udenrigspolitik. En af effekterne af disse bestræbelser kommer til dels til udtryk igennem begrebsætningerne, hvor det politiske begreb aktivisme (og dens politiske konneksioner) bliver adopteret og anvendt analytisk til at begrebsætte hovedtendensen i den samlede danske udenrigspolitik som genstandsfelt (f.eks. Holm, 1997, 2002; Due-Nielsen og Petersen, 1995). Et af de centrale teoretiske temaer var fortsat spørgsmålet om, hvad der har drevet denne »internationalisering«, og hvorvidt aktivismen reelt kan ses som et udtryk for en selvstændig dansk udenrigspolitisk strategi, eller om Danmark fortsat fulgte en adaptionel eller tilpasningsorienteret politik. Den klassiske tilpasningsposition har stillet sig kritisk over for indholdet og potentialet i aktivismen som selvstændig generel udenrigspolitisk strategi. Eksterne rammebetingelser spiller fortsat her en afgørende rolle, og netop risikovilligheden i den danske udenrigspolitik har oftest været fraværende. For eksempel er den aktive danske deltagelse i amerikansk ledede operationer blevet fortolket som et udtryk for en ny form for tilpasning, hvor småstaten Danmark i særlig høj grad har været sensitiv og imødekommende over for amerikanske ønsker og krav om tilslutning. Dette har været indfanget af sondringen mellem positionering og substans, hvor kritikken oftest har været, at Danmark har positioneret sig i forhold til USA og de regionale stormagter snarere end ved enkelte tilfælde at markere sig på substantielle områder (Mouritzen, 2015).

En af de centrale tendenser i periodens analyser af aktivismen i dansk udenrigspolitik knytter sig særligt til den militariserede ak-

tivisme på det sikkerhedspolitiske område, som begynder at fylde markant i litteraturen gennem 1990'erne og 2000'erne. Argumentet i denne artikel er, at en del af den centrale teoriudvikling om dansk udenrigspolitik udspringer af den sikkerhedspolitiske forskning. Denne teoretiske udvikling er særligt drevet af det øgede danske militære engagement, som udvikler sig gradvist fra den første forsigtige deltagelse i Golfkrigen i 1991, over indsatsen i Bosnien, Kroatien og Kosovo til deltagelsen i de to store koalitionskrige i Irak og Afghanistan. Senere har Danmark været aktive i blandt andet Libyen, Mali, Irak (igen) og Syrien. Særligt den danske deltagelse i internationale operationer i Irak og Afghanistan har i perioden udviklet sig som central markør og omdrejningspunkt for diskussionen om aktivismens status og placering i den danske udenrigspolitiske historie. Specielt Irak-krigen fremstår som en centrale case og demonstrerer en ret markant uenighed om, hvordan den militariserede aktivisme skal tolkes. Irak-krigen i 2003 er teoretisk interessant ved, at den åbenbarede en bred vifte af teoretiske positioner, der på forskellig vis anvendes til at argumentere for, hvorvidt den militariserede aktivisme udtrykker forandring eller kontinuitet, og i forskellig grad ekspliciterer, hvordan vi konceptuelt skal forstå hovedlinjen i dansk udenrigspolitik (for en oversigt over fortolkningsmønstrene se Pedersen og Gram-Skjoldager, 2015). Fokus i denne bølge af aktivismelitteratur er dog fortsat at forklare retningen af den danske sikkerhedspolitik, som imidlertid oftest associeres med den generelle udenrigspolitik. Pedersen og Ringsmose (2017) har således peget på, at sikkerhedspolitikens særlige karakteristika, herunder ikke mindst den danske deltagelse i internationale militære interventioner, analytisk virker til at være blevet ophøjet til at være selve »sindbilledet« på den generelle danske udenrigspolitik. De peger på, at der har været en tendens til at ekstrapolere dynamikkerne fra sikkerhedspolitikken til den samlede udenrigspolitik. Derved er pointen,

at vi analytisk er kommet til at overvurdere omfanget og dybden af den danske småstatsaktivisme, da aktivismen ikke har haft samme intensitet i andre af de internationaliserede arenaer, som Danmark udfører sin udenrigspolitik igennem.

Aktivismens fremkomst i dansk sikkerhedspolitik blev dog også på anden vis en central markør for teoriudviklingen i dansk udenrigspolitik, da vi gradvist har set et indtog af en bredere internationalistisk begrebsætning i studiet af dansk udenrigspolitik f.eks. inden for alliancelitteraturen. Ringsmose (2009, 2010) har f.eks. anvendt mere generelle realistiske begreber og allianceteori til at forklare mønstrene i småstaternes koalitionsdeltagelse, hvilket har været fulgt op af en bredere tendens til at anvende mere veletablerede teoretiske begreber i studierne af dansk sikkerhedspolitik. Der har f.eks. været en interesse inden for realistisk inspireret allianceteori til at udvikle bandwagon-begrebet. Denne seneste bølge af »aktivismelitteratur« er dog mere optaget af at udvikle realistisk allianceteori og småstatsteori end at forklare dansk udenrigspolitik i sig selv (Jakobsen, Ringsmose og Saxi, 2016, 2018; Pedersen og Reykers, 2017; Wivel og Crandall, 2017). Tilsvarende tendenser gør sig også gældende inden for andre områder af dansk udenrigspolitik, f.eks. i studiet af småstaters politik i EU-sammenhæng, hvor Danmark f.eks. bruges som case til at udvikle på smart state-begrebet (f.eks. Wivel 2010) ligesom vi i Adler-Nissens arbejde har set Danmark som case anvendt til at udvikle og bidrage til den internationale teoriudvikling (f.eks. Adler-Nissen 2014).

Mht. til forklaringen af drivkræfterne bag den danske udenrigspolitik ser vi på en række områder en fortsættelse af tidligere tiders tematikker, hvor relationen mellem eksterne og interne faktorer fortsætter, blot nu under andre, mere systematiske teoretiske labels. Der er således også en tendens i teoretiseringen af dansk udenrigspolitik til at studere og inddra-

ge de »lag«, der ligger mellem beslutninger og eksternt pres – dvs. individers betydning, lederskab, parlamenter, bureaukratier mv. Anders Wivel har været den stærkeste eksponent for at anvende neoklassisk realisme til studiet af dansk udenrigspolitik, hvor netop kombinationen af eksterne og interne faktorer bidrager til at forklare dens retning og udformning (Wivel, 2013, 2017). I den sammenhæng fremstår de seneste bestræbelser på at reintroducere klassisk realisme (f.eks. Jakobsen, Ringsmose og Saxi, 2016, 2018), ligesom de seneste tilnærmelser mellem realismen og konstruktivismen i forhold til mere individbårne forklaringer er interessante, da de er med til at koble den mere generelle begrebsætning sammen med mere case-specifikke forhold, når den danske udenrigspolitik skal forklares og analyseres (Mouritzen og Olesen, 2010). Disse bidrag bygger i en vis forstand videre på traditionen fra Bjøls og Karup Pedersens arbejde, hvor både strukturelle faktorer og beslutningstagernes perception spiller en central rolle i forklaringen af udformningen af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik (Bjøl, 1966; Karup Pedersen, 1970).

Internationaliseringens fordele og ulemper

En af de store fordele ved den øgede internationalisering er, at det analytisk bliver nemmere at indlejre studiet af dansk udenrigspolitik i de internationale begrebsdebatter og tematikker. Denne del af internationaliseringen bør således bydes velkommen, da den medvirker til at åbne studiet af dansk udenrigspolitik mere op til et internationalt publikum og samtidig »normalisere« de teoretiske studier af dansk udenrigspolitik i en international sammenhæng. Et af de andre aspekter af internationaliseringen vedrører mere snævert den direkte vidensproduktion og den publikationsstrategi, der anlægges, når der skrives om dansk udenrigspolitik. Et centralt karakteristikon ved studiet af dansk udenrigspolitik er, at vi over de sidste 20-30 år har set en markant vækst i udbuddet af forskellige og konkurrerende teoretiske forklaringer. Dette

betyder ifølge Larsen større variation i, hvad der opfattes som de centrale drivkræfter bag udformningen af den danske udenrigspolitik. Samtidig har vi også set en forøget diversitet og pluralisme i fortolkningerne af, hvordan konkrete begivenheder skal fortolkes (Larsen, 2017: 14-5). Derved står vi med ret forskellige bud på, hvad der potentielt karakteriserer og driver den danske udenrigspolitik.

Larsen peger her på, at et af de definerende karakteristika i de seneste års internationaliserede publikationsmønstre er, at disse ofte har et relativt snævert fokus inden for deres egen (teori)forståelse, uden at publikationerne indgår i en kritisk dialog eller i en teoretisk afprøvning mellem konkurrerende forklaringer af den danske udenrigspolitik som case i sig selv (Larsen, 2017: 15). Dette betyder, at internationale publikationer, der mere direkte tester og sammenligner forskellige teoretiske forklaringer af dansk udenrigspolitik, er sjældne. Der er således en slående tendens til, at artikler om sikkerhedspolitik er argumentbaserede snarere end hypotesetestende. Derved går vi glip af en mere levende teoretisk debat, hvor der for alvor kommer »noget på spil« i vores analyser af dansk udenrigspolitik. Dette gælder både inden for og på tværs af de forskellige teoretiske lejre. Det eneste (rigtigt gode og til tider underholdende men måske ikke misundelsesværdige) levende eksempel på en sådan debat, kan findes inden for den historiske koldkrigsforskning, hvor vi har et felt, der er præget af en aktiv fortolkningsdebat af centrale aspekter af den danske udenrigspolitik.

En relateret effekt af den øgede internationalisering er, at studiet af dansk udenrigspolitik er blevet mere opdelt i de miljøer, der traditionelt har beskæftiget sig med dansk udenrigspolitik. Sammenlignet med de øvrige nordiske landes udenrigspolitiske forskningsmiljøer har dansk udenrigspolitisk forskning ellers været præget af dialog mellem historikere og politologer, som har forsøgt at forene to

analytiske ambitioner. På den ene side har der været en stærk tendens til grundlæggende at ville forstå og forklare sit relativt afgrænsede empiriske genstandsfelt – dansk udenrigspolitik – enten gennem grundige empiriske studier eller gennem udviklingen af et tilpasset »mid-range« teoretisk begrebsapparat. Dette begrebsapparat har typisk været designet til dansk udenrigspolitik men potentielt også til andre småstater, selvom komparative studier ellers ikke har fyldt mest i publikationsmønstrene i dansk udenrigspolitik. På den anden side har der været et teoretisk ønske om at systematisere analyserne af dette empiriske felt og bidrage til den mere generelle teoretiske debat inden for international politik og udenrigspolitisk analyse. Denne ambition er særlig vokset frem i takt med konsolideringen af statskundskaben (herunder studiet af international politik) som en generaliserende videnskab gennem 1960'erne og 1970'erne, hvor en række af de historikere, der oprindeligt forskede i udenrigspolitikken i statskundskabsmiljøerne, transformerede de daværende (mere ideografiske) begrebsætninger til mere systematiske teoretiske begreber med inspiration fra den internationale litteratur. Et (ikke nødvendigvis repræsentativt) eksempel herpå er forskellen mellem Erling Bjøls beskrivelse af dansk udenrigspolitik som udtryk for »lodsisk politik« (Bjø, 1966, 1970) og Nikolaj Petersens udvikling af forskellige adaptationsformer baseret på Rosenaus teoretisering om adaptation (Rosenau, 1970; Petersen, 1977; se også Hansen, 1974).

Dette afsæt betyder, at specielt den tidligere teoretisering af dansk udenrigspolitik har udviklet sig i spændingsfeltet og dialogen mellem den mere historisk ideografiske og politologiske nomotetiske tilgang til sit genstandsfelt. Tendensen inden for politologien og blandt historikere har i de seneste år været at prioritere den generelle teoretiske diskussion på et givet felt inden for international politik, hvor Danmark oftest studeres »som case af noget« snarere end som case i sig selv.

Dette hænger desuden også for historikernes vedkommende sammen med, at der i dag ikke er mange forskere, der særskilt beskæftiger sig med dansk udenrigspolitik på »fuldtid«. Samtidig kan det konstateres, at interaktionen, debatten og samarbejdet mellem historikere og politologer med enkelte undtagelser er ret fraværende, ligesom politologer og historikere sjældent publicerer i »hinandens« tidsskrifter.

»Dansk udenrigspolitik« som genstandsfelt forsvinder

Man kan således konkludere, at studiet af dansk udenrigspolitik i stigende grad fremstår som et redskab til at indskrive sig i den mere generelle IP-debat snarere end til at bidrage til en afklaring af konkurrerende forklaringer af dansk udenrigspolitik i sig selv. Det betyder, at Danmark i stedet for at optræde som et genstandsfelt i sig selv er kommet til at optræde som »en case af« en mere generel teoretisk udviklingstendens, som Danmark kan bruges til at kaste lys over. Derved står vi i en situation, hvor vi sjældent teoretisk får afprøvet konkurrerende forklaringer af den danske udenrigspolitik og dens drivkræfter, da sådanne mere case-centriske studier af dansk udenrigspolitik, hvor Danmark er interessant at forklare, *fordi* det er dansk udenrigspolitik, nedtones. Det kunne således klæde litteraturen at vi igen får et øget fokus på mere direkte afprøvning af konkurrerende teoretiske forklaringer af de centrale emner og spørgsmål, der fylder og dominerer i dansk udenrigspolitik, hvilket ville betyde at vi igen så en mere substantielle behandling af dansk udenrigspolitik i sin egen ret.

Noter

1. Artiklen her fokuserer primært på den del af debatten, der relaterer sig til beskrivelsen af den bredere danske udenrigspolitik, hvorimod den mere specialiserede litteratur om f.eks. dansk bistandspolitik ikke berøres.
2. Begrebsætninger som tilpasning, balancering, bastionsopbygning, aktivisme, kompartmentalisering mv. vinder ikke på samme måde genklang

i analyser af andre småstaters sikkerhedspolitik, da de synes mere designede til at forklare den særlige danske sikkerhedspolitiske situation.

Referencer

- Adler-Nissen, Rebecca (2014), *Opting out of the European Union: diplomacy, sovereignty and European integration*, Cambridge University Press.
- Bjøl, Erling (1966), »Foreign Policy-Making in Denmark«, *Cooperation and Conflict*, II: 1-17.
- Bjøl, Erling (1970), »P. Munch, sociologisk og historisk set«, *Historie/Jyske Samlinger*, Bind 9 (1970-1972): 123-41.
- Due-Nielsen, Carsten og Nikolaj Petersen (1995), »Denmark's Foreign Policy since 1967: An Introduction«, i Carsten Due-Nielsen og Nikolaj Petersen, red., *Adaptation and Activism*, København: DJØF Forlag, pp. 11-54.
- Hansen Peter (1974), »Adaptive Behavior of Small States: The Case of Denmark and the European Community«, *Sage International Yearbook of Foreign Policy Studies*, vol. 2, pp. 143-74.
- Holm Hans-Henrik (1997), »Denmark's Active Internationalism: Advocating International Norms with Domestic Constraints«, *Danish Foreign Policy Yearbook 1997*, København: DUPI, pp. 52-80.
- Holm Hans-Henrik (2002), »Danish Foreign Policy Activism: The Rise and Decline«, *Danish Foreign Policy Yearbook 2002*, København: DUPI, pp. 19-45.
- Jakobsen, Peter Viggo, Jens Ringsmose og Håkon Lunde Saxi (2016), »Bandwagoning for Prestige: Denmark, Norway and the War on Terror«, Paper præsenteret på CEEISA-ISA Joint International Conference, 22.-25. juni, Ljubljana, Slovenien.
- Jakobsen, Peter Viggo, Jens Ringsmose og Håkon Lunde Saxi (2018), »Prestige-Seeking Small States: Danish and Norwegian Military Contributions to U.S.-led Operations«, *European Journal of International Security*, 3(2): 1-22.
- Larsen, Henrik (2017), *Teorier om dansk udenrigspolitik efter den kolde krig*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Mouritzen, Hans (1988), *Finlandization: Towards a General Theory of Adaptive Politics*, Aldershot: Avebury.
- Mouritzen, Hans (2007), »Denmark's super Atlanticism«, *Journal of Transatlantic Studies*, 5(2): 155-69.

- Mouritzen, Hans (2015), »Vores udenrigspolitik skal drives af substans – ikke kun positionering«, *Politiken*, 15. oktober.
- Mouritzen, Hans og Mikkel Runge Olesen (2010), »The Interplay of Geopolitics and Historical Lessons in Foreign Policy Denmark facing German post-war rearmament«, *Cooperation and Conflict*, 45(4): 406-27.
- Pedersen, Ole Karup (1970), *Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik*, København: Københavns Universitet.
- Pedersen, Rasmus B og Karen Gram-Skjoldager (2015), »International aktivisme i dansk udenrigspolitik 2001-2009 En tværfaglig forskningsstatus«, *Historisk tidsskrift, Bind 115*, 20(1): 163-88.
- Pedersen, Rasmus B. og Jens Ringsmose (2017), »Aktivisme i dansk udenrigspolitik: Norden, FN, NATO og EU«, *Politica*, 49(4): 339-57.
- Pedersen, Rasmus B. og Yf Reykers (2017), »Bandwagon for status: Danish and Belgium participation in the coalition against ISIS«, Paper præsenteret på Dansk Selskab for Statskundskabs årlige møde, 26. oktober, Vejle.
- Petersen, Nikolaj (1977), »Adaptation as a Framework for Foreign Policy Behavior«, *Cooperation and Conflict*, 12(4): 221-50.
- Petersen, Nikolaj (2000), »National Strategies in the Integration Dilemma: The Promises of Adaptation Theory«, i H. Branner og M. Kelstrup, red., *Denmark's Policy towards Europe after 1945: History, Theory and Options*. Odense: Odense Universitetsforlag, pp. 72-99.
- Rosenau James N. (1970), *The Adaptation of National Societies: A theory of Political Systems Behavior and Transformation*, New York: McCalebSeiler.
- Wivel, Anders (2010), »From Small State to Smart: Devising a Strategy for Influence«, i Anders Wivel og Robert Steinmetz red., *Small States in Europe: Challenges and Opportunities*, Aldershot: Ashgate Publishing.
- Wivel, Anders (2013), »From Peacemaker to Warmonger? Explaining Denmark's Great Power Politics, *Swiss Political Science Review*, 19(3): 298-321.
- Wivel, Anders (2017), »Aktivistisk med forbehold? Danmark, EU og den amerikanske verdensorden«, *Politica*, 49(4): 426-50.
- Wivel, Anders og Matthew Crandall (2017), »Punching above their weight, but why? Explaining Denmark and Estonia in the transatlantic relationship«, Paper præsenteret på Dansk Selskab for Statskundskabs årlige møde, 26. oktober, Vejle.

Review artikel: Boligbeskatningsaftalen af 2. maj 2017

Christen Sørensen, fhv. overvismand,
cs020345@gmail.com

Subsidiering af boligforbrug samt fordelings- og stabiliseringsmæssige effekter af boligpolitikken har været de tre centrale emner, når boligpolitikken gennem årene er blevet analyseret, bl.a. af Det økonomiske Råd, først med bolig- og byggerapporten fra 1970. Dette er også udgangspunktet for den efterfølgende analyse af boligbeskatningsaftalen af 2. maj 2017.

Aftalen betyder, at den stabiliseringsmæssige effekt styrkes i forhold til perioden med det nominelle skatkestop for ejendomsværdiskat, der begyndte i 2002. Men det er endnu uklart, hvordan effekten bliver i forhold til perioden før 2002. Det afhænger primært af den forbedring af ejendomsvurderingerne, der opnås via det nye ejendomsvurderingssystem.

Boligbeskatningsaftalen rejser en række fordelingsmæssige problemstillinger især mellem boligejere og lejere, men også mellem boligejere efter boligværdi samt mellem generationer. Det er primært den forskelligartede udfasning af boligskatterabatter for boligejere og lejere, der er problematisk, også fordi det havde været meget ligetil at undgå en forskelligartet udfasningsmodel.

Boligbeskatningsaftalen betyder endvidere, at subsidieringen af boligforbruget fortsætter, hvad der evt. kan begrundes med meritbetragtninger.

Boligpolitikken centrale betydning

Boligpolitik er et centralt element i den økonomiske politik. Udviklingen på bolig- og byggemarkedet er ofte afgørende for den makroøkonomiske udvikling grundet boligværdiernes betydning for formueudviklingen og boligbyggeriets store konjunkturfølsomhed.

De lande i Europa, der blev hårdest ramt af finanskrisen, var især de lande, hvor boligbyggeriet forinden både var steget meget og samtidig udgjorde en betydelig andel af beskæftigelse og produktion. Irland, Spanien og Danmark var de tre OECD-lande, hvor boliginvesteringerne udgjorde den største andel af BNP op til finanskrisens udbrud. Og selve finanskrisen var i vidt omfang en konsekvens af de finansieringsmetoder, der blev anvendt til at stimulere og finansiere boligefterspørgselen i USA. Warren Buffett betegnede disse instrumenter, bl.a. CDO og CDO², som finansielle masseødelæggelsesvåben.

Boligpolitikken centrale betydning i fordelingspolitikken afspejles i boligforbrugets store andel af det private forbrug. Næsten $\frac{1}{3}$ af husstandenes private forbrug i 2016 i Danmark var således knyttet til boligbenyttelsen. Heraf var næsten 65 pct. enten husleje eller beregnet lejeværdi for husejere svarende til godt 20 pct. af husstandenes private forbrug. Med en indkomstelasticitet med hensyn til livsindkomst på over 1, hvilket gør boligforbruget til et såkaldt luksusgode, forstærkes boligpolitikken fordelingsmæssige betydning.

Det er på ovenstående baggrund, at boligaf-talen – efter en nærmere redegørelse herfor – analyseres i det følgende.

Boligbeskatningsaftalen af 2. maj 2017

Boligbeskatningsaftalen af 2. maj 2017 er baseret på tre afgørende hovedpræmisser: 1) at grundlaget for boligbeskatningen – for såvel ejendomsværdiskat, grundskyld og dækningsafgift – fremover skal baseres på de løbende værdisætninger efter de vurderingsprincipper, der i 2018 indføres for ejerboliger og i 2019 for øvrige ejendomme, 2) at provenuet fra hhv. ejendomsværdiskat og den kommunale grundskyld efter de nye vurderinger med forsigtighedsprincip (der udskrives kun på 80 pct. af vurderingsværdierne) og de nye sats, men før skatterabat, skal indbringe samme provenu i 2021, som ville følge af en videreførelse af de hidtil gældende regler til 2021, herunder skattestoppet for ejendomsværdiskat og stigningsbegrænsningsreglen for grundskyld og 3) en i 2020 fastsat profil for det forventede langsigtede provenu fra boligskatterne.

Øvrige ejendomme, dvs. alle ejendomme ekskl. ejerboliger, benævnes erhvervsejendomme i aftalen af 2. maj. Det følgende er imidlertid for så vidt angår erhvervsejendomme begrænset til boligudlejningsejendomme, der her er opdelt efter almennyttige boligsekskaber, andelssekskaber og øvrige udlejningsejendomme. Boligbeskatningsaftalens betydning for rene erhvervsejendomme og for grundskyld af produktionsjord inddrages derfor ikke i det følgende bortset fra i afsnittet om kommunale provenukonsekvenser.

Boligbeskatningsaftalen fjerner det meste af usikkerheden om de fremtidige vilkår på boligmarkedet, der fulgte af, at det var ret åbenbart, at skattestoppet for ejendomsværdiskat ikke kunne opretholdes.

For lejere i det almene boligbyggeri fjernes den usikkerhed, der følger af de nye vurderingsregler dog først i 2020, hvor de nye vurderingsresultater kendes. Og for andelsboliger er det endnu uafklaret, om det er regler

for ejerboliger eller private udlejningsboliger, der skal anvendes i relation til grundskyld.

Ejendomsværdiskat

For ejerboliger beregnes ejendomsværdiskatten for 2021 med udgangspunkt i en prognose for 2020-ejendomsvurderingen for ejerboliger. Beregningsgrundlaget fastsættes ud fra en såkaldt forsigtighedsregel til 80 pct. af vurderingen.

Beregningsgrundlag under ca. 6 mio. kr., svarende til et vurderingsbeløb på ca. 7½ mio. kr. (6 mio. kr. = 80 pct. af 7½ mio. kr.), pålægges en ejendomsværdiskat på ca. 0,55 pct. Når progressionsgrænsen og satsen ikke er endeligt fastsat endnu, skyldes det, at progressionsgrænsen og satsen herunder først endeligt kan fastsættes i foråret 2020, når de nye vurderinger kendes, så aftalen om uændret provenu før skatterabat opfyldes. Derimod er satsen over progressionsgrænsen på 1,4 pct. endeligt fastsat med aftalen af 2. maj 2017.

Progressionsgrænsen skal i øvrigt fastlægges således, at samme relative antal boliger skal overstige denne grænse i 2021, som det vil blive tilfældet i 2020 efter gældende regler. Efter de hidtil gældende regler er progressionsgrænsen for 2017 3.040.000 kr. Satsen under og over denne grænse er hhv. 1 pct. og 3 pct.

Prisudviklingen på ejendomsmarkedet, herunder også på ejerboligmarkedet, har været meget forskellig. Derfor vil en række ejere til ejerboliger få pålignet en højere ejendomsværdiskat, ligesom der er ejere til ejerboliger, der vil få pålignet en lavere ejendomsværdiskat.

Personer, der ejer en boligendom købt før 2021, som pålignes en højere ejendomsværdiskat i 2021, end de ellers ville have fået pålignet ved en videreførelse af hidtil gældende regler, får en skatterabat svarende til forskel-

len. Beløbet i skatterabat ydes ikke blot i 2021 men også i de efterfølgende år, såfremt boligen ikke sælges. Hel eller delvis overdragelse til ægtefælle ved ejerens død eller i levende live betyder dog som en undtagelse ikke, at skatterabatten ophører.

Dette betyder, at den ejendomsværdiskat, som ejere med boliger købt før 2021 skal betale i 2021 efter skatterabat, ikke kan overstige den ejendomsværdiskat, som ville være blevet resultatet, såfremt de indtil 2020 gældende skatteregler var blevet videreført. Og ejere med boliger købt før 2021, som ikke får skatterabat, fordi den ejendomsværdiskat, som de pålignes i 2021 efter de nye regler, er lavere eller lig den, der ville være blevet resultatet, såfremt de indtil 2020 gældende skatteregler var blevet videreført, skal kun betale dette beløb.

Det følger heraf, at ingen personer med ejerboliger erhvervet før 2021 kommer til at betale en højere ejendomsværdiskat i 2021, mens andre – forventet omkring 60 pct. – kommer til at betale en lavere ejendomsværdiskat.

Det provenu, som det offentlige de facto kan oppebære i 2021, vil derfor grundet skatterabatten være mindre end det provenu, der ville komme for 2021, såfremt de hidtil gældende regler var blevet videreført for 2021. Hertil kommer et ekstra provenutab på ½ mia. kr., som følger af, at satsen under progressionsgrænsen efter boligbeskatningsaftalen yderligere sænkes med ca. 0,02 procentpoint. Det manglende beløb (den ½ mia. kr., der svarer til den ekstra satssækning, og skatterabatten i 2021) kan anslås til omkring 3½ mia. kr. i 2021.

Ved efterfølgende opvurderinger, som får virkning efter 2021 – enten ved kommende vurderinger eller tilbygninger m.v. – vil ejendomsværdiskatten umiddelbart kunne stige. Såfremt denne stigning (inkl. en evt. stigning fra grundskylden) overstiger 500 kr. for ejer-

boliger, vil stigningen kunne indefrysnes i en statslig indefrysningsordning til en rente, der svarer til renten i den eksisterende indefrysningsordning for pensionister. I 2017 er denne rente 1,24 pct. p.a. Boligejere kan fravælge at lade stigninger over 500 kr. indefrysne. Indefrosne beløb inkl. rentetilskrivning forfalder ved ejerskifte. Indefrysningssadgangen for stigende ejerboligskatter efter 2021 omfatter også de, der først køber en ejerbolig efter 2020. Dette betyder, at indefrysningsprincippet i relation til ejerboliger ikke udløber.

Grundskyld

Boligbeskatningsaftalen opererer for grundskyld med en todelt ordning: dels for 2018-2020 og dels som for ejendomsværdiskatten for årene herefter. Grundskyld er en kommunal skat, hvorfor grundskyldspromille og provenuet fra grundskat varierer fra kommune til kommune. Udskrivningsgrundlaget for grundskyld vil som for ejendomsværdiskatten tilsvarende blive fastsat til 80 pct. af vurderingen af grundværdien.

Grundskyld betales ikke blot af ejerboliger, men også af erhvervsejendomme, og dermed også af boligudlejningsejendomme.

Grundskyld 2018-2020

Evt. stigninger i grundskylden for ejerboliger i perioden 2018-2020 over 2017-niveaet vil – såfremt stigningen overstiger 200 kr. – automatisk blive indefrosset i en midlertidig kommunal indefrysningsordning uden rentetilskrivning frem til 2021. Herefter overføres indefrosne beløb til den statslige indefrysningsordning, hvor der er rentetilskrivning, jf. ovenfor. Boligejere kan dog i stedet vælge at indløse dette beløb. Indefrosne beløb – også i relation til grundskyld – forfalder ved ejerskifte, dog ikke til ægtefælle.

Det er kun for ejerboliger, at stigende grundskyld i perioden 2018-20 automatisk lånes af det offentlige og uden rentetilskrivning.

Grundskyld 2021 og herefter

Kommunerne kan fra 2021 kun fastsætte en grundskyldspromille på maksimalt 30 promille. Hidtil har den maksimale grundskyldspromille været 34 promille. Den nuværende undergrænse på 16 promille ophæves, hvorfor en kommune kan afskaffe grundskylden. Det anslås i aftalen, at den forventede gennemsnitlige grundskyldspromille i kommunerne i 2021 vil blive på knap 16 promille. I 2017 er den gennemsnitlige grundskyldspromille i kommunerne 26 promille.

Grundskyldspromillerne for grundskyld ekskl. produktionsjord i kommunerne fastsættes ved lov for 2021 i foråret 2020. De ved lov fastsatte grundskyldspromiller for kommunerne skal med udgangspunkt i de nye vurderinger give samme pålignede provenu, men dog før skatterabat, som ville være blevet følgen, hvis hidtil gældende regler med stigningsbegrænsningsregler og med 2020-grundskyldspromiller var blevet lagt til grund i 2021.

Den for 2021 fastsatte grundskyldspromille udgør et loft for den kommunale grundskyldspromille i årene frem til og med 2025.

Skatterabat for grundskyld af ejerboliger

Personer med ejerboliger erhvervet før 2021 får i 2021 skatterabat svarende til forskellen, hvis grundskylden efter de nye regler overstiger grundskylden efter gældende regler videreført til 2021. Skatterabatten på grundskylden videreføres på samme måde som skatterabatten for ejendomsværdiskatten på ejerboliger.

Skatterabatten til indehavere af ejerboliger beregnes under et for såvel ejendomsværdiskat og grundskyld som forskellen mellem på den ene side ejendomsværdiskat og grundskyld efter de nye regler for 2021 og på den anden side ejendomsværdiskat og grundskyld efter de hidtil gældende regler, hvis de var videreført til 2021.

På tilsvarende måde som skatterabatten beregnes under et, må det forventes, at evt. stigninger i ejendomsværdiskat og grundskyld beregnes under et, når det mulige beløb til indefrysning af stigninger i disse skatter efter 2021 beregnes.

Skatterabat for grundskyld af private udlejningsboliger

Private udlejningsboliger omfatter her alle lejerboliger, der ikke hører under almennyttige boligselskaber og andelsboligselskaber.

Boligbeskatningsaftalen indfører også mulighed for skatterabat på grundskylden på private udlejningsboliger, som det er tilfældet for ejerboliger. Skatterabatten for private udlejningsboliger udfases dog gradvist allerede fra 2022. Udfasningen sker altså efter en anden metode end for personligt ejede ejerboliger, hvor udfasningen først sker ved salg og så på en gang. Også på anden måde er der forskel til ejerboliger.

Mens det er grundskylden efter skatterabat, der efter 2021 beregnes residualt for ejerboliger, som forskellen mellem den fuldt indfasede grundskyld (altså grundskylden uden skatterabatten) minus den nominelt fastholdte skatterabat for 2021, er det efter 2021 skatterabatten der beregnes residualt for private udlejningsboliger som forskellen mellem den fuldt indfasede grundskyld og den betalte grundskyld. Brugen af termen skatterabat i relation til grundskyld af private udlejningsboliger er derfor i realiteten uden betydning, idet den betalte grundskyld i alle årene kan beregnes uden kendskab hertil. Anvendelsen af begrebet kan måske forklares ved, at det gør det lettere at nedtone forskellen til ejerboliger. I relation til private udlejningsboliger bruges termen skatterabat derfor ikke i resten af dette afsnit.

Den betalte grundskyld for private udlejningsboliger efter 2021 – med udgangspunkt i den for 2021 betalte grundskyld – må maksimalt

år til år stige med 5 pct. af den fuldt indfasede grundskyld for det aktuelle år.

Denne beregningsmetode for reduceret grundskyld, som i boligbeskatningsaftalen betegnes den moderniserede stigningsbegrænsningsregel, betyder, at udfasningsperioden for reduceret grundskyld dels vil variere efter det hop i grundskylden for 2021, der ville ske efter de nye regler uden fastlåsning til de hidtil gældende regler, og dels vil variere efter stigningen i den aktuelle grundskyld fra år til år.

Tabel 1 viser, hvordan udfasningsperioden afhænger af den årlige stigningsprocent i grundskylden for en privat udlejningsejendom og det hop i grundskylden, der ville indtræde i 2021 uden fastlåsning til de hidtil gældende regler. Der er i tabel 1 anvendt stigningsprocenter for den fuldt indfasede grundskyld på hhv. 1, 2, 3, 4, 5 og 6 pct., hvor det yderligere er antaget, at denne stigning fastholdes fra år til år. Og der er anvendt hop i grundskylden –

før reduktion – på hhv. 50, 100, 200, 300 og 400 pct. sammenhængende med, at det især er for udlejningsejendomme, at der forventes store stigninger i vurderingen af grundværdierne efter de nye vurderingsregler.

Som det fremgår af tabel 1, kan antallet af udfasningsår blive meget forskellig fra udlejningsejendom til udlejningsejendom. Og skulle grundskylden stige med over 5¼ pct. om året – se noten til tabel 1 – vil reduktionen af grundskylden aldrig blive udfaset. Men så store årlige stigninger – og slet ikke i gennemsnit – vil dog næppe blive en realitet.

Variabiliteten i antallet af udfasningsår er måske baggrunden for, at der i boligbeskatningsaftalen i relation til grundskyld for private udlejningsboliger er anført: »I 2020 gøres status for lejernes forhold ved omlægning til det nye boligbeskatningssystem.«

Hvad, denne statusopgørelse kan indebære, er ikke specificeret i aftalen.

Tabel 1: Antal udfasningsår for reduceret grundskyld for private udlejningsejendomme efter hop i grundskylden i 2021 og efter en fastholdt relativ stigning i grundskylden fra år til år efter 2021

Hop i 2021-grundskyld, pct.	Årlig stigning i fuldt indfaset grundskyld fra år til år efter 2021 i pct.					
	1	2	3	4	5	6 ^a
50	8	10	13	21	42	∞
100	12	15	18	26	50	∞
200	16	19	23	31	55	∞
300	18	20	25	32	57	∞
400	19	22	26	34	59	∞

^a Stigningsprocenten, hvor udfasningsperioden bliver uendelig er 5 pct./0,95, dvs. 5,26 pct. Dette følger af, at stigningen i den fuldt indfasede grundskyld fra år til år er: $\dot{e} \cdot fg_{-1}$, hvor \dot{e} er den årlige stigningstakt i den fuldt indfasede grundskyld og fg_{-1} er den fuldt indfasede grundskyld fra forrige år. Stigningen i den betalte grundskyld fra år til år er: $0,05 \cdot (1 + \dot{e}) \cdot fg_{-1}$. Når disse to udtryk giver samme resultat, er $\dot{e} = 0,05/0,95$, dvs. 5,26 pct. Heraf følger også, at reduktionsbeløbet vil stige i år, hvor den fuldt indfasede grundskyld stiger med mere end 5,26 pct., hvad enten det skyldes stigende grundværdier eller stigende grundskyldspromiller.

Anm.: I boligbeskatningsaftalen er det anført: »Satsen på 5 pct. indebærer, at skatterabatten for erhvervsjendomme typisk er afviklet efter 20 år.« Heraf følger, at der må være regnet med, at den fuldt indfasede grundskyld stiger med mindre end 4 pct. pr. år, ligesom der må være regnet med et hop i grundskylden – før reduktion – i 2021 på mindst 100 pct.

Almene udlejningsboliger

For almene udlejningsboliger er der ikke i boligbeskatningsaftalen konkret aftalt, hvordan en evt. skatterabat skal udfases. Aftalen indeholder følgende retningslinjer herfor, som skal ses i sammenhæng med, at resultaterne af de nye vurderinger først kendes i foråret 2020:

»Der er en vis usikkerhed om, hvor store konsekvenserne af de nye ejendomsvurderinger bliver for de almene boliger. Forligspartierne er enige om at drøfte dette spørgsmål primo 2020, når konsekvenserne kan fastlægges med større sikkerhed med det formål at sikre én rimelig huslejudvikling i den almene boligsektor, herunder med særlig fokus på almene boligafdelinger med store stigninger i beskattningen. Som følge heraf er der ikke fastlagt en stigningsbegrænsningsregel for de almene boliger.

Der er i de foreløbige vurderinger antaget, at grundskyldsprovenuet fra almene boliger udgør ca. 2,5 mia. kr. i 2021 (2017-niveau), og at opkrævningen af grundskyld inklusiv en forventet skatterabat på 600 mio. kr. udgør 1,9 mia. kr. (2017-niveau). Grundskylden for de almene boligselskaber, der har fået skatterabat, må i forlængelse heraf maksimalt stige med 600 mio. kr. (2017-niveau) frem til 2040 som direkte konsekvens af de nye ejendomsvurderinger. Der forventes en gennemsnitlig stigning i grundskylden for alle almene boliger, der svarer til ca. 55 kr. (2017-niveau) pr. måned frem mod 2040 i forhold til gældende regler.«

Det afgørende punkt i formuleringen om »en rimelig huslejudvikling« vil blive testet, hvis det viser sig, at grundskyldsprovenuet fra de almennyttige boligselskaber uden fradrag for skatterabat overstiger 2,5 mia. kr. med et ikke ubetydeligt og måske med et meget betydeligt beløb. For selv om kommunerne ikke kan påligne et større beløb i grundskyld i 2021, end hvis de gældende regler blev videreført, betyder det jo ikke, at der ikke kan indtræde en betydelig stigning i grundskylden for almennyttige selskaber, der opvejes af tilsvarende fald for andre ejendomme, hvis disse ikke får nær så store stigninger i grundværdierne.

Andelsboliger

Det er endnu uafklaret, om det er regler for ejerboliger eller private udlejningsboliger, der fremover skal anvendes i relation til grundskyld på andelsboliger. Dette er formuleret således i aftalen:

»Andelsboliger minder på visse stræk om ejerboliger, og på andre områder ikke. For andelsboliger betales kun grundskyld. Det undersøges, hvorvidt der kan indføres en indefrysningsordning for andelsboliger, så der vil gælde samme regler for indefrysning for boligejere og andelsboliger fra 2021. Hvis det ikke kan lade sig gøre at omfatte andelsboliger af en indefrysningsordning, vil den moderniserede stigningsbegrænsningsregel (reglen for private udlejningsboliger, tilføjelse) ligeledes gælde for andelsboliger.«

Stabiliseringsmæssige konsekvenser af boligbeskatningsaftalen af 2. maj 2017

Det nominelle skattestop for ejendomsværdiskat og stigningsbegrænsningsreglen for grundskyld bidrog til ejendomsprisernes stigning på ejerboligmarkedet op til finanskrisen med den ledsagende overophedning af boligmarkedet, boligbyggeriet og dansk økonomi. Mens det nye vurderingssystem med de tilhørende forventede skattesatser for ejendomsværdiskat og grundskyld vil øge den stabiliserende effekt i forhold til perioden med skattestop for ejendomsværdiskat, der begyndte i 2002, er det endnu uklart, om den stabiliserende effekt bliver større i forhold til perioden før skattestopets indførelse.

Den stabiliserende effekt på ejerboligmarkedet reduceres nemlig på den ene side af, at satsen for ejendomsværdiskatten i forhold til ejendomsvurderingerne under progressionsgrænsen forventes reduceret fra 1 til 0,44 pct., mens ejendomsværdiskattesatsen over progressionsgrænsen reduceres fra 3 til 1,12 pct. Det er det såkaldte forsigtighedsprincip, der gør, at de formelle skattesatser skal reduceres til henholdsvis 0,44 pct. og 1,12 pct. ($0,8 \cdot 0,55 = 0,44$ og $0,8 \cdot 1,4 = 1,12$), når der skal sammenlignes. På den anden side vil den nye metode til ejendomsvurdering henføre en

betydelig større andel af ejendomsværdistigninger (og evt. også ejendomsværdifald) til udviklingen i grundværdien. Hermed skulle der blive rettet op på en åbenlys fejlkilde i det hidtidige vurderingssystem.

Denne problemstilling kan klargøres med en simpel modelopstilling, hvor den stabiliserende effekt for 2001 og 2021 sammenlignes. I modellen sammenholdes den stigning i summen af ejendomsværdiskat og grundskyld, som udløses af en given stigning i ejendomsværdien på €.

Det antages, at vurderingsreglerne i 2001 henfører andelen an_{01} af denne stigning til grundværdien, mens de nye regler henfører andelen an_{21} til grundværdien. Den gennemsnitlige grundskyldspromille for 2001 og 2021 betegnes hhv. gr_{01} og gr_{21} . Anvendes satsen for ejendomsværdiskat under progressionsgrænsen vil en ejendomsværdistigning på € give flg. stigning i ejendomsværdiskat og grundskyld i hhv. 2001 og 2021:

$$2001: 0,01 * € + gr_{01} * an_{01} * €$$

$$2021: 0,044 * € + gr_{21} * an_{21} * €$$

Den samlede skattestigning ved samme stigning i ejendomsværdien, og dermed den stabiliserende effekt, er lige stor, når:

$$an_{21} = 0,0056/gr_{21} + gr_{01}/gr_{21} * an_{01}$$

Indsættes den forventede grundskyldspromille på grundværdierne på 12,8 promille ($=0,8*16$) i 2021 og den gennemsnitlige grundskyldspromille for 2001 fra både kommuner og amter på skønnet 24 promille heri, fås:

$$an_{21} = 0,4375 + 1,875 * an_{01}$$

Tabel 2 viser sammenhørende værdier af an_{01} og an_{21} .

Tabel 2: Sammenhørende værdier af an_{01} og an_{21}

an_{01}	an_{21}
0,1	0,6250
0,2	0,8125
0,3	1

Af tabel 2 fremgår, hvor meget andelen af ejendomsværdistigninger, der overføres til grundværdistigninger, skal øges af det nye vurderingssystem, såfremt den stabiliserende effekt ikke skal reduceres i forhold til 2001, når andelen, der blev overført i 2001, var hhv. 10, 20 og 30 pct.

Tallene i tabel 2 angiver givetvist et overkantskøn, idet der også før 2001 var en stigningsbegrænsningsregel for grundskat, ligesom det nye vurderingssystem måske også sikrer en bedre sammenhæng mellem vurderingen af ejendomsværdier og de faktiske værdier. I modsat retning trækker dog, at størrelsen af den nødvendige overførsel til ejendomsværdistigninger samlet set bør vurderes ud fra en sammenvejet ejendomsværdiskattesats, hvor satsen over progressionsgrænsen også indgår, hvilket vil øge forskellen mellem an_{01} og an_{21} . Denne forskel skal yderligere øges, hvis den forventede effektive sats på 0,44 pct. til beregning af ejendomsværdiskat under progressionsgrænsen i 2021 og den gennemsnitlige effektive grundskyldspromille i 2021 på 12,8 promille bliver lavere. Dette er næsten givet, idet udformningen af boligbeskatningsaftalen vil give et selvstændigt bidrag til at accelerere prisudviklingen på fast ejendom i perioder med prisstigninger. Dette er en konsekvens af, at satserne for ejendomsværdiskat og grundskyld til kommunerne fastsættes, så provenuet herfra (før skatterabat) fastholdes i 2021. Jo mere ejendomsværdierne og grundværdierne stiger frem til foråret 2020, hvor disse satser skal fastsættes, jo lavere bliver disse satser og omvendt. Og det vil yderligere øge stigningen i ejendoms- og grundvær-

dier og derved især i denne overgangsperiode modvirke den stabiliserende effekt.

Dette er eksplicit anført i boligbeskatningsaftalen med følgende formulering: »Satserne for ejendomsværdiskatten og grundskylden fastsættes endeligt i 2020, når de ejendomsvurderinger, der danner grundlag for beskattningen i 2021, er kendte. Jo mere ejendoms- og grundværdierne stiger frem mod 2020, desto lavere satser og omvendt.«

I Skatteministeriet (2017) er det eksempelvis beregnet – det er et ydertilfælde – at grundskyldspromillen i Frederiksberg kommune kan blive reduceret fra 24,8 promille i 2017 til 6,9 promille i 2021. Det vil selvsagt yderligere skubbe til prisudviklingen på ejendomme i kommunen.

Mobilitet

Den valgte udfasningsmodel for skatterabatten for ejerboliger vil efter 2021 give såkaldte indlåsnings effekter, der vil begrænse mobiliteten på arbejdsmarkedet. Efter 2021 vil personer, der har ejet deres bolig før 2021, f.eks. ikke kunne flytte til en tilsvarende bolig uden et formuetab. Dette fremgår tydeligst, hvis det antages, at der flyttes til en helt tilsvarende bolig på samme vej, hvor salgsprisen er ens. Ved salg forfalder skatterabatten, hvorfor sælgeren vil mangle et tilsvarende beløb til finansiering af det nye hus. Og ikke nok hermed, der må også vinkes farvel til skatterabatten over de efterfølgende år.

Hvis indlåsnings effekter af skatterabat for boligskatter på ejerboliger skulle undgås, havde det været nødvendigt, at skatterabatten fulgte personen og ikke boligen. Dette ville have øget skattetabet, hvis skatterabatter henført til personer ikke blev nedtrappet.

Også her er der forskel til lejerne – i hvert fald til lejerne i det private udlejningsbyggeri – idet skatterabatten jo gradvist udfases for denne gruppe allerede begyndende i 2022.

En tilsvarende model kunne være anvendt for boligejere, hvorved indlåsnings effekter også ville være reduceret for denne gruppe.

Fordelingmæssige konsekvenser af boligbeskatningsaftalen af 2. maj 2017

Mellem ejere og lejere som følge af den forskellige udfasningsmodel for skatterabat

Som anført indebærer boligbeskatningsaftalen en forskellig udfasningsmodel for skatterabat til boligskatter for hhv. ejere og lejere, dog måske med undtagelse af lejere i andelsboliger. Det vil helt givetvis føre til problemer, når balancen mellem boligformerne skal vurderes, og især når de årlige grundskyldspromiller skal fastsættes.

Baggrunden for, at der er valgt forskellige modeller, er tilsyneladende, at der er taget udgangspunkt i det personlige ejerboligsegment, hvor ejerperioden er opad begrænset af ejerpersonernes levetid, og hvor det kan være naturligt, at skatterabatten ophører ved ejerskifte. Lejeboliger har derimod ikke en opad begrænset ejerperiode, idet lejeboliger fortrinsvist ejes af aktieselskaber, anpartsselskaber, andelsboligselskaber, almennyttige boligselskaber m.v. med en ikke på forhånd opad begrænset ejerperiode. Det udtrykkes lidt kryptisk således i boligbeskatningsaftalen:

»Skatterabatten udfases over tid, da erhvervsejendomme meget sjældent handles uden for portefølje. Derfor bortfalder skatterabatten for erhvervsejendomme ikke ved evt. salg.«

Dette, at der ikke er en opad begrænset ejertid for erhvervsejendomme, har således tilsyneladende været årsagen til, at der er valgt forskellige udfasningsmodeller for ejerboliger og lejeboliger, hvor fraflytningstidspunktet er uden betydning i relation til lejeboliger, dog måske ikke for andelsboliger, mens den som hovedregel vil være helt afgørende i relation til ejerboliger.

I tabel 1 blev det vist, hvordan udfasningsperioden for reduceret grundskyld vil variere for lejere i private udlejningsejendomme efter hop i grundskylden i 2021 og efter den herefter følgende stigning.

I tabel 3 er det i tilknytning hertil vist, hvor meget grundskylden stiger for private udlejningsboliger fra 2021 til 2022 i private udlejningsejendomme under de samme forudsætninger som i tabel 1. Den afgørende forskel, når der kun ses på stigningen i grundskylden fra 2021 til 2022, er naturligvis knyttet til hoppet, idet de begrænsede forskelle i stigningsprocenterne kun har meget beskednen effekt i et forløb på kun 1 år.

I tabel 4 er det derfor også angivet, hvor meget den betalte grundskyld gennemsnitligt stiger pr. år i den periode, hvor den reducerede grundskyld udfases, jf. tabel 1. Hvis

udfasningsperioden er mere end 20 år, er det dog den gennemsnitlige stigning over 20 år, der er anført i tabel 4 – forsynet med et efterfølgende *. Og over en længere periode, kommer der også et væsentligt gennemslag af forskellene mellem de årlige stigningsprocenter.

Når disse stigningsprocenter – i tabel 3 og tabel 4 – skal vurderes, skal der naturligvis tages hensyn til, at grundskyld som oftest kun udgør en mindre andel af boligudgiften i udlejningsejendomme, og at denne andel typisk er en hel del lavere end især for de ejerboliger, der er enfamiliehuse.

Selv med dette forbehold er det næsten uundgåeligt, at de afledede konsekvenser for udviklingen i boligudgifterne, som følge af den forskellige udfasningsmodel for reduceret grundskyld for ejerboliger og private udlej-

Tabel 3: Stigning i betalt grundskyld fra 2021 til 2022 som følge af udfasningen af reduceret grundskyld for private udlejningsejendomme efter hop i grundskylden i 2021 og efter en stigning i grundskylden fra 2021 til 2022

Hop i 2021-grundskyld, pct.	Stigning i fuldt indfaset grundskyld fra 2021 til 2022 i pct.					
	1	2	3	4	5	6
50	7,6	7,7	7,7	7,8	7,9	8,0
100	10,1	10,2	10,3	10,4	10,5	10,6
200	15,2	15,3	15,5	15,6	15,8	15,9
300	20,2	20,4	20,6	20,8	21,0	21,2
400	25,3	25,5	25,8	26,0	26,3	26,5

Tabel 4: Gennemsnitlig stigning i betalt grundskyld i den periode, hvor den reducerede grundskyld udfases for private udlejningsejendomme efter hop i grundskylden i 2021 og efter en stigning i grundskylden fra år til år efter 2021. Pct. p.a.

Hop i 2021-grundskyld, pct.	Stigning i fuldt indfaset grundskyld fra 2021 til 2022 i pct.					
	1	2	3	4	5	6
50	6,3	6,2	6,3	6,1*	6,6*	7,1*
100	7,0	6,8	7,0	7,3*	7,8*	8,3*
200	8,2	8,1	8,5*	9,0*	9,6*	10,1*
300	9,1	9,3	9,8*	10,4*	10,9*	11,5*
400	9,9	10,4*	10,9*	11,5*	12,0*	12,6*

ningsboliger, vil sætte boligbeskatningsaftalen ud for et berettiget pres. Det kan næsten ikke undgå at udløse et pres for lavere grundskyldspromiller i kommunerne, idet lejere umiddelbart skal betale højere grundskatter, hvad enten de hidrører fra udfasningen af reduceret grundskyld eller fra stigende grundværdier. Derimod kan ejerboligindehavere få indefrosset disse beløb, dvs. låne disse beløb fra det offentlige – og i øvrigt til en meget fordelagtig rente – indtil boligen afhændes.

Erhvervsejendomme omfatter i boligbeskatningsaftalen såvel ejendomme uden boliger samt ejendomme med boliger. Men for boligdelen af erhvervsejendomme havde det hverken været en nødvendig eller hensigtsmæssig følgeslutning, at udfasningsmodellen skulle afvige fra udfasningsmodellen for ejerboliger. Udfasningen af skatterabatten kunne følge helt samme retningslinjer for personlige lejere som for personer med ejerboliger ved at mindske reduktionen i grundskylden på erhvervsejendomme svarende til skatterabatten for de boliglejemål, som der fra og med 2021 fraflyttes fra. Lejere skifter bolig, når de flytter. Det gør ejere også, samtidig med at den hidtidige boligendom typisk sælges.

Skatterabat til ejendomsværdiskat ydes kun til personligt ejede ejerboliger og ikke til ejerboliger, der ejes af andre juridiske enheder. Der er således på ejerboligområdet accepteret en opdeling. Det er i realiteten en sådan opdeling, der ikke er gennemført for udlejnings-ejendomme, hvor der både er boliglejemål og erhvervslejemål. For boliglejemål er der en på forhånd opad begrænset brugstid (dog af ukendt varighed på tilsvarende måde som for personligt ejede ejerboliger), mens dette ofte ikke er tilfældet for erhvervslejemål. Den moderniserede stigningsbegrænsningsregel kunne som for rene erhvervsejendomme fastholdes for erhvervslejemål, mens der kunne anvendes samme model for såvel ejerboliger som for boliglejemål i udlejningsejendomme.

Det er som anført hverken nødvendigt eller hensigtsmæssigt, at der er valgt forskellige udfasningsmodeller for ejerboliger og for boliglejemål i udlejningsejendomme. Og det er heller ikke klogt. Det bliver derfor også interessant at følge, om denne sondring opretholdes i 2020, når der som anført i boligbeskatningsaftalen skal gøres status.

Indefrysningsmodellen: kun for boligejere

Personer, som ejer deres bolig, kan indefryse de stigninger i ejendomsværdiskatter og grundskyld, der måtte indtræde efter 2021. Indefrysningen ophører dog senest ved salg af boligen. Indefrysningen er udtryk for en smidig og gunstig statslig låneordning i sammenligning med, hvis indehavere af ejerboliger skulle finansiere stigninger i boligskatterne ved privat långivning. Disse lån, der i øvrigt vedvarende kan optages på ejerboligområdet, sikres ved en form for pant i ejerboligen, idet den nærmere udformning heraf dog endnu ikke er aftalt.

Indefrysningsadgangen i boligbeskatningsaftalen kan kritiseres på to måder. For det første medfører indefrysningsmodellen i sig selv en forskelsbehandling mellem personlige ejerboligindehavere og lejere, idet lejere jo ikke kan give sikkerhed i boliglejemålet. For det andet er disse lån forbundet med offentlig subsidiering i form af en lav rentetilskrivning. Herom anføres i Dansk Økonomi, forår 2017 (2017: 68-69):

»Med ordningen forrentes indefrosne ejendomsskatter med den gennemsnitlige realkreditrente, hvilket synes lavt, blandt andet set i lyset af, at finansieringsomkostningerne i realkreditinstitutter også omfatter bidrag. Den relativt lave forrentning øger den samlede begunstiggelse af bolig ejerne. Den ekstra begunstiggelse kunne reduceres ved at forrente de udskudte skatter med en lidt højere rente, eller ved at begrænse indefrysningsordningen til at vedrøre stigninger i de løbende boligskatter, der ligger udover f.eks. lønudviklingen.«

Fordeling mellem ejere efter boligværdi

Efter boligbeskatningsaftalen forventes skattesatsen under progressionsknækket nedsat fra 1 pct. til 0,55 pct., mens skattesatsen over progressionsknækket nedsættes fra 3 pct. til 1,4 pct. i sammenhæng med, at ejendomsværdiskatten fra 2021 skal beregnes af den aktuelle vurderingsværdi efter den nye ejendomsvurderingsmodel. I realiteten sænkes satsene endnu mere, idet boligbeskatningsaftalen som anført ovenfor opererer med et såkaldt forsigtighedsprincip, som indebærer, at ejendomsværdiskatten kun skal udskrives på 80 pct. af ejendomsværdien. Forsigtighedsreglen, der allerede blev præsenteret i den af V-regeringen i oktober 2016 fremlagte plan »Tryghed for boligejerne« med det formål at tage højde for usikkerheden i ejendomsvurderingerne, løser imidlertid overhovedet ikke dette problem, idet der naturligvis stadig vil være samme relative forskel i træfsikkerheden, når alle ejendomme – såvel overvurderede som undervurderede – får reduceret grundlaget med 20 pct. Det er at sætte blår i øjnene på befolkningen at præsentere forsigtighedsreglen på denne måde i boligbeskatningsaftalen.

Realiteten er, at den sammenlignelige skattesats under progressionsknækket fremover bliver 80 pct. af 0,55 pct., dvs. 0,44 pct., mens den sammenlignelige skattesats over progressionsknækket fremover bliver 80 pct. af 1,4 pct., dvs. 1,12 pct. Så mens satsen under progressionsknækket reduceres med 56 pct. (fra 1 pct. til 0,44 pct.), reduceres satsen over progressionsgrænsen med 63 pct. (fra 3 pct. til 1,12 pct.).

Boligbeskatningsaftalen betyder således også, at progressiviteten i ejendomsværdibeskatningen – skønt opretholdt – reduceres fra 2021.

Fordeling mellem generationer

De, der ved indgåelsen af boligbeskatningsaftalen, ejer deres egen bolig, bliver begunsti-

get i forhold til de, der først fra 2021 får mulighed for at erhverve en ejerbolig, idet der ikke ydes skatterabat til boliger, der erhverves i 2021 og fremover. Der opstår herigenom en generationsforskel, der vil afhænge af, hvordan skatterabatten fordeles mellem køber og sælger før og efter skæringsdatoen 1. jan. 2021.

Boligskatternes fremtidige vægt i finansieringen af offentlige udgifter

Boligbeskatningsaftalen betyder, at der ikke rettes op på, at boligbeskatningen siden indførelsen af stoppet for ejendomsværdiskat i 2002 har fået en mindre vægt i finansieringen af de offentlige udgifter. Skatterabatten betyder for det første, at provenuet af ejendomsværdiskatten og grundskylden i en række år vil lægge under det niveau, der ellers ville blive opnået i 2021.

Og aftalen muliggør yderligere dræn i provenuet fra boligskatterne. Dette er en følge af, at der også ydes skatterabat til de nye boligejere, som køber ejerbolig før 2021. Aftalen vil dermed især give ældre boligejere et incitament til at træde ud af ejerboligmarkedet inden udgangen af 2020, idet de herved får mulighed for bedre at kapitalisere på skatterabatten, som en køber med en lang forventet ejertid kan få stor fordel af. Hvor stort, dette skattetaf vil være, er vanskeligt at opgøre, idet dette afhænger af det øgede antal år med skatterabat, som skattebetingede ejerskifter før 2021 fører med sig.

Hertil kommer, at provenuet af grundskylden i en række år yderligere vil blive reduceret af forskellige årsager: 1) aflysning af det potentielt stigende provenu, der efter 2021 vil følge af den udskudte grundskyld som følge af den gældende stigningsbegrænsningsregel, 2) loft over grundskyldspromillerne i årene 2021-25, 3) sænkning af øvre grænsen for grundskyldspromillen og 4) fjernelse af den nedre grænse for den kommunale grundskyldspromille. Hertil kommer det pres, som den for-

skellige udfasningsmodel for skatterabat på grundskatter for hhv. ejerboliger og lejeboliger kan føre med sig. Det nedadgående pres på de kommunale grundskyldspromiller kan dog blive modvirket eller ligefrem mere end modvirket grundet pres fra den kommunale udligningsordning, jf. nedenfor.

Den mindre vægt til boligskatte i en stadig mere internationaliseret verden, hvor det er både vanskeligt og forbundet med flere forvridninger at beskatte mobile skattekilder i forhold til mere ikke-mobile skattekilder som fast ejendom, giver anledning til samfundsøkonomiske tab.

Men aftalen betyder dog, at fremtidige stigninger i ejendoms- og grundværdier kan resultere i, at boligskatte vægt i finansieringen af de offentlige udgifter ikke fortsat falder. Hvorvidt dette bliver tilfældet afhænger også af, hvordan udviklingen i boligskatte relative størrelse bedømmes i 2020. Herom er der følgende bestemmelser i boligbeskatningsaftalen:

»Hvis boligskatte over tid stiger mere end forudsat, vil provenuet gå til at sætte boligskatte tilsvarende ned. Tilbageførselsmodellen har følgende karakteristika:

1. Der fastsættes i 2020 en initial profil for det forventede provenu fra boligskatte over tid (opgjort som det fremskrevne provenu i pct. af BNP). Denne langsigtede profil fastholdes efterfølgende. Dog således at hvis skatte på et tidspunkt diskretionært lempes, som følge af et højere boligskatteprovenu (tilbageførsel), så justeres det efterfølgende sammenligningsgrundlag tilsvarende op ...
2. Hvis de faktiske indtægter fra boligskatte (ejendomsværdiskat og grundskyld) over en periode overstiger det initialt forventede provenu, så gennemfører Finansministeriet og Skatteministeriet en undersøgelse, der skal afdække, hvorvidt der vurderes at være tale om et varigt højere boligskatteprovenu, jf. punkt 1.
3. Hvis undersøgelsen konstaterer et højere varigt provenu fra boligskatte, udmøntes den opgjorte varige forbedring af de offentlige finanser til lempelser af boligskatte.«

Det følger heraf, at det bliver afgørende, hvordan den i 2020 opgjorte forventede initiale profil for boligskatte i pct. af BNP ser ud. Der er vel som udgangspunkt tre hovedtyper af rene profiler: en uændret profil, en stigende profil og en faldende profil for boligskatte som en andel af BNP. Der er ikke i relation til formuleringen heraf præciseret, hvad der forstås ved boligskatte: a) de fuldt indfasede boligskatte efter skatterabat og c) de fuldt indfasede boligskatte efter skatterabat og indefrysning. Det er heller ikke specificeret, over hvilken periode profilen skal bestemmes.

Det vil dog formentlig – ud fra definition af skatte i nationalregnskab m.v. – være de fuldt indfasede boligskatte efter skatterabat, hvilket øger sandsynligheden for en stigende profil, idet skatterabatten udfases. Derudover afhænger profilen af, hvordan stigningen i ejendomsværdier og grundværdier forløber i forhold til BNP-udviklingen. Formuleringen om en langsigtet profil lader formode, at det er den strukturelle udvikling, der skal lægges til grund.

Det fremgår heller ikke af ovenstående (se punkt 3), hvordan en evt. lempelse af boligskatte skal fordeles mellem ejendomsværdiskat og grundskyld.

Også på dette område vil der givetvis blive meget at diskutere i 2020.

Kommunale provenukonsekvenser

Kommunerne vil under ét – i hvert fald frem til 2025 – blive friholdt for de direkte provenumæssige konsekvenser af boligbeskatningsaftalen.

Kommunernes provenu fra grundskyld påvirkes således ikke af skatterabatten fra 2021, idet den afholdes af staten. Og denne neutralisering gælder også for såvel den permanente indefrysningsordning fra 2021 og den midlertidige indefrysningsordning for 2018-

2020. Hertil kommer, at kommuner, der oppebærer et mindre grundskyldsprovenu som følge af nedsættelsen af grundskyldsloftet fra 34 til 30 promille fra 2021, fuldt ud kompenseres herfor af staten.

Kommunernes budgetmuligheder vil dog blive påvirket af, at den ved lov i 2020 fastsatte grundskyldspromille ikke kan forhøjes, men nok sænkes, i 2021-2025. De kommunale dækningsafgifter, der også fastsættes ved lov, dog i 2019, kan kommunerne heller ikke forøge, men godt reducere. Og grundskyldspromillen på produktionsjord, der gælder i 2020, videreføres indtil 2025.

Udligningen mellem kommunerne vil blive påvirket af boligbeskatningsaftalen. Virkningerne via udligningen vil blive fuldt neutraliseret i perioden 2021-25. Herefter skal neutraliseringen udfases. Men modellen herfor vil først blive fastlagt efter et analysearbejde i Økonomi- og Indenrigsministeriet.

I den gældende udligningsmodel indgår de kommunale grundværdier med den gennemsnitlige grundskyldspromille på landsplan. Dette vil – hvis udligningsmodellen ikke ændres – slå markant igennem på udligningen efter 2025. Grundværdistigningerne kommunerne imellem fra det hidtidige vurderingsgrundlag til det kommende vurderingsgrundlag er meget forskellige, jf. Skatteministeriet (2017) og CEPOS (2018). Disse forskelle afspejler sig bl.a. i, at grundskyldspromillen i Frederiksberg kommune i 2021 forventes at blive 6,9 promille mod 24,8 promille i 2017. Heraf følger, at grundværdierne i Frederiksberg kommune – dog uden hensyn til stigningsbegrænsningsregler m.m. – forventes at stige med omkring 350 pct. ved den kommende vurdering. Modstykket til dette yderpunkt blandt kommunerne er Langeland, Struer, Sønderborg, Tønder og Aabenraa kommune, hvor grundskyldspromillen forventes uændret.

Af CEPOS (2018) fremgår, at Frederiksberg skal øge den kommunale skatteprocent med 2,3 pct. point, såfremt udligningsmodellen ikke ændres efter 2025 og kommunens øgede bidrag til udligningen alene tilvejebringes med en højere kommunal skatteprocent. Dette kan, som det anføres i CEPOS(2018) givet et incitament til, at kommunerne øger grundskyldspromillerne efter 2025, idet dette vil reducere grundværdierne og dermed bidraget til den kommunale udligning. Herfra er der således en potentiel bremse på det nedadgående pres på de kommunale grundskyldspromiller, der følger af andre dele af boligbeskatningsaftalen, jf. ovenfor.

Boligbeskatningsaftalen af 2. maj 2017 – hovedpunkter i relation til stabilisering og fordeling

Boligbeskatningsaftalen indeholder som anført både positive og negative elementer i forhold til såvel stabilisering som fordeling.

Boligbeskatningsaftalen betyder, at den stabiliserende effekt af boligskatterne øges i forhold til perioden med skattestop, mens det endnu er uklart, om dette bliver tilfældet i forhold til perioden før skattestoppets indførelse i 2002. Dette afhænger som vist især af den stigning i vurderingspræcisionen, som opnås med det nye og endnu i praksis uprøvede vurderingssystem.

Det forhold, at skatterabatten og indefrysningssadgangen i relation til ejerboliger er knyttet til fastholdelse af boligen, giver indlåsningseffekter, der reducerer den geografiske mobilitet. Indlåsningseffekter kunne undgås, hvis skatterabat og indefrysningssadgang blev henført til personerne, og reduceres hvis dette blev aftrappet, som det er tilfældet for skatterabatten til private lejerboliger. Dette ville også medvirke til, at boligskatterne kunne opretholde en større vægt i de offentlige indtægter, ligesom en begrænsning af skatterabatten ville medvirke til at reducere generationseffekterne.

Det er både unødvendigt og uklogt, at der er i boligbeskatningsaftalen er anvendt forskellige udfasningsmodeller for reduktionen af grundskyld for hhv. personligt ejede ejerboliger og lejeboliger, måske undtagen for lejerboliger i andelsejendomme. De negative konsekvenser heraf er dokumenteret i det foregående. Derfor bør der ændres herpå senest i 2020, hvor netop aftalens betydning i lejeboligsegmenterne skal vurderes. Den enkleste ligestillingsmåde vil være, at grundskylden i lejeboligsegmentet efter 2021 reduceres på samme måde som for ejerboliger, idet skatterabatten i 2021 videreføres og opretholdes for de lejere, der bevarer deres bolig mål på tilsvarende måde som for ejere, der ikke flytter.

Ligestilling mellem ejere og lejere nødvendigvis også, at indekøbsmodellen i det mindste justeres. Fuld ligestilling ville kræve, at indekøbsadgangen blev ophævet. Dette er givetvis ikke politisk gennemførligt. Men det er muligt at reducere og fjerne den offentlige subsidiering, der er forbundet med boligaftalens indekøbsmodel, som det også er anført i vismændenes økonomiske rapport fra foråret 2017. Og supplerende gunstig låneadgang til renovering af lejeejendomme kunne være en mulighed til at modsvare den automatiske adgang til offentlig låntagning for personer med ejerbolig.

Ud fra et evneprincip kan det også kritiseres, at skattesatsen for ejendomsværdiskat over progressionsgrænsen er reduceret mere end skattesatsen under progressionsgrænsen, nemlig med 63 pct. mod forventet 56 pct., især i betragtning af at uligheden i også Danmark er steget i de senere år. En skærpelse af det progressive element kunne være opnået ved, at f.eks. ejendomsværdier under ½ mio. kr. var blevet fritaget for ejendomsværdiskat. Dette ville også reducere uligheden mellem befolkningscentre og udkant i Danmark.

Boligbeskatningsaftalen blev indgået uden

at offentligheden – via betænkninger eller på anden tilgængelig måde – blev inddraget i diskussioner om udformningen af denne aftale. Det har måske øget muligheden for en politisk aftale. Hvis dette er acceptabelt, burde det også være acceptabelt med ikke blot efterfølgende kritik, men også – såfremt kritikken er væsentligt – at aftalen justeres.

Boligbeskatningsaftalen viser tillige, hvor kompliceret og omkostningsfyldt det kan være at måtte omgøre en i beslutningssituationen politisk populistisk beslutning, som skattestoppet for ejendomsværdiskat var udtryk for. Men omgørelse af en så uholdbar beslutning var nødvendig, men blev desværre også – som dokumenteret – forbundet med unødvendige svagheder. Om ikke andet så bør dette kunne bidrage til, at populistiske forslag, der i beslutningssituationen kan nyde stor tilslutning, fremover mødes med større modstand og derved forhindres.

Boligpolitikken er dog ikke blot blevet kompliceret af populistiske indgreb, men er også blevet kompliceret af stærke renteudsving over tid, idet rentebetjeningen udgør en væsentlig andel af boligomkostninger såvel for lejere som for ejere. Aktuelt er renten på et historisk lavpunkt især på visse korte realkreditlån. I begyndelsen af 1980'erne var den lange effektive obligationsrente over 20 pct.

I Dansk Økonomi, forår 2016 (2016: 13-15 og kapitel IV) blev det skønnet, at den neutrale ejendomsværdiskat var på 1,2 pct. under progressionsgrænsen og 1,8 pct. over progressionsgrænsen. Efter boligbeskatningsaftalen fra 2. maj 2017 bliver satserne hhv. 0,44 pct. og 1,12 pct., hvorfor investeringer i boligejendomme stadig begunstiges, selvom renten aktuelt er meget lav. Dette skal også ses i sammenhæng med, at der ikke i boligbeskatningsaftalen er aftalt stigninger, selvom det må forventes, at det lave renteniveau ikke vil vare ved.

Litteratur

Boligbeskatningsaftalen (2017), »Tryghed om boligbeskatningen«, Forlig mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Radikale Venstre. 2. maj, København.

CEPOS (2018), »Nye grundværdier vil skævvride kommunal udligning fra større byer«, Notat af 14. marts 2018.

Det økonomiske Råd. Formandskabet (1970), *Dansk Økonomi, maj 1970. Boligmarkedet og boligbyggeriet*, København.

Det økonomiske Råd. Formandskabet (2016), *Dansk Økonomi, forår 2016*, København.

Det økonomiske Råd. Formandskabet (2017), *Dansk Økonomi, forår 2017*, København.

Skatteministeriet (2017), »Faktaark«, Notat af 2. maj.

Abstracts

Danish Reactions to the Brexit Process

Henrik Larsen, professor MSO,
Department of Political Science,
University of Copenhagen, hl@ifs.ku.dk

The article analyses the Danish reactions to the Brexit-process. It shows that the Danish government was very supportive of the British attempts to renegotiate its terms of membership of the EU. Moreover, Denmark has been amongst the countries which wanted a very close relationship between the EU and the UK after Brexit. Copenhagen has been one of the governments which have worked most strongly for a quick start to the negotiations about the future relationship between the UK and the EU. However, the general reaction of the Danish government has to be understood within the framework of what is labelled the essential cooperation discourse. The EU has been seen as central to Danish policy including foreign policy and its continued existence and ability to function has been the primary Danish priority in the Brexit process. The Danish support to the UK during the process has, therefore, not been at the expense of the Danish commitment to the EU and its fundamental principles.

EU After Brexit

Marlene Wind, professor,
Department of Political Science,
University of Copenhagen, mwi@ifs.ku.dk

This article explores what kind of EU, the Brexit-process can lead to, with the main argument being that Brexit might lead to a new momentum for European cooperation. Looking firstly at the predictions that arose in the wake of Brexit and the election of Trump, it is found, that the argued “domino-effect theory” overemphasized how more EU countries would either hold exit referenda as well or at least take a more skeptical position to the EU. The results of the elections in Austria, France and Germany contradicted this, as did numerous Eurobarometer surveys showing increased support for the EU after Brexit. Secondly, it is discussed how Brexit will hit suggesting that it will be the UK itself, that will face the greatest difficulties from the separation from the EU. It is also argued, that the rest of the EU is more concerned with what direction the EU should take from here, as Brexit is not really seen as damaging the future potentials of the EU. In here, Macron’s reform plans and the renewed Franco-German collaboration attest to a future EU marked by differentiation and enhanced co-

operation for those who want to but centered around the Eurozone countries. What Brexit and the lead by Macron have gone to show is, that Europe is more likely to enhance the countries' sovereignty rather than reduce it when collaboration is intensified.

The consequences of the EU-UK future trading arrangements: The soft, hard and brutal Brexit

Jens Ladefoged Mortensen, associate professor, Department of Political Science, University of Copenhagen, jlm@ifs.ku.dk

What are the economic consequences of Brexit? Few dispute its negative consequences, and yet the expected long term costs are uneven and uncertain. The UK will be relatively worse off. The article looks at various scenarios and estimations for the future UK-EU trading relationship. Three main scenarios are identified: the soft, hard and brutal Brexit. The soft Brexit will minimize the economic disruption by allowing for near-frictionless trade. The hard Brexit entails a complicated UK-EU free trade arrangement. Yet, the devil is in the details. Especially the inclusion of financial services will be critical. The brutal Brexit resets the trading arrangement to the basic WTO arrangements. Much of the impact depends on whether the UK opt for full future trade sovereignty, capable of striking independent trade deals with its trading partners, at the expense of near-frictionless trade with the EU. A customs union-like, regulatory aligned trading arrangement needs to be anchored in an extensive EU-UK trade agreement. This appears to offer the most feasible and least disruptive model. It too will be politically difficult, however. A brutal but irrational Brexit cannot be dismissed entirely. Any solution hinges on whether current political promises are accepted both parties as

credible assurances in lieu of legally enforceable rules of the Single Market in the future.

European Security and Defence Policy After Brexit

Mikkel Vedby Rasmussen, professor, Head of Department, Department of Political Science, University of Copenhagen, mvr@ifs.ku.dk

Brexit has confirmed a renationalization of defense and security policy that has taken place over a number of years. At the same time, Brexit has been the impetus for a number of integration initiatives in the EU and increased cooperation with EU-NATO. These two trends are not necessarily contradictory. A French initiative on an intervention agreement can tap into both renationalization and increased integration. The background condition for these developments is a tendency to increase the defense budget and a higher priority of security policy in European policy. For Denmark, this development is not without challenges due to the Danish defense opt-out. However, Denmark has strong opportunities to cooperate at the bilateral level. Therefore, it is crucial for Denmark whether the UK will be able to create bilateral defense cooperation as well as in a NATO context after Brexit.

Divergent trends in British and Danish Euroscepticism

Karsten Tingleff Vestergaard, Ph.d.-student, Department of Political Science, University of Copenhagen, ktv@thinkeuropa.dk

Short-term explanations indicate that some of the main motives behind the result of the Brexit referendum indicated a desire to take back

control of legislation, immigration and of the borders. Over time, however, The population in Britain has been more Eurosceptic than the other member states. An attempt to explain why Brexit happened must therefore begin with an explanation of the long run development in Euroscepticism.

Analysing the attitude towards membership among the right and left-wing reveals anomalies in the British Euroscepticism. As opposed to the majority of member states, where Euroscepticism is strongest on the left- and right-wing, the leftist British are now the least sceptic. This development has primarily been imposed by increasing Euroscepticism among the right-wing and moderate Brits. Why Euroscepticism in Britain is not a phenomenon of the right- and left-wing, but rather broadly anchored in the population might be explained by their two-party system and their self-understanding.

British exceptionalism: How Brexit could be interpreted in the light of history

Peter Nedergaard, professor,
Department of Political Science,
University of Copenhagen, pne@ifs.ku.dk

Maja Friis Henriksen, Research Assistant,
Department of Political Science,
University of Copenhagen,
majafriishenriksen@hotmail.com

In an attempt to understand the surprising British EU-exit, the early ‘first mover’-literature has resorted to contemporary factors behind the result of the British referendum on June 23, 2016. This article argues that the British history must be included if we are to fully understand the British withdrawal from the European Union. As a starting point for a historical analysis of Brexit, this article draws on the concept of exceptionalism and compares historical peculiarities of Britain to Continental Europe. Hence, the article argues that Brexit is better understood with an eye to the British peculiarities during history. In this sense, we find that the first contribution to understanding Brexit is placed in the remote past.