
FOLKETINGET



Europaudvalget og Det Udenrigspolitiske Nævn

EU-konsulenten

Til: Udvalgenes medlemmer
Dato: 20. december 2017

Kontaktperson:
Lotte Rickers Olesen
Lokal nr: 3330

Gibraltar og Brexit

Sammenfatning

Mens Skotland og Nordirland hyppigt nævnes i forbindelse med Brexit, er der mere stille omkring Gibraltar. Konsekvenserne af at træde ud af EU kan imidlertid få betydning for det lille klippeområde, særlig når det handler om fri bevægelighed for arbejdskraft. Denne note ser på problemstillingerne.

Skilsmisseforhandlingerne mellem Storbritannien og EU har handlet en hel del om grænseproblematikken mellem Irland og Nordirland. Mens briterne har lovet at finde en løsning på det problem, lurer en anden grænseproblematik i horisonten – nemlig den mellem Spanien og Gibraltar. Gibraltar har som et britisk territorium været EU-medlem i længere tid end Spanien – men på ganske særlige vilkår. Nu ønsker Gibraltar, hvor 96 pct. stemte for at blive i EU, også særlige vilkår for relationen til EU efter Brexit.

Denne note ser på de særlige vilkår og på de problematikker, der knytter sig til Gibraltors forhold til EU – nu og efter Brexit. Indledningsvis gennemgås positionerne for henholdsvis Spanien, Storbritannien og Gibraltar.



Gibraltar

Hvordan Gibraltar blev britisk



Under den spanske arvefølgekrig besatte briterne Gibraltar i 1704. Ved fredsaftalen i Utrecht i 1713 afstod den spanske konge Gibraltar til den britiske krone. Spanien forsøgte flere gange i løbet af 1700-tallet at tilbageerobre området.

General Franco fornyede kravet på Gibraltar i 1954 og lukkede grænsen i 1969. I 1973 fulgte Gibraltar UK ind i EF. Efter diktaturets fald begyndte Spanien at forhandle optagelse i EF i begyndelse af 1980'erne, og grænsen blev i den forbindelse genåbnet.



Styreform



Gibraltar er en britisk koloni under den britiske krone. Dronning Elisabeth II er statsoverhoved. Hun udpeger en guvernør, der er den udøvende magt f.eks. for forsvars- og udenrigspolitik.

Gibraltar har hjemmestyre og sit eget parlament med 17 medlemmer valgt for 4 år plus en udpeget formand.



Chefministeren leder en regering med 10 ministre.



Siden 2004 kan befolkningen stemme til Europa-Parlamentsvalg

Gibraltars økonomi er baseret på



Onlinespil

Forsikringer, finansielle tjenesteydelser og investeringsfonde



Turisme (93 % kommer via den spanske grænse)

Økonomien er idag mindre afhængig af den britiske (f.eks. flådebasen) end tidligere.

Fakta

Befolkning: 32.0000

Areal: 6,8 km²



Valuta: Gibraltariske pund, bundet til britiske pund £1= £1

Befolkningen taler engelsk og et lokalt sprog, der hedder yanito



Eneste sted i Europa, hvor der lever vilde aber



Spansk ønske om delt suverænitet

Spanien har aldrig slået sig til tåls med britisk suverænitet over det sydligste punkt på den iberiske halvø. Fra spansk side opfattes det som en anakronisme, at et europæisk land har en koloni på et andet europæisk lands område.

Den tidligere spanske udenrigsminister, Garcia-Margallo, brugte Brexit-afstemningen i 2016 til at genfremsætte det spanske krav om delt suverænitet og fremlagde det som en løsning for Gibraltar, der således kunne forblive i EU. Men den nuværende spanske udenrigsminister, Dastis, har mere pragmatisk udtalt, at regeringen hellere – adskilt fra Brexit-processen – vil forsøge at overbevise lokalbefolkningen om, at delt suverænitet er en god ide.¹

Spanien har hele tiden ønsket at adressere spørgsmålet om suverænitet bilateralt med UK i den såkaldte Brysselproces, der begyndte med Brysselfaftalen i starten af 80'erne forud for spansk optagelse i EF.

Det Europæiske Råds retningslinjer for Brexit-forhandlingerne referer til det spanske ønske om bilaterale diskussioner i forbindelse med Gibraltar:

*Når Det Forenede Kongerige forlader Unionen, må ingen aftale mellem EU og Det Forenede Kongerige finde anvendelse på territoriet Gibraltar uden en aftale mellem Kongeriget Spanien og Det Forenede Kongerige.*²

Da en aftale om fremtidige relationer mellem EU og UK kræver enighed mellem alle EU-lande, har Spanien de facto vetoret. Men med den nuværende udenrigsministers udtalelser tyder det ikke på, at Spanien vil forsøge at løse spørgsmålet om suverænitet i regi af Brexit-forhandlingerne.

Britisk position om Gibraltar

Theresa Mays regering ønsker, at spørgsmålet om Gibraltar bliver en del af den samlede aftale mellem EU og UK om de fremtidige relationer.³ Den britiske regering ønsker ikke at dele suverænitet med Spanien og har lovet ikke at diskutere dette spørgsmål uden Gibaltars medvirken.

Hvad ønsker Gibraltar?

Befolkningen har ved folkeafstemninger i 1967 og 2002 med flertal på 99 pct. givet udtryk for et ønske om status quo i forhold til spørgsmålet om suverænitet.

¹ Financial Times, 3. maj 2017: *Spain sets sights on Gibraltar model I Brexit talks*

² [Det Europæiske Råds retningslinjer for forhandlinger om britisk udtræden af EU](#), april 2017

³ Ifølge en nyere dom fra EU-Domstolen (C-591/15) om onlinespil, Skal Gibraltar og UK EU-retlig behandles, som om de er en del af en enkelt medlemsstat.

Der er med andre ord ikke opbakning til det spanske ønske om delt suverænitet i lokalbefolkningen.

Samtidig ønsker befolkningen i Gibraltar at forblive i EU. Stemmeprocenten ved Brexit-afstemningen i 2016 var oppe på 83,6 pct. – af dem stemte 96 pct. for at forblive i EU.

Chefministeren på Gibraltar, Picardo, ser gerne en særstatus for Gibraltar, der tillader fortsat EU-medlemskab, alternativt medlemskab af det indre marked eller en ordning i stil med andre europæiske mikrostater. Andorra, Liechtenstein og Grønland har været nævnt som modeller.⁴ De modeller vender vi tilbage til.

Chefministeren har udtalt, at hvis Gibraltar må forlade det indre marked, vil Gibraltar i endnu højere grad vende sine økonomiske aktiviteter mod UK. Størstedelen af kunderne til onlinespil er i forvejen i UK, mens den del af økonomien, der er baseret på finansielle tjenesteydelser, både er rettet mod UK og øvrige EU-lande.

Problematikker i forbindelse med Gibaltars exit fra EU

Fri bevægelighed

Gibraltar er med i EU på særlige vilkår.⁵ Gibraltar er nemlig ikke med i toldunionen eller momspolitikken. Det lille klippeområde har ingen landbrug og er derfor heller ikke med i EU's fælleslandbrugspolitik eller fiskeripolitik. Gibraltar har samme opt-out som UK på Schengen og Euroen. Til gengæld gælder al øvrig EU-lovgivning på Gibraltar - også EU's fri bevægelighed for borgere, kapital og tjenesteydelser, men ikke for varer (der er stort set ingen produktion).

Både den frie bevægelighed for tjenesteydelser og for borgere har stor betydning for territoriets økonomi. Dagligt passerer over 10.000 EU-borgere (primært spanske) grænsen for at passe deres arbejde i Gibraltar. Det svarer til 40 pct. af arbejdsstyrken, der bor uden for Gibraltar. Enhver restriktion i den frie bevægelighed vil med andre ord have alvorlige konsekvenser for økonomien på Gibraltar, hvor der ikke er boliger til så mange arbejdstagere.

⁴ British Influence and Open Britain, januar 2017: *Brexit & Gibraltar*. EURACTIVE: *Gibraltar lance une bouée vers l'UE pour échapper au Brexit*. Oktober 2016

⁵ Ifølge EU-retten er Gibraltar et europæisk område, hvis udenrigsanliggender varetages af en medlemsstat (art. 355, stk. 3, TEUF), og hvor traktaterne gælder. I akten om tiltrædelsesvilkårene for Danmark, Irland og UK fra 1972 fremgår det, at visse dele af traktaten ikke finder anvendelse i Gibraltar.

Så mens ophør af den frie bevægelighed for personer ikke er et problem i Nordirland på grund af Common Travel Area (som er en slags mini-Schengen mellem UK og Irland), så er det et potentielt stort problem for Gibraltar. Til gengæld er britisk udtræden af toldunionen ikke et problem for Gibraltar, som det er for Nordirland, da Gibraltar ikke er medlem af toldunionen i dag.

Fri bevægelighed er imidlertid heller ikke uvæsentligt for den sydlige del af Spanien. Chefministeren har betegnet Gibraltar som en motor for den andalusiske økonomi – bl.a. på grund af indkomst fra grænsearbejderne og eksport af forbrugsvarer til Gibraltar. Økonomiske rapporter bekræfter, at Gibraltar har en positiv betydning for økonomien i det omkringliggende spanske område, Campo de Gibraltar.⁶

Grænseproblematik

Både for arbejdskraft, turisme, vareimport og bortskaffelse af affald er grænsepassagen enorm vigtig for Gibraltar.

Grænsen mellem Spanien og Gibraltar er allerede i dag det, man kunne kalde en relativ hård grænse, idet Gibraltar står uden for både toldunionen og Schengensamarbejdet. Det vil sige, at varer og personer i dag kontrolleres ved grænsen. Flere mener, at disse kontroller vil være tilstrækkelige, når grænsen bliver til EU's ydre grænse. Brexit behøver med andre ord ikke nødvendigvis at føre til ekstra grænsekontrol, men det forudsætter god vilje og tillid på begge sider.

Spanien har flere gange skærpet grænsekontrollen med lange køer og økonomiske tab til følge. Det er bl.a. sket i forbindelse med en strid om et kunstigt rev ud for Gibraltar i 2013, hvor de økonomiske tab for Gibraltar som følge af køer ved grænsen skønnes at være på £ 37,5 mio. Gibraltar har i sådanne situationer vendt sig mod EU, der har fungeret som mægler og anmodet UK og Spanien om at strømline grænsepassagen.⁷ Gibraltar mister muligheden for at appellere til EU, hvis Spanien strammer grebet om grænsen.

Utilfredshed med Gibraltar som skattely

Spanien ser Gibaltars økonomiske model baseret på lave beskatninger som unfair konkurrence og som decideret skattely. Her vil Spanien kunne finde allierede i EU-kredsen. På Gibraltar er man bekymret for, at området vil blive sårbart overfor pres fra EU på skatteområdet, hvis Spanien m.fl. forsøger at presse den britiske regering til indrømmelser som led i forhandlingerne om en fremtidig handelsaftale.

⁶ House of Lords rapport: *Brexit: Gibraltar*, marts 2017

⁷ Financial Times, 3. April 2017: *Why Britain will be tested over Gibraltar*. House of Lords rapport: *Brexit: Gibraltar*, marts 2017

Samarbejde om kriminalitetsbekæmpelse

Politi og toldmyndigheder i Spanien og Gibraltar har et omfattende samarbejde om bekæmpelse af smugling og illegal grænsepassage. EU-samarbejdet spiller her en vigtig rolle f.eks. gennem den europæiske arrestordre, der gør det nemt at udlevere mistænkte kriminelle, der forsøger at slippe for retsforfølgelse ved at krydse grænsen. Fortsat deltagelse i arrestordren er ifølge Gibraltars chefminister i alles interesse. Det svarer til udsagn fra de nordiske politimynderigheder.

Lufthavn

Spanien blokerede indtil 2006 for, at Gibraltars lufthavn blev inkluderet i EU's luftfartsbestemmelser. Indtil 2006 opretholdt Spanien restriktioner på civil luftfart til og fra lufthavnen. Gibraltars mulighed for adgang til det europæiske luft- rum efter Brexit er et af de spørgsmål, Gibraltars regering har fokus på. Selv om over 90 pct. af turisterne er endagsgæster, der passerer grænsen på land- jorden, så lægger de turister, der kommer via lufthavnen, flere penge i Gibraltar, da de bliver og overnatter i længere tid.⁸

Andre emner

Gibraltar har siden 1990 modtaget EU-finansiering på i alt 60 mio. euro. Disse midler har spillet en vigtig rolle i den økonomiske udvikling.⁹

Muligheder for særordninger: EU's forhold til mikrostaten

Som nævnt har chefminister Picardo udtalt, at hvis det ikke lykkes at få et tilfredsstillende resultat inden for de generelle Brexit-forhandlinger, så vil Gibraltar forsøge at få en særordning med EU i stil med dem flere af Europas mikro- stater har (inden for den nuværende styreform dvs. uden løsrivelse fra UK). Han har i den forbindelse nævnt Liechtenstein, Andorra og Grønland.¹⁰

Flere mener imidlertid, at det er en urealistisk løsning, idet Spanien ville mod- sætte sig en særordning.¹¹ Et andet spørgsmål er, om den britiske regering kan

⁸ House of Lords rapport: *Brexit: Gibraltar*, marts 2017

⁹ House of Lords rapport: *Brexit: Gibraltar*, marts 2017

¹⁰ British Influence and Open Britain, januar 2017: *Brexit & Gibraltar*

¹¹ Såvel socialdemokraternes leder på Gibraltar som et spansk medlem af Europa-Parlamentet og en forsker fra tænketanken CEPS har givet udtryk for, at en særordning er utopisk.

EURACTIVE: *Gibraltar lance une bouée vers l'UE pour échapper au Brexit*. Oktober 2016.

House of Lords rapport: *Brexit: Gibraltar*, marts 2017

imødekomme et ønske om en særordning uden tilsvarende krav om særlige vilkår for Skotland, Nordirland, London og andre britiske områder, hvor et flertal stemte *remain*. Desuden er det et åbent spørgsmål, hvorvidt mikrostaternes relationer til EU er en attraktiv model for Gibraltar. Som skemaet nedenfor viser, er flere af dem med i euroen, de facto i Schengen, og delvis i momsreglerne og toldunionen – alt sammen noget, Gibraltar står udenfor i dag. Kun Liechtenstein er en del af det indre marked gennem EØS-aftalen (sammen med Norge og Island). Grønland er om et oversøisk territorie (OLT) i sin egen kategori.

Mikrostat	EU's indre marked med fri bevægelighed for				Associe- ringsaftale	EU's told- område	EU's moms- regler	Eurozonen	Schengen
	Varer	Tjeneste- ydelser	Personer	Kapital					
Andorra	Nej	Nej	Nej	Nej	Forhandler	Delvis	Nej	Ja	Nej
Monaco	Nej	Nej	Nej	Nej	Forhandler	Ja	Ja	Ja	De facto
San Marino	Nej	Nej	Nej	Nej	Forhandler	Delvis	Nej	Ja	Åben grænse
Liechtenstein	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja (EØS)	Nej	Nej	Nej	Ja
Vatikanet	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Delvis	Nej	Ja	Åben grænse
Sammenligning									
Gibraltar	Nej	Ja	Ja	Ja	Medlem af EU	Nej	Nej	Nej	Nej
Grønland	Nej	Nej	Envejs*	Nej	Ja (OLT)	Ingen told, afgifter, kvoter	Nej	Nej	Nej

*Grønlændere har dansk statsborgerskab. I det øjeblik de rejser til Danmark, er de dermed også EU-borgere med de rettigheder (ret til fri bevægelighed i EU), det medfører. EU-borgere har derimod ikke ret til at bosætte sig i Grønland uden en arbejds-/opholdstilladelse.

Afslutning

Der er mange åbne spørgsmål, når det handler om Gibaltars fremtid uden for EU. Alt afhænger af, hvilket fremtidig relation briterne forhandler sig frem til med EU, særlig i forhold til adgang til det indre marked for tjenesteydelser og fri bevægelighed for arbejdskraft, samt Spaniens reaktion. Det bliver desuden vigtigt, om Spanien, Gibraltar og Storbritannien finder en struktur for fremtidig dialog, når de mister det fælles forum, de har gennem deres medlemskab af EU.

Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige.