

FOKUS: NORDEN OG BREXIT

Island og Brexit: «Icexit» fra søknaden om EU-medlemskap?

Baldur Thorhallsson & Pétur Gunnarsson
Universitetet på Island

Sammendrag

De fleste islandske politikere har på grunn av sin motstand mot EU-medlemskap, så langt fokusert mest på mulighetene som nå oppstår i Islands forhold til Storbritannia. Mange politikere ønsker at Island og Storbritannia skal inngå en formell eller uformell allianse utenfor EU. Men Brexit skaper også usikkerhet i islandsk-britiske relasjoner, og islandske myndigheter vil måtte håndtere flere utfordringer knyttet til britenes EU-uttmeldelse. Formålet med denne artikkelen er å vurdere hvorvidt det er sannsynlig at de ulike mulighetene vil materialisere seg, og hvilke hindre islandske myndigheter kan møte på om de søker å benytte seg av mulighetene. Artikkelen er strukturert som følger: Først plasserer vi forholdet mellom Island og Storbritannia i en historisk kontekst. Dernest undersøker vi hvordan Brexit er blitt debattert på Island så langt, og gjennomgår formelle uttalelser fra islandske myndigheter om Brexit. Avslutningsvis analyserer vi hvorvidt Brexit vil påvirke beslutninger rundt muligheten for et islandsk EU-medlemskap, før vi utdyper hvilke hindringer som vil ligge i veien for å oppnå Islands primære målsetning: tilsvarende eller bedre handelsavtaler med Storbritannia enn det som er tilfellet i dag. Vi foreslår til slutt en strategi for hvordan islandske myndigheter kan oppnå disse målene.

Nøkkelord: Brexit • Island • EU • Norden • EØS

Introduksjon

Utfordringene som følger med Storbritannias EU-utmeldelse har så langt fått lite oppmerksomhet av ledende islandske politikere i den offentlige debatten. Politikerne har isteden fokusert på de *mulighetene* som følger for Island i kjølvannet av Brexit. Etter den britiske folkeavstemningen konstaterte den islandske presidenten at Brexit var gode nyheter for Island: landets forhold til Storbritannia og øvrige nabostater på begge sider at Nord-Atlanteren ville gjennomgå en positiv utvikling som følge av Brexit (Iceland Monitor 2016a). I tiden frem mot det islandske presidentvalget sent i juli 2016 skapte Brexit debatt om Islands rolle i Europa. Favorittkandidaten, Guðni Th. Jóhannesson, som senere ble valgt til president, argumenterte for at Brexit skapte muligheter for Island og kunne gi anledning til å styrke forholdet til andre land innenfor det europeiske prosjektet (se f.eks. Mbl.is 2016). Bjarni Bendiktsson – daværende finansminister, nåværende statsminister og leder av det sentrum-høyre orienterte Uavhengighetspartiet – ønsket Brexit velkommen, og hevdet at det etter Brexit var mindre sannsynlig at Island ville gå inn i EU (Iceland Monitor 2016b). Utenriksministeren gikk så langt som å invitere Storbritannia inn i Det europeiske frihandelsforbundet (EFTA) (Reid 2016).

Ifølge den sittende utenriksministeren, for øvrig kjent som en sterk motstander av islandsk EU-medlemskap, er Brexit en prioritet for det islandske utenriksdepartementet. Departementet jobber for å utnytte mulighetene som oppstår for Island i kjølvannet av Brexit. Brexit har gitt islandske EU-motstandere en gylden mulighet til å ytterligere forsinke søknadsprosessen om islandsk medlemskap. I 2013 ble søknaden om medlemskap satt på vent, og den nye regjeringen, som tiltrådte februar 2017, har ingen intensjoner om å gjenoppta forhandlingene med EU. De tre koalisjonsmedlemmene, hvorav to er mindre partier som er for å søke om EU-medlemskap, har imidlertid anledning til å stemme for en folkeavstemning om hvorvidt man skal gjenoppta prosessen ved slutten av denne parlamentsperioden (som avsluttes senest høsten 2020).

De fleste islandske politikere har på grunn av sin motstand mot EU-medlemskap så langt fokusert mest på mulighetene som nå oppstår i Islands forhold til Storbritannia. Mange politikere ønsker at Island og Storbritannia skal inngå en formell eller uformell allianse utenfor EU. Men Brexit skaper også usikkerhet i islandsk-britiske relasjoner, og islandske myndigheter vil måtte håndtere flere utfordringer knyttet til britenes EU-utmeldelse. Formålet med denne artikkelen er å vurdere hvorvidt det er sannsynlig at de ulike mulighetene vil materialisere seg, og hvilke hindringer islandske myndigheter kan møte på om de søker å benytte seg av mulighetene.

Artikkelen er strukturert som følger: Først plasserer vi forholdet mellom Island og Storbritannia i en historisk kontekst. Deretter undersøker vi hvordan Brexit er blitt debattert på Island så langt, og gjennomgår formelle uttalelser fra islandske myndigheter om Brexit. Avslutningsvis analyserer vi hvorvidt Brexit vil påvirke beslutninger rundt muligheten for et islandsk EU-medlemskap, før vi utdyper

hvilke hindringer som vil ligge i veien for å oppnå Islands primære målsetning: tilsvarende eller bedre handelsavtaler med Storbritannia enn det som er tilfellet i dag. Vi foreslår til slutt en strategi for hvordan islandske myndigheter kan oppnå disse målene.

Nære og vanskelige relasjoner

Det bilaterale forholdet mellom Island og Storbritannia har historisk sett vært nært, men fullt av utfordringer. Engelske fiskere brukte islandske havområder fra tidlig 1400-tall ut til siste halvdel av det tjuende århundret, men brakte samtidig med seg viktige handelsforbindelser med verden for øvrig. I dag er Island en av EØS-statene som er mest avhengig av handel med Storbritannia. Landet er Islands nest største eksportmarked. I 2015 gikk omtrent 12 % av Islands totale eksport til Storbritannia, og omtrent 5,4 % av den totale importen kom fra Storbritannia. Nær en femtedel av alle turister på Island kommer fra Storbritannia (Utenriksdepartementet 2016a: 4).

Som en liten stat var Island i lang tid innenfor Storbritannias innflytelsessfære og var nødt til å akseptere britiske betingelser for relasjonene dem imellom. Dette gjaldt særlig i krigstid – som for eksempel embargoen på handel med det europeiske kontinentet under første verdenskrig. Det må sies at Storbritannia parallelt skaffet tilgang til sitt og andre staters marked for islandske varer (se f.eks. Agnardóttir 1993; Bjarnason 2015). I de vanskelige tidene under napoleonskrigene reddet Storbritannia Island ved å tilby diplomatisk og økonomisk ly. I mai 1940 invaderte og okkuperte britiske tropper det nøytrale Island, og beskyttet dem dermed fra en eventuell Nazi-okkupasjon.

Det var først i etterkrigstiden at Island fikk opparbeidet seg tilstrekkelig posisjon til å beseire Storbritannia i alle de fire «torskekrigene». Endringen handlet mye om at øyas strategiske betydning for USA økte, og at Storbritannia relativt sett ble svakere sammenlignet med øvrige NATO-allierte. Island kom ut av alle disse fire disputtene med full utvidelse av sine fiskegrenser. Dette skapte et dramatisk skifte i forholdet mellom de to landene. Storbritannia hadde tidligere presset Danmark til å redusere Islands territorielle havområder og drev utstrakt fiske i dem (Jóhannesson 2004; 2007).

Da EFTA skulle opprettes på slutten av 1950-tallet ble Island holdt utenfor forhandlingene nettopp på grunn av disse fiskeridisputtene. Island undersøkte imidlertid muligheten for å følge etter Storbritannia og andre og søke om medlemskap i Det europeiske felleskapet (EF) tidlig på 1960-tallet. I tillegg ble Island også medlem i EFTA i 1970, etter å ha gjort en ny vurdering av fordelene ved medlemskap. Imidlertid førte nok en fiskeridisputt til at Islands frihandelsavtale med EF (innenfor EFTA-rammeverket) ikke ble iverksatt før i 1976 (Thorhallsson 2004).

Fra slutten av den siste torskekrigen forble forholdet mellom Island og Storbritannia godt, frem til islandske banker kollapset i 2008 og britiske borgere tapte sine sparepenger. Storbritannia valgte å bruke anti-terrorlovgivning for å ta kontroll over

islandske bankmenns verdier i Storbritannia, og krevde full tilbakebetaling til britiske kontohavere. Storbritannia blokkerte også bistand fra Det internasjonale pengefondet (IMF) ved flere anledninger og forhindret den første bistanden i over 12 måneder. Disputten ble til slutt løst i Islands favør i EFTA-domstolen. De tøffe forhandlings-taktikkene som ble brukt av Storbritannia og Nederland i denne saken styrket den nasjonalistiske strømmingen på Island og reduserte støtten til en islandsk søknad om EU-medlemskap (Thorhallsson 2015).

I dag er relasjonene mellom Storbritannia og Island igjen gode. Siden den amerikanske militærbasen på Island ble stengt i 2006 har Island inngått avtaler med Storbritannia og andre naboland om sivile sikkerhetstiltak og luftromsovervåkning (Utenriksdepartementet 2017a). I tillegg har det mest innflytelsesrike partiet på Island gode relasjoner til det britiske konservative partiet og deler deres EU-skepsis og libertarianske ideologiske ståsted.

Brexit i islandsk debatt

Den politiske debatten på Island før og etter den banebrytende Brexit-avstemningen har i hovedsak fokusert på hvordan islandske interesser kan beskyttes, hvordan muligheter relatert til Brexit kan utnyttes og hvilken betydning Brexit vil kunne få for Islands søknad om EU-medlemskap. Nesten umiddelbart etter avstemningen offentliggjorde Islands regjering en uttalelse som understreket betydningen av islandsk-britiske relasjoner og av å opprettholde et likeartet handelsforhold mellom EFTA-medlemmer og Storbritannia etter Brexit. Daværende utenriksminister Lilja Dögg Alfreðsdóttir fremhevet at Storbritannias beslutning om å forlate EU ville kunne skape muligheter for å styrke forholdet mellom Storbritannia og Island (Utenriksdepartementet 2016b).

Både Uavhengighetspartiet og Framskrittspartiet, som var i posisjon under Brexit-avstemningen, er EU-skeptiske partier. Fremstående medlemmer fra begge partier har også uttrykt sympati for dem som stemte for Brexit. På den annen side har tradisjonelt alle de politiske partiene på Island støttet opp om EØS-avtalen, og de ønsker også å opprettholde et sunt forhold til Storbritannia ettersom det er en av Islands viktigste handelspartnere. Alfreðsdóttir var tydelig på at Islands tilnærming til Brexit ville handle om å vektlegge islandske interesser og opprettholde gode relasjoner med Storbritannia. Hun så store muligheter for Island knyttet til Storbritannias utgang fra EU og gikk så langt som å si at Island ville ønske Storbritannia velkommen tilbake i EFTA (Reid 2016). Under hennes periode som minister etablerte regjeringen spesifikke mekanismer for å forberede Islands respons på Brexit og la vekt på å få en islandsk reaksjon som var nøye analysert (Utenriksdepartementet 2016b).

Den nåværende utenriksministeren (fra februar 2017), Guðlaugur Þór Þórðarson, var under Brexit-avstemningen formann i den parlamentære komiteen i EØS og medlem av EU og Islands felles parlamentære komité. Han uttalte i et intervju umiddelbart etter den britiske avstemningen:

Resultatet bekrefter det vi allerede vet, det er betydelig misnøye med Den europeiske union. Den holdningen er relativt utbredt, og har vært det en god stund i Europa. Politiske ledere i EU har vært arrogante og lite imøtekommende overfor dem som har argumentert mot videre integrasjon (Mbl.is 2016b).

I likhet med sin forgjenger anser Þórðarson Brexit for å være av «høyeste prioritet» i det islandske utenriksdepartementet (sitert i Guðmundsson 2017). Han har åpnet for at Storbritannia kan bli medlem av EFTA og mener Brexit gir Island nye muligheter (Mbl.is 2016b). Hans formål er å skaffe Island bedre markedsadgang til det britiske markedet enn hva de har i dag. Island betaler fortsatt tariff på noe av sin marine eksport til andre EØS-stater (inkludert Storbritannia), og derfor mener han det finnes et klart mulighetsrom for Island i den kommende diskusjonen om handelsforbindelser mellom de to landene (Helgason & Sigurfinsson 2017).

Allerede dagen etter at resultatene av den britiske folkeavstemningen var klare, gikk Islands viktigste fiskerilobbygruppe SFS (Fisheries Iceland) ut og påpekte at Storbritannia er det viktigste markedet for islandsk sjømat og at 18 % av all sjømat eksportert fra Island går til Storbritannia. Talspersonen for SFS uttalte at det i hovedsak er fire saker knyttet til Brexit som er viktig for dem: at eksport fra Island til Storbritannia ikke påvirkes negativt; at det ikke blir noen ekstra tariff på islandsk sjømat; hvordan Storbritannias nye fiskeriregelverk implementeres etter Brexit, og, til slutt; hvordan Islands konkurrenter reagerer på Brexit (Fisheries Iceland 2016). Historisk sett har fiskerilobbygruppene hatt stor innflytelse på islandsk politikk og handelsforbindelser (Thorhallsson 2004), og det islandske utenriksdepartementet har konsulert med fiskerilobbyen. Pundets fall som følge av Brexit har allerede hatt negativ innvirkning på fiskeriindustrien. Dersom Storbritannia skulle ha innført tariff på fiskeriprodukter fra Island ville dette hatt alvorlig negativ påvirkning på fiskerinæringen, men også den islandske økonomien som sådan.

Den diskusjonen som føres på Island rundt Brexit er ofte nært knyttet til den pågående debatten om hvorvidt landet burde gjenoppta assosiasjonssamtalene med EU. Den daværende finansministerens umiddelbare respons på avstemningsresultatet var for eksempel at

... etter mitt skjønn er [islandsk EU-medlemskap] en enda fjernere idé etter dette resultatet, gitt at hele det europeiske samarbeidsprosjektet nå er oppe til revurdering (Albertsdóttir 2016).

I februar 2017 uttalte formannen i parlamentets utenrikskomité og viseformann for Reformpartiet (et nyetablert pro-europeisk parti som også er medlem av den nåværende koalisjonsregjeringen) at «EFTA ikke er tilstrekkelig» for Island. Han argumenterte med at Islands stemme ikke blir tilstrekkelig hørt, at landet ikke har et sete ved bordet når de endelige EØS-beslutningene fattes og at Island derfor burde bli EU-medlem (Hinde 2017). Etter disse kommentarene ble utenriksminister Þórðarson spurt av sin forgjenger, Alfreðsdóttir, om han var enig i at EFTA-medlemskap ikke er tilstrekkelig for å beskytte Islands interesser (Alfreðsdóttir 2017). Utenriksminister

Þórðarson svarte at intervjuet det var snakk om var upresist gjengitt og at han ikke var enig i Elínardóttirs kommentarer (Þórðarson 2017).

Det har vært lite offentlig diskusjon i Island rundt mulige begrensninger og negative konsekvenser som følge av Brexit. Den siste tiden har imidlertid både utenriksministeren og parlamentarikere pekt på mulige negative innvirkninger på islandske interesser (se f.eks. diskusjoner i Alltinget; Brynjólfsdóttir 2017). Utenriksministerens årlige rapport til Alltinget i mai 2017 uttrykte bekymring over det faktum at Storbritannia selv ønsker å ha full kontroll over sin fiskeripolitikk når de forlater EU, og vil være en direkte deltaker i forhandlinger over felles fiskebestander, slik som makrell. Flere deltakere i forhandlingene anses å gjøre forhandlingene mer komplekse enn de er per dags dato. Videre har utenriksministeren uttrykt bekymring for islendingers mulighet til å jobbe og bo i Storbritannia etter Brexit, landingsrettigheter for islandske flyselskaper i Storbritannia, og islandske bedrifters tilgang til britiske markeder når Storbritannia forlater både EU og EØS. I tillegg sier rapporten at Island må følge den skotske debatten om uavhengighet nøye fordi en eventuell skotsk uavhengighet vil skape en ny situasjon i Islands umiddelbare geografiske nærhet (Þórðarson 2017).

Formell respons

De første formelle skrittene som den islandske regjeringen tok like etter at resultatet av den britiske avstemningen var klart, var å danne to toppnivåkomitéer på myndighets- og administrasjonsnivå. Én ministerkomité, bestående av stats-, utenriks-, finans-, innenriks-, fiskeri og landbruks-, turisme-, industri- og innovasjonsministrene, som skal kontrollere Islands formelle respons på Brexit (Utenriksdepartementet 2016a); og én komité bestående av de permanente sekretariatene til hver minister. Her skal det faktiske analytiske arbeidet foregå. Videre er det også etablert en egen Brexit-enhet i Utenriksdepartementet, som ledes av den erfarne ambassadøren Gunnar Snorri Gunnarsson (Utenriksdepartementet 2016a). Gunnarsson beskriver selv dette som et slags «one-man show».¹ Brexit-enhetens formål er å koordinere prosessen innenfor og mellom ulike departement. Enheten rapporterer til Alltinget og samarbeider med interessegrupper (Utenriksdepartementet 2016b). Ifølge Gunnarsson er dette «det viktigste steget som så langt er tatt for å vurdere mulige konsekvenser av Brexit på Island». Etter de første komitémøtene ble det sendt brev «til relevante ministerier, slik at de kunne vurdere hvilke spesifikke lover som ville bli påvirket av Brexit, og hvordan [Island] skulle organisere sine relasjoner med Storbritannia utenfor EU».²

Kort tid etter Brexit-avstemningen uttalte det islandske utenriksdepartementet at de ønsket å «arbeide tett med våre samarbeidspartnere i EFTA, og vi vil jobbe særlig tett med Norge, ettersom våre interesser er sammenkoplet på ulike måter» (IMFA 2016b). Gunnarsson sier Island har signalisert til Norge at det vil være

¹Intervju med Gunnar Snorri Gunnarsson, sjef for Brexit-enheten, mars 2017.

²Ibid.

interessert i nær konsultasjon om hvordan Brexit best kan håndteres, og at responsen har vært positiv. Han påpeker imidlertid at Norge også har «en pågående dialog med Storbritannia, og jeg tenker at det ikke er unaturlig at vi vil jobbe på en lignende måte».³ Gunnarsson legger til at situasjonen blir enda mer kompleks for det tredje EFTA-medlemmet, Liechtenstein, som er i en tollunion med Sveits og dermed følger Sveits når det gjelder handel.

Vi initierte en gjennomgang av ulike saker relatert til Brexit med både Norge og Liechtenstein, og hadde et godt møte, men for øyeblikket er det en vente-å-se-tilnærming.⁴

Den islandske utenriksministeren har hatt mange møter med representanter fra begge EFTA-landene (IMFA 2017, Noregur) og EU (IMFA 2017b; IMFA 2017c) for å diskutere mulige kritiske konsekvenser av Brexit og de kommende forhandlingene med Storbritannia. Þórðarson hadde for eksempel et møte med den europeiske sjefsforhandleren for Brexit, Michel Barnier. De ble enige om fremtidig konsultasjon i prosessen (IMFA 2017b). Island har ifølge Gunnarsson også konsultert med en rekke andre EU-land. Siden Sverige, Danmark og Finland alle er medlemmer av EU, mens Island og Norge ikke er det, er det sannsynlig at Islands respons til noen grad vil være forberedt i samarbeid med Norge, gjennom EFTA. Islands utenriksminister har allerede møtt representanter fra Norge for å diskutere landenes tilnærming (Utenriksdepartementet 2017d).

Det er verdt å merke seg at også britiske representanter har kommet til Island for å diskutere temaer knyttet til Brexit, og for å lære mer om den islandske fiskeripolitikken. I alle disse diskusjonene har Island forsøkt å overtale Storbritannia til å beholde handelsrelasjoner som ligner de gjeldende.⁵ «Vi må forebygge fremveksten av nye tariffier eller nye handelsbarrierer», sier Gunnarsson. Han legger til at Island dels er bundet av EØS-avtalen og av et visst nivå av koordinasjon innenfor rammene av den. Utover dette kommer Island til bordet med et åpent sinn:

Vi er villige til å gi dem en avtale som ligger nært opptil hva vi allerede har, og vi vil holde det praktisk og enkelt. Det er beskjeden vi ønsker å sende til britene.⁶

Dette perspektivet står i kontrast til det ståstedet flertallet av EU-landene har inntatt om at Brexit bør være kostbart for Storbritannia (Economist Intelligence Unit 2017). I tillegg har den islandske regjeringens arbeid inntil nylig vært preget av usikkerhet ettersom Storbritannia enda ikke har inngått noen formell avtale med EU. Utenriksministerens rapport til Alltinget hevder imidlertid at islandske og britiske myndigheter allerede har avtalt å utvide sin ordinære konsultasjon og samarbeid på felles interesseområde som fiskeri, fiskeristyring, energi, miljø og borgerrettigheter. Konsultasjoner innen fiskeri begynte i mars 2017 (Þórðarson 2017).

³Tbid.

⁴Tbid.

⁵Intervju med Gunnar Snorri Gunnarsson, sjef for Brexit-enheten, mars 2017.

⁶Intervju med Gunnar Snorri Gunnarsson, sjef for Brexit-enheten, mars 2017.

Ifølge det islandske utenriksdepartementet vil ikke Brexit ha noen innvirkning på sikkerhets- og forsvarsrelasjoner mellom Island og Storbritannia, eller andre områder som ikke er omfattet av EØS-avtalen. Sikkerhets- og forsvarspolitik er like fullt viktig for landenes forhold og samarbeid slik som konsultasjonsmøter på administrativt og ministernivå og kulturelt samarbeid (Utenriksdepartementet 2016a). Det er sannsynlig at Storbritannia vil jobbe for et sterkere NATO etter Brexit. Gitt det økende antall disputer mellom Vesten og Russland vil Storbritannia trolig også søke å styrke sine sikkerhets- og forsvarsrelasjoner med Island. En slik utvikling ville blitt positivt tatt imot av den islandske politiske eliten som har arbeidet for sterkere sikkerhetsgarantier fra allierte siden den amerikanske basen på Island ble lagt ned i 2006.

Et interessant aspekt er at det ser ut til å være liten endring i den islandske tilnærmingen til Brexit etter at den nye regjeringen, sammensatt av det euro-skeptiske Selvstendighetspartiet (Sjálfstæðisflokkurinn), det pro-europeiske sentrumshøyre-partiet Reformpartiet (Viðreisn) og det pro-europeiske sentrumspartiet kalt Klar Framtid (Björt Framtíð), tiltrådte. Den ovennevnte rapporten fra utenriksministeren staker ut tre formål i administrasjonens videre Brexit-arbeid: For det første vil de vurdere Brexits innvirkning for Island, identifisere Islands viktigste handelsinteresser vis-à-vis Storbritannia og konsultere den britiske regjeringen og EFTA- og EU-medlemmer. For det andre vil administrasjonen styrke Islands nettverk med den britiske administrasjonen. Dette for å sikre at Island vil være godt forberedt i fremtidige forhandlinger med Storbritannia, og for å avgjøre hvorvidt Island burde danne en gruppe med de øvrige EFTA-medlemmene eller forhandle med Storbritannia alene. For det tredje er Islands hovedmålsetning i de kommende forhandlingene å garantere at landet opprettholder den samme, åpne tilgangen til britiske markeder som de har per i dag, gjennom EØS-avtalen og andre EU-avtaler. I tillegg vil det, om mulig, gjøres et forsøk på å bedre Islands tilgang til det britiske markedet (Þórðarson 2017 mai).

Brexit og Islands søknad om EU-medlemskap

Brexit har allerede påvirket den hjemlige islandske debatten om hvorvidt landet skal gå videre med assosiasjonsprosessen overfor EU. Motstanderne av EU-medlemskap har brukt Brexit som anledning til å trappe opp sin kritikk av unionen, og vektlegger mulighetene som finnes fordi Island ikke er EU-medlem – slik som å kunne forhandle egne handelsavtaler med andre stater. Nei-siden har også pekt på muligheten for å styrke det nordatlantiske samarbeidet mellom Islands nærmeste nabostater og EFTA-siden, eller europeiske stater som ikke er del av EU. Slik sett har Brexit gitt nei-siden en utmerket anledning til å kreve «Icexit» fra medlemskapsprosessen.

Brexit har imidlertid ikke hatt noen umiddelbar effekt på Islands offisielle posisjon i spørsmålet om EU-medlemskap. Den forrige regjeringens Europapolitikk står fortsatt ved lag: Islands søknad om EU-medlemskap er satt på vent, og hverken myndighetene eller EU vurderer Island som et kandidatland per i dag (European

Commission 2017). På den annen side har regjeringen ikke klart å trekke medlemskapsøknaden helt – selv om de krevde at Island ikke skulle bli vurdert som et kandidatland. Etter at søknaden ble *frosset*, men før den islandske regjering krevde at EU ikke skulle vurdere Island som medlemsland, hevdet EU-representanter at unionen var villig til å gjenoppta assosiasjonssamtalene (se f.eks. Fule 2013; Ármannsson 2014). I det siste har EU-representanter ikke vært klare på dette punktet, og det er en viss usikkerhet knyttet til hvorvidt Islands assosiasjonsforhandlinger eventuelt vil måtte starte fra begynnelsen, eller fra det punktet der de ble satt på vent (se f.eks. European Commission 2017). Den nåværende regjeringen har holdt muligheten åpen for en folkeavstemning om å fortsette assosiasjonsprosessen til slutten av den parlamentariske perioden (som nevnt over kan de tre partiene som er med i koalisjonsregjeringen velge å stemme for en slik lov). Utenriksministeren har imidlertid gjort det klart at han ikke kan se for seg et scenario der den nåværende regjeringen (som altså ikke går inn for islandsk EU-medlemskap) og han selv (som er sterk motstander), vil signere en assosiasjonsavtale med EU (Jónsdóttir 2017).

Når alt dette er sagt så kan det godt hende at langtidseffektene av Brexit på Islands EU-politikk vil være betydelige. Brexit har gitt nei-siden et oppsving som den utvilsomt vil forsøke å utnytte i fremtiden. Island er omringet av stater og enheter som er utenfor EU – hvis vi ser bort fra Irland som uansett har lite kontakt med Island. Brexit vil kunne lede til tettere samarbeid mellom disse utenforlandene. Utfallet av forhandlingene, mellom på den ene siden Storbritannia og EU og på den andre siden Storbritannia og Island (og Norge og Liechtenstein), vil avgjøre hvordan relasjonen mellom Island og Storbritannia blir i fremtiden. Den islandske utenriksministeren håper at Storbritannia, som den femte største økonomien i verden, kan bli verdenslederen for frihandel etter at det forlater EU og at Island, som Storbritannias nabo-stat, kan bruke denne anledningen og delta i global frihandel, og slik styrke sin egen økonomi (Tryggvason 2017).

Videre er Island slitt mellom sine nabomakter som på hver sin side av Nord-Atlanteren (USA og EU). Island støtter seg militært på det amerikanske forsvaret og økonomisk på EUs marked. Island er splittet i spørsmålet om EU-medlemskap. De fleste islandske politikere har innsett at USA ikke kommer til unnsetning i økonomiske kriser (etter at de avsto fra å gi Island økonomisk støtte etter krisen i 2008 – på tross av at de ga andre europeiske stater fordelaktige valutaratere) (Thorhallsson og Kirby 2012), og den amerikanske sikkerhetsgarantien har blitt usikker etter at den amerikanske basen ble stengt i 2006 (Wikileaks cable 2007). Brexit kompliserer denne situasjonen i Nord-Atlanteren. Det kan skape nye muligheter og en ny alliert for Island hva gjelder tettere handel og sikkerhetssamarbeid mellom stater. Brexit kan i tillegg bringe de britiske og islandske samfunnene enda nærmere sammen. Mange islendinger bor og studerer i Storbritannia, eller reiser dit ofte. Ikke minst kan det gi Island en mulighet for å hoppe av «det europeiske toget» og stige på et nytt ett dersom Storbritannia og USA utvikler tettere handels-, sikkerhets- og kulturelle bånd post-Brexit. Man kan tenke seg at islendinger flest blir ytterligere «anglifisert».

På den annen side skaper Brexit også usikkerhet rundt relasjonene mellom Island og Storbritannia, og det finnes ingen garantier for at det bilaterale forholdet vil fortsette å blomstre når Storbritannia forlater EU.

EU-medlemskap vil bli vanskeligere å selge inn på Island etter Brexit. På den ene siden vil islendingenes vurdering av fordeler og ulemper ved medlemskap påvirkes av Storbritannias suksess eller nederlag i forhandlingene. Dersom det viser seg at Brexit generelt oppfattes å ha hatt negativ effekt på Storbritannia vil det ha mye å si for debatten om EU på Island. Det kan kanskje til og med overbevise ja-siden om å igjen gå inn for EU-medlemskap. På den andre siden: Dersom Storbritannia skulle gå triumferende ut av Brexit-forhandlingene, vil ja-siden på Island ha en vanskelig vei foran seg. Dette vil mest sannsynlig føre til en videreføring av status quo, det vil si en frosset medlemskapssøknad, eller at man går helt bort fra den.

Konklusjon

Dersom Island ikke klarer å fremforhandle en fordelaktig avtale med Storbritannia vil Brexit ha negativ innvirkning på islandske interesser og islandsk-britiske relasjoner. Dette gjelder eksempelvis markedsadgang i Storbritannia, tilgang for servicesektoren, islendingers rett til å jobbe og studere i Storbritannia, landingsrettigheter for islandske flyselskap, og en avtale om felles fiskestamme. Den islandske regjeringen vil møte flere store hindringer på sin vei mot det endelige målet om å oppnå frihandel med Storbritannia og følge i britenes fotspor og lage frihandelsavtaler med stater rundt om i verden.

Storbritannias hovedprioritet vil være å forhandle en god avtale med EU – de bryr seg ikke så mye om Island i det store bildet om europeisk handel. I tillegg vil Island ikke ha en plass rundt forhandlingsbordet i Brussel, og antagelig vil Islands avtale med Storbritannia være prisgitt den avtalen som blir inngått mellom EU og Storbritannia. Det er knyttet stor usikkerhet til om Island i det hele tatt har noe de skal ha sagt hva gjelder avtalen mellom EU og Storbritannia. Det er sannsynlig at slik innflytelse kun blir gitt EØS som helhet. EØS' beslutningstakingsstruktur gir ikke Island reell anledning til å påvirke utfallet av forhandlinger mellom EU og EØS. EØS gir nemlig bare Island og de to andre EFTA/EØS-landene anledning til å godkjenne eller avvise forhandlingsresultat. Det er i det hele tatt fortsatt stor usikkerhet knyttet til hvorvidt Storbritannia vil klare å oppnå visse Brexit-forkjemperes mål om å sikre frihandelsavtaler på bedre vilkår enn nåværende tidspunkt. Videre er den britiske økonomien relativt ustabil og pundets fall har for eksempel allerede svekket den islandske fiskeindustriens inntekter. Dersom pundet skulle falle ytterligere vil islandske fiskere måtte se seg om etter nye markeder. Storbritannia har heller aldri gitt Island noe gratis – noe som fremgår av de mange fiskeridisputtene landene har vært gjennom, Ice-save-forhandlingene og Islands EFTA- og EØS-tiltredelsessamtaler. EØS-avtalen kan vise seg å bli fordelaktig for Island, og dersom EU anlegger en tøff forhandlingstaktikk kan man tenke seg at dette til slutt vil hjelpe Island å sikre en god avtale med Storbritannia etter Brexit. Samtidig legger EØS visse begrensninger

på Islands mulighet til å forhandle fritt med Storbritannia og følge sin egen vei mot en frihandelsverden.

Islands beste alternativ på nåværende tidspunkt er kanskje derfor å presse Storbritannia og EU til å inkludere frihandel med marinevarer i sin endelige handelsavtale. Island kan i så fall legge seg på samme linje som Norge og Liechtenstein (og Sveits) innenfor EFTA-rammeverket, for å danne en samlet front i EØS mot Storbritannia og EU, og legge seg på samme linje som den gruppen av EU-stater som har mest å tape på løsere handels-, investerings- og sikkerhetsbånd med Storbritannia. *The Economist* hevder at de EU-landene som er villige til å gi Storbritannia milde forhandlinger er Polen, Sverige, Litauen, Latvia, Irland, Estland, Danmark og Kypros. På den annen side konkluderer tidsskriftet også med at det ikke er sannsynlig at disse landene vil «risikere å undergrave EU-felleskapet». De fleste medlemsland er enige om at Storbritannias uttredelse må bli kostbar, og føre til en handelsavtale som er underlegen medlemskap (Economist Intelligence Unit 2017). Dermed har Island en utfordrende tid foran seg dersom de skal klare å sikre en fordelaktig EØS-avtale med Storbritannia innenfor EUs rammeverk. På samme tid må Island være klare for å steppe inn dersom en slik avtale *ikke* kommer i havn. Island må ha en plan for å sikre frihandel med Storbritannia, samtidig som de halvhjertet beholder sin nåværende fordelaktige handelsavtale med EU gjennom EØS-avtalen.

Oversatt til norsk av Malin Østevik

Litteratur

- Agnarsdóttir, A. (1993) «Ísland á bresku áhrifasvæði fram að síðari heimsstyrjöld». i M. Snædal og T. Sigurðardóttir (red.) *Frændafundur: Fyrirlestrar frá íslensk-færeyskri ráðstefnu í Reykjavík 20.-21. ágúst 1992*. Reykjavík: Háskóli Íslands - Háskólaútgáfan, 162–178.
- Albersdóttir, Auður (2016) «Aðild Íslands enn fjarlægari hugmynd», Mbl.is 24. juni. Innhentet fra: http://www.mbl.is/frettir/innlent/2016/06/24/adild_islands_enn_fjarlaegari_hugmynd_5/.
- Alfreðsdóttir, Lilja (2017) «Brexit EFTA og hagsmunir Íslands». Althingi – Icelandic Parliament. Innhentet fra: <http://www.althingi.is/altext/upptokur/raeda/?raeda=rad20170306T155923>.
- Ármannsson, Óli Kristján (2014) «Aðildarviðræður gætu hafist á ný». Visir.is 18. juni. Innhentet fra: <http://www.visir.is/g/2014707189957/adildarviadraedur-gaetu-hafist-a-ny>.
- Bjarnason, Gunnar Þór (2016) «Stríðið mikla 1914-1918». Reykjavík: Forlagið.
- Brynjólfssdóttir, Rósa Björk (22. mai 2017) «Brexit and its implications in Iceland» Discussions in the Althingi about Brexit. Innhentet fra: <https://www.althingi.is/altext/raeda/146/rad20170522T110716.html>.
- Economist Intelligence Unit (2017) «The Brexit negotiations: hard or soft Europe?». Innhentet fra: <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1865298170&Country=United%20Kingdom&topic=Politics&subtopic=Forecast&subsubtopic=International+relations>.
- European Commission (2017) «Enlargement Policy: Iceland». Innhentet fra: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/iceland_en.
- European Commission (2015) «Enlargement policy Iceland on EU membership»: Press conference: <http://ec.europa.eu/avservices/video/player.cfm?ref=I100361&sitelang=en&videolang=en>.
- Fule, Stefan, European Commissioner for Enlargement and Neighbourhood Policy, «Enlargement Package 2013». Innhentet fra: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-816_en.htm.
- Gunnarsson, Gunnar Snorri, sjef for Brexit-enheten. Intervju. Reykjavík, mars 2017.
- Guðmundsson, Hjörtur J. (2016) «Þetta er í algerum forgangi», Mbl.is 18. januar. Innhentet fra: http://www.mbl.is/frettir/innlent/2017/01/18/etta_er_i_algerum_forgangi/.

- Helgason, Rögvaldur Már og Sigurfinnsson, Heiðar Örn (2017) «Miklir hagsmunir undir, líka fyrir Ísland», RÚV 29. mars. Innhentet fra: <http://www.ruv.is/frett/miklir-hagsmunir-undir-lika-fyrir-islnd>.
- Iceland Monitor (2016a) «Brexit is good news says the President of Iceland», 25. juni. Innhentet fra: http://icelandmonitor.mbl.is/news/politics_and_society/2016/06/25/brexit_is_good_news_says_president_of_iceland/.
- Iceland Monitor (2016b) «Brexit: The idea of Iceland in the EU an even more distant reality», 24. juni. Innhentet fra: http://icelandmonitor.mbl.is/news/politics_and_society/2016/06/24/brexit_the_idea_of_iceland_in_the_eu_an_even_more_d/.
- Icelandic Fisheries (2016) «Mikilvægt að hefja viðræður sem fyrst». Innhentet fra: <http://www.sfs.is/grein/mikilvaegt-ad-hefja-vidraedur-vid-bresk-stjornvold-sem-fyrst>.
- Jóhannesson, Guðni Th (2007) «Troubled Waters: Cod War, Fishing Disputes, and Britain's Fight for the Freedom of the High Seas, 1948–1964» Reykjavík: North Atlantic Fisheries History Association.
- Jóhannesson, Guðni Th. (2004) «How 'Cod War' Came: the Origins of the Anglo-Icelandic fisheries dispute, 1958–61». *Historical Research* 77(198): 543–574.
- Jónsdóttir, Anna (2017) «Útanríkisráðherra mótfallinn aðild að ESB», RÚV 12. januar. Innhentet fra: <http://www.ruv.is/frett/utanrikisradherra-motfallinn-adild-ad-esb>.
- Mbl.is (2016a) «Þarf styrk á Bessastaði vegna veiks Alþingis», 25. juni. Innhentet fra: http://www.mbl.is/frettir/kosning/2016/06/25/sterka_bessastadi_vegna_veiks_althingis/.
- Mbl.is (2016b) «Brexit mun hafa áhrif hér», 24. juni. Innhentet fra: http://www.mbl.is/frettir/innlent/2016/06/24/brexit_mun_hafa_ahrif_her/.
- Ministry for Foreign Affairs (Iceland) (2016a) «Possible effects of Brexit on Iceland». Innhentet fra: <https://www.utanrikisraduneyti.is/media/PDF/BREXIT-samantekt.pdf>.
- Ministry for Foreign Affairs (2016b) «Íslenskir hagsmunir verði tryggðir við Brexit – Icelandic interests will be secured in the process of Brexit» Innhentet fra: <https://www.utanrikisraduneyti.is/frettir/islenskir-hagsmunir-verdi-tryggdir-vid-brexit>.
- Ministry for Foreign Affairs (2017) «Agreement between Britain and Iceland regarding security and defense». Innhentet fra: https://www.utanrikisraduneyti.is/media/PDF/UK_-_Iceland_MoU_-_Icelandic.pdf.
- Ministry for Foreign Affairs (2017b) «Mikilvægt að eiga gott samráð um Brexit». Innhentet fra: <https://www.utanrikisraduneyti.is/frettir/mikilvaegt-ad-eiga-gott-samrad-um-brexit>.
- Ministry for Foreign Affairs (2017c) «Fundað með utanríkismálastjóra ESB». Innhentet fra: <https://www.utanrikisraduneyti.is/frettir/fundad-med-utanrikismalastjora-esb>.
- Ministry for Foreign Affairs (2017d) «Ræða samvinnu innan EFTA og í öryggis og varnarmálum». Innhentet fra: <https://www.utanrikisraduneyti.is/frettir/raeda-samvinnu-innan-efta-og-i-oryggis-og-varnarmalum>.
- Reid, Helen (2016) «Iceland would welcome Britain into EFTA after Brexit – Iceland foreign minister», Reuters, 19. október. Innhentet fra: <http://uk.reuters.com/article/uk-iceland-eu-britain-idUKKCN12J2EA>.
- Thorhallsson, Baldur (2004) «Iceland and European Integration». London: Routledge.
- Thorhallsson, Baldur & Kirby, Peadar (2012) «Financial Crisis in Iceland and Ireland: Does Europan Union and Euro Membership Matter? ». *Journal of Common Market Studies* 5(50): 801–818.
- Thorhallsson, Baldur (2015) «The Outsiders: Norway and Iceland». I Grøn C.H., Nedergaard P. og Wivel A. (red.), *The Nordic Countries and the European Union: Still the other European community?* New York: Routledge: 2015, s. 32–50.
- Tryggvason (2017) «Nýr utanríkisráðherra sér tækifæri í útgöngu Breta úr ESB», Visir 11. januar. Innhentet fra: <http://www.visir.is/g/2017170119742/nyr-utanrikisradherra-ser-taekifaeri-i-utgongu-breta-ur-esb>.
- Wikileaks Cable (2007) «Icelandic Defense policy one year after U.S. withdrawal», Wikileaks 9. november 2007. Innhentet fra: https://wikileaks.org/plusd/cables/07REYKJAVIK322_a.html.
- Þórðarson, Guðlaugur Þór (2017) «Brexit EFTA og hagsmunir Íslands». Althingi – Icelandic Parliament. Innhentet fra: <http://www.althingi.is/altext/upptokur/raeda/?raeda=rad20170306T155923>.
- Þórðarson, Guðlaugur Þór, (2017, maí) «Foreign Minister's report on foreign policy and international affairs.» Iceland: The Althingi. Innhentet fra: <https://www.althingi.is/altext/pdf/146/s/0671.pdf>.

Abstract

Brexit presents certain opportunities for Iceland according to leading Icelandic politicians. After the Brexit referendum, the outgoing Icelandic President claimed that Brexit was good news for Iceland: the country's relations with Britain and other neighbouring states, on both sides of the North Atlantic, would undergo positive changes. Brexit is a priority in the Icelandic Ministry for Foreign Affairs and it is exploiting associated opportunities with it. In this article, we present Iceland's historical relations with the EU and Britain, before we review how Brexit has been debated in Iceland so far. Next, we examine the Icelandic government's formal responses to Brexit, and discuss whether Brexit is likely to influence Iceland's currently frozen EU membership application. In conclusion, we identify some of the likely hindrances on Iceland's way to accomplish its wishes for free trade with Britain post-Brexit and, possibly, follow Britain's lead and pursue free trade agreements with states around the world.

Keywords: Brexit • Iceland • EU • the Nordic countries • EEA