

De interne industripolitiske dynamikker bag EU's omnibuspakker: Reaktion eller problemkonstruktion?

Lokale svar på globale kriser – om byer og kommuners arbejde med grøn omstilling

Denne artikel undersøger, hvordan interne magtdynamikker i EU former unionens industripolitiske beslutninger. Litteraturen har hidtil forklaret EU's bevægelse mod mere interventionistisk industripolitik med henvisning til eksternt pres fra stormagter og globale begivenheder. Artiklen udfordrer denne forklaringsramme ved at belyse, hvordan EU's forenklingsskemaet og den første omnibuspakke i højere grad er et udtryk for deregulering end inter-

ventionisme. Artiklen konkluderer, at fremtidig forskning i europæisk politisk økonomi i højere grad bør rette opmærksomheden mod interne dynamikker, herunder EU-Kommissionens, medlemsstaternes og erhvervsvirksomhedernes strategiske adfærd. Forklaringer, der udelukkende er baseret på eksterne faktorer, risikerer at overse de politiske processer, som udspiller sig bag en given policyforandring.

EU's mere interventionistiske industripolitik forklares ofte med eksternt pres fra globale aktører. Men hvordan hænger dette sammen med EU's deregulerende forenklingsskemaet? Denne artikel viser, at EU's interne magtdynamikker i højere grad kan belyse denne industripolitiske policyforandring.

KAIA VASE FALLINGE

Stud.scient.pol.,
Københavns Universitet,
nwr179@ifs.ku.dk

➤ **Jeg argumenterer i denne artikel for, at EU's industripolitiske udvikling ikke alene skyldes eksterne faktorer, men at magtdynamikker internt i EU også betinger disse policyforandringer**

Nyere studier argumenterer for, at EU's mere interventionistiske industripolitik er en reaktion på globale stormagters intensiverede brug af subsidier, skatterabatter og statsstøtte. I disse studier forklares EU's udvikling mod 'mere stat og mindre marked' som en reaktion på eksterne faktorer. Denne forklaring udfordres imidlertid af EU's nyligt vedtagne omnibuspakker, der i højere grad er udtryk for deregulering – ikke interventionisme. Der er således i dette tilfælde en uoverensstemmelse mellem den teoretiske forklaring vis-a-vis den faktiske udformning af EU's industripolitik. Jeg argumenterer i denne artikel for, at EU's industripolitiske udvikling ikke alene skyldes eksterne faktorer, men at magtdynamikker internt i EU også betinger disse policyforandringer. Gennem en analyse af den første vedtagne omnibuspakke vil jeg belyse, hvordan EU's nyeste industripolitiske tiltag i høj grad er et resultat af interne aktørers interesser, strategier og framing af problemopfattelser – ikke blot en respons på eksternt pres. Jeg vil først operationalisere industripolitik og dernæst gennemgå EU's industripolitiske udvikling. Derefter analyserer jeg tilblivelsen

af EU's første omnibuspakke og perspektiverer til sidst artiklens fund til den bredere teoretiske debat om EU's industripolitiske udvikling.

EU's industripolitik

Hvad er industripolitik?

Industripolitik betegner en række policyinstrumenter, staten kan benytte for at indrette et marked, hvilket derigennem påvirker virksomhederne på dette marked. Industripolitik kan således dække over forskellige grader af statslig intervention, selvom det har vist sig udfordrende at afgrænse og definere begrebet. Nogle definerer industripolitik snævert som de specifikke initiativer, der rettes mod udvalgte sektorer (Dietrich, 1991; Rodrick, 2004), mens andre forstår industripolitik som al statslig intervention, der forbedrer virksomheders markedsvilkår (Caves, 1987; Warwick, 2013). Frem for at fokusere på interventionens *omfang* vælger atter andre at kategorisere industripolitik ud fra interventionens *formål*, såsom at korrigere markedsfejl (Vestal, 1995), understøtte virksomheder i at følge med den økonomiske og teknologiske udvikling (Cohen, 2006), forbedre landes globale konkurrenceevne (Lall, 1999) eller omfordele landes økonomiske ressourcer (Välilä, 2006).

Trods de forskellige definitioner er den mest velkendte operationalisering sondringen mellem horisontal overfor vertikal industripolitik (Ambroziak, 2017: 12 – også kaldet markedsdrevet overfor indadvendt industripolitik hos f.eks. Bulfone, 2023). Hvor horisontale værktøjer omhandler markedets overordnede rammebetingelser, rettes vertikale værktøjer mod specifikke virksomheder eller sektorer (Pack, 2006: 38). Tabel 1 opsummerer, hvordan forskellige policyinstrumenter kan inddeles i hhv. horisontale og vertikale værktøjer.

Tabel 1: Eksempler på horisontal vis-a-vis vertikal industripolitik

Horisontale instrumenter	Vertikale instrumenter
Offentligt finansieret infrastruktur, forskningsstøtte, innovation og iværksætteri, udviklingsstøtte, rammevilkår	Tilskud, subsidier, skattefradrag, billige lån, offentlige indkøb, toldbeskyttelse, offentlige investeringer, statsstøtte

Kilde: Egen bearbejdning baseret på Cimoli o.a. (2006); Naudé (2010); Warwick (2013); Bulfone (2023)

Horisontal industripolitik fokuserer på overordnede økonomiske mål såsom innovation eller øget konkurrencedygtighed, hvorimod vertikal industripolitik 'vælger vindere' eller 'hjælper tabere,' som illustreret i figur 1 (Pack, 2006: 13; Ambroziak, 2017: 9).

Figur 1: Eksempel – EU intervernerer i markedet for europæisk cementproduktion



Kilde: Egen bearbejdning

EU's horisontale tidsalder

Efter 2. verdenskrig foretrak europæiske regeringer vertikal industripolitik, men 70'ernes oliekrise pressede statskasserne i sådan en grad, at daværende EF blev tvunget til at gentænke europæisk industripolitik (Morelli, 2012: 141). Den gængse læsning er, at EF i løbet af 80'erne fik en mere horisontal industripolitik, der fokuserede på medlemsstaternes konkurrenceevne i stedet for vertikal (stats)støtte til specifikke industrier (se bl.a. Buch-Hansen og Wigger, 2010: 26; Ambroziak, 2017: 14). Ikke alle forskere er dog enige i denne fortælling. Laurent Warlouzet (2017) fremhæver f.eks., hvordan EF's industripolitik efter oliekriserne var et kompromis mellem britisk laissez faire-liberalisme, tysk ordoliberalisme og fransk neomerkantilisme. Han argumenterer for, at det indre marked kun blev en realitet, fordi briterne fik fremtvunget en liberalisering af statsmonopoliserede industrier, tyskerne fik en stram europæisk konkurrence- og fusionsregulering (og senere en stærk uafhængig centralbank), mens franskmændene fik paneuropæiske forsknings- og innovationsprojekter, hvor franske entreprenører kunne modtage europæisk støtte (Warlouzet, 2017: 200-8).

Warlouzets indvending er relevant, men efter min vurdering ikke uforenelig med den gængse fortælling om øget brug af horisontale værktøjer. En vigtig pointe, som Donato Di Carlo og Luuk Schmitz (2023) påpeger, er, at EU's industripolitik var betinget af kompetencefordelingen mellem det nationale og supranationale niveau: Grundet et beskedent EU-budget og begrænset kompetence over subsidier og statsstøtte havde Kommissionen stort set ingen udgiftsdrivende vertikale instrumenter til rådighed – omvendt havde Kommissionen enekompetence over horisontale værktøjer såsom konkurrencepolitik og regulatoriske rammevilkår (Di Carlo og Schmitz, 2023: 2064). Det kan således godt være tilfældet, at de store medlemsstater så en fordel i en industripolitisk integration i 80'erne, men kun var villige til at integrere regulatorisk og ikke økonomisk.

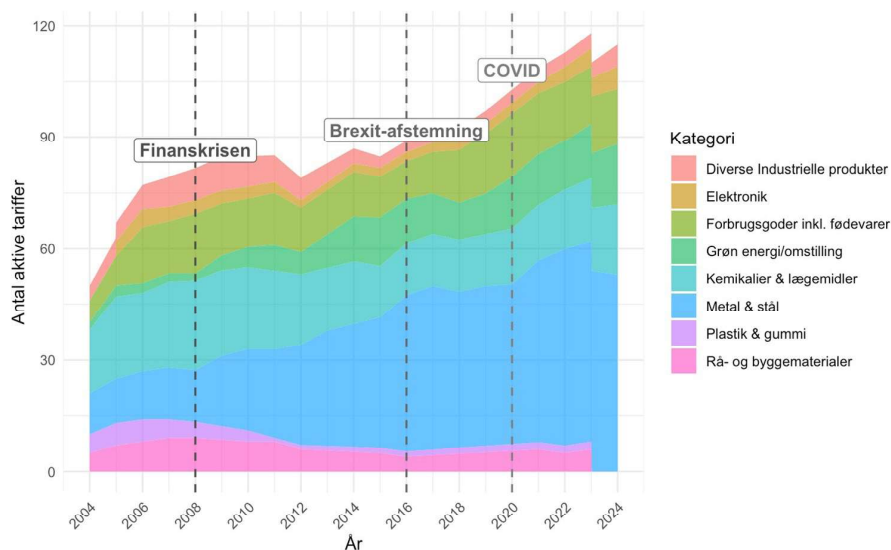
Neoklassiske økonomer foretrak denne horisontale udvikling fremfor 'diskriminerende' vertikale værktøjer, der med deres specifikke markedsintervention kunstigt forskød den relative (magt)balance mellem virksomheder (Dietrich, 1991: 420). Omvendt blev 80'ernes industripolitisk udvikling og brugen af horisontale værktøjer kritiseret af keynesianske økonomer for ne-

oliberalt at prioritere konkurrence og erhvervsvilkår over statslig understøttelse og arbejdsforhold (Buch-Hansen og Wigger, 2010: 32-4). EF forsvarede sin industripolitik ved at påpege, hvordan horisontale værktøjer var en mere neutral og markedsbaseret måde at øge EU's konkurrenceevne på: I stedet for at støtte medlemsstaters 'national champions' ville et fælleseuropæisk indre marked med fri og lige konkurrence fordre innovation og derigennem øge den overordnede europæiske konkurrenceevne.

En interventionistisk og vertikal drejning

I anden halvdel af 2010'erne tog europæisk industripolitik imidlertid en vertikal og interventionistisk drejning, samtidig med at fokus på det indre markeds konkurrencevilkår måtte vige for at sikre europæisk deltagelse i den globale konkurrence. I 2017 udtalte daværende kommissionsformand Jean-Claude Juncker, at europæere ikke var 'naive frihandlere,' og Ursula von der Leyen meddelte i sin tiltrædelsestale i 2019, at hun ville lede en 'geopolitisk' Kommission (Eckert, 2024: 975). Knap et halvt år senere betød coronapandemien, at EU suspenderede egne statsstøtteregler for at beskytte europæiske industrier, tog fælles lån og indså, at den årelange udlicitering af produktion til tredjelande kom på bekostning af sårbare forsyningskæder. I starten af 20'erne igangsatte EU rekordmange paneuropæiske statsstøtteprojekter (Kommissionen, 2025a) og øgede antallet af tariffer, som det fremgår af figur 2. I 2021 blev 'Åben Strategisk Autonomi' hjørnestenen i Kommissionens handelsstrategi (Schmitz og Seidl, 2023: 834), og lovforslag som Chips Act, Critical Raw Materials Act og Net-Zero Industry Act fulgte i kølvandet (Kommissionen, 2023a; Antonini o.a., 2023). I 2023 lancerede Kommissionen en strategi for økonomisk sikkerhed, vedtog Anti-Coercion instrumentet såvel som FDI-screeninger, og i foråret 2025 foreslog Kommissionen at investere 800 mia. euro i den europæiske forsvarsindustri (Kommissionen, 2023b; Kommissionen, 2025b). Fælles for disse tiltag var øget brug af vertikal industripolitik, hvor EU intervererede i markedet ved direkte at subsidiere virksomheder, som i Chips Act, eller sektorer, som i Critical Raw Materials Act og i Net-Zero Industry Act. Derudover fokuserede EU nu i mindre grad på at opretholde det indre markeds lige konkurrencevilkår, men anvendte i stigende grad vertikale instrumenter for at øge udvalgte europæiske virksomheders muligheder for at konkurrere på det globale marked, som f.eks. i Chips Act. Forsimplet sagt var der kommet 'mere stat, mindre marked.'

Figur 2: Overblik over EU's aktive tariffer, 2004-2024



Kilde: Egen bearbejdning baseret på https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/calculation-customs-duties/customs-tariff/eu-customs-tariff-taric_en

➤ En række forskere forklarer dette interventionistiske skifte ved at henvise til eksterne faktorer, særligt øget geoøkonomisk pres fra USA og Kina og skelsættende begivenheder såsom coronapandemien eller krigen i Ukraine

En række forskere forklarer dette interventionistiske skifte ved at henvise til eksterne faktorer, særligt øget geoøkonomisk pres fra USA og Kina og skelsættende begivenheder såsom coronapandemien eller krigen i Ukraine. Tobias Gehrke (2022: 65) vægter Kinas økonomiske fremgang som den vigtigste enkeltstående variabel, der forklarer EU's nye mål om åben strategisk autonomi. Andre påpeger, hvordan Brexit og Trump "udfordrede fasttømrede neo-liberale sandheder" (Babic o.a., 2022: 9), mens USA's 'Inflation Reduction Act' pressede EU til at følge trop med vertikal industripolitik (Danzman og Meunier, 2024: 1100). Og selvom Sarah Bauerle Danzman og Sophie Meunier (2024: 1107) tilskriver EU's nye industripolitiske værktøjskasse eksterne såvel som interne faktorer, lægger de adfærdsændringen fra Kina og USA til grund for et europæisk præferenceskifte, mens interne faktorer, såsom Brexit og investeringspolitisk integration i EU, blot muliggjorde denne forandring. Samlet for ovenstående forklaringer er således, at EU's mere interventionistiske og vertikale industripolitik skyldes eksterne faktorer.



Dette ensidige fokus på eksterne faktorer som de primære årsager bag EU's industripolitiske skifte vil jeg forsøge at udfordre og nuancere

Selvom der umiddelbart er teoretisk konsensus om, at eksterne faktorer påvirker EU's industripolitik i en mere interventionistisk retning, er der uenighed om, i hvilken grad disse eksterne faktorer påvirker EU's industripolitik. Kathleen McNamara (2024: 2372) mener f.eks., at interventionistisk industripolitik tydeligt kan ses i EU's øgede brug af subsidier, regulering, centralkoordineret, samt handels- og investeringsinstrumenter. Andre påpeger derimod, at selvom EU's industripolitik er mere interventionistisk, er de vedtagende værktøjer udtryk for defensive, ikke offensive, policyinstrumenter (Herranz-Surrallés o.a., 2024: 925; Danzman og Meunier, 2024: 1104). Denne tilbageholdende adfærd udstiller EU's 'geoøkonomiske dilemma': Jo mere EU søger beskyttelse bag protektionistiske geoøkonomiske instrumenter, jo sværere bliver det at argumentere troværdigt for en verden baseret på frihandel og liberale principper (Herranz-Surrallés o.a., 2024). Der er således uenighed om, i hvor høj en grad disse eksterne faktorer påvirker EU's industripolitik, men der er ikke desto mindre tilsyneladende konsensus om, at EU's interventionistiske drejning skyldes disse eksterne faktorer. Dette ensidige fokus på eksterne faktorer som de primære årsager bag EU's industripolitiske skifte vil jeg forsøge at udfordre og nuancere.

Oversete interne dynamikker

Udgangspunktet i denne artikel er, at selvom eksterne faktorer utvivlsomt spiller en central rolle, risikerer en ekstern læsning af EU's industripolitiske udvikling at fremstå unødigt deterministisk og muligvis blind for alternative og mere interne forklaringer. Dette bliver særligt tydeligt, når man analyserer EU's nyeste industripolitiske kapitel, som er forenklingsdagsordenen, og de tilhørende omnibuspakker. Hvis eksterne faktorer fører til mere interventionistisk industripolitik, burde også omnibuspakkerne være interventionistiske, eftersom den globale magtbalance stadig udvikler sig en mere geoøkonomisk retning. Omnibuspakkerne er imidlertid et tydeligt udtryk for det modsatte: deregulering og mindre statslig intervention. Forklaringer udelukkende baseret på eksterne faktorer kommer således til kort i forhold til at analysere og forklare fremkomsten og den rekordhurtige gennemførsel af de første omnibuspakker.

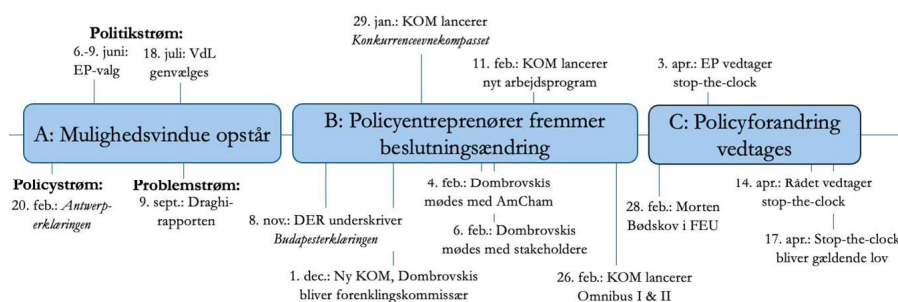
Jeg vil i denne artikel undersøge, hvilke *interne* dynamikker der sandsynliggør EU's nye industripolitiske fokus på forenkling. Følgende analyse belyser derfor, hvilken rolle EU's interne aktører spillede i at muliggøre en industripolitisk policyforandring, som kom til udtryk i tilblivelsen af den første omnibuspakke. Jeg anvender Multiple Streams Approach og inddeler beslutningsprocessen i tre faser: (A) de tre policystrømme krydser, så et mulighedsvindue opstår, (B) policyentreprenører fremmer en beslutningsændring, og (C) der sker en succesfuld beslutningskobling i form af vedtaget lovgivning. Jeg bru-

ger således denne teoretiske ramme til at vise, hvordan EU's interne policyentreprenører spillede en afgørende rolle i at fremme de politiske løsninger, som blev de foretrukne.

De europæiske omnibusser

Jeg gennemgår først hhv. problemstrømmen, policystrømmen og politikstrømmen i EU's industripolitik for at vise, hvordan de krydsede i efteråret 2024 og skabte et mulighedsvindue i kølvandet på Draghi-rapporten (A). I løbet af efteråret og vinteren 2024 fremmede europæiske policyentreprenører, navnlig Kommissionen, erhvervsorganisationer og kristendemokratiske politikere, forenkling af lovgivning som en mulig industripolitisk beslutningsændring (B). Dette kulminerede i april 2025, hvor der skete en policyforandring i form af vedtagelsen af stop-the-clock-forslaget i den første omnibuspakke (C). Analysen viser således, hvordan et ændret politisk klima internt i EU muliggjorde en policyløsning, der blot et par år inden ikke havde været moden. Figur 3 inddeler analysens centrale begivenheder i beslutningsprocessens forskellige faser.

Figur 3: Tidslinje for vedtagelsen af stop-the-clock-forslaget, omnibuspakke I



A: Et mulighedsvindue opstår

Siden 2010'erne havde *problemstrømmen* i EU's industripolitik været forholdsvis konstant, hvor geoøkonomisk adfærd fra stormagter pressede europæiske virksomheders konkurrenceevne. Manglende konkurrenceevne blev i Ursula von der Leyens første periode også anset som et problem, der krævede politisk handling, men det blev anset som et problem, der skulle løses med grønne og bæredygtige tiltag. Kommissionen skrev i marts 2023, at der i Europa var "bred konsensus om en europæisk model for inkluderende økonomisk vækst, baseret på bæredygtig konkurrenceevne, økonomisk sikkerhed, handel og åben strategisk autonomi samt fair konkurrence" (egen oversættelse af Kommissionen, 2023c: 2). Hvis løsningen var en bæredygtig, grøn og inkluderende vækst, måtte problemet vedrørende europæisk konkurrenceevne være fossile brændsler og social uretfærdig vækst.

Konkurrenceevnedagsordenen væltede imidlertid ind på europæiske beslutningstageres lystavler den 9. september 2024, da Mario Draghi, tidligere europæisk centralbankchef og italiensk premierminister, udkom med sin længeventede rapport, der skulle anlægge en ny industripolitisk strategi for EU. Blandt rapportens 170 anbefalinger blev forenkling nævnt som en løsning på den administrative byrde, der plagede europæiske virksomheder og dermed hindrede EU's konkurrenceevne (Draghi, 2024: 68). Draghi opfordrede bl.a. til, at den nyvalgte Kommission fik en forenklingsvicepræsident og skar 25 pct. af virksomheders rapporteringskrav.

Draghis rapport var altså den fokuserende begivenhed, der bragte debatten om EU's konkurrenceevne ind på den politiske dagsorden samt problematiserede virksomheders mange administrative byrder (andre rapporter, f.eks. Letta-rapporten i april 2024, havde stillet samme diagnose, men havde ikke været lige så dagsordensættende). Selvom den overordnede problemstrøm – en geoøkonomisk verden, der pressede europæisk industri – forblev den samme, var den specifikke problemopfattelse angående europæisk konkurrenceevne således blevet justeret. Manglende europæisk konkurrencedygtighed skyldtes nu bureaukrati, komplekse regler og administrative byrder, og løsningen var derfor ikke (længere) grøn omstilling og inkluderende vækst, som Kommissionens rapport halvandet år forinden havde skrevet, men i stedet en forenkling af EU's regelkludetæppe. Denne framing afveg umiddelbart fra den ellers interventionistiske industripolitiske retning, som EU havde anlagt de seneste år; nu handlede det snarere om at trække statens lange regulerende arme tilbage.

I *policystrømmen* havde deregulering i flere år flydt rundt i policyursuppen, men var aldrig modnet som policyløsning til trods for, at både erhvervsfolk og borgerlige stemmer kritiserede de mange europæiske regler. Tværtimod var en populær og moden policyløsning i løbet af 2010'erne at anskue EU som en regulerende frontløber med høje markedsstandarder, som resten af verden efterfølgende ville imitere (Damro, 2015). Denne 'Bruxelles-effekt' kom f.eks. til udtryk i EU's GDPR-lovgivning fra 2016 og var også forhåbningerne bag AI-forordningen, der blev vedtaget i den 9. europaparlamentssamling i 2024 (Europa-Parlamentet, 2024). Det var imidlertid interessant, at mens lovgivere i EP færdigforhandlede AI-forordningen i februar 2024, overrakte 73 erhvervsledere *Antwerperklæringen* til kommissionsformand von der Leyen. Erklæringen var tiltænkt den nye Kommission efter sommerens europaparlamentsvalg og ønskede en ny europæisk industriaftale, der skulle indeholde "en ny ånd inden for lovgivning" (Cefic, 2024). Selvom deregulering ikke var en moden løsning i foråret 2024, lå den således i policyursuppen.

I *politikstrømmen* skete der også en markant ændring fra von der Leyens første periode (2019-2024) til anden periode (2024-2029). Den 9. europaparlamentssamling var valgt ind med et stærkt klimamandat, og et flertal var ikke muligt uden grønne og progressive stemmer. Dette Europa-Parlament indførte horisontale industripolitiske krav, herunder EU's taksonomiforordning, direktivet om virksomheders bæredygtighedsrapportering (CSRD) og direk-

tivet om virksomheders due diligence i forbindelse med bæredygtighed (CS-
DDD). Taksonomien kategoriserede 'grønne' aktiviteter og energikilder i EU,
CSRD opstillede bæredygtighedsrapporteringskrav til virksomheder, mens
rapporteringskravene i CSDDD skulle sikre, at menneskerettigheder og miljø-
standarder blev overholdt i virksomheders værdikæder (Jemal og Schmidt,
2025). Alle tre retsakter blev kritiseret for at indføre byrder for virksomheder,
men dette ændrede ikke ved reguleringslystne progressive folkevalgte over-
bevisning og var desuden i tråd med opfattelsen af, at EU's konkurrenceevne
blev styrket af en grøn og bæredygtig transition.



**I september 2024, da Draghi-rapporten udkom, var der således et
ændret politisk landskab med flere højreorienterede og industri-
venlige ledere i Det Europæiske Råd, med et Europa-Parlament, der
ikke længere afhang af grønne og progressive stemmer, og med en
Kommission på jagt efter nye policyløsninger**

Siden vedtagelsen af disse retsakter havde flere medlemslande imidlertid op-
levet markante højredrejninger, og det samme skete ved europaparlaments-
valget i juni 2024. I den 10. europaparlamentssamling var Kristendemokra-
terne (EPP) blevet de nye kongemagere med mulighed for at danne et flertal
udelukkende med højrefløjspartier. I september 2024, da Draghi-rapporten
udkom, var der således et ændret politisk landskab med flere højreorienterede
og industrivenlige ledere i Det Europæiske Råd, med et Europa-Parlament,
der ikke længere afhang af grønne og progressive stemmer, og med en Kom-
mission på jagt efter nye policyløsninger. Der opstod således et muligheds-
vindue, hvor problemstrømmen havde fået en justeret problemdefinition,
politikstrømmen havde forskubbet sig til højre, og policystrømmen havde
en umoden, men ikke desto mindre eksisterende løsning på det finjusterede
problem.

B: Policyentreprenører fremmer en beslutningsændring

Mens von der Leyen planlagde sin kommende Kommission, underskrev Det
Europæiske Råd *Budapest-erklæringen om den nye europæiske konkurren-
ceevne*, der bl.a. efterspurgte en 'forenklingsrevolution.' Den skulle sikre en
"drastisk reduktion af administrative, regulatoriske og rapporteringsmæssige
byrder" (Det Europæiske Råd, 2024). Erklæringen lagde sig i forlængelse af
Draghi-rapporten og krævede, at Kommissionen allerede i første halvår af
2025 skulle skære 25 pct. i virksomheders rapporteringskrav.

Den 1. december var den nye Kommission klar, og EU fik sin første imple-
menterings- og forenklingskommissær, Valdis Dombrovskis (Kommissionen,
2025c). I både kommissærens opgavebeskrivelse og i det nylancerede *Kon-
kurrenceevnekompass* var forenklingsdagsordenen og nedbringelse af admini-
strative byrder erklæret som en af Kommissionens største prioriteter (Kom-
missionen, 2025c; Kommissionen, 2025d: 3). Dombrovskis mødtes med

erhvervsorganisationer, herunder AmChamEU, for at drøfte 'regulatorisk forenkling' (AmChamEU, 2025), og han inviterede 68 interessenter, heraf 58 erhvervsledere og 10 NGO'er, til en lukket rundbordsdiskussion for at diskutere konkrete policyløsninger (Brunetti, 2025; Canfin, 2025). I hastighedens navn omgik Dombrovskis EU's åbne høringsprocedure og konsekvensanalyse af lovforslag, hvilket affødte demonstrationer og kritik fra civilsamfundsorganisationer (Garcia, 2025; Berthier, 2025; DP World o.a., 2025).

Den 11. februar 2025 fik policyentreprenører i Kommissionen koblet en policyløsning til problemstrømmen med arbejdsprogrammet *En modigere, enklere og hurtigere Union*. Her lovede Kommissionen en række omnibuspakker, der skulle forenkle lovgivning af prioriterede sektorer, "som interessenter og Draghi-rapporten havde påpeget" (Kommissionen, 2025e: 3). Omnibuspakkerne (løsningen) skulle altså tilrette, redigere og forenkle udvalgte retsakter, der var blevet for byrdefulde for virksomheder (problemet). Den 26. februar blev de to første omnibuspakker lanceret. Omnibuspakke I indeholdt et 'substansforslag', som skulle forenkle taksonomien, CSRD og CSDDD, samt et 'stop-the-clock'-forslag, som skulle udskyde ikrafttrædelsen af CSRD og CSDDD med hhv. 2 og 3 år (Kommissionen, 2025f). Omnibuspakken foreslog altså at trække de horisontale industripolitiske værktøjer tilbage, som det tidligere EP havde indført.



Ifølge den justerede problemopfattelse blev europæisk konkurrenceevne ikke længere forbedret ved at stille horisontale krav, der skubbede industrier i en grøn retning, men derimod ved at fjerne byrdefulde krav, der hæmmede europæiske virksomheders position på det globale marked

En koalition bestående af kommissærer, medlemsstater og erhvervsorganisationer søgte således at koble EU's manglende konkurrencedygtighed (problemstrøm) med byrdereduktion (policystrøm), der nu var modnet og passede til det nye politiske klima (politikstrøm). Ifølge den justerede problemopfattelse blev europæisk konkurrenceevne ikke længere forbedret ved at stille horisontale krav, der skubbede industrier i en grøn retning, men derimod ved at fjerne byrdefulde krav, der hæmmede europæiske virksomheders position på det globale marked. Den væsentlige pointe er her, at regelforenkling ikke nødvendigvis var den mest rationelle og effektive policyløsning, men blot var én blandt flere løsninger, der flød rundt i policyursuppen. I takt med at regelforenkling modnede som løsning og passede til det politiske klima, udnyttede policyentreprenører mulighedsvinduet til at koble lige netop denne løsning til problemstrømmen. Alternativt kunne man have fulgt andre anbefalinger fra Draghi-rapporten; f.eks. ville subsidier til grøn energi eller afkobling af elpriser fra de mere volatile fossile brændstofpriser reducere virksomheders produktionsomkostninger, hvilket ville have øget den europæiske konkurrenceevne (Draghi, 2024: 26). Denne vertikale løsning havde været mere inter-

ventionistisk og havde dermed passet ind i den eksterne forklaringsmodel. Policyentreprenører valgte imidlertid ikke denne løsning, formentlig fordi et højredrejet europæisk politisk klima ikke så yderligere statsstøtte som en moden policyløsning – de valgte derimod at fremme forenkling og byrdereduktion som beslutningsændring.

C: Policyforandring i rekordfart

Kommissionen ville gennemføre omnibuspakkerne hurtigst muligt, hvilket EU's medlemsstater, anført af Tysklands nyvalgte kristendemokratiske Friedrich Merz, roste og støttede. Knap 48 timer efter omnibuspakkernes lancering havde Danmarks erhvervsminister, Morten Bødskov, hentet mandat i Folketingets Europaudvalg (Folketinget, 2025), og på under en måned havde Rådet stemt stop-the-clock-forslaget igennem (Rådet, 2025). Progressive NGO'er samt grønne og socialdemokratiske medlemmer af Europa-Parlamentet kritiserede Kommissionen for at være i lommen på erhvervslivet (Wolters, 2025; WWF, 2025). Alligevel vedtog Europa-Parlamentet stop-the-clock-forslaget den 3. april med stemmer fra Renew, S&D og De Grønne, der udmeldte, at et højreorienteret mandat blot havde udvandet kravene yderligere (Europa-Parlamentet, 2025). Der gik altså 50 dage, fra at Kommissionen fremsatte stop-the-clock-forslaget, til det blev vedtaget i både EP og Rådet. Til sammenligning tog dette gennemsnitligt 18 måneder i perioden 2019-2022 (Europa-Parlamentet, 2023). Der skete altså ikke kun en succesfuld beslutningskobling i form af vedtaget (udskydelse af) lovgivning, beslutningskoblingen skete også på rekordfart.

Overtager forenkling EU's industripolitiske landskab?

Analysen viser således, hvordan Draghi-rapporten var en fokuserende begivenhed, der justerede problemopfattelsen af manglende europæisk konkurrenceevne til at omhandle erhvervsbyrder og forenkling snarere end grøn omstilling. Dette skete samtidig med et højredrejet og mere industrivenligt europæisk politisk landskab, hvilket muliggjorde, at den nyudnævnte Kommission, sammen med store medlemsstater og erhvervsinteressenter, udnyttede mulighedsvinduet til at gennemføre en policyforandring på rekordtid. Og selvom der ikke var konsensus om, at forenkling var den passende policyløsning, betød den nye politiske virkelighed, at progressive stemmer i EP ikke kunne stille andet op end at kritisere og derefter støtte forslaget.

Ser man på det overordnede industripolitiske landskab, er forenkling ikke kun løsningen på de mange rapporteringskrav, men er blevet en bredt forankret policyløsning. Der er indtil videre meldt fem yderligere omnibuspakker ud, der vil omfatte InvestEU-programmet, EU's landbrugspolitik, virksomhedsdefinitioner, forsvarsindustri og kemikaliesektoren (Det Europæiske Råd, 2025; The European Consumer Organisation, 2025). Danmarks europaminister, Marie Bjerre, har udmeldt, at "vi bliver nødt til at tale om deregulering," mens digitaliseringsminister Caroline Stage vil "finde den helt store høvl frem og fjerne overflødige og innovationshæmmende regler" i EU's GD-PR-lovgivning (Bjerre, 2025; Scheuer-Larsen, 2025). Sidenhen har først Merz

og derefter Frankrigs Emmanuel Macron foreslået helt at afskaffe CSDDD (Kurmayer, 2025; Leali o.a., 2025), og den 22. maj udtalte den franske europaminister, at ”det nu snart er et år siden europaparlamentsvalget. Og nu begynder vi at snakke om det første forenklingspakke. Vi har et vindue til at handle i, og vi bliver nødt til at benytte det” (egen oversættelse af Vincour, 2025). Policyentrepenørerne udtaler det nærmest selv; forenkling – eller deregulering – tages nu op som en moden policyløsning for at udnytte (muligheds)vinduet.



Ser man på det overordnede industripolitiske landskab, er forenkling ikke kun løsningen på de mange rapporteringskrav, men er blevet en bredt forankret policyløsning

Implikationer af ’forenklende’ industripolitik

’Klassiske’ politologiske analyser har forklaret øget interventionisme i EU’s industripolitik som en konsekvens af et geøkonomisk globalt skifte – af en ny verdensorden. En sådan argumentation passer imidlertid dårligt med EU’s seneste industripolitiske forenklingbølge. Jeg har i denne artikel søgt at vise, hvordan omnibuspakkerne blev præsenteret i et mere højredrejet politisk landskab, hvor administrative byrder blev set som et problem, der hindrede europæisk konkurrenceevne. Policyprocessen ses således som et resultat af policyentrepenører, der i dette tilfælde formåede at fremme egne løsninger og koble dem til det dagsordensættende problem, så de fremstod modne og acceptable i det givne politiske klima. Foretager man udelukkende eksterne forklaringer på EU’s policy, risikerer man at overse, hvem der internt fremmer samt profiterer af den givne policy.

Derudover viser analysen, hvordan sondringen mellem horisontal og vertikal industripolitik nuancerer forståelsen af økonomiske politikker såsom ’interventionisme’ og ’deregulering’. Typisk defineres interventionisme som ’mere stat, mindre marked’, mens deregulering defineres som ’mindre stat, mere marked’. Denne analyse belyser imidlertid, at interventionisme også kan forstås som brug af vertikale instrumenter, mens deregulering tilsvarende kan forstås som tilbagerulning af horisontale rammevilkår. Fælles for disse to industripolitiske tiltag er, at virksomheder får mere favorable vilkår på såvel det indre marked som det globale marked. Denne indsigt udfordrer således den neoliberale kritik af EU’s industripolitik i 80’erne; for hvis interventionisme indebærer øget markedsstyring, men samtidig giver erhvervsinteresser indflydelse på, hvordan staten styrer markedet, og dette kombineres med en forenklingdagsorden, der fjerner horisontale krav, fremstår den nuværende udvikling da ikke mere erhvervsvenlig end 1980’ernes ellers neoliberale industripolitik?

Referencer

- Ambroziak, Adam A. (2017), "Review of the Literature on the Theory of Industrial Policy" i Ambroziak, Adam A., red., *The New Industrial Policy of the European Union*, Cham: Springer International Publishing, pp. 3–38.
- AmChamEU (2025), "Meeting with Commissioner Dombrovskis on regulatory simplification", www.amchameu.eu/news/meeting-commissioner-dombrovskis-regulatory-simplification
- Antonini, Renato, Ruxandra Cana, Eva Monard, Eléonore Mullier, Zanda Romata, Byron Maniatis og Elli Zachari (2023), "EU Proposes Critical Raw Materials Act and Net Zero Industry Act", *Steptoe*, www.stepto.com/en/news-publications/eu-proposes-critical-raw-materials-act-and-net-zero-industry-act.html
- Babić, Milan, Adam D. Dixon og Imogen T. Liu, red. (2022), *The Political Economy of Geoeconomics: Europe in a Changing World*, Cham: Springer International Publishing, pp. 1-27.
- Berthier, Anais (2025), "RE: Concerns about the inadequate consultation process on the Omnibus Simplification Package", www.clientearth.org/media/3ufnr-j34/20250131-letter-to-the-ec-omnibus-consultation.pdf
- Bjerre, Marie (2025), "Marie Bjerre: Europas fremtid skal ikke gå tabt i papirusseri og paragrafrytteri", *Altinget*, 20. april, www.alinget.dk/artikel/marie-bjerre-europas-fremtid-skal-ikke-gaa-tabt-i-papirusseri-og-paragrafrytteri
- Brunetti, Anna (2025), "Commission means business: Dombrovskis summons corporates for EU rules review", *Euroactiv*, www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/commission-means-business-dombrovskis-summons-corporates-for-eu-rules-review/
- Buch-Hansen, Hubert og Angela Wigger (2010), "Revisiting 50 years of market-making: the neoliberal transformation of European competition policy", *Review of International Political Economy*, 17(1): 20-44.
- Bulfone, Fabio (2023), "Industrial Policy and Comparative Political Economy: A Literature Review and Research Agenda", *Competition & Change*, 27(1): 22–43.
- Caves Richard E. (1987), "Industrial policy and trade policy: the connections," i Kierzkowski, Henryk, red., *Protection and competition in international trade: essays in honour of W. M. Corden*, Blackwell, Oxford.
- Cefic (2024), "The Antwerp Declaration for a European Industrial Deal", <https://antwerp-declaration.eu/>
- Cimoli, Mario, Giovanni Dosi, Richard R. Nelson og Joseph Stiglitz (2006), "Institutions and Policies Shaping Industrial Development. An Introductory Note", *Paper prepared for the task force on Industrial Policies and Development*, New York: Columbia University.
- Canfin, Pascal (2025), "A fake consultation on the omnibus?", *LinkedIn*, www.linkedin.com/pulse/fake-consultation-omnibus-pascal-canfin-uesve/
- Damro, Chad (2015), "Market power Europe: exploring a dynamic conceptual framework", *Journal of European Public Policy*, 22(9): 1336-54.
- Bauerle Danzman, Sarah og Sophie Meunier (2024), "The EU's Geoeconomic Turn: From Policy Laggard to Institutional Innovator", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 62(4): 1197-1115.
- Det Europæiske Råd (2024), "Budapest Declaration on the New European Competitiveness Deal", www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/
- Det Europæiske Råd (2025), "European Council conclusions on European defence, 6 March 2025", www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/03/06/european-council-conclusions-on-european-defence/
- Di Carlo, Donato og Luuk Schmitz (2023), "Europe First? The Rise of EU Industrial Policy Promoting and Protecting the Single Market", *Journal of European Public Policy*, 30(10): 2063–96.
- Dietrich, Michael (1991), "European Economic Integration and Industrial Policy", *Review of Political Economy*, 3(4): 418.
- DP World, Ferrero, HAKRO, Ingka Group, L'Occitane, Mars, Incorporated, Nestlé, Primark, Signify, Unilever, Vattenfall, NEI Investments, Ethical Trading Initiative og Global Network Initiative (2025), "Business views on the EU omnibus proposal", https://media.business-humanrights.org/media/documents/Omnibus_Business_Statement_17_January_2025.pdf
- Draghi, Mario (2024), *The Future of European Competitiveness – A Competitiveness Strategy for Europe*.
- Europa-Parlamentet (2023), "European Parliament: Facts and figures 2023", [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747102/EPRS_BRI\(2023\)747102_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747102/EPRS_BRI(2023)747102_EN.pdf)
- Europa-Parlamentet (2024), "EU AI Act: first regulation on artificial intelligence", <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20230601STO93804/eu-ai-act-first-regulation-on-artificial-intelligence>
- Europa-Parlamentet (2025), "Sustainability and due diligence: MEPs agree to delay application of new rules", www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20250331IPR27557/sustainability-and-due-diligence-meps-agree-to-delay-application-of-new-rules
- Eckert, Sandra (2024), "Business Power and the Geoeconomic Turn in the Single European Market", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 62(4): 973–92.
- Folketinget (2025), "Møde i Europaudvalget 28-2-2025", www.ft.dk/samling/20241/udvda/EUU/2078081/index.htm
- Garcia, Sabela Gonzalez (2025), "Press Release "Not without us" – EU's Omnibus proposal rewards corporate interests instead of protecting people & planet", *European Coalition for Corporate Justice*, <https://corporatejustice.org/news/press-release-not-without-us-eus-omnibus-proposal-rewards-corporate-interests-instead-of-protecting-people-and-planet/>

- nibus-proposal-rewards-corporate-interests-instead-of-protecting-people-planet/
- Gehrke, Tobias (2022), "EU Open Strategic Autonomy and the Trappings of Geoeconomics", *European Foreign Affairs Review*, 27(Special Issue): 61–78.
- Herranz-Surrallés, Anna, Chad Damro og Sandra Eckert (2024), "The Geoeconomic Turn of the Single European Market? Conceptual Challenges and Empirical Trends", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 62(4): 919–37.
- Jemal, Sobla og Alexander Schmidt (2025), "The Omnibus Simplification Package: explained", *Normative*, <https://normative.io/insight/the-omnibus-simplification-package-explained/>
- Kommissionen (2023a), "European Chips Act", https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-chips-act_en
- Kommissionen (2023b), "Press remarks by Executive Vice-Presidents Vestager and Dombrovskis and High Representative/Vice-President Borrell on Economic Security Strategy", https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_3388
- Kommissionen (2023c), "Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Long-term competitiveness of the EU: looking beyond 2030", https://commission.europa.eu/system/files/2023-03/Communication_Long-term-competitiveness.pdf
- Kommissionen (2025a), "Approved integrated Important Projects of Common European Interest (IPCEI)", https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/ipcei/approved-ipceis_en
- Kommissionen (2025b), "Commission unveils the White Paper for European Defence and the ReArm Europe Plan/Readiness 2030", https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_793
- Kommissionen (2025c), "Commissioners-designate (2024-2029)", https://commission.europa.eu/about/commission-2024-2029/commissioners-designate-2024-2029_en
- Kommissionen (2025d), "Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A Competitiveness Compass for the EU", https://commission.europa.eu/document/download/10017eb1-4722-4333-add2-e0ed18105a34_en
- Kommissionen (2025e), "Commission work programme 2025", https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategy-documents/commission-work-programme/commission-work-programme-2025_en
- Kommissionen (2025f), "Commission proposes to cut red tape and simplify business environment", [ses-cut-red-tape-and-simplify-business-environment-2025-02-26_en](https://commission.europa.eu/news/commission-propos)
- Kurnmayer, Nikolaus J. (2025), "Germany's Merz tells EU to scrap supply chain due diligence law," *Euroactiv*, www.euractiv.com/section/eet/news/germanys-merz-tells-eu-to-scrap-supply-chain-due-diligence-law/
- Lall, Sanjaya (1999), "Promoting industrial competitiveness in developing countries: lesson from Asia", *Economic papers* 39, Commonwealth Secretariat
- Leali, Giorgio, Paul De Villepin og James Fernylough (2025), "Macron and Merz call to abolish EU law on ethical supply chains," *Politico*, www.politico.eu/article/macron-merz-supply-chain-green-ethical/
- McNamara, Kathleen R. (2024), "Transforming Europe? The EU's Industrial Policy and Geopolitical Turn", *Journal of European Public Policy*, 31(9): 2371–96.
- Morelli, Carlo (2012), "Jute, firm's survival, and British industrial policy: government action under globalization," i R. Fujioka og M. Umemura, red., *Comparative responses to globalisation. Experiences of British and Japanese Enterprises*, Palgrave Macmillan, London.
- Naudé, Wim (2010), "Industrial Policy: Old and New Issues", Working Paper No. 2010/106, United Nations University, *World Institute for Development Economics Research*, september.
- Pack, Howard (2006), "Industrial policy in Europe in the 20th century", *EIB Papers* 11(1): 36–62
- Rodrik, Daniel (2004), "Industrial policy for the twenty-first century", *Faculty Research Working Papers Series*, Harvard University, RWP04-047.
- Rådet (2025), "Simplification: Council gives final green light on the 'Stop-the-clock' mechanism to boost EU competitiveness and provide legal certainty to businesses", www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/04/14/simplification-council-gives-final-green-light-on-the-stop-the-clock-mechanism-to-boost-eu-competitiveness-and-provide-legal-certainty-to-businesses/
- Scheuer-Larsen, Simone (2025), "Kvæler virksomheders udviklingsmuligheder: Minister langer ud efter udskældt lov," *Finans*, 28. april, <https://finans.dk/erhverv/ECE18126820/kvaeler-virksomheders-udviklingsmuligheder-minister-langer-ud-efter-udskaelde-lov/?fp-exp=70040000&fp-alg=700400001>
- Schmitz, Luuk og Timo Seidl (2023), "As Open as Possible, as Autonomous as Necessary: Understanding the Rise of Open Strategic Autonomy in EU Trade Policy", *Journal of Common Market Studies*, 61: 834– 52.
- The European Consumer Organisation (2025), "Simplification Omnibus for the chemical sector: BEUC follow-up comments to Commission Reality Check workshops", www.beuc.eu/position-paper/simplification-omnibus-chemical-sector-beuc-follow-comments-commission-reality-check
- Vestal, James E. (1995), *Planning for change: industrial policy and Japanese economic development, 1945-1990*, Oxford University Press, pp. 190-218.

- Välilä, Timo (2006), "No policy is an island—on the interaction between industrial and other policies", *EIB Papers*, 11(2): 8–33
- Vincour, Nick (2025), "Europe needs to go much further in slashing red tape, French minister urges," *Politico*, <https://pro.politico.eu/news/199057>
- Warlouzet, Laurent (2017), *Governing Europe in a Globalizing World: Neoliberalism and Its Alternatives Following the 1973 Oil Crisis*, London: Routledge.
- Warwick, Ken (2013), "Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*.
- Wolters, Lara (2025), "Lara Wolters on the Omnibus approach and what needs to happen", *Human Level*, www.wearehumanlevel.com/content-hub/lara-wolters-on-the-omnibus-approach-and-what-needs-to-happen
- WWF (2025), "Von der Leyen's deregulation omnibus: A devastating blow to EU environmental objectives", www.wwf.eu/?17206391/Von-der-Leyens-deregulation-omnibus-A-devastating-blow-to-EU-environmental-objectives