

Et lille men smart formandskab?

Det danske EU-formandskab på Erhvervs- og Vækstministeriets område¹

Caroline Howard Grøn, Adjunkt, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, cg@ifs.ku.dk

Natalia Anna Rogaczewska, Head of European Affairs, BL – Danmarks Almene Boliger, nao@bl.dk

I litteraturen om små stater har fænomenet »smart states« fået stigende opmærksomhed. En række strategier er blevet udviklet, men der har endnu kun været få ansatser til tests af teoriens anbefalinger. Igennem et most-likely case studie af det danske EU-formandskab på Erhvervs- og Vækstministeriets område testes teoriens anbefalinger til, hvordan små stater skal agere smart i EU. Artiklen konkluderer, at det kan betale sig at agere smart, men at en lille stats succes som formand i høj grad afhænger af, hvordan to variable uden for statens kontrol udnyttes: den eksisterende EU-dagsorden samt den generelle økonomiske og politiske situation. En lille stat kan derfor være smart, men resultaterne af smart state-strategien afhænger af faktorer, der ligger uden for statens kontrol.

Små og smarte stater?

Efter vedtagelsen af Lissabon Traktaten er små stater i stigende grad udfordret i EU. Et ministerråd med 27 medlemmer betyder mindre plads til små stater, øget brug af kvalificeret flertal, der svækker deres vetomagt, og den generelle svækkelse af Europa-Kommissionen (Kommissionen), der er kendt som de små landes »beskytter«, gør det sværere at være en lille stat i EU (Grøn og Wivel, 2011).

Traditionelt har EU været et eksempel på den såkaldte bindingsstrategi, hvor små stater har bundet store stater ind i et institutionelt fællesskab for at undgå at blive domineret i stormagtspolitik (Wivel, 2010: 16). Men der er en stigende erkendelse af, at bindingsstrategier ikke er tilstrækkelige for at sikre små staters indflydelse i EU. Ved også at agere som smarte stater kan små stater fremme deres interesser mere effektivt (Joenniemi, 1998; Arter, 2000; Wivel, 2010).

EU-formandskabet (formandskabet) er traditionelt en mulighed for at sætte og styre dagsordenen i EU (Tallberg, 2003; Warntjen, 2008; Adler-Nissen i dette temanummer). Selvom Lissabon Traktaten har flyttet dele af det roterende formandskabs opgaver til andre aktører, er der stadig mange opgaver af mindre profileret karakter, »low politics«, der tilfalder formandskabslandet (Grøn og Wivel, 2011:533). Denne artikel ser nærmere på, om smart state-litteraturens anbefalede strategier virker for et formandskab, styret af en lille stat.

Artiklen vurderer det danske formandskab på Erhvervs- og Vækstministeriets (EVM) område for at finde belæg for de anvisninger som smart state-litteraturen kommer med. EVM er en interessant case af flere årsager. For det første er ministeriet ét af centraladministrationens EU-tungeste ressortområder,² hvilket øger grundlaget for at vurdere strategiens brugbarhed. For det andet varetager EVM det Indre Marked, som siden dets oprettelse i 1992 har været et europæisk kerneområde. Panke påpeger, at jo længere tid en stat har været medlem, jo større forståelse for systemet opbygges, hvorved interessevaretagelsen lettes (Panke, 2010a: 203). En tilsvarende logik kan antages imellem policyområder; smart state-strategier forventes i højere grad hos aktører, der arbejder med det Indre Marked end aktører, der eksempelvis arbejder med sundhedsområdet.³ Endelig viser det sig i forhold til den lobbystrategi, som er en del af smart state-strategien, at EVM har været forgangsministerium sammenlignet med andre danske ministerier (Grøn, under udgivelse), om end denne del i mindre grad behandles i artiklen. Samlet synes der derfor belæg for at undersøge EVM som en most-likely case for smart state adfærd (jf. Lijphart, 1975). Genfindes smart state-adfærden ikke i EVM's tilfælde, og honoreres adfærden ikke med et minimum af succes, må det konkluderes, at smart state-tesen er udfordret.

På den givne plads er det alene muligt at give et afgrænset indtryk af formandskabsaktiviteterne på EVM's område. Derfor er fire hændelsesforløb udvalgt som within-cases med henblik på at dække høj/lavt politiserede emner samt emner med og uden national interesse.

Data består af en række forskellige kilder. Den ene af artiklens forfattere har opnået indsigt i EVM's formandskabsarbejde gennem egen deltagelse, og begge forfattere har haft adgang til interne dokumenter, som har skabt relevant baggrundsforståelse for forløbene.

Da der ikke kan citeres fra disse, er analysen søgt underbygget og dokumenteret med offentligt tilgængeligt materiale, primært dokumenter som f.eks. rådskonklusioner, det danske formandskabsprogram samt den løbende dækning af de fire cases i danske og internationale medier. Omfanget og typen af det offentligt tilgængelige materiale varierer mellem cases.

Artiklen ser først på, hvordan en smart state-strategi kan karakteriseres med henblik på at opstille kriterier, der kan anvendes som pejlemærker i en nærmere analyse af de fire cases. Der søges ikke et overblik over småstatslitteraturen (se f.eks. Browning, 2006; Thorhallsson og Wivel, 2006; Steinmetz og Wivel, 2010) eller en introduktion til staters interessevaretagelse i EU (for de nordiske lande, Miles, 1996, mere generelt, Bulmer og Lequesne, 2005). Herefter følger en introduktion til EVM's overordnede ramme for formandskabet samt analysen af de fire cases. Endelig konkluderes der på analysen og undersøgelsens implikationer for små staters smarte ageren i EU diskuteres.

Hvordan er man en smart state?

Frem for den bindingsstrategi, der blev berørt kort ovenfor, peger forskere i stigende omfang på, at små lande kan fremme deres interesser ved at være smarte (Joenniemi, 1998; Arter, 2000; Wivel, 2010; Grøn og Wivel, 2011). Først ser vi på, hvem der kan karakteriseres som små, og derefter på, hvad det betyder at være smart.

Hvad der kendetegner et lille land er kontesteret i litteraturen (Thorhallsson, 2006; Thorhallsson og Wivel, 2006). Her anvendes en relationel definition, hvor et lille land defineres som den svage part i en magtrelation, som landet ikke af egen kraft er i stand til at ændre (Mourtizen og Wivel, 2005: 4). I EU betyder det, at alle lande undtagen Tyskland, Frankrig og Storbritannien må regnes for små. Definitionen er væsentlig fordi den in-

dikerer, at små lande ikke alene kan forlade sig på traditionel magtpolitik, når de forsvarer deres interesser. Der er behov for andre strategier.

På baggrund af litteraturen om smarte stater kan fire karakteristika ved en smart state-strategi fremhæves (Joenniemi, 1998; Arter, 2000; Wivel, 2010; Grøn og Wivel, 2011; Panke, 2010b):

Prioritering mellem sager

Når ressourcerne er begrænsede, er det ikke muligt at prioritere alle sager. Smart state-tilgangen anbefaler derfor, at små stater prioriterer aktivt mellem sager i stedet for at forsøge at dække alle sager overfladisk. At fokusere på færre sager øger muligheden for at investere ressourcer i hovedstaden og på EU-repræsentationen i Bruxelles. Dette øger muligheden for at spille en rolle og aktivt komme med relevant input i forhold til Kommissionen, Europa-Parlamentet (Parlamentet) og forhandlinger i Ministerrådet (Rådet) i stedet for blot at følge sagens udvikling.

Helhedssyn – forslag i hele EU's interesse

Små lande kan med fordel forsøge at præsentere forslag som værende i hele EU's interesse, fordi små lande i højere grad end store lande må overbevise de øvrige lande om, at deres forslag er til alles fordel. Store lande kan i større omfang tillade sig at forfølge snævre egeninteresser, delvist fordi store lande har flere stemmer, hvilket er særligt afgørende under kvalificeret flertal. Men det skyldes også, at det er mere afgørende for hele EU, hvordan et forslag vil påvirke tysk økonomi end dansk, hvorfor Tysklands egeninteresse per se i højere grad vil være i hele EU's interesse sammenlignet med et lille land som Danmarks. For at varetage sine interesser ud fra et strategisk helhedssyn kan små lande med fordel foreslå løsninger på allerede anerkendte problemer i EU – eller præsentere nye forslag i forlængelse af en allerede igangvæ-

rende udvikling, der er enighed om (Grøn og Wivel, 2011: 534).

Optræde som neutral mægler

I forlængelse af de to første kriterier antages, at små landes interesser isoleret ikke vægter lige så meget som store landes. En fornuftig strategi for små lande kan derfor være at påtage sig rollen som neutral mægler, der upartisk finder kompromiser mellem de øvrige landes interesser, fordi der i rollen som mægler typisk vil være rum for at varetage egne interesser. Denne rolle ligger i forlængelse af det roterende formandskabs traditionelle rolle (Tallberg, 2003). Det roterende formandskab forventes at have blik for, hvordan kompromiser nås frem for at forsvare egeninteresser. Formandsrollen er derfor en god platform at agere neutral mægler ud fra (Grøn og Wivel, 2011: 532ff).

Lobbyisme

Små lande kan med fordel lade sig inspirere af private lobbyorganisationer (se f.eks. Greenwood, 2011). I den forbindelse bør særligt to strategier fremhæves når små lande varetager interesser over for Kommissionen og Parlamentet: udveksling af teknisk information og opbygning af personlige netværk. På grund af formandskabets traditionelle rolle som neutral mægler – og på grund af timingen af forskellige typer indsatser – er det mest relevant for et formandskab at agere lobbyist forud for formandskabsperioden. Derfor vil dette element af smart state-strategien ikke blive behandlet yderligere i artiklen.

Vi vender os nu mod analysen af den konkrete adfærd under det danske formandskab, herunder den overordnede ramme for EVM's formandskab og de fire konkrete cases.

Rammen for EVM's formandskab 2012

Danmark var i formandskabstrio med Polen og Cypern,⁴ der begge er første gang-formandskaber. Polen investerede massivt i formandskabet, estimeret 100 mio. euro for

hele formandskabet (Kaczynski, 2011: 37), og ønskede at anvende formandskabet til én gang for alle at manifestere sin politiske vægt i EU (EurActive, 2011; Cienski, 2011). For Cypern handler det om at bevise, at de kan løfte opgaven som en værdig formand for Rådet på trods af de økonomiske udfordringer, som landet står overfor (Smith, 2012).

Danmark havde formandskabet for 7. gang, og som trioens midte, var forventningerne til formandskabets effektivitet høje – ikke mindst i lyset af forudsætningerne for Polens og Cyperns formandskaber. Samtidig havde Kommissionen umiddelbart inden det danske formandskab fremsat størstedelen af 12 nøgleinitiativer⁵ for vækst i sin Akt for Det Indre Marked (Kommissionen, 2011a), som skulle forhandles færdige inden udgangen af 2012. Den implicite bekymring i EU var, at hvis Danmark ikke gjorde store fremskridt, ville udfordringen blive for stor for Cypern.

Som modsvar på de høje forventninger understregede Danmark, at man ønskede et resourceeffektivt formandskab med fokus på at skabe enighed om konkrete tiltag, der skulle bringe EU ud af den økonomiske krise.

De fire overordnede prioriteter for det danske EU-formandskab var derfor helt i tidens ånd: Et ansvarlig Europa, et dynamisk Europa, et grønt Europa og et sikkert Europa (Regeringen, 2012a). På grund af den overordnede politiske situation i Europa blev de to første prioriteter om et ansvarligt og dynamisk Europa, der dækker den økonomiske- og vækstpolitiske dagsorden, de facto prioriteterne for det danske formandskab. Formandskabets resultatliste viser også, at en stor del af de konkrete resultater hører under prioriteten om et dynamisk Europa (Regeringen, 2012b). Dette underbygger yderligere valget af EVM som en relevant case.

Vi vender os nu til de konkrete cases.

Et fælles europæisk patentsystem

Formålet med patentsystemet, der er et af de 12 nøgleinitiativer i Kommissionens Akt for Det Indre Marked (Kommissionen, 2011a), er at give EU's virksomheder mulighed for at gøre deres patent gældende i alle 27 EU-lande på én gang, herunder at klage over misbrug af deres patent ved én EU-patentdomstol. Alt i alt består EU-patentsystemet af tre dele: 1) en aftale om et europæisk patent med ensartet retsvirkning, 2) en aftale om en sprogforordning og 3) en aftale om en fælles europæisk patentdomstol (Kommissionen, 2011b; DER, 2012a). For at sikre et velfungerende patentsystem i Europa på linje med USA's med hensyn til effektivitet og omkostninger hænger de tre dele uløseligt sammen.⁶

I perioden 2009-2011 blev de to første dele af patentsystemet forhandlet på plads – dog uden Italien og Spanien. De kunne ikke acceptere, at der ikke kunne søges om patent på italiensk og spansk (Otkjær, 2012). Det betød, at disse to dele af aftalen blev indgået via et *forstærket samarbejde* blandt de resterende 25 medlemsstater (Kommissionen, 2011b). Herefter var der kun den tredje del tilbage af patentsystemet, som sidst i forhandlingerne stort set alene drejede sig om placeringen af EU-patentdomstolens hovedsæde. Det polske formandskab foreslog i 2011 uformelt Paris, og havde udkast til en aftale klar (Rådet, 2012a), men hverken Storbritannien eller Tyskland kunne acceptere placeringen af hovedsædet.

Patentsagen var hidtil primært blevet forhandlet i Rådets konkurrenceevneformation. Den 30. januar 2012 blev sagen rykket et politisk niveau op, da Det Europæiske Råd (DER) på et uformelt møde erklærede, at en endelig aftale om det sidste udestående spørgsmål om patentet skulle findes inden juni 2012 (DER, 2012b: 5). Udviklingen skal ses i lyset af det overordnede fokus på vækst dagsordenen i EU på dette tidspunkt, hvor DER allerede i oktober 2011 fokuserede på vækst og jobska-

belse (DER, 2011) med henvisning til Kommissionens Akt for Det Indre Marked (Kommissionen, 2011a).

Vejen var således banet for, at det danske formandskab kunne fastholde presset for at finde en løsning. Til sidst blev EU-patentdomstolens hovedsæde placeret i Paris med underafdelinger i London og München (DER, 2012a:2).

En endelig aftale om det fælleseuropæiske patentsystem var en hovedprioritet for det danske formandskab af tre årsager. For det første på grund af formandskabets overordnede prioritet om et dynamisk Indre Marked og vækst- og jobskabelse. For det andet fordi det polske formandskab havde skabt et momentum, som det danske formandskab var forpligtet til at føre videre. Og for det tredje på grund af DER's erklæring fra januar 2012.

Således fastholdt det danske formandskab presset for en endelig aftale, der tog udgangspunkt i det polske formandskabs kompromis på trods af pres fra henholdsvis Dansk Folkeparti og Enhedslisten om en folkeafstemning om EU-patentdomstolen (Pedersen, 2012a).

Det danske formandskabs succes med en endelig aftale om patentsystemet afhang delvist af det franske præsidentvalg den 6. maj 2012. Samarbejdet mellem den franske præsident Nicolas Sarkozy og den tyske kansler Angela Merkel var inden valget omfattende, særligt fokuseret på finansiel og økonomisk konsolidering (Rinke og Jarry, 2012). Spørgsmålet om EU-patentdomstolens placering blev en brik i forhandlingsspillet mellem de to ledere; Sarkozy var i en fordelagtig udgangsposition fordi det kompromis, der lå på bordet, pegede på Paris. Men Merkel ville ikke give sig før hun vidste om det var Sarkozy eller dennes modstander i det franske præsidentvalg, François Hollande, hun skulle forhandle med fremover. Da Hollande vandt valget stod det klart for Merkel, at Hollande

ikke var villig til at opgive franske privilegier til en tysk kansler, der var fortalende for en vækstkurs anderledes end den franske. På sidelinjen sad den britiske premierminister, David Cameron, der ved DERs møde den 9. december 2011 nægtede at gå med til traktatændringer for stærkere budgetdisciplin i eurozonen (Traynor et al., 2011), ligesom han også nægtede at underskrive Finanspagten (Bjerre, Crone og Nielsen, 2012). Cameron fastholdt dog Storbritanniens tilknytning til EU⁷ og arbejdede for »vækst, jobskabelse og færre administrative byrder« (Wearden, Kollwe og Farrer, 2012). Patentdomstolen spillede derfor også ind i Camerons dagsorden; en placering af domstolen i London ville understøtte hans ord om færre administrative byrder i EU, give vækstfordele til det engelske erhvervsliv og få Storbritannien »tilbage« i EU.

Det politiske spil omkring patentet viser, at selvom det danske formandskab overtog forhandlingerne i en forholdsvis gunstig situation, var der stadig en række faktorer uden for formandskabets kontrol, der påvirkede forløbet. Den relative danske succes (Crone et al., 2012)⁸ er først og fremmest et udtryk for, at tiden til et kompromis var moden. Men der var også et klart element af smart state-strategi. På trods af indenrigspolitiske udfordringer fastholdt regeringen den neutrale formandskabsrolle og et konstant pres. På rådsmødet for konkurrenceevne den 30. maj 2012 pointerede formand Erhvervs- og vækstminister, Ole Sohn, at snak om vækst var hult, hvis ikke der blev leveret en aftale på patentet til fordel for hele EU.

I sagen om EU-patentdomstolen var formandskabet i en »nu eller aldrig«-tilstand, hvor man ikke ønskede at opgive det momentum, der var skabt på flere politiske niveauer. Samtidig vidste man, at der efter det franske præsidentvalg – uanset udfald – ville være et par måneder til offensivt at arbejde på at finde

en løsning frem mod DERs møde den 28.-29. juni 2012.

Af samme årsag prioriterede både Erhvervs- og vækstministeren og Statsministeren igen nem formandskabsperioden at holde bilaterale møder med primært Frankrig, Tyskland og Storbritannien samt Kommissionen. Formålet var løbende at fornemme forhandlings-situationen samt konstant at sende et signal om, at det danske formandskab var besluttet på at finde en løsning. En af strategierne var, at man i samarbejde med Kommissionen overvejede såkaldt *naming and blaming*, hvor man – hvis en løsning ikke kunne findes – offentligt ville melde ud, at det var de tre store lande, som talte om vækst, øget konkurrenceevne og jobskabelse i EU, der var skyld i, at Europa ikke kunne få del i de fordele et fælles europæisk patentsystem kunne generere. Alene fordi de ikke kunne blive enige om en geografisk placering af EU-patentdomstolens hovedsæde.⁹

Alt i alt illustrerer sagen, at prioriteringer og rollen som den ærlige mægler med fokus på helhedens interesse, sammen med uformelle koordinationsstrategier med Kommissionen, kan spille en positiv rolle. Betydningen bør dog ikke overvurderes. I dette tilfælde var tiden moden til et kompromis. Uden den indsats, der var blevet lagt i sagen fra tidligere formandskaber samt det pres som den generelle politiske og økonomiske situation i EU skabte, var det danske formandskab ikke kommet langt alene ved smart adfærd.

Revisionen af 4. og 7. regnskabsdirektiv

Revisionen af regnskabsdirektiverne er et af nøgleinitiativerne i Kommissionens Akt for Det Indre Marked (Kommissionen, 2011a; Kommissionen, 2011c), og var en prioriteret sag for det danske formandskab (Regeringen, 2012a). Sagen handler primært om at modernisere reglerne for regnskabsaflæggelse ved at gøre dem enklere, herunder at fritage især

små og mellemstore virksomheder (SMV'er) for en række administrative byrder.¹⁰

Sammen med f.eks. revisionen af EU's udbudsdirektiver og vedtagelse af rådskonklusioner om smart regulering (Rådet, 2012b) passede revisionen af regnskabsdirektiverne godt ind i en dansk indenrigspolitik kontekst, hvor administrative lettelser er i fokus.¹¹

Under forhandlingerne viste det sig, at spørgsmålet om enklere regler i nogle lande også ses i sammenhæng med korruptionsbekæmpelse, hvor færre regler kan betyde øget svindel. På trods af et generelt ønske om at modernisere reglerne, har der således været modsatrettede hensyn for det danske formandskab at tage i sagen.

Med udgangspunkt i den neutrale formandskabsrolle fokuserede det danske formandskab på at drive sagen som en ærlig mægler. Der blev dog også plads til en dansk interesse; et rapporteringskrav for virksomheder, der f.eks. udvinder råmaterialer i særligt 3. lande (Rådet, 2012c:100, art. 37). Rapporteringskravet understøtter virksomheders sociale ansvarlighed (CSR) (Pedersen, 2012b), og udfordrede Danmarks formandskabsrolle som ærlig mægler, fordi flere lande så Danmark som en »duks« på CSR-området. Ikke mindst fordi regeringen i marts 2012 havde lanceret en national handlingsplan for CSR (Regeringen, 2012c).

Med henblik på at nå en endelig aftale om revisionen af regnskabsreglerne med Parlamentet arbejdede formandskabet på at nå til enighed i Rådet, men sidst i maj 2012 stod det klart, at interne uroligheder i Parlamentet ville gøre det umuligt at få en aftale i hus.

Modsat patentsagen valgte det danske formandskab at »nedprioritere« sagen; i stedet for at blive ved med at investere ressourcer i at nå det oprindelige mål om en aftale med Parlamentet, valgte man at arbejde på at »låse«

sagen ved at indgå en aftale i Rådet – en såkaldt *generel indstilling*. På den måde var forhandlingsudgangspunktet for det kommende cypriotiske formandskab på plads samtidig med, at danske nationale interesser kan varetages i den cypriotiske formandskabsperiode.

Også i denne sag er timing vigtig. DERs konklusioner fra oktober 2011 (DER, 2011: 2) fastslår, at en endelig aftale skulle finde sted inden udgangen af 2012. Den generelle indstilling sikrede, at DER i juni 2012 kunne forholde sig til resultatet og skabe et fremadrettet pres på Parlamentet. Med knap en måned af formandskabsperioden tilbage var det klogere at låse sagen og lade det cypriotiske formandskab forhandle videre med Parlamentet, da det politiske pres for at levere en endelig aftale ville blive større, jo længere hen i 2012 man kom.

Casen om regnskabsdirektiverne viser, hvordan man kan anvende smart state-strategiens anbefaling om at prioritere sine ressourcer. Ved at nedprioritere ambitionen om at nå en, usikker, aftale med Parlamentet, valgte formandskabet at sætte alle ressourcer ind på at nå en generel indstilling i Rådet for fremadrettet at sikre et kompromis, der var i Danmarks interesse. Det valg gjorde også, at formandskabet kunne fastholde den neutrale rolle.

Konkurrenceevne-program

Det danske formandskab har opnået en aftale i Rådet om et konkurrenceevne-program for SMV'er, COSME, som er en del af forhandlingerne om det kommende EU-budget for 2014-2020 (Rådet, 2012d). Det samlede EU-budget forventes først forhandlet færdigt under Cyperns formandskab.¹² Formålet er at sikre SMV'ers konkurrenceevne ved at give øget adgang til kapital via finansielle instrumenter og via rådgivning om f.eks. internationalisering.¹³

Sagen var ikke en del af det danske formand-

skabs oprindelige prioriteter, da det har været uvist, hvor meget det kommende EU-budget kunne forhandles i den danske formandskabsperiode. Man ønskede derfor ikke på forhånd at afsætte ressourcer til at fremme en sag, hvor det var usikkert, om man kunne nå et konkret resultat. Et eksempel på en klar prioritering. Efterhånden blev spørgsmålet om adgang til finansiering for især SMV'er dog mere og mere aktuelt i EU. Kulminationen er Vækst- og Beskæftigelsespagten undertegnet af DER den 28.-29. juni 2012, der afsætter 120 milliarder euro til at skabe vækst (DER, 2012a:7ff).

Det danske formandskab ændrede derfor kurs og prioriterede at nå en aftale i Rådet på de dele af COSME, som var mulige, uden at foregribe forhandlingerne om det samlede EU-budget – en såkaldt *delvis generel indstilling*. Det forhold, at COSME ikke kunne forhandles endeligt på plads under dansk formandskab udgjorde i sig selv en særlig forhandlingsramme, hvor det var en udfordring at få landene til at udvise kompromisvillighed; flere lande ville vente med at indtage endelige positioner til der var fuldt overblik over forhandlingerne om det samlede EU-budget. Det medførte en forhandlingsproces præget af »to skridt frem, tre tilbage«, hvor medlemsstaterne f.eks. rippede op i allerede aftalt tekst ved forhandling af nye dele af forslaget.

Et spørgsmål, der fyldte meget i forbindelse med COSME var, hvorvidt virksomheder inden for turismesektoren skulle tilgodeses i forhold til andre sektorer. Spørgsmålet delte stort set medlemsstaterne i to; de nordeuropæiske lande mente ikke, at turisme skulle tilgodeses, mens de sydeuropæiske lande (og Kommissionens italienske vicepræsident og industri-kommissær, Antonio Tajani) mente det modsatte – turismesektoren i disse lande udgør en større andel af BNP end i de nordiske lande, hvorfor vækstpotentialet umiddelbart er større. Den danske regering har

selv udpeget turisme som en sektor med vækstpotentiale,¹⁴ men formandskabet valgte at præsentere et neutralt kompromis, der tilgodeså begge parter. Således fastholdte man Kommissionens forslag om delvist at hjemle COSME i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde art. 195 om turisme samtidig med, at den eksplicitte ordlyd om turisme i forslaget generelle formålsbeskrivelse (Art. 3) blev fjernet for at gøre turisme mindre fremtrædende i forhold til Kommissionens oprindelige forslag (Rådet, 2012d).¹⁵ Sagen viser vigtigheden af, at formandskabet ikke kun optræder neutralt over for medlemslandene – men også over for Kommissionen, som i denne sag havde en egeninteresse, der gik imod enkelte landes holdninger.

Samtidig bør det politiske aspekt i sagen ikke underkendes. SMV'ere bliver i stadig højere grad udråbt til kernen i EU's økonomi,¹⁶ og Parlamentet indkaldte også Europaministeren til en plenardebate om emnet.¹⁷ COSME gav mulighed for at gøre noget helt konkret for virksomhederne, som de deltagende ministre i Rådet kunne sælge positivt i deres respektive medlemslande. Fokus på at præsentere sagen som i hele EU's interesse var altså også væsentligt.

Gensidig anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer

Formålet med direktivet er at sikre arbejdskraftens mobilitet i EU ved, at man gensidigt anerkender kvalifikationer, der er opstået i andre medlemsstater for så vidt angår lovregulerede erhverv (Kommissionen, 2011e).¹⁸

Selvom formandskabet overordnet prioriterede de 12 nøgleinitiativer i Kommissionens Akt for Det Indre Marked, var fokus på de retsakter, hvor der kunne opnås enighed enten i Rådet eller med Parlamentet. Da sagen var på et tidligt stadie i forhandlingsprocessen,¹⁹ valgte det danske formandskab oprindeligt at prioritere sagen på teknisk niveau i arbejds-

grupperne, og ikke på politisk niveau i blandt ministrene i Rådet for konkurrenceevne.

Direktivet omhandler blandt andet hvilke sproglige og sikkerhedsmæssige kundskaber arbejdstagere skal have for at kunne udøve deres erhverv og kan derfor spille uheldigt ind i debatten om social dumping, hvilket også blev tydeligt i mediedækningen af sagen (Licitationen, 2012). Sagen har derfor været en potentielt følsom sag for Danmark, hvorfor man har søgt at undgå en situation, hvor man grundet den neutrale formandskabsrolle har været forpligtet til at drive sagen mod et kompromis, som ikke er i Danmarks interesse.

Men sagens politiske vægt kunne ikke ignoreres, da særligt Tyskland lagde pres på formandskabet. Der var risiko for, at utilfredshed over, at sagen ikke blev prioriteret politisk, kunne smitte af på andre sager og hindre fremgang på disse.

Ud fra et strategisk helhedssyn besluttede formandskabet derfor at dagsordensætte sagen med henblik på en politisk drøftelse blandt ministrene på rådsmødet i konkurrenceevneinformationen den 30. maj 2012. På dette tidspunkt i formandskabsperioden var det tidsmæssigt begrænset, hvad det danske formandskab kunne følge op på samtidig med, at drøftelsen gav mulighed for, at ministrene bekræftede vigtigheden af et velfungerende Indre Marked. Det kunne formandskabet bruge til at forpligte ministrene i forhold til andre sager som f.eks. patentet.

I denne konkrete sag har succesen – og vurderingen af, hvorvidt det danske formandskab har været en ærlig mægler – derfor både afhængt af formandskabets håndtering og kommunikation omkring sagen; udadtil håndterede man sagen neutralt og loyalt, først på teknisk, og senere på politisk niveau. Indenrigspolitisk bevarede man muligheden for at forsvare egne interesser efter den danske

formandskabsperiode var overstået fordi det på grund af det tidlige forhandlingsstadiet var meget usikkert, hvad et kompromis ville indeholde. Det danske formandskab ville med andre ord ikke risikere at ende i en situation, hvor Danmark som medlemsstat ikke var enig med det danske formandskab.

Et smart formandskab?

Analysen af de fire cases illustrerer, at der er gode muligheder for et lille land at forme dagsordenen efter eget ønske når man sidder i formandsstolen. At have klare prioriteter, agere som en ærlig mægler og have blik for helheden er vigtige elementer i dette. Men de fire cases illustrerer også, hvor smart state-strategien støder på grund.

For det første afhænger små landes succes med smart adfærd af den eksisterende EU-dagsorden og de store landes vilje til at indgå kompromis. Patentet viste, at et lille land kan arbejde for at holde de store til ilden, men at de store lande i sidste ende bestemmer.

For det andet defineres et formandskabs råderum delvist af eksterne politiske begivenheder. Under sidste danske formandskab i 2002 strandede skibet Prestige ud for Spaniens kyst og satte den politiske prioritet om udvidelsen af EU mod øst under pres, men endte ikke med at forhindre udvidelsen – i 2012 strandede Grækenland i en økonomisk krise, der blev hele EU's, og medførte, at fokus på den ene prioritet, der kom en politisk dagsorden nærmest for det danske formandskab, grøn vækst, var politisk umuligt for EVM at dagsordensætte i Rådet for konkurrenceevne.

Endelig viste de fire cases, at selvom der er rum til at forfølge nationale interesser som formand, bør der trædes varsomt. Både regnskabsdirektiverne og COSME viste, at en neutral tilgang øger muligheden for at nå et kompromis. Tilsvarende kan man som formandskab risikere at en sag »løber løbsk«, hvor et kompromis, eller afgørende udvikling

i sagen, ikke havde været i Danmarks interesse. Det kunne f.eks. have været tilfældet med direktivet om gensidig anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer. Endvidere kan der være et trade-off mellem den kort-sigtede og langsigtede nationale interesse; opfattes et formandskab primært at have fokus på formandskabslandets nationale egeninteresser kan det koste diplomatisk kapital i tiden efter formandskabsperioden. Et formandskab, der arbejder i hele EU's interesse kan derimod opbygge kredit, som positivt kan anvendes i forbindelse med landets interessevaretagelse efter formandskabet. På den måde kan det være en interesse i sig selv at lægge nationale interesser til side under et formandskab med henblik på at opbygge kapital hos de øvrige lande til senere brug.

Med henblik på at effektivisere sin interessevaretagelse bør man som et lille land være realistisk omkring de begrænsninger, der eksisterer for at påvirke EU-dagsordenen. I den forbindelse er der gode grunde til at tænke over smart state-strategiens anbefalinger, men også at have et blik for dens grænser.

Noter

1. Forfatterne vil gerne takke temanummerets redaktører for deres konstruktive kommentarer samt en række embedsmænd i Erhvervs- og Vækstministeriet for at bidrage med deres tid og viden.
2. Erhvervs- og Vækstministeren har under EU-formandskabet været formand for to rådsformationer; konkurrenceevne og transport, telekommunikation og energi, hvoraf ministeren i den sidstnævnte har været ansvarlig for den del af Rådet, der håndterer søtransport og telekommunikation. Desuden har EVM ansvaret for dele af den finansielle regulering, hvor ministeriet under formandskabet har leveret input til en lang række sager, der blev forhandlet i økonomi- og finansformationen af Økonomi- og Indenrigsministeren. Sidst har EVM også ansvaret for dele af det handelspolitiske område, hvorfor ministeriet også her har varetaget en lang række opgaver i forhold til udenrigshandelsformationen.
3. Her antages at de enkelte ministerier besidder en vis institutionel hukommelse, altså at kapa-

citet opbygges over tid. I forhold til at køre et formandskab er der indikationer på, at på visse policyområder kan en sådan antagelse være problematisk, fordi der er omfattende udskiftning af medarbejdere. I EVM's tilfælde gennemførtes derfor et interviewforløb med relevante ansatte (både eksisterende og tidligere) i 2009 med henblik på at indsamle viden og erfaring om EU-formandskabsopgaven.

4. Trioformandskabet blev indført med Lissabontraktaten med det formål at sikre koordinationen mellem formandskabslandene.
5. 8 af de 12 nøgleinitiativer hører under EVM's ressort. EVM leverede aftaler i enten Rådet eller Europa-Parlamentet på 6 ud af 12 nøgleinitiativer under formandskabet. se <http://eu2012.dk/da/EU-and-the-Presidency/About-EU/Politikomraader/COMP/Indre-Markedspolitik>, besøgt 13.07.2012.
6. <http://eu2012.dk/da/NewsList/Juni/Uge-26/Patent>, besøgt 09.07.2012.
7. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/9370749/David-Cameron-rules-out-in-out-EU-referendum.html>, besøgt 09.07.2012.
8. Ved artiklens færdiggørelse havde Europa-Parlamentet endnu ikke stemt om det endelige kompromisforslag.
9. Selvom det var almindelig kendt, at det var Tyskland, Storbritannien og Frankrig, der var problemet, havde hverken Kommissionen eller det polske eller danske formandskab erklæret det offentligt – ligesom der i DER's konklusioner ikke stod skrevet, at man skulle finde en løsning på spørgsmålet om placeringen af hovedsædet. I stedet var formuleringen »en endelig aftale på det sidste udestående«.
10. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1238&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, besøgt 09.07.2012.
11. <http://www.evm.dk/ministeren/taler/2011/strategi-og-handlekraft-i-dansk-ivaerksaetterpolitik-uge-46>, besøgt 09.07.2012.
12. <http://www.cy2012.eu/en/menu/the-presidency-cyprus-presidency/programme-and-priorities>, besøgt 11.07.2012.
13. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1476&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, besøgt 11.07.2012.
14. <http://www.evm.dk/arbejdsomraader/erhverv-og-regulering/turisme> og <http://www.evm.dk/ak->

[tuelt/pressemeddelelser/2012/24-01-12-soeren-kragelund-formand-for-videncenter-for-kystturisme](http://www.evm.dk/ak-tuelt/pressemeddelelser/2012/24-01-12-soeren-kragelund-formand-for-videncenter-for-kystturisme), besøgt 11.07.2012.

15. Formuleringen »strengthening the competitiveness and sustainability of the Union's enterprises including in the tourism sector« i Kommissionens oprindelige forslag (Kommissionen, 2011d: 17), blev til »strengthening the competitiveness and sustainability of the Union's enterprises, particularly SMEs;« I Rådets kompromistekst (Rådet, 2012d:13).
16. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/49&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, afsnit 9, besøgt 11.07.2012.
17. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20120522&secondRef=ITEM-004&language=DE>, besøgt 11.07.2012.
18. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1562&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, besøgt 11.07.2012.
19. Fremsat endeligt den 19. December, 2011.

Litteraturliste

- Arter, David (2000), »Small State Influence within the EU: The Case of Finland's Northern Dimension Initiative«, *Journal of Common Market Studies* 38(5): 677-97.
- Bjerre, Michael, Morten Crone og Ole Bang Nielsen (2012a), »Cameron advarer EU efter pagt«, *Berlingske*, 31. januar.
- Browning, Christopher S (2006), »Small, Smart and Salient? Rethinking Identity in the Small States Literature«, *Cambridge Review of International Affairs*, 19(4): 669-84.
- Bulmer, Simon og Christian Lequesne (2005), *The Member States of The European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Ciensi, Jan (2011), »Poland to focus on crises as it leads EU«, *Financial Times*, 30. Juni.
- Crone, Morten, Jesper Thobo-Carlson, Ole Bang Nielsen og Mads Kolby (2012), »Dansk slutsput om patentsag«, *Berlingske*, 29. juni.
- DER, Det Europæiske Råd (2011), *European Council, 23 October 2011. Conclusions*, Bruxelles: Det Europæiske Råd.
- DER, Det Europæiske Råd (2012a), *European Council 28/29 June 2012. Conclusions*, Bruxelles: Det Europæiske Råd.
- DER, Det Europæiske Råd (2012b), *Erklæring fra*

- medlemmerne af Det Europæiske Råd den 30. Januar 2012. På vej mod vækstfremmende konsolidering og beskæftigelsesfremmende vækst, Bruxelles: Det Europæiske Råd.
- EurActive (2011), »The Polish EU Presidency: Budget and solidarity«, *EurActive*, 10. juni.
- Greenwood, Justin (2011), *Interest Representation in the European Union*, 3rd edition. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Grøn, Caroline Howard og Anders Wivel (2011), »Maximizing Influence in the European Union after the Lisbon Treaty: From Small State Policy to Smart State Strategy«, *Journal of European Integration*, 33(5): 523-40.
- Grøn, Caroline Howard (under udgivelse), »Denmark and the European Commission: Entering the Heart of the Union«, i Anders Wivel og Lee Miles, red., *Denmark and European Union*, London: Routledge.
- Joenniemi, Pertti (1998), »From Small to Smart: Reflections on the concept of small states«, *Irish Studies in International Affairs*, 9: 61-62.
- Kaczynski, Piotr Maciej (2011), *Polish Council Presidency 2011. Ambitions and limitations*, Stockholm: SIEPS.
- Kommissionen (2011a), *Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget. Akten for det indre marked. Tolv løftestænger til at skabe vækst og øget tillid. »Sammen om fornyet vækst«*. KOM(2011), 206 endelig. Bruxelles: Europa-Kommissionen.
- Kommissionen (2011b), *Forslag til Rådets Forordning om gennemførelse af et forstærket samarbejde om indførelse af beskyttelse af et enhedspatent for så vidt angår gældende oversættelsesordninger*. KOM(2011) 216 endelig. Bruxelles: Europa-Kommissionen.
- Kommissionen (2011c), *Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv om årsregnskaber, konsoliderede regnskaber og tilhørende beretninger for visse virksomhedsformer*. KOM(2011) 684/3. Bruxelles: Europa-Kommissionen.
- Kommissionen (2011d), *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Programme for the Competitiveness of Enterprises and small and medium-sized enterprises (2014-2020)*. KOM(2011) 834 Final. Bruxelles: Europa-Kommissionen.
- Kommissionen (2011e), *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications and Regulation on administrative cooperation through the Internal Market Information System*. KOM(2011) 883 Final. Bruxelles: Europa-Kommissionen.
- Licitationen (2012), »EU-forslag forringer byggesikkerhed«, *Licitationen – Byggeriets Dagblad*, 9. januar.
- Lijphart, Arend (1975), »The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research«, *Comparative Political Studies*, 8(2): 158-76.
- Miles, Lee (1996), *The European Union and the Nordic Countries*, London: Routledge.
- Mouritzen, Hans og Anders Wivel (2005), *The Geopolitics of Euro-Atlantic Integration*, London: Routledge.
- Panke, Diana (2010a), *Small States in the European Union. Coping with Structural Disadvantages*, Aldershot: Ashgate.
- Panke, Diana (2010b), »Good Instructions in No Time? Domestic Coordination of EU Policies in 19 Small States«, *West European Politics*, 33(4): 770-90.
- Pedersen, Kåre (2012a), »DF vil tvinge Thorning til afstemning«, *Politiken*, 26. november.
- Pedersen, Kåre (2012b), »NGO roser Ole Sohns indsats«, *Politiken*, 26. april.
- Otkjær, Tage (2012), »Sagen om patentdomstolen viser EU fra dets værste side«, *Politiken*, 28. juni.
- Regeringen (2012a), *Europa i arbejde. Program for det danske formandskab for Rådet for den Europæiske Union 2012*, København: Den danske regering.
- Regeringen (2012b), *Europa i arbejde. Resultaterne af det danske formandskab for Rådet i første halvår af 2012*, København: Den danske regering.
- Regeringen (2012c), *Ansvarlig vækst. Handlingsplan for virksomheders samfundsansvar 2012-2015*, København: Den danske regering.
- Rinke, Andreas og Emmanuel Jarry (2012), »Merkel, Sarkozy to seek growth, jobs for euro zone«, *Reuters*, 8. januar.
- Rådet (2012a), *Note from the Presidency to Permanent Representatives Committee (Part 1). Draft Agreement on the creation of a Unified Patent Court – Guidance for future work*. 17539/11, Bruxelles: Council of the European Union.
- Rådet (2012b), *Conclusions on a future smart regulation agenda with a strong end-user focus*, Bruxelles: Council of the European Union.
- Rådet (2012c), *Proposal for a Directive of the Euro-*

- pean Parliament and of the Council on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings, Bruxelles: Council of the European Union.
- Rådet (2012d), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Programme for the Competitiveness of Enterprises and small and medium-sized enterprises (COSME) (2014-2020) – Partial general approach. 10586/12*, Bruxelles: Council of the European Union.
- Smith, Helena (2012), »Cyprus takes over EU presidency amid doubts whether it can navigate crisis«, *The Guardian*, 4. juli.
- Tallberg, Jonas (2003), »The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations«, *Journal of Common Market Studies*, 42(5): 999-1022.
- Thorhallsson, Baldur og Anders Wivel (2006), »Small states in the European Union: what do we know and what would we like to know?«, *Cambridge Review of International Affairs*, 19(4): 651-68.
- Thorhallsson, Baldur (2006), »The Size of Sates in the European Union: Theoretical and Conceptual Perspectives«, *Journal of European Integration*, 28(1): 7-31.
- Traynor, Ian, Nicholas Watt, David Gow og Patrick Wintour (2011), »David Cameron blocks EU treaty with veto, casting Britain adrift in Europe«, *The Guardian*, 9. december.
- Warntjen, Andreas (2008), »The Council Presidency. Power Broker or Burden? An Empirical Analysis«, *European Union Politics*, 9(3): 315-38.
- Wearden, Graeme, Julia Kollwe og Martin Farrer (2012), »Eurozone crisis live: Germany wins battle on tighter fiscal rules for the euro«, *The Guardian*, 30. januar.
- Wivel, Anders (2010), »From Small State to Smart State: Devising a Strategy for Influence in the European Union«, i Robert Steinmetz og Anders Wivel, red., *Small States in Europe: Challenges and Opportunities*, Aldershot: Ashgate, pp. 15-29.
- Steinmetz, Robert og Anders Wivel (2010), »Introduction, i Anders Wivel og Robert Steinmetz, red., *Small States in Europe: Challenges and Opportunities*. Aldershot: Ashgate.