

Smart stat på afveje?

Dansk EU-diplomati mellem indenrigs-politik og europæiske stormagter

En væsentlig del af den diplomatiske praksis udspiller sig i Europa. Forskere har i de senere år påpeget fordelene for især små stater af at følge en såkaldt smart stats-strategi i EU-regi. Denne artikel giver et eksempel på sådan en strategi, samtidig med at den pointerer dens begrænsninger og viser, hvordan uformelle spil kan spilles ud af hænderne på en lille stat. Som case bruges smart regulerings-området, der viser, hvordan et regeringsskift i Danmark og den politiske dagsorden hos særligt én stor allieret påvirkede graden af en smart stats-strategis succes.



CAROLINE HOWARD GRØN
Adjunkt, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, cg@ifs.ku.dk



NATALIA ANNA ROGACZEWSKA
Head of European Affairs,
BL – Danmarks Almene Boliger, nro@bl.dk

Indledning: Smart diplomati?

Diplomati forbindes ofte med Udenrigsministeriets arbejde. Men en stigende del af udenrigspolitikken, forstået som relationer til andre lande, er blevet 'udliciteret' til fagministerierne, der sender egne eksperter til arbejdsgrupper under Europa-Kommissionen (Kommissionen) og i regi af Ministerrådet (Rådet) (Egeberg, Schaefer og Trondal, 2003). Det er også fagministerierne ministre, der repræsenterer Danmark i Rådet, ligesom det er fagministerierne medarbejdere¹ der bemande den danske repræsentation i Bruxelles (Repræsentationen) (Grøn, under udgivelse). En stor del af Danmarks udenrigspolitik foregår derfor i regi af fagministerierne på politikområder, der kan betegnes som 'low politics'.

I litteraturen om små stater er der en øget opmærksomhed omkring små staters mulighed for at agere »smart«.² Helt konkret skriver litteraturen sig op imod traditionelle bindingstrategier, som små stater har anlagt. En bindingsstrategi består i, at små stater i fx EU forsøger at indgå i et institutionaliseret samarbejde med de store lande for at binde disse med en række regler. Tanken er at skabe en fælles og regelbaseret ramme for samarbejde, der modvirker traditionel magtpolitik, hvor store lande uhindret tryner de mindre. I de senere år er litteraturen imidlertid begyndt at påpege relevansen af at tænke i andre løs-

ningsmodeller end institutioner (Joenniemi, 1998; Arter, 2000; Wivel, 2010; Grøn og Wivel, 2011). Uformelle relationer spiller en stor rolle i et komplekst politisk system som EU, hvorfor smart stats-litteraturen fx påpeger, at det kan det være en fordel for et lille land at flytte det primære fokus fra institutioner og institutionaliserede relationer til uformelle relationer. Kendskab til systemets funktion og villighed til at spille på den uformelle bane er væsentligt, når nationale interesser skal forsvares (Grøn, under udgivelse). Smart stats-strategien forsøger at konceptualisere disse pointer og udvikler en række »gode råd« til små lande (Joenniemi, 1998; Arter, 2000; Wivel, 2010; Grøn og Wivel, 2011; Panke, 2010, Grøn og Rogaczewska, 2012):

Først skal små lande prioritere deres ressourcer. De har sjældent ressourcer til at forfølge alle sager, og derfor skal de strategisk prioritere mellem sager på den EU-politiske dagsorden, som de ønsker at påvirke. Når de sager, der skal prioriteres, vælges ud, kan det også være en fordel at overveje, om nogle sager er 'lettere' at øve indflydelse på end andre. Eksempelvis er det typisk nemmere at få indflydelse på sager, der allerede er på den EU-politiske dagsorden (Grøn og Wivel, 2011, s. 534) end at introducere nye sager. Tilsvarende er arbejdet for de små lande nemmere, hvis de sager, der forfølges, opfattes som værende i fællesskabets interesse. For et lille land er det også særligt re-

NOTE 1 Den enkelte medarbejder er dog på kontrakt hos Udenrigsministeriet.

NOTE 2 Små lande forstås her, jf. Panke (2010), som lande med under et gennemsnitligt antal stemmer i Rådet.

levant at klarlægge, på hvilke områder man allerede besidder kompetence. Det kan styrke troværdighed som benchmark, eller man kan optræde som norm entreprenør. Det vil kort sagt sige, at man går foran »som det gode eksempel« på områder, der anses som normativt vigtige, fx menneskerettigheder eller miljø (Grøn og Wivel, 2011).

I forhold til de uformelle strukturer, der omgiver de formelle forhandlinger i Rådet, kan der anlægges en lobbystrategi over for Kommissionen og Europa-Parlamentet (Parlamentet) (se Grøn og Wivel, 2011, Grøn, under udgivelse), hvor man forsøger at anvende nogle af de teknikker der traditionelt anvendes af lobbyister for at opnå indflydelse (se fx Greenwood, 2011). Det drejer sig fx om uformelle kontakter med politikere og embedsmænd, udarbejdelse af analyser, der kan forberede lovarbejde, og forsøg på uformelt at identificere mulige kompromiser. Tilsvarende kan de uformelle alliancespil rundt om Rådet også være en arena, hvor små lande kan overveje deres rolle. Litteraturen har i høj grad fokuseret på muligheden for at mægle mellem store lande (Grøn og Wivel, 2011, s. 532 ff.), men muligheden for aktivt at indgå alliancer med andre lande er også relevant.

Men hvad vil det egentlig sige i praksis at være smart? Hvilken diplomatisk praksis er der tale om? Og hvad kan 'gå galt', når staten skifter rolle fra 'stat' til 'lobbyist'?

Artiklen vil forsøge at besvare disse spørgsmål med en analyse af en case på smart stats-adfærd og på den baggrund belyse teoriens anbefalinger i praksis. Analysen giver desuden grobund for en diskussion af, hvad der sker, når smart stats-strategien bevæger sig ud af et lille lands kontrol.

Valg af case og metode

Den valgte case er *smart³ eller bedre regulation* – på dansk mest kendt under begrebet »mindskelse af de administrative byrder« eller smart regulering. I det følgende bruges begreberne »smart regulering« og »bedre regulering« synonymt, men dog kronologisk således, at casens udvikling over tid afspejles.

Danmarks arbejde omkring smart regulering i EU sker i forlængelse af den nationale indsats for enklere regler med henblik på at skabe administrative lettelser. Formålet er at indrette regelsæt på en måde, der gør det lettere at drive virksomhed uden at indskrænke regelsættens formål. På den måde ønsker man at frigive ressourcer, virksomhederne bruger på administration af EU-regulering, så de i stedet kan bruges på at drive virksomhed.

I EU er linjen mere hård; bedre reguleringsdagsordener viser sig over tid ikke kun at handle om at reducere administrative byrder, men også om at *reducere* EU-regulering for at gøre livet lettere for europæiske virksomheder og på den måde bidrage

til vækst og øget konkurrenceevne.⁴ Denne dagsorden er blevet forstærket af krisen.

Danmarks arbejde med smart regulering er valgt som case, fordi 1) det er et godt eksempel på et lille land, der forfølger smart stats-strategien med en vis succes; 2) der er tale om et langt forløb, der giver mulighed for at vurdere konsekvenserne af strategien; 3) den seneste politiske udvikling i EU giver baggrund for at diskutere nogle af de udfordringer, som smart stats-strategien kan efterlade en lille stat med.

Casebeskrivelsen bygger på en række kvalitative kilder som officielle dokumenter og pressemeddelelser, der beskriver det formelle forløb, ikke-offentliggjorte dokumenter, som forfatterne har haft adgang til, og interviews med relevante embedsmænd i København og Bruxelles på Repræsentationen og i Kommissionen. Disse interviews er anonymiseret, og deres udsagn anvendes løbende i analysen. Endvidere har den ene af forfatterne i sin tidligere stilling selv deltaget i arbejdet med smart regulering op til og under det danske EU-formandskab i 2012. Endelig trækkes der på avisernes dækning af de elementer af sagen, der er dækket i offentligheden.

De følgende sektioner beskriver forløbet omkring casen og påpeger, hvordan og i hvilket omfang smart stats-strategiens anbefalinger har været i brug.

Fra bedre til smart regulering

Bedre regulering har været på Kommissionens dagsorden i lang tid. I 2005 offentliggjorde Kommissionen fx meddelelsen *Bedre regulering til gavn for vækst og beskæftigelse i Den Europæiske Union* (KOM 2005,97), og internt i Kommissionen blev fokus på bedre regulering modsvaret af en øget brug af konsekvensvurderinger (impact assessments) i forbindelse med fremlæggelsen af ny lovgivning (Kurpas, Grøn og Kaczynski, 2008, s. 40). I 2007 vedtog Kommissionen en handlingsplan for reduktion af administrative byrder i EU (KOM 2007, 23), og i september 2009 foreslog Præsident Barroso, forud for sit genvalg i 2010, smart regulering som en ny fremgangsmåde for europæisk politikudvikling. Tanken var at sætte det eksisterende arbejde med bedre regulering ind i en kontekst, hvor *smart* regulering nu blev »måden« at lave ny lovgivning på i EU. Området skulle dermed flytte sig fra primært at være en del af Kommissionens interne procedurer om konsekvensvurderinger til at understøtte de ambitioner, som Barroso luftede i sit *Et Resultatorienteret Europa* (KOM 2006, 211) om, at EU er et organ, der i krisetid skaber konkrete løsninger for EU's virksomheder og borgere. Efter Barrosos genvalg i 2010 fremsatte Kommissionen den 8. oktober 2010 sin meddelelse *Smart regulering i den Europæiske Union* (KOM, 2010, 543).

I de kommende afsnit følger en nærmere analyse af, hvordan Danmark agerede i sagen om smart regulering.

NOTE 3 Begrebet smart har i denne forbindelse intet med begrebet smart i "smart state-strategi" at gøre.

NOTE 4 Se <http://www.erhvervsstyrelsen.dk/smartreguleringeu>, besøgt d. 20.2.13

Medlemsstaterne kommer på banen

Efter Barrosos genvalg sendte daværende erhvervs- og økonomiminister Lene Espersen breve til en række af de nyudnævnte kommissærer.⁵ Brevene pegede på danske særinteresser, heriblandt smart regulering, og hvilke argumenter man fra dansk side anså som primære i forhold til problemstillingen.

Derudover udgav Storbritannien, Nederlandene og Danmark i 2010 en pjece om smart regulering (The Danish Government, Government of the Netherlands og MHGovernment, 2010). Fokus var på, hvordan regulering kunne forenkles, og pjecen var garneret med konkrete eksempler fra EU-landene på, hvordan smart regulerings-dagsordenen kunne forfølges.

For Danmark var en direkte kontakt til Kommissionen og samarbejdet med Storbritannien og Nederlandene et godt træk i indenrigspolitisk kontekst og i tråd med smart stats-strategien; den borgerlige regering havde siden tiltrædelsen i 2001 arbejdet for at mindske de administrative byrder for erhvervslivet med et mål om at lette 25 % af de administrative byrder. I den årlige redegørelse til Folketinget fra Økonomi- og Erhvervsministeriet kunne daværende økonomi- og erhvervsminister Brian Mikkelsen i juni 2011 erklære, at målet var nået (Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2011).⁶

Danmark har historisk haft et godt samarbejde med Storbritannien og Nederlandene, hvilket skyldes både kultur og strategi; Nederlandene og Storbritannien er centrale medlemslande i Rådet. Storbritannien pga. sin størrelse og Nederlandene pga. sin centrale placering (geografisk), som gør det til en populær alliancepartner, fordi landet via Benelux-samarbejdet grænser mod syd (Frankrig og på den måde er en indgang mod Spanien og Italien), mod øst i forhold til Tyskland og mod vest i forhold til Storbritannien. Nederlandene er således også ofte godt informeret om andre landes positioner, samtidig med at landet har forholdsvis mange stemmer i Rådet. Danmark har kunnet tilbyde at være indgangen til Norden samtidig med, at det blandt resten af EU-landene har været kendt, at Danmark var langt fremme på smart regulerings-dagsordenen. Der har derfor også været ønske om adgang til den viden, som Danmark var i besiddelse af. Danmark har altså kunnet anvende sin viden og sit rygte som 'benchmark' på området til at gøre sig til en interessant partner, hvilket er et typisk smart stats-træk.

Ud over en fornuftig alliance var et andet smart stats-træk, at Danmark havde spillet ind i en eksisterende dagsorden både gennem direkte kontakter til Kommissionen og med den fælles pjece. Således havde man fra dansk side brugt sin status som forgangsland aktivt, samtidig med at man havde formået at skabe sammenhæng mellem regeringens egne prioriteter og

det konkrete forslag, der oven i købet fremstod som et tiltag i fællesskabets interesse.

Den nationale dagsorden; betydningen af et regeringsskift

Men at forfølge en smart stats-strategi viste sig ikke helt ukompliceret.

I 2010 var Danmark allerede i gang med at forberede sit EU-formandskab, som skulle starte den 1. januar 2012. I den forbindelse skal to hensyn fremhæves. Dels, at man fra dansk side ønskede at prioritere smart regulering således, at man under dansk formandskab skabte fremskridt på dagsordenen fordi, at det var i overensstemmelse med nationale interesser (Grøn og Rogaczewska, 2012; Regeringen, 2011, s. 24). Her skal pointeres, at danske interesser ikke kunne varetages under selve formandskabet, hvorfor sagen skulle vinkles i dansk interesse inden Danmark overtog EU-formandskabet (Grøn og Rogaczewska, 2012, Tallberg, 2003). Dels fik Danmark en ny regering i 2011, som kun delvist videreførte den borgerlige regerings indsats omkring smart regulering. Fx blev der i højere grad lagt vægt på ikke at deregulere, dvs. fjerne regler. Fokus var i stedet på, at eksisterende eller ny lovgivning ikke skabte unødvendige administrative byrder for virksomhederne (Erhvervs- og Vækstministeriet, 2011, s. 50).

Således fik regeringen forud for rådsmøde den 5. december 2011, og umiddelbart inden det danske EU-formandskab, følgende mandat i Folketinget: »Regeringen støtter generelt, at smart regulering sker ud fra en balanceret tilgang og handler om at øge kvaliteten i reguleringen. [...] Regeringen lægger vægt på, at administrative byrder kun vil blive reduceret i de tilfælde, hvor det ikke medfører forringelser af de grundlæggende beskyttelsesniveauer i lovgivningen.« (Erhvervs- og Vækstministeriet, 2011, s. 50).

Under normale forhold er den danske EU-beslutningsprocedure og det faktum, at regeringen skal hente mandat i Folketinget, medvirkende til, at Danmark er en stabil EU-aktør. EU-politikken er derfor generelt ikke kun et kompromis mellem regeringspartierne, men også mere generelt blandt Folketingets partier. Det er derfor sjældent, at der sker store udsving i danske EU-politiske holdninger over tid. Derfor anses Danmark for en stabil samarbejdspartner blandt andre EU-lande. Den danske EU-beslutningsprocedure kan dog være en diplomatisk udfordring i tiden, hvor et EU-politisk spørgsmål er ved at tage en drejning, og man fra dansk side endnu ikke har opnået et mandat. I denne periode afhænger den politiske interessevaretagelse af den enkelte embedsmand, som deltager i forhandlingerne i Rådets arbejdsgrupper. Som en embedsmand oplyser »holder man sig bare til det eksisterende mandat«. Men det betyder, at den formelle danske interessevaretagelse i perioder, hvor der

NOTE 5 Ministeren skrev til fire kommissærer, hvoraf smart regulering blev dagsordenssat i forhold til tre: Michel Barnier (kommissær for det indre marked), Siim Kallas (kommissær for transport) og Antonio Tajani (kommissær for erhvervsliv og iværksætteri).

NOTE 6 Denne artikel forholder sig ikke til beregningsmetoderne for opnåelse af målet.

sker større ændringer i de eksterne betingelser, eksempelvis i andre landes positioner, ikke kan forholde sig til den eksisterende EU-politiske virkelighed – eller er overladt til den enkelte embedsmands fortolkning af et eksisterende mandat.

I forhold til Danmarks fulde udnyttelse af smart stats-strategien kan det således være en begrænsning, at den aktivisme, der forventes af embedsmændene i smart stats-tilgangen, enten bliver lagt død eller bliver udtryk for en udemokratisk politisering i situationer, hvor den EU-politiske dagsorden skifter hurtigt.

I februar 2012, det vil sige under det danske EU-formandskab, opnåede regeringen et nyt mandat: »*Regeringen støtter generelt arbejdet med forenkling af EU-regulering. [...] Regeringen lægger vægt på, at reguleringsmæssige byrder kun vil blive reduceret i de tilfælde, hvor det ikke medfører forringelser af de grundlæggende beskyttelses-niveauer i lovgivningen, herunder særligt arbejdsmiljøområdet [...]*« (Erhvervs- og Vækstministeriet, 2012, s.79).

Sammenlignes der med det tidligere mandat inden formandskabet fra december 2011, ses det, at dansk holdning har ændret sig til fordel for en lidt hårdere tone: ordet »administrative« er væk og erstattet af »reguleringsmæssige«. Mandatet nævner, at sagen handler om forenkling af EU-regulering, hvorimod ordene »smart regulering« ikke længere står nævnt. Stilles mandaterne op over for hinanden, ses det, at det seneste mandat i højere grad fokuserer på forenkling af EU-regler (deregulering) og mindre på mindskelse af de administrative byrder.

Forandringen i mandatets ordlyd skal findes i begivenheder uden for Danmarks grænser, hvilket de kommende afsnit ser nærmere på.

De andre landes nationale arenaer; Camerons dagsorden

Smart regulerings-dagsordenen blev i højere grad national politik for mange EU-lande på grund af den økonomiske krise. Særligt Storbritannien spiller i denne sammenhæng en væsentlig rolle.

Allerede tilbage i 2010, under Tony Blairs forholdsvis EU-positive labour-regering, blev begrebet »smart regulation« enkelte steder udskiftet til at handle om at mindske »regulatory burdens« i den pjece, som Danmark, Storbritannien og Nederlandene udarbejdede sammen. Det kan med andre ord postuleres, at Storbritannien allerede dengang forsøgte at fokusere smart regulering på spørgsmålet om deregulering af administrative byrder – og måske helt at mindske andelen af EU-regulering.

Tendensen mod en decideret deregulerings-dagsorden i en national kontekst blev dog for alvor gennemgående, efter at David Camerons konservative regering kom til magten i maj 2010. Eksempelvis udbad alle Storbritanniens ambassader i EU sig mø-

der med relevante højtstående embedsmænd i hovedstæderne med henblik på at forankre dagsordenen om at mindske lovgivningsmæssige byrder fra EU.

På Storbritanniens Repræsentation i Bruxelles blev indsatsen målrettet alle attachéer og ambassadører på de øvrige medlemslandes repræsentationer, og på laveste embedsmandsniveau blev relevante embedsmænd i Kommissionen kontaktet af embedsmænd fra det engelske Erhvervsministerium.⁷ Briterne igangsatte altså en massiv lobbykampagne på alle niveauer for at fremme deres (nationale) dagsorden, ligesom de også i Rådet spillede en aktiv rolle. I december 2011 vedtog Det Europæiske Råd fx et sæt konklusioner (European Council, 2012), der tydeliggjorde deregulerings-dagsordenen. Storbritannien udnyttede, at flere af medlemsstaternes ledere havde brug for at levere indenrigspolitiske modsvar på krisen, og her blev deregulering en del af svaret. Generelt var der på grund af krisen et øget indenrigspolitisk behov for, at lederne gjorde det nemmere og billigere for virksomhederne at drive virksomhed. Fx kunne manglen på adgang til finansiering for EU's virksomheder vinkles i konteksten af deregulering; de penge, som virksomhederne ikke skulle bruge på at opfylde EU-regler, kunne bruges til at drive virksomhed. Desuden oplevede en række lande stigende EU-modstand, ligeledes ansporet af krisen. Her kunne deregulerings-dagsordenen vinkles indenrigspolitik som en afstandstagen til EU. Dog var der stadig fortalere for, at deregulering ikke var vejen frem, og at der var brug for et stærkt EU som vej ud af krisen. Det var blandt andet Frankrig, hvor den daværende franske præsident Nicholas Sarkozy stod over for et præsidentvalg i maj 2012. En informant beretter, at Cameron i sidste ende fik ordlyden i konklusionerne presset igennem mens Sarkozy var på toilettet.

Dertil kom, at det indenrigspolitiske pres på Cameron blev ved med at stige i hans eget parti på grund af øget EU-skepsis. I takt med dette anlagde Cameron en holdning i Rådet, hvor Storbritannien i højere grad talte for, at EU skulle blande sig mindre i nationale spørgsmål (Volkery, 2013). Krisen forstærkede tilgangen og kulminerede med Camerons tale til nationen den 23. januar 2013,⁸ hvor han lovede en folkeafstemning om Storbritanniens medlemskab af EU. En tale, der i øvrigt oprindeligt var planlagt til at skulle afholdes i Amsterdam – måske for at understrege den fælles front mellem de to lande i forhold til deregulerings-dagsordenen?

Godt hjulpet på vej af britisk indenrigspolitik havde »reduktion af administrative byrder« udviklet sig til »reduktion af reguleringsmæssige byrder«, som udviklede sig til spørgsmålet om betingelserne for EU-landenes medlemskab af EU. Som reaktion på denne udvikling, og på Camerons tale, meldte fx Frankrig ud, at man ikke kunne have et EU à la carte, hvor de enkelte medlemsstater valgte de elementer af EU-samarbejdet, som passede dem (Carnegy, 2013). En holdning, som statsminister

NOTE 7 I Storbritannien er smart regulerings-dagsordenen forankret i Ministry for Business, Innovation and Skills, der modsvarer Erhvervs- og Vækstministeriet i Danmark.

NOTE 8 <http://www.politics.co.uk/comment-analysis/2013/01/23/cameron-eu-referendum-speech-in-full>, besøgt 7/3, 2013.

Helle Thorning-Schmidt i øvrigt støttede ved at sige, at EU ikke er et tag selv-bord (Munksgaard, 2013a).

Smart regulerings-dagsordenen havde udviklet sig til storpolitik, hvor Storbritannien spillede højt spil om sit EU-medlemskab. Den udstillede EU's skrøbelighed i en tid, hvor der er behov for stabilitet. En dagsorden, der ikke blot ligger langt fra den nuværende danske regeringens holdning, men ironisk nok også langt fra den tidligere regeringens holdning (Munksgaard, 2013b), som ikke ønskede dagsordenen sammenkoblet med spørgsmålet om »mindre EU«. Selvom spillet derfor i udgangspunktet var spillet smart fra dansk side, var det umuligt at kontrollere, hvordan det fælles arbejde om en snæver dagsorden, der handlede om at fremme erhvervslivet vækstmuligheder, blev brugt af større medlemsstater⁹ – og særligt Storbritannien – dels i indenrigspolitisk kontekst og dels i en overordnet storpolitisk kontekst på den europæiske arena.

Det danske formandskab: red, hvad reddes kan!

Danmark befandt sig i begyndelsen af formandskabet i en situation, hvor smart regulering i EU havde præget den EU-politiske dagsorden i sådan en grad, at det ikke længere var i overensstemmelse med den nye regeringslinje, der var afspejlet i mandatet fra december 2011. Som vist ovenfor blev mandatet derfor ændret, så den danske stol i Rådet kunne støtte det danske formandskab i deres bestræbelser på at fremme sagen. Her skal den tidligere pointe om, at mandatet er udtryk for det brede kompromis i Folketinget, genkaldes. Selve regeringens holdning udgjorde nemlig et problem for videreførelsen af den smart stats-strategi, som den tidligere regering havde sat i søen.

Briternes brug af dagsordenen og det forhold, at Danmark havde EU-formandskabet, og derfor var forpligtet til at levere løsninger i hele EU's interesse (Grøn og Rogaczewska, 2012), satte Danmark i en svær position. Det blev ikke lettere af, at spørgsmålet om smart regulering i øvrigt udviklede sig til et spørgsmål om magtbalance mellem Rådets formationer for henholdsvis konkurrenceevne (COMPET) og økonomiske og finansielle spørgsmål (ECOFIN). ECOFIN prøvede at sætte sig på den del af dagsordenen, der handler om konsekvensvurderinger ved at drøfte muligheden for at »boykotte« ethvert lovgivningsmæssigt tiltag, der havde for store statsfinansielle konsekvenser for enkelte medlemslande. Mens ECOFIN ønskede at begrænse EU-love, der medførte omkostninger for landene, der havde travlt med at bekæmpe de negative konsekvenser af krisen, ville COMPET ikke »miste« dagsordenen til ECOFIN. Frygtscenariet var, at det ville medføre stand-still på fremgang på de vækstinitiativer, som Kommissionen havde lanceret i sin Akt for Det Indre Marked (KOM, 2011, 206). Det var en særlig udfordring for det danske formandskab, der prioriterede at skabe resultater med henblik på at fremme vækst og konkurrenceevne, og som

havde lanceret størstedelen af sine formandskabsprioriteter på vækst dagsordenen (Regeringen, 2012).

Fra dansk side måtte man således balancere forpligtelsen til at videreføre EU-dagsordenen som neutralt formandskab og ønsket om at undgå at skulle vedtage kompromiser i Rådet, der ikke var i dansk national interesse.

Løsningen var at bruge formandskabsrollen som undskyldning for at nedtone dansk involvering i arbejdet med smart regulerings-dagsordenen i EU. På den måde kunne regeringen arbejde inden for mandatet fra februar 2012 uden, at den danske EU-politiske goodwill, som man havde oparbejdet op til formandskabet – og under den borgerlige regering – blev sat over styr. Samtidig kunne Thorning-Schmidt oparbejde goodwill hos den nyvalgte franske præsident Francois Hollande, som kunne bruges positivt efter formandskabet. Lige inden det danske folketingsvalg i efteråret 2011 var Danmark nemlig tæt på at følge Storbritanniens linje efter et møde i Det Europæiske Råd, hvor Cameron og den daværende danske statsminister Lars Løkke Rasmussen havde talt sammen ifølge diplomatiske kilder. Men efter at Løkke Rasmussen tabte valget, var realiteten, at regeringens holdning på smart regulering var tættere på de tidligere »modstandere«, som Frankrig, Belgien og Spanien, end Storbritannien og Nederlandene.¹⁰

Ved at bruge formandskabet som undskyldning for ikke længere at spille en aktiv rolle i forhold til smart regulerings-dagsordenen kunne politisk goodwill fastholdes både i forhold til Storbritannien og i forhold til Frankrig. Danmark fulgte dermed smart stats-strategiens råd om at mægle mellem store medlemsstater ved at positionere sig mellem Storbritanniens anti-EU- og Frankrigs pro-EU-holdning. På den måde reddede man den diplomatiske kapital – dog under erkendelse af, at en del af de policy-gevinster, der var udsigt til i starten af processen, gik tabt.

Resultatet ses i de rådskonklusioner om smart regulering (Council of the European Union, 2012), som det danske formandskab vedtog i Rådet (COMPET), hvor Rådet beder Kommissionen om at gå videre med smart regulerings-dagsordenen. Gås der bagom ordlyden i konklusionerne, kan man argumentere for at disse går mere mod deregulering end mindskelse af administrative byrder. Rådskonklusionerne er et klassisk eksempel på et europæisk kompromis samtidig med, at de viser, hvordan Danmark ved at følge smart stats-strategiens anbefalinger dels har ageret som neutral mægler i formandskabsrollen og dels har brugt formandskabsrollen smart i forhold til at kunne holde lav profil i Rådet.¹¹ Hvis ikke Danmark havde haft formandskabet, havde man fra dansk side været nødsaget til at støtte fransk holdning under forhandlingerne i Rådet, fordi den lå tættere på den nuværende danske regeringens holdning. På grund af for-

NOTE 9 Polen brugte fx situationen til at modsætte sig den grønne dagsorden.

NOTE 10 Frankrig og Storbritannien er notorisk sjældent enige om EU-politikken, og også på smart reguleringsdagsordenen var der stor afstand mellem de to medlemslande.

NOTE 11 Det skal her pointeres, at der er forskel på Danmark som formandskabsland (formandskabsstolen) og Danmark, som medlem af Rådet (den danske stol, hvor dansk holdning / danske interesser præsenteres og varetages).

mandskabsrollen kunne dette åbenlyse holdningsskift fra dansk side undgås, og Danmark kunne stå med »et ben i hver lejr«, både den franske og den britisk/hollandske.

Konklusion

Analysen viser, hvilke håndtag smarte stater har når de vil fremme deres interesser, men også i høj grad hvor tilgangen har sine begrænsninger.

For det første viser casen, at en smart stats-strategi kan forfølges med succes, når der er politisk enighed på et område. Et regeringsskifte eller en ændring i den politiske dagsorden kan til gengæld gøre strategien problematisk.

Dernæst viser casen også, at et småt land kan komme til kort, hvis den makropolitiske dagsorden ændrer sig, eller hvis store allierede vælger at udnytte den eksisterende EU-dagsorden til at fremme indenrigspolitiske interesser. Fx bliver det problematisk for det lille land at have foretaget store investeringer (i form af administrative ressourcer og politisk kapital) i dagsordenen,

fordi det kan være svært at fastholde rollen som en dominerende aktør i forhold til den givne dagsorden. Danmark blev delvist reddet fra sin skæbne ved at bruge smart stats-strategien i konteksten af et EU-formandskab, men så heldige kan små stater ikke altid være.

Alt i alt viser analysen af smart regulering, at der er betydeligt råderum for små stater til at søge indflydelse uden om de traditionelle strukturer (primært i regi af Ministerrådet), men at sådanne aktiviteter samtidig kan være risikofyldte. Det skyldes, at den sikkerhed, som de formelle strukturer trods alt giver, er sat ud af kraft uden for strukturerne – og det forklarer måske, hvorfor små stater i høj grad fokuserer på at styrke institutioner og formelle regler i international samarbejde. Den forudsigelighed og binding af de større landes handlemuligheder, som stærke formelle strukturer medfører, kan ofte være en hjælp for småstatens politikere og diplomater; både når strategien lægges og når den skal føres ud i livet. For småstaten kan det uformelle spil være både dyrt og farligt at spille.

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.
- Carnegy, Hugh (2013), »EU à la carte not on menu, Paris tells UK«, *Financial Times*, 17.01.2013.
- KOM 2005,97 Europa-Kommissionen (2005), *Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet: Bedre regulering til gavn for vækst og beskæftigelse i Den Europæiske Union*, KOM(2005)97 Endelig, 16.03.2005
- KOM 2006, 211, Europa-Kommissionen (2006), *Meddelelse fra Kommissionen til det Europæiske Råd: En dagsorden for EU's borgere: Et Resultatorienteret Europa*. KOM(2006)211 Endelig, 10.5.2006
- KOM 2006, 689, Europa-Kommissionen (2006), *Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: En strategisk gennemgang af programmet for bedre lovgivning i Den Europæiske Union* KOM(2006) 689 Endelig, 14.11.2006
- KOM 2007, 23, Europa-Kommissionen (2007), *Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Handlingsprogram for reduktion af administrative byrder i Den Europæiske Union*. KOM (2007) 23 Endelig, 24.01.2007.
- KOM, 2010, 543 Europa-Kommissionen (2010), *Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Smart regulering i Den Europæiske Union*, KOM (2010) 543 Endelig, 08.10.2010.
- KOM, 2011, 206 Europa-Kommissionen (2011), *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«. COM(2011), 206 endelig.
- Council of the European Union (2012), *Conclusions on a future smart regulation agenda with a strong end-user focus*.
- Erhvervs- og Vækstministeriet (2011), *Notat til Folketingets Europaudvalg. Samlenotat vedr. råds-mødet (konkurrenceevne) den 5. december 2011*.
- Erhvervs- og Vækstministeriet (2012), *Notat til Folketingets Europaudvalg. Samlenotat vedr. råds-mødet (konkurrenceevne) den 20. februar 2012*.
- European Council (2012), *European Council, 9 December 2011, Conclusions*.
- Greenwood, Justin (2011), *Interest Representation in the European Union*, 3rd edition. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- 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.
- 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 og Natalia Anna Rogaczewska (2012), »Et lille men smart formandskab? Det danske EU-formandskab på Erhvervs- og Vækstministeriets område« Økonomi og Politik, 85(3), 15-26.
- Joenniemi, Pertti (1998), »From Small to Smart: Reflections on the concept of small states«, *Irish Studies in International Affairs*, 9: 61-62.
- Kurpas, Sebastian, Caroline Grøn og Piotr Kaczyński (2008), *The European Commission after Enlargement: Does more add up to less?* Brussels: CEPS.
- Morten Egeberg, Günther Schaefer og Jarle Trondal (2003), »The Many Faces of EU Committee Governance« I *West European Politics*, Vol. 26, No. 3 19-40
- Munksgaard, Pia Glud (2013a), »Thorning til Cameron: EU er ikke noget tag-selv-bord«, *bt.dk*, 23.01.2013.
- Munksgaard, Pia Glud (2013b), »Venstre ryster på hovedet af Camerons tale«, *bt.dk*, 23.01.2013.
- Økonomi- og Erhvervsministeriet (2011), *Regeringen har lettet virksomhedernes administrative byrder med 25 procent*.
- Panke, Diana (2010), »Good Instructions in No Time? Domestic Coordination of EU Policies in 19 Small States«, *West European Politics*, 33(4): 770-90.
- Regeringen (2011), *Et Danmark, der står sammen. Regeringsgrundlag 2011*.
- Regeringen (2012), *Europa i arbejde. Program for det danske formandskab for Rådet for den Europæiske Union 2012*, København: Den danske regering.
- Tallberg, Jonas (2003), »The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations«, *Journal of Common Market Studies*, 42(5): 999-1022.
- The Danish Government, Government of the Netherlands og MHGovernment (2010): *Smart Regulation. A cleaner, fairer and more competitive EU*.
- Volkery, Carsten (2013), »Isolation Fears: 'Cameron's Problems with the EU Are Just Starting«, *Spiegel Online*, 17.01.2013
- 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.