

Det danske EU-formandskab i efteråret 2002

Temanummer: EU-formandskab

Færdigforhandlingen af EU's store udvidelse med Polen, de baltiske lande, Ungarn, Tjekkiet, Slovakiet, Slovenien, Malta samt Cypern var historisk. Danmark har under andre formandskaber bidraget konkret til EU's udvikling, men intet kan sammenlignes med afslutningen i Bella Centret den 13. december 2002 med Anders Fogh Rasmussens tale foran regeringscheferne: "I dag har vi lukket et af de mørkeste kapitler i Europas historie. Europa spreder sine vinger i frihed, velstand og fred. Et nyt Europa er født."

EU-formandskabet i andet halvår 2002 foregik under andre vilkår end de nuværende, især fordi formandskabet dengang havde ansvar for forberedelse og ledelse af topmøderne. I dag er dette overladt til den faste formand for Det Europæiske Råd og hans sekretariat.

Som dansk EU-ambassadør i Bryssel havde jeg æren at være aktiv deltager i forhandlingerne fra start til slut. Det var et halvår med uafbrudt aktivitet og meget lidt søvn.

Udvidelsen kom til at overskygge formandskabet i en grad, som kunne bekymre mig. Svaret fra danske ministre om de tre hovedprioriteter var konstant "udvidelsen – udvidelsen – udvidelsen". Et formandskab har imidlertid ansvar for hele dagsordenen. Der var planlagte opgaver som fiskerireform, fødevarepolitik og skattesamarbejde. Men der var også det uforudsete – EU-regler for tankskibe efter "Prestige"-oliekatastrofen ud for Spaniens kyst og etablering af et fællesfinansieret kriseberedskab efter voldsomme oversvømmelser i store dele af Centraleuropa. En hurtig og målrettet indsats af det danske formandskab skabte tiltro, som vi nød godt af ved løsningen af udvidelsen.

Danmark havde været i frontlinjen mht. øst-udvidelsen, siden den kom på dagsordenen efter Murens fald. Topmødet i Strasbourg i december 1993 tog det første skridt med beslutningen om Østtysklands indlemmelse i EU. På det tidspunkt troede alle, at det ville tage årtier før andre fra øst kunne komme med, og selv da ville det sandsynligvis blive en lille kreds.

Det gik imidlertid meget hurtigere end forventet især pga. de nye demokratiers enorme indsats for at ændre deres samfund fra planøkonomi til markedsøkonomi. EU ydede økonomisk støtte og handelsfordele, som de effektivt udnyttede.



**POUL SKYTTE
CHRISTOFFERSEN**
Ambassadør (f.h.v.)

I København i juni 1993 blev der under dansk ledelse vedtaget, at døren nu stod åben for udvidelsesforhandlinger med de nye demokratier. Topmødet er især blevet historisk på grund af ”Københavnskriterierne”, nemlig de krav et ansøgningsland skulle opfylde for at starte optagelsesforhandlinger: Et stabilt demokrati, retsstatsforhold, respekt for menneskerettigheder samt en markedsøkonomi, der kan klare konkurrencepresset. København gjorde det samtidigt klart, at EU måtte gøre sig i stand til at optage nye medlemmer, uden at standse fremdriften i samarbejdet

De følgende år rykkede udvidelsen ned på EU’s prioritetsliste, medens fokus blev rettet mod den indre dagsorden især skabelsen af den økonomiske og monetære union. Først i Luxembourg i december 1997 blev det besluttet at starte formelle optagelsesforhandlinger med 6 lande. Udover forhandlingerne med kandidaterne begyndte EU ligeledes at forberede sig internt – budgetmæssigt og institutionelt. Finansieringen af et udvidet EU faldt i første omgang på plads på topmødet i Berlin i 1999 og de institutionelle ændringer i Nice året efter.

De efterfølgende formandskaber gjorde fremskridt, også om vanskelige spørgsmål, men på centrale områder var forhandlingerne gået i hårdknude.

Opgaven, som det danske formandskab stod overfor ved starten den 1. juli 2002, var derfor overvældende. Der gjaldt ikke mindst finanserne. Berlintonmødet havde nok taget de første skridt, men de var baseret på en udvidelse med 6 lande – nu var antallet 10. Budgetkravene var også steget for landbrugspolitikken, den største udgiftspost. Berlin havde udelukket landmænd fra de nye medlemsstater fra indkomststøtte som EU havde indført som kompensation for det prisfald, der fulgte med sænkning af EU-priser til verdensmarkniveau i 1990’erne. Logikken – som kandidatlandene afviste fra begyndelsen – var at priserne hos de nye altid havde ligget på verdensmarkedsniveau. Nye problemer var dukket op, såsom spørgsmålet om transit af russere fra Kaliningrad gennem Litauen og Polen på vej til Rusland. Russerne protesterede højlydt mod EU-visa krav for transit mellem to dele af Rusland. Valg i Tyskland ville finde sted i oktober med risiko for langvarige regeringsforhandlinger, hvis den siddende regering faldt. Endelig var der usikkerhed omkring udfaldet af en ny folkeafstemning i Irland om Nicetraktaten (for flere medlemslande en betingelse for udvidelsen).

Formandskabet gav ikke op. Svaret var en nøje planlægning af forløbet af halvåret. Først skulle alle ikke-finansielle spørgsmål løses inden et første topmøde i Bryssel den 24.-25. oktober. Anden fase kunne derefter koncentreres sig om de største forhandlingsknuder op til topmødet i København den 12.-13. december.

Programmet for første fase blev stort set gennemført. Med hensyn til Kaliningrad havde medlemsstaterne udvist en overraskende grad af enighed om en fast holdning over for Rusland, som ikke kompromitterede den frie bevæ-

gelighed af personer mellem Polen og Litauen. Berlusconi forsøgte at springe i målet i Bryssel, men blev afvist. Fogh havde derfor en stærk hånd, da han mødtes med præsident Putin i november til et anspændt møde, hvor russerne gav sig.

Andre stopklodser blevet også blevet fjernet. Kansler Schröder var blevet genvalgt, og irerne stemte ja til Nicetraktaten.

Hovedopgaven på mødet i Bryssel var at løse de finansielle spørgsmål. Et centralt spørgsmål var indkomststøtte til landmændene i de nye medlemsstater. Tyskland, UK, Holland og Sverige var stærkt imod. Hvis der blev sagt ja, krævede det en generel reform af den fælles landbrugspolitik.

Heldigvis lykkedes det for formandskabet at overbevise Tyskland om, at en hurtig landbrugsreform var umulig. Schröders pris var et fast loft over landbrugsudgifterne i det næste tiår.

En principaftale blev indgået mellem Schröder og Chirac på et hotel i Bryssel få timer før topmødets start om loftets størrelse. Nu var det formandskabets udfordring at få de andre 15 overbevist. Drøftelserne på topmødet afslørede, at den fransk-tyske aftale havde skøjtet over nogle vigtige tekniske detaljer (f.eks. udgangspunktet for loftet og eventuel inflationstilpasning). Det kunne formandskabet så til gengæld bruge i bestræbelserne på at få alle med om bord. Efter flere afbrydelser og bilaterale forhandlinger lykkedes det at opnå et kompromis.

Det andet problem var størrelsen af strukturfondsstøtte til de nye. Flere delegationer insisterede på at reducere Kommissionens forslag fra €26 mia. til 23. Der blev opnået enighed over middagen om en nedskæring, men Fogh konkluderede afslutningsvist, at der nok blev brug for de sparede penge til at løse andre spørgsmål. Om middagsdeltagerne forstod og var enige i hans betragtninger, stod ikke klart, men "reserven" skulle blive afgørende senere i forhandlingerne.

Fra Bryssel til København

Vejen var nu banet for slutspurten. To dage efter Bryssel samlede statsministeren kandidatlandene til møde i København. Til hans skuffelse var deres reaktioner på Brysselmødet ikke opmuntrende. Der var stor utilfredshed med de beløb, der var stillet i udsigt, og desuden rejst en lang række problemer, som de mente endnu ikke havde været drøftet.

Forhandlingerne vendte nu tilbage til Bryssel med uformelle drøftelser med hvert enkelt kandidatland i snæver kreds: På den ene side af bordet landets chefforhandler med nogle få embedsmænd. På den anden: mig selv og Kommissionens udvidelsesgeneraldirektør. De store spørgsmål om landbrug, strukturfonde og finansiering skulle falde på plads men også løsninger på de mange andre spørgsmål, der var blevet rejst i København. De spændte fra jagt

på bjørne og los, grænser for dioxin i Østersøsild, hjemmeproduceret alkohol, beskyttelse af specielle ølmærker, hjemmedestillation af alkohol til lukning af atomkraftværker – i alt mere end hundrede individuelle udestående problemer. Spørgsmålene var nok tekniske, men også politisk ømtålelige i hjemlandene. Det var en udfordring med 6 uger tilbage inden København. Der blev afholdt mere end 50 møder af flere timers varighed.

Mellem møderne skulle der findes kreative løsninger ikke mindst om finanserne. Vi foreslog at udskyde tiltrædelsesdatoen med flere måneder til den 1. maj i stedet for 1. januar 2004. Da de fleste indbetalinger til EU forfalder i første kvartal, medens udbetalingerne kommer i efteråret, så ville udskydelsen forbedre kandidatlandenes budgetfordel.

Der blev foreslået ekstra midler til projekter af fælles interesse som f.eks. styrkelse af grænsekontrollen ("Schengenfaciliteten"). Desuden blev der afsat et beløb til hvert land til løsning af specifikke problemer (likviditetsfaciliteten).

Disse idéer blev sideløbende testet hos medlemsstaterne. Formandskabet lyttede, men anmodede på intet tidspunkt om et formelt forhandlingsmandat. Snderingen fandt sted både i Bryssel og under statsministerens rundrejse til hovedstæderne. Det var tredje gang, Fogh var på rundtur i Europa: Første gang var inden formandskabets start (både til medlems- og kandidatlande) og anden runde inden topmødet i Bryssel. Alt i blev det til mere end 150 flyvetimer. Formandskabets generøsitet over for kandidaterne blev kritiseret både i Bryssel og i hovedstæderne, men debatten stoppede, før nogen kom med et klart nej.

Denne pingpong mellem Bryssel og møder i hovedstæder var usædvanlig og ligeledes, at formandskabet undlod at søge mandat fra medlemsstaterne, før det forhandlede med kandidaterne. Formandskabet tog en kalkuleret risiko og vidste, at det kunne være gået alvorligt galt

Det Europæiske Råd i København

Det Europæiske Råds møde fandt sted *den 12.-13. december 2002* i Bella Centret og blev indledt med en middag for lederne. Der skulle drøftes to emner: finanser og Tyrkiet.

Med hensyn til den finansielle pakke spurgte Fogh kollegaerne direkte, om de var parat til at acceptere pakken, som formandskabet havde forhandlet med kandidaterne, uanset at den gik udover rammen, de havde fastlagt blot syv uger før. Trods murren i krogene fik han sit mandat, men med den klare betingelse, at nu var det slut. Der var betydelig irritation over de fortsatte krav, især fra polakkerne.

Det andet emne – *Tyrkiet* – var mere kompliceret. Statsministeren ønskede at holde Tyrkiet-problematikken væk fra topmødet, men måtte bøje sig efter krav fra flere kollegaer.

De hurtige fremskridt i udvidelsesforhandlingerne havde skabt frygt i Tyrkiet for at blive ladet i stikken trods den politisk omvæltning, der havde fundet sted de seneste måneder med Erdogans overvældende valgsejr på et program, der omfattede store reformer bl.a. for at bringe Tyrkiet ind i EU. Tyrkiet ønskede, at København besluttede en fast dato for start af forhandlinger. Der var positive lyde fra Rom, Athen, London og Madrid, men holdningen var mere forbeholden i andre hovedstæder. Frankrig og Tyskland havde udarbejdet et kompromis om ”en dato for en dato”: Hvis en rapport fra Kommissionen i efteråret 2004 bekræftede, at Tyrkiet var godt på vej til at opfylde kriterierne for medlemskab, skulle forhandlingerne begynde i juli 2005.

Udover medlemslandene var Fogh under pres fra FN’s generalsekretær, som så en chance for at løse spørgsmålet om Cyperns genforening, hvis Tyrkiet blev stillet tilfreds. Hans Cypernforhandler var kommet til København for at gøre et sidste forsøg på at finde en løsning.

Også USA pressede på. Præsident Bush havde ringet til Fogh dagen før topmødet.

Statsministeren havde tre formler i lommen, da middagen startede. Han havde bemærket, at de fleste kollegaer på tomandshånd var mere tøvende end udadtil vedrørende en tidlig forhandlingsstart med Tyrkiet. Han besluttede derfor at starte med sin mest restriktive formel: enighed om at lederne ville drøfte spørgsmålet i december 2004, og være parat til udvidelsesforhandlinger med Tyrkiet, hvis Kommissionen fremlagde tilstrækkelige beviser for opfyldelse af Københavnskriterierne. Men ingen dato på start på forhandlingerne.

Igen gik det lettere end forventet. Berlusconi og Blair ville have mere, men de fleste trak i modsat retning. Flere kommenterede den amerikanernes indblanding. Hvornår havde EU vovet at foreslå, at Mexico skulle optages i USA?

Fogh kunne smide sine to andre forslag i papirkurven.

Fredag kl. 8.30 mødtes statsministeren morgenfrisk op i Bella Centret til et møde med Kommissions formand Prodi og den polske delegation bestående af den polske premierminister Miller og flere af hans ministre.

Stemningen var sur fra begyndelsen. Miller havde haft alvorlige vanskeligheder i sin koalitionsregering dagen før. Der var en reel risiko for, at regeringen ville bryde sammen, hvis han ikke fik koncessioner i København.

Miller præsenterede en liste af polske krav bl.a. om forhøjet finansiel støtte og forbedringer i landbrugspakken.

Reaktionen fra Fogh var kontant. Med de krav ville det blive svært at afslutte udvidelsesforhandlingerne med Polen i København. Men det hindrede ikke en konklusion med andre kandidater.

Det var en dialog mellem døve. Den polske finansminister åbnede imidlertid indirekte for en udvej. Han klagede over, at en stor regionalfondsstøtte til Polen ikke løste de udfordringer han stod overfor med det polske statsbudget. Regionalstøtten ville ende i andre kasser (især i regionerne) og ikke i hans.

Det var en temmelig deprimeret dansk statsminister, der efter en time afbrød mødet for at åbne Det Europæiske Råds første plenarsession.

Medens regeringscheferne drøftede andre emner på dagsordenen, arbejdede formandskabet i tæt kontakt med Kommissionen med at udnytte den ”åbning”, der var kommet under mødet med Polen. Løsningen var enkel. En del af den planlagte regionalstøtte til Polen (€1 mia.) kunne overføres til ”likviditetsfaciliteten”. Den samlede finansielle støtte til Polen ville forblive uændret, men flere penge gå til centralregeringen.

Men det var ikke kun formandskabet der havde travlt. Idéen om kontanter i stedet for regionalstøtten var blevet opsnappet af tyskerne fra kilder i Kommissionen. Under en pause inviterede kansler Schröder premierminister Miller til et møde, hvor han præsenterede ideen som et tysk forslag til løsning. Samme budskab blev spredt til det store pressekorps, der var til stede i Bella Centret.

Samtidig mødtes Fogh med delegationerne fra Malta, Tjekkiet og Slovenien der ligesom Polen ikke havde sagt ja før København. Men da rygterne om den hårde polske holdning havde spredt sig, var de ikke tilbøjelighed til at indgå forlig på dette tidspunkt.

Så blev den polske delegation tilkaldt igen. Til irritation for statsministeren kunne Miller ikke findes, indtil det blev opdaget, at han sad i møde med Schröder. ”Han skal være her – og ikke sammen med tyskeren” var beskeden til den stakkels polske embedsmand, der var budbringer. Endelig dukkede den polske premierminister stakåndet op.

Forslaget om at flytte penge fra strukturfondene til kontant støtte var blevet sat på papir og præsenteret for Miller, som reagerede positivt og overraskende lod forstå, at han allerede kendte ideen. Men så vendte Miller sig mod andre krav såsom gensidig anerkendelse af eksamensbeviser for polske sygeplejersker og krav om forhøjelser af mælkekvoter.

Statsministeren forlod mødelokalet for at spise frokost med kollegerne. På vejen fik han en levende illustration af, hvad Miller havde sagt om sin vaklende regering, da han måtte kæmpe sig vej gennem en forsamling af polske ministre i ophidset diskussion med deres premierministre.

Fogh forklarede kollegaerne vanskelighederne med polakkerne og præsenterede løsningen med overførsel af €1 mia. fra regionalfondens til kontant støtte til den polske statskasse. De andre kandidater ville få proportionalt det samme tilbud.

Schröder var hurtigt ude og udtrykte stærk støtte. Men Tysklands fleksibilitet gjaldt kun Polen og ikke de andre. Fogh svarede igen at så ville han have brug for noget til de andre for at få en samlet aftale i hus. Han foreslog €300 millioner i ekstra støtte. Endnu en gang fik han ledernes accept – selvfølgelig med løftet om at dette var enden på legen.

Efter frokosten foreslog jeg en fordeling af de €300 millioner mellem de tre udestående lande bortset fra Polen. Er der nogen logik bag? spurgte Fogh. Da jeg kastede mig ud i en redegørelse for de specifikke maltesiske strukturproblemer, afbrød statsministeren: ”Det er vilkårligt, men det her er politik”.

Odysséen med bilaterale møder med kandidaterne fortsatte. En efter en kom de til drøftelse med Polen som den sidste. Modtagelsen hos de fleste var positiv. De tjente på, at Polen fik mere, og 8 lande var nu parate til at acceptere pakken. Men tjekkerne holdt stadig ud. De havde fået nys om den polske løsning og krævede en lignende aftale.

De mest komplicerede var igen polakkerne. Formandskabet havde fundet løsninger på sygeplejerskerne og mælk, hvor Polen fik tilbudt en højere kvote for mælk solgt direkte til forbrugerne (stalddørssalg – populært i Polen) med modregning af mælk til mejeriet.

Men Miller var endnu ikke tilfreds. Overførslen fra regionalfondens til statskassen var nu blevet kendt i pressen. Schröder havde solgt budgetløsningen til pressen som et tysk forslag, der ikke ville indebære yderligere udgifter, men blot en ompostering. Dette budskab faldt i god jord i Tyskland – men dårligt i Polen. For Miller var det umuligt at sælge, at Polen var det eneste kandidatland, der ikke fik ”nye” penge.

Fogh havde svært ved at styre sin vrede, men meddelte i korte vendinger Miller, at han ville foreslå sine kolleger at acceptere yderligere €108 millioner øremærket til styrket grænsekontrol i Polen. Til gengæld måtte han have forsikring om, at hvis de sagde ja, var aftalen med Polen godkendt. Miller bekræftede.

For tredje gang måtte Fogh bede sine kolleger om at åbne tegnebøgerne: flere penge til Polen og en mindre koncession til Tjekkiet à la den polske. Han fik deres velsignelse.

Til kritikken i krogene af, at formandskabet havde været blød over for kandidaterne, skal det bemærkes, at den samlede finansielle pakke, der blev vedtaget i København, kun oversteg mandatet fra Bryssel med €5 mia. Men fordelene for ansøgerlandene var større. Der fik flere ”rigtige” penge. De havde

formodentlig ikke været i stand til at absorbere de tilbudte penge til regional-fonden og fik ny penge til projekter, der var mere relevante i deres lande for at gøre dem parat til udvidelsen.

Udvidelsesforhandlingerne var slut og delegationerne, der havde kontorer på første sal, bevægede sig ned ad trappen til mødelokalet. På vejen så Fogh den ungarske og den slovenske premierminister bevæger sig i modsatte retning og påkalde sig hans opmærksomhed. De ønskede at fortsætte forhandlingerne – men Fogh ignorerede dem. Han var overbevist om, at de ikke turde bryde den samlede pakke op, og han fik ret.

Det Europæiske Råd skulle nu afslutte de sidste udestående problemer, herunder ordningen for lastbilstransport over Alperne ("økopoint"), og en vanskelig situation for portugisiske landbrug. Det var spørgsmål, der betingede Østrigs og Portugals accept af udvidelsespakken. Det lykkedes at gøre de to lande tilfredse.

Endelig kl. 22 fik de ti kommende medlemmer adgang til topmødet for formelt at godkende forhandlingsresultatet. Dernæst blev alle tretten (herunder Bulgarien, Rumænien og Tyrkiet) inviteret ind for at markere, at EU's udvidelse ikke var afsluttet med de ti landes tiltrædelse,

Det var en træt men stolt dansk statsminister, der herefter i sin korte tale til alle forhandlingsdeltagerne konkluderede: "Vores nye Europa er født".

Mødet var slut, men ikke festlighederne. Dronningen havde inviteret stats- og regeringscheferne til middag for at fejre begivenheden. Men mødet trak ud og i sidste ende blev det Københavns politi i fuld kampdragt, som havde holdt kontrol med demonstrationerne i København, der blev inviteret til middag i de kongelige gemakker.

I cafeteriet i Bella Centret startede en anden fest. Der var løb på cafeteriet af sultende deltagere, fra premierministre til sekretærer. Kandidatlandene bragte national vodka og lokalt øl med sig. Der blev udvekslet knus og holdt skåltaler. Familien var blevet samlet.

O – o – o – O

Danmark lagde alle kræfter i at få afsluttet udvidelsesforhandlingerne i København. Men det var ikke kun et spørgsmål om national prestige. Hvis man ikke var kommet i mål, er det umuligt at gætte på, hvornår det så ville være sket. To måneder efter København splittedes medlemsstaterne og kandidatlandene dybt over Irak-krigen, og den positive stemning, der havde gjort aftalen i København mulig, forsvandt som dug fra solen.