

Hvornår er et EU-formandskab en succes?

Temanummer: EU-formandskab

Danmarks EU-formandskab i andet halvår af 2025 finder sted i en brydningstid præget af kriser, polarisering og store forventninger. Artiklen argumenterer for, at et formandskabs succes ikke alene kan måles i antallet af afsluttede forhandlinger eller vedtagne retsakter. I stedet må det vurderes ud fra Danmarks evne til at understøtte europæisk sammenhold, sætte en troværdig dagsorden og reagere strategisk og samlende i et Europa præget af kriser og forandring.

Introduktion

Et EU-formandskab varer kun seks måneder, men dets betydning kan række langt ud over den periode, hvor et medlemsland midlertidigt får lov at stå i centrum af unionens politiske og institutionelle arbejde. I andet halvår af 2025 er det Danmarks tur og det sker i en tid, hvor EU står midt i en dybt kompleks geopolitisk og institutionel virkelighed – og hvor forventningerne til både lederskab, evne til at skabe resultater og politisk dømmekraft er høje. Men samtidig er det en rolle fyldt med begrænsninger: Store dele af dagsordenen er fastlagt på forhånd, og den institutionelle arkitektur efter Lissabontraktaten har reduceret formandskabets formelle råderum. Det efterlader et centralt spørgsmål: Hvornår er et EU-formandskab egentlig en succes – og hvordan kan det danske formandskab vurderes i lyset af de aktuelle udfordringer?

Denne artikel søger at besvare netop det spørgsmål. Artiklen identificerer fire gennemgående kriterier for succes: effektiv koordinering, neutral mægling, strategisk repræsentation og lederskab i krisesituationer. Disse kriterier danner rammen for analysen af Danmarks formandskab i 2025 – herunder hvordan Danmark kan balancere egne politiske prioriteter med rollen som neutral mægler, og hvilken indflydelse det danske formandskab reelt kan få. Artiklen argumenterer for, at succes i dette formandskab ikke alene kan måles i antallet af afsluttede forhandlinger eller vedtagne retsakter. I stedet må det vurderes ud fra Danmarks evne til at understøtte europæisk sammenhold, sætte en troværdig dagsorden og reagere strategisk og samlende i et Europa præget af kriser og forandring.



CHRISTINE NISSEN

Ph.d. og chefanalytiker
ved Tænketanken Europa



**IBEN SCHACKE-
BARFOED**

Analytiker og kommuni-
kationschef ved Tænke-
tanken Europa

Årtiets udenrigspolitiske opgave: Det danske EU-formandskab i andet halvår af 2025

Når Danmark den 1. juli 2025 for ottende gang overtager formandskabet for Rådet for Den Europæiske Union, er det af Udenrigsministeriet blevet betegnet som "den største udenrigspolitiske opgave for Danmark i dette årti" (Udenrigsministeriet 2024; Ravnsted-Larsen 2022). Formandskabet er en stor, politisk og organisatorisk opgave. Det handler om at prioritere sager i Rådet, forhandle fælles holdninger mellem medlemslandene og repræsentere Rådet udadtil – særligt i dialogen med Kommissionen og Europa-Parlamentet. Som en del af forberedelserne udnævnte regeringen sidste år Marie Bjerre (V) til europaminister. Hun skal frem mod formandskabet bygge alliancer og søge fælles fodslag med andre EU-lande for at sikre bred opbakning til danske forhandlingspositioner. Samtidig skal hun repræsentere Rådet i Europa-Parlamentet og bruge den øgede opmærksomhed til at sætte fokus på danske mærkesager i EU.

Regeringen har selv sagt, at det denne gang – modsat det "rugbrødsformandskab" (Andersen 2012) Danmark havde sidst i 2012 – er et ambitiøst formandskab med bl.a. flere uformelle rådsmøder i Danmark (15 mod 8 i 2012). Selvom formandskabsrollen gennem tiden har ændret karakter og ikke har samme politiske kraft som tidligere ift. at sætte dagsordenen i EU, spiller det fortsat en vigtig koordinerende rolle i EU's beslutningsproces, ligesom rollen i et vist omfang også kan medvirke til en "europæisering" af centraladministrationen (Jensen & Nedergaard 2013).

Kriterier for 'succes'

I litteraturen findes ikke én fælles definition af, hvad der udgør et succesfuldt formandskab (Schout & Vanhoonacker 2006; Quaglia & Moxon-Browne 2006). Forskellige tilgange lægger i stedet vægt på forskellige dimensioner: Nogle fremhæver output-orienterede indikatorer såsom antallet af vedtagne retsakter eller afsluttede triloger, mens andre fremhæver mere kvalitative og kontekstafhængige kriterier. En syntese af bidrag fra bl.a. Adler-Nissen (2012), Quaglia og Moxon-Browne (2006), Schout og Vanhoonacker (2006) samt Vidačak og Milošić (2020) peger på, at et succesfuldt formandskab må vurderes langs fire analytiske hoveddimensioner, hhv. koordinering og dagsordenstyring, neutralitet og mægling, strategisk lederskab og repræsentation og krisehåndtering.

Koordinering og dagsordenstyring

En dimension handler om formandskabets evne til at strukturere, lede og fremme lovgivningsarbejdet i Rådet. Dette er en kernefunktion og samtidig en kompleks opgave, som kræver teknisk kapacitet, procesmæssigt overblik og politisk situationsforståelse (Tallberg 2004). Koordinering indebærer bl.a. at forberede dagsordener, styre mødeforløb, fremme kompromiser og

sikre kontinuitet mellem forskellige arbejdsgrupper og rådsformationer. I en institutionel kontekst, hvor Europa-Parlamentet har fået større vægt, og hvor forhandlinger ofte kulminerer i triloger, bliver evnen til at sikre fremdrift i forhandlingerne afgørende.

Neutralitet og mægling

Et centralt normativt og funktionelt princip i ethvert formandskab er rollen som neutral mægler (*honest broker*) (Elgström 2003). Det indebærer, at formandskabet aktivt tilstræber at fremme fælles løsninger og kompromisser frem for at fremme egne nationale interesser. Netop denne rolle er ofte fremhævet som afgørende for legitimiteten i formandskabet (Quaglia & Moxon-Browne 2006). Neutralitet er ikke nødvendigvis absolut, men formandskabet forventes at udvise tilbageholdenhed og professionalisme. Eksempler som Ungarns formandskab i 2024 – hvor nationale udenrigspolitiske initiativer som Orbans rejser til Moskva og Beijing skabte modreaktioner – illustrerer, hvordan overtrædelse af dette princip kan underminere tilliden til formandskabet og dets effektivitet.

Strategisk lederskab og repræsentation

Formandskabet har også en ekstern rolle som repræsentant for Rådet i relationen til både de øvrige EU-institutioner og omverdenen. Dette fordrer evnen til at formulere en sammenhængende og troværdig linje, der kan samle medlemslandene og agere strategisk i mødet med Kommissionen, Europa-Parlamentet og eksterne aktører (Puetter 2014). Det kræver politisk dømmekraft, diplomatisk fingerspidsfornemmelse og evnen til at læse den europæiske stemning.

Krisehåndtering og kontekstuel agilitet

Det sidste kriterium omhandler kontekst, det vil sige at vurderingen af et formandskab må tage højde for dets eksterne og interne rammevilkår – såsom uforudsete kriser, nationale valg, institutionel træghed eller ændrede magtbalancer (Schout & Vanhoonacker 2006; Boin et al. 2017). I en tid med vedvarende krisetilstande – økonomisk, geopolitisk og klimamæssigt – er formandskabets evne til at agere agilt og samlende under pres blevet et voksende parameter for succes (Zeitlin & Vanhercke 2020). Kroatiens formandskab under covid-19-krisen og Frankrigs formandskab i 2022 under invasionen af Ukraine er eksempler på, hvordan kontekstuelle udfordringer både kan begrænse og definere et formandskab.

Tabel 1. Analytiske dimensioner for vurdering af EU-formandskabets succes

Dimension	Rolle	Fokusområde	Indikatorer (typiske)
Koordinering og dagsordenstyring	"Organisator"	Effektiv mødeledelse, fremdrift i lovgivning, dagsordenprioritering	Antal afsluttede sager, vedtagne råds-konklusioner, fremdrift i triloger
Neutralitet og mægling	"Honest broker/mægler"	Skabelse af kompromis, konsensusøgning, fairness i forhandlinger	Opfattet neutralitet, antal beslutninger truffet ved enstemmighed
Strategisk lederskab og repræsentation	Political leader	Langsigtet prioritering, institutionel positionering, ekstern repræsentation	Troværdighed i triloger, dagsordenssættende initiativer, synlighed i udenrigspolitik
Krisehåndtering og kontekstuel agilitet	Strategisk koordinator	Reaktionsevne i kriser, evne til at håndtere uforudsete hændelser	Respons på kriser (opfattet og faktisk), evne til at justere forhandlingsstrategi

Kilde: Egen fremstilling på baggrund af eksisterende litteratur

Den analytiske ramme præsenteret her er ikke et udtømmende skema, men snarere et sæt idealtypiske funktioner, som et formandskab må balancere og prioritere forskelligt afhængigt af kontekst. Denne kompleksitet betyder, at succes ikke kan reduceres til enkle kvantitative indikatorer. I stedet må evalueringen tage højde for kontekstens kompleksitet, og hvorvidt formandskabet formår at realisere et troværdigt og koordineret europæisk lederskab inden for de givne politiske og institutionelle rammer.

Hvad står det danske formandskab over for i 2025?

Så hvad kan man sige med udgangspunkt i ovenstående succeskriterier om det kommende danske formandskab? Hvad står det danske formandskab over for, og hvordan bør det vurderes?

Et formandskab i skyggen af kriser

Der er næppe tvivl om, at Danmark overtager formandskabet på et vanskeligt og volatilt tidspunkt. Da Danmark sidst havde formandskabet i 2012, var Europa på vej ud af den økonomiske krise, og fokus lå på vækst, arbejdspladser og sunde finanspolitiske rammer. Denne gang er bagtæppet betydeligt mere alvorligt. Europa er udfordret af krigen i Ukraine, stigende sikkerhedstrusler, en svækket konkurrenceevne, klimakrisen og en usikker transatlantisk relation, som er blevet intensiveret af skiftende signaler fra Washington. Hertil kommer interne spændinger i EU: et politisk svækket Frankrig, et økonomisk udfordret og tiltagende euroskeptisk Italien, højrenationale regeringer i bl.a. Ungarn, Slovakiet og potentielt Tjekkiet – samt valg i nøglelande som Polen. Disse forhold vil nødvendiggøre, at det danske formandskab først og fremmest formår at koordinere effektivt og holde sammen på Rådet, herunder sikre fremdrift i en kompleks og polariseret beslutningsstruktur.

Statsminister Mette Frederiksen har i den forbindelse udtrykt, at formandskabet skal bruges til at styrke europæisk sammenhold og skabe et EU, der

kan agere strategisk i en brydningstid (Statsministeriet 2025). Det kræver dog ikke blot administrativ effektivitet, men også ”strategisk lederskab” – evnen til at formulere og kommunikere en politisk retning, der tager højde for EU’s langsigtede interesser, samtidig med at der tages hensyn til balancen i medlemskredsen. Udtalelserne vidner om et ønske om at bruge formandskabet aktivt, og dermed også om at finde den rette balance mellem at være ”neutral mægler” og en aktør, der tør bringe egne prioriteter i spil. Dette afspejler en klassisk spænding i formandskabet, hvor ønsket om at sætte retning potentielt kan kollidere med forventningen om upartiskhed i kompromisdannelsen.

Med andre ord skal det danske EU-formandskab bruges til at styrke det europæiske samarbejde i en ustabil og farligere verden. Konteksten i sig selv bliver dermed et succeskriterium, i den forstand at formandskabet måles på, hvordan det formår at fastholde og forstærke sammenhængskraften i EU i en brydningstid. Samtidig stiller det krav om kontekstuel agilitet og krisehåndtering, idet både uforudsete begivenheder og politisk turbulens skal kunne håndteres med legitimitet og handlekraft.

Et andet væsentligt succeskriterium – knyttet til formandskabets ”koordinerende rolle” – bliver, om der skabes fremdrift i de henved 200 lovgivningsforslag og øvrige sager, som allerede ligger i Rådet. Omkring 80 procent af dagsordenen arves typisk fra det foregående formandskab, mens kun cirka 10 procent handler om egne politiske prioriteter, og yderligere 10 procent udgør uforudsete kriser og situationer. I den forstand er formandskabets manøvrerum snævert, men det betyder ikke, at det er uden mulighed for at påvirke. Ved at skruer op for mødeintensitet, prioritere bestemte sager og bruge uventede hændelser som strategiske anledninger, kan Danmark præge EU’s retning – også ud over selve formandskabsperioden.

Når regnebrættet skal gøres op, vil regeringen formentlig – ligesom i 2012 – lægge vægt på kvantitative indikatorer: antal afsluttede lovgivningsforslag, vedtagne rådskonklusioner og gennemførte triloger. Dette vil i høj grad være en målestok for embedsværkets kapacitet og effektivitet. Men formandskabets samlede succes vil også afhænge af, om det danske lederskab formår at sætte retning, fremme europæisk sammenhold og navigere i en kompleks og krisepreget institutionel kontekst. Hermed bringes samtlige fire kriterier i spil som ledetråde for en nuanceret vurdering af, hvad der konstituerer succes i et formandskab anno 2025.

Ny dansk EU-politik

Danmarks rolle i EU har ændret sig markant i løbet af de seneste år, og det sætter et tydeligt præg på de dagsordener, Danmark forventes at fremme under sit formandskab. Den politiske linje er i høj grad i tråd med Europa-Kommissionens arbejdsprogram – hvilket i sig selv ikke er nyt – men det er to andre ting til gengæld: for det første, at Danmark har bevæget sig mod et mere strategisk og proaktivt europæisk engagement, og for det andet, at Danmark

og Kommissionen på flere nøgleområder nu står i kontrast til andre medlemslande, hvilket både giver muligheder og risici i rollen som formandskab.

Da Mette Frederiksen tiltrådte som statsminister i 2019, var retorikken over for EU afmålt og til tider kritisk – for eksempel blev forslaget om et større EU-budget kaldt ”fuldstændig gak” (Folketinget 2023). Men coronakrisen og især Ruslands invasion af Ukraine blev vendepunkter, der genforankrede Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske orientering i EU. Resultatet har været en afskaffelse af forsvarsforbeholdet, en ny udenrigsstrategi og en europapolitisk aftale i 2023, som klart signalerer et ”helhjertet dansk EU-engagement”. Dette skifte afspejler en politisk vilje til at indtage en mere aktiv og strategisk rolle i EU’s indre udvikling og globale positionering – et vigtigt aspekt af formandskabets strategiske lederskabsdimension.

På en række politiske felter er Danmark således gået fra at være tilbageholdende til at være engageret, om end ofte med taktiske forbehold. Det gælder eksempelvis EU’s udvidelse, som Danmark tidligere var med til at bremse, men som nu – i lyset af Ukrainekrigen – er blevet genfortolket som et sikkerhedspolitisk instrument. Dette illustrerer, hvordan skiftende geopolitiske vilkår kræver krisehåndtering og kontekstuel agilitet, ikke blot i nationale positioner, men også i formandskabets evne til at indramme politiske spørgsmål på nye måder.

Udvidelsen er et område, hvor den danske position har ændret sig næsten 180 grader. Da Kommissionen i 2019 anbefalede, at EU åbnede optagelsesforhandlinger med Albanien, var det Danmark sammen med Frankrig og Nederlandene, som blokerede for dette. Men da krigen i Ukraine har ændret udvidelsen til et spørgsmål om sikkerhedspolitik og et ønske om ikke at overlade Ukraine og landene på Vestbalkan til stormagter som Rusland og Kina, er Danmark nu tilbage i en position tættere på formandskabet i 2002, hvor mottoet var ”enlargement, enlargement, enlargement”. Udvidelsen står da også højt på prioriteringslisten for det danske formandskab, hvor europaminister Marie Bjerre har udtalt, at Danmark vil forsøge at åbne samtlige forhandlings-”klynger” med Ukraine under formandskabet (Politiken 2024). Her ligger Danmark et mere ambitiøst sted end mange medlemslande. Hos lande som Ungarn og Slovakiet er modstanden mod ukrainsk medlemskab stor, mens der hos andre lande blot er mindre appetit pga. udvidelsens indvirkning på EU’s budget, politikker og retsstaten. Det gælder bl.a. lande som Spanien, Portugal, Irland eller Nederlandene. Der er desuden bilaterale spørgsmål såsom den tidligere navnestrid mellem Grækenland og Nordmakedonien eller eksporten af ukrainske landbrugsprodukter til Polen, der påvirker disse landes holdning til udvidelsen.

På industripolitikken har Danmark også bevæget sig fra skepsis til pragmatisme. Den klassiske frygt for statsstøtte og forvridning af det indre marked er fortsat til stede, men kombineres nu med en erkendelse af, at strategisk autonomi og global konkurrenceevne forudsætter visse former for koordine-

ret europæisk indsats. Dette bringer Danmark tættere på kernen i EU's nuværende prioriteter og giver mulighed for at præge rammerne for fremtidens industripolitik – dog igen under forudsætning af, at Danmark kan balancere rollen som neutral mægler med ønsket om retning og indflydelse.

Også på sikkerheds- og forsvarspolitikken er Danmark i bevægelse. Krigen i Ukraine – og senest Trumps forandrede tilgang til det transatlantiske forhold – har flyttet Danmarks position tættere på de medlemslande, der ønsker et mere selvstændigt Europa og en styrket EU-forsvarspolitik, ikke mindst inden for det forsvarsindustrielle område. Med Mette Frederiksen i spidsen har Danmark markeret sig som en central aktør, der sidder med ved bordet, når beslutninger om Europas fremtid træffes. Det danske formandskab kan derfor – med den nødvendige omhu – bruge sin legitimitet på dette område til at fremme fælles løsninger, der styrker EU's strategiske autonomi, uden at overskride grænsen for, hvad der er foreneligt med rollen som neutral og troværdig formandskabsleder. Denne balancegang understøttes af, at Danmark traditionelt har været kendt som en stærkt USA-orienteret og NATO-loyal partner, der i årtier har placeret NATO – snarere end EU – som den primære ramme for sin sikkerheds- og forsvarspolitik. Netop denne historiske position giver Danmark en særlig troværdighed i rollen som brobygger mellem medlemslande med forskellige sikkerhedspolitiske traditioner – og kan dermed blive en vigtig ressource i formandskabets bestræbelser på at fremme sammenhængskraft og strategisk afklaring i EU's forsvarssamarbejde.

Endelig ser man også bevægelser på et af de mest fastlåste områder i dansk EU-politik: EU's budget. Danmark har traditionelt stået blandt de såkaldte sparelande og været bannerfører for en stram finanspolitisk linje i forhandlingerne om det flerårige budget. Men i takt med at de geopolitiske udfordringer er vokset, og behovet for fælles europæiske investeringer i forsvar, energi og teknologi er blevet mere påtrængende, signalerer Danmark nu en ny åbenhed over for både et større EU-budget og fælles låntagning – forudsat at midlerne går til områder med tydelig europæisk merværdi. Dog fastholdes, at en forudsætning for et større budget med fælles finansiering er et fortsat fokus på strukturreformer i medlemslandene (og gerne at adgang til midler kommer med større krav til især retsstatsprincipper og demokrati end i dag).

Denne ændring i holdning afspejler ikke blot en ny realpolitisk erkendelse, men også en strategisk tilpasning til den retning, et flertal af medlemslande bevæger sig i. Samtidig stiller det krav til det danske formandskab om at kunne navigere mellem traditionelle alliancepartnere, som fortsat er skeptiske over for udgiftsudvidelser, og de medlemslande, der ønsker øget finansiell kapacitet på EU-niveau. At facilitere disse forhandlinger kræver ikke blot teknisk forståelse, men også politisk fingerspidsfornemmelse og evnen til at optræde som neutral mægler i et stærkt polariseret felt. Netop her kommer formandskabets mæglerrolle og koordinerende kapacitet i spil. Danmark skal kunne håndtere spændinger mellem forskellige finanspolitiske traditioner og opbygge tillid på

tværs – samtidig med at det formår at holde fokus på de større strategiske mål, der skal legitimere nye fælles investeringer.

Et succesfuldt dansk formandskab vil kræve mere end administrativ effektivitet. Det vil kræve koordineringskraft, der kan sikre resultater i et polariseret Råd; neutralitet, der skaber tillid og kompromis; strategisk lederskab, der kan sætte en troværdig europæisk retning; og agilitet, der gør Danmark i stand til at handle i en tid præget af ustabilitet.

Hvis Danmark om seks måneder skal kunne se tilbage på et formandskab, der vurderes som en succes – både i Bruxelles og i de nationale hovedstæder – kræver det, at regeringen balancerer rollen som formel administrator og politisk aktør med en europæisk orienteret dømmekraft og vilje til at samle. Kun da kan Danmark løfte formandskabet fra det rutineprægede til det strategisk betydningsfulde.

Referencer

- Adler-Nissen, R. 2012. Formandskabets prioriteter: Når EU's dagsorden bliver en national ambition. *Økonomi og Politik*, 3/2012.
- Andersen, M.G. (2012). "EU-formandskabet har mistet glansen." *Studerende.au.dk*, 16. maj.
- Boin, A., Hart, P., Stern, E. & Sundelius, B. 2017. *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. 2. udg. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elgström, O. 2003. 'The Honest Broker': The Council Presidency as a Mediator. In: O. Elgström, ed. *European Union Council Presidencies*. London: Routledge, pp. 38–54.
- Europa-Kommissionen i Danmark. 2024. EU i dagens aviser tirsdag den 3. december 2024. Repræsentationen af Europa-Kommissionen i Danmark.
- Folketinget. 2023. Svar på spørgsmål S 123 om større medlemsbidrag og skrotning af den danske rabat i EU-budgettet. Citerer Jyllands-Posten, 16. oktober 2023.
- Jensen, M.D. & Nedergaard, P. 2013. Det danske EU-formandskab 2012 – satte det sig spor i centraladministrationen? *Politica*, 45(4), pp. 379–399.
- Politiken. 2024. "Danmark vil sætte tempo på Ukraines vej ind i EU – men korruptionen spøger." *Politiken*, 5. november
- Puetter, U. 2014. *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change*. Oxford: Oxford University Press.
- Quaglia, L. & Moxon-Browne, E. 2006. What Makes a Good EU Presidency? Italy and Ireland Compared. *Journal of Common Market Studies*, 44(2), pp. 349–368.
- Ravnsted-Larsen, C. (2022). "Et godt EU-formandskab tager tre år." *Djøfbladet*, 29. november.
- Schout, A. & Vanhoonacker, S. 2006. Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice. *Journal of Common Market Studies*, 44(5), pp. 1051–1077.
- Statsministeriet. 2024. Statsminister Mette Frederiksen mødes med Scholz, Macron og Rutte. Pressemeldelse, 27. januar.
- Tallberg, J. 2004. The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations. *Journal of Common Market Studies*, 42(5), pp. 999–1022.
- Udenrigsministeriet. 2024. Europaministerens tale på Beograd Universitet. 5. november.
- Vidačak, D. & Milošić, M. 2020. Measuring the Success of the Presidency of the Council of the EU – Austria and Croatia in Comparative Perspective. *Croatian International Relations Review*, 26(87), pp. 48–76.
- Zeitlin, J. & Vanhercke, B. 2020. Economic Governance in Europe 2020: Socialising the European Semester against the Odds? In: B. Vanhercke, S. Spasova & B. Fronteddu, eds. *Social Policy in the European Union: State of Play 2020*. Brussels: European Trade Union Institute, pp. 99–118.