

Et EU-formandskab i høj søgang

Temanummer: EU-formandskab

Når Danmark fra 1. juli 2025 for ottende gang overtager EU-formandskabet, sker det i en brydningstid præget af krig i Europa, global handelsuro og et udfordret transatlantisk forhold. Artiklen sætter fokus på de afledte udfordringer for Europa, som formandskabet skal navigere efter, samt hvordan EU-repræsentationen i Bruxelles og ministerierne i København forbereder sig på at levere på de politiske fastlagte ambitioner. Artiklen argumenterer for, at Danmarks evne til at sætte retning og skabe kompromiser vil blive afgørende i lyset af det store pres for at træffe hurtige europæiske beslutninger i fællesskab.

Et EU-formandskab i høj søgang

De første måneder af 2025 må have fjernet den sidste rest af tvivl om, at Europa står over for skelsættende udfordringer. Der er krig i Europa. Den globale handel er i krise. Og det transatlantiske forhold er udfordret. Europa har brug for at styrke sin forsvarsparathed og sin konkurrenceevne – og det skal gå hurtigt. Det er den virkelighed, som Danmark skal navigere i, når vi fra 1. juli overtager formandskabet for EU's Ministerråd. Det betyder, at der er nok at tage fat på. Det betyder også, at vi skal forberede os på høj søgang og en høj grad af uforudsigelighed.

Som så ofte før retter øjnene sig mod Bruxelles, når EU's medlemslande skal håndtere svære grænseoverskridende kriser. Men denne gang er det alligevel anderledes. Der er flere alvorlige udfordringer på én gang, og der er noget mere fundamentalt på spil. En række af de grundlæggende principper og alliancer, som har dannet rammen for det internationale samarbejde siden anden verdenskrig, er under hastig forandring.

Heldigvis har de senere års kriser – finanskrisen, migrationskrisen, covid-19-pandemi og Ruslands angreb på Ukraine – vist, at EU-landene rykker sammen, når bølgerne går højt, og at de er parat til at gå videre og tage mere vidtrækkende beslutninger, når det gælder. Det er også tilfældet – med enkelte bekymrende undtagelser – i dag. EU's stats- og regeringschefer har sat sig for, at EU skal fortsætte den stærke støtte til Ukraine og sætte turbo på forsvarsinvesteringerne for at gøre Europa forsvarsparat inden for de næste fem år. Samtidig skal Europas konkurrenceevne styrkes markant, og vi skal indgå nye frihandelsaftaler og partnerskaber for at diversificere vores handelsrelationer. Forsvar, sikkerhed og konkurrenceevne er derfor nogle af de hovedtemaer, som tegner sig for det danske EU-formandskab. Når vi sætter os for borden-



**CARSTEN
GRØNBECH-
JENSEN**

Ambassadør,
Danmarks Faste
Repræsentant ved EU

den i EU den 1. juli, bliver det Danmarks opgave at sætte dagsordenen, lede forhandlingerne, forme og drive beslutningerne samt finde kompromiserne i seks måneder.

Hvilke særlige udfordringer står det danske EU-formandskab overfor?

Under tidligere danske formandskaber havde vi et par måneder, før vi satte os for bordenden, en meget præcis ide om, hvad der var på dagsordenen. I 2002 var det den altoverskyggende ambition at bane vejen for den største udvidelse i EU's historie med optagelsen af 10 nye medlemslande. I 2012 var fokus på at skabe fremdrift på et større antal sager i kølvandet på den finansielle krise, hvor vækstskabende lovforslag stod centralt, samt lede forhandlingerne om EU's flerårige budget. I begge tilfælde var dagsordenen blevet modnet over længere tid. Denne gang er det langt mindre forudsigeligt, hvordan den konkrete dagsorden præcis kommer til at se ud.

For det første står vi over for nogle store ubekendte. Vi ved ikke, hvordan Ruslands krig i Ukraine udvikler sig. Vil vi se en våbenhvile eller forsøg på en fredsløsning – eller fortsætter Ruslands angreb? Uanset hvad der sker, kommer vi efter alt at dømme til at fortsætte arbejdet med at sikre militær og finansiel støtte til Ukraine og opretholde sanktionerne mod Rusland. Den nye amerikanske administrations voldsomme toldudmeldinger og effekten på den globale handel kan ligeledes kaste store udfordringer af sig under dansk formandskab.

Hertil kommer de potentielle kriser, vi endnu ikke kender, men som kan komme ind fra højre. I de senere år har andre formandskaber skulle håndtere pludseligt opståede finansielle kriser, migrationskriser og energikriser. For eksempel endte det tjekkiske formandskab i efteråret 2022 med at skulle bruge de fleste kræfter på at håndtere den store energikrise i kølvandet på den russiske aggression mod Ukraine. I stedet for ét planlagt møde mellem de europæiske energiministre endte det tjekkiske formandskab med at afholde syv¹. Krisen optog det meste af formandskabets tid og kræfter, mens andre prioriteter måtte skubbes til side. Vi skal være mentalt forberedt på, at noget tilsvarende kan ske for os og være klar til at ændre vores planer med kort varsel, hvis situationen tilsiger det.

Hvilke prioriteter har det danske EU-formandskab?

Uanset usikkerheden om, hvad der kan ske, er der en række klare temaer og prioriteter for det danske formandskab, som må forventes at fylde under alle omstændigheder.

Med de forbehold, der må tages i forhold til udviklingen frem mod formandskabets start, kan man for indeværende dele temaerne op i to hovedoverskrifter: sikkerhed og konkurrenceevne. Under ”**sikkerhed**” gemmer sig en lang række initiativer, som kommer af, at EU-landene står over for et stærkt forandret trusselsbillede. Ruslands krig i Ukraine handler ikke alene om Ukraine, men om en ny verdens-uorden, hvor vi fra europæisk side skal håndtere militære trusler, cyberangreb, sabotage og indblanding i demokratiske valg, og hvor det står klart, at Europa skal kunne meget mere selv.

Som den polske premierminister, Donald Tusk, udtrykte det tidligere på året, er den tid ovre, hvor ”500 millioner europæere kan bede 300 millioner amerikanere om at beskytte dem mod 140 millioner russere.”² Målsætningen, som ikke mindst Danmarks statsminister har været med til at drive, er, at EU’s medlemslande skal sætte turbo på sine forsvarsinvesteringer, så de senest i 2030 kan levere robust militær afskrækkelse. I en tid, hvor mange EU-lande har store offentlige underskud og høj gæld, skal oprustningen håndteres effektivt. Derfor skal vi blive bedre til at udvikle, indkøbe og producere våbensystemer i fællesskab – ligesom vi under covid-19-krisen med succes gjorde det med vacciner. EU-Kommissionen har allerede fremlagt en hvidbog med konkrete tiltag på forsvarsområdet, samt en række konkrete forslag, som skal lette finansieringen af forsvarsinvesteringerne for de medlemslande, som har mest ondt i økonomien. Det polske formandskab gør alt, hvad de kan, for at forhandle de første forslag på plads inden for de kommende måneder. Hvis ikke det lykkes, står det danske formandskab klar til at drive sagerne videre – og arbejde med nye forslag fra EU-Kommissionen.

Der vil under dansk formandskab også være politisk fokus på vigtigheden af at styrke vores **samfundssikkerhed** og det **civile beredskab**. Den forhenværende finske præsident Sauli Niinistö’s rapport, der blev fremlagt i efteråret, beskrev tydeligt de udfordringer, Europa står over for. Vi skal fx blive bedre til at beskytte vores kritiske infrastruktur – herunder undersøiske kabler og rør – og til at håndtere skovbrande og oversvømmelser, der har kostet mange menneskeliv og ødelæggelser de seneste år i hele Europa. Der er tale om udfordringer, som går på tværs af europæiske landegrænser og derfor kræver øget samarbejde i EU.

Sikkerhedsdagsordenen handler også om, hvordan vi **reducerer EU-landenes importafhængighed** af energi, kritiske råstoffer og andre centrale inputfaktorer til europæisk industri som f.eks. mikrochips. Covid-19-krisen viste med stor tydelighed, hvor skrøbelige EU-landenes forsyningskæder er, og hvor dyrt det i længden kan blive at gøre sig afhængig af den billigste leverandør. Økonomisk sikkerhed handler også om, hvordan vi bedre udvikler og beskytter europæisk teknologi på områder, hvor det kan blive dyrt at være afhængig af andre – kunstig intelligens, kvanteteknologi og mikrochips er eksempler. Det vil kræve en mere aktiv industri- og handelspolitik i EU i de kommende år.

Den anden store hovedoverskrift for det danske formandskab er **konkurrenceevne**. Der er blandt de europæiske regeringer en klar erkendelse af, at EU sakker bagud økonomisk særligt i forhold til USA og Kina. Europa råder over en højtuddannet, velbetalt (men aldrende) arbejdsstyrke og store og succesrige universiteter og virksomheder. Men vores produktivitetsvækst er for lav, vi halter bagud i forhold til innovation og den kommercielle udvikling af ny teknologi og vores små- og mellemstore virksomheder og iværksætttermiljøerne har svært ved at finde risikovillig kapital til at vokse sig større i EU, bl.a. fordi vores kapitalmarkeder er for fragmenterede. Samtidig står Europa over for en demografisk udfordring. F.eks. står arbejdsstyrken til at falde med 1 mio. om året frem til 2050.

Den tidligere italienske premierminister Mario Draghi var ved offentliggørelsen af sin rapport om Europas konkurrenceevneudfordring sidste efterår meget klar i målet: *”For første gang siden den kolde krig, må vi reelt frygte for vores egen overlevelse, og argumenterne for et samlet svar har aldrig været så overbevisende”*. I rapporten konkluderer han, at Europa bør indse, at man ikke længere kan udskyde en række svære beslutninger og må handle, hvis man vil fastholde konkurrenceevne og dermed økonomisk velstand på tværs af kontinentet.

For det danske formandskab bliver det en central opgave for alvor at løbe opfølgningen på den dagsorden i gang og levere konkrete resultater. Der er særligt fokus på tre arbejdsplaner: 1) forenkling af kompleks lovgivning og reduktion af administrative byrder, 2) lavere energipriser og 3) et mere effektivt kapitalmarked. Derudover er i det hele taget brug for at styrke det indre marked, som stadig har et stort uindfriet potentiale, ligesom der er brug for at sikre stærke og tidssvarende rammer for EU’s fremtidige forsknings- og innovationspolitik, herunder rammerne for de mest innovative startups.

På tværs af medlemslande og EU-institutioner er der en fælles opfattelse af, at vi gør det for svært for os selv med for **kompleks regulering**. Et fælles indre marked uden barrierer og med ét sæt regler og standarder – i stedet for 27 – og næsten 450 mio. forbrugere er en enorm fordel for vores virksomheder og borgere. Men når vores fælles regler skaber for mange administrative byrder, svækker det vores konkurrenceevne. Derfor har von der Leyens nye EU-Kommission siden årsskiftet lagt en række forslag på bordet, som skal forenkle meget af den lovgivning, som tynger Europas virksomheder mest. Der bliver under polsk formandskab arbejdet effektivt med at opnå enighed blandt EU’s medlemslande i Ministerrådet. Det bliver op til det danske formandskab at fortsætte arbejdet og forhandle flere af forslagene på plads med Europa-Parlamentet.

De europæiske virksomheder døjer med højere **energipriser** end deres vigtigste globale konkurrenter. Derfor kommer EU-Kommissionen – med den danske energikommissær, Dan Jørgensen, i spidsen – under dansk formandskab også til at lægge forslag på bordet, som skal bidrage til at effektivisere

det europæiske energimarked gennem udbygning og sammenkobling af de europæiske energinet. Et bedre indre marked for energi, udbygning af vedvarende energi og mere energieffektivitet vil bidrage til lavere priser og mere europæisk energiuafhængighed. Det vil samtidig bidrage til at sænke Europas CO₂-udledninger og styrke de stærke grønne virksomheder, vi har i Danmark og Europa. Det kommer vi som formandskab til at arbejde med. For det danske formandskab bliver det også en vigtig opgave at sikre et stærkt signal om EU's fortsatte ambitioner frem mod COP30 i efteråret, hvor klimamålene for det kommende årti skal meldes ind. Det bliver ikke nogen nem opgave, for det er blevet mere op ad bakke at få alle medlemslande med på ambitiøse mål.

Tilsvarende skal det danske formandskab arbejde videre med at forbedre det **europæiske kapitalmarked** – en anden del af det indre marked, som i dag er for fragmenteret, og hvor der er for mange nationale barrierer. Der er en enorm stor privat opsparing i EU – næsten dobbelt så stor som i USA – men det er ofte svært at mobilisere den private kapital og forbinde de europæiske opsparende med dem, der har behov for investeringer for at udvikle og opskalere virksomheder i Europa. Derfor arbejdes der med forslag til fælles EU-lovgivning på områder som insolvens, securitisering og finanstillsyn, hvor aktørerne på det europæiske kapitalmarked i dag skal kæmpe med, at reglerne varierer fra land til land.

Arbejdet med at nedbryde barrierer i det indre marked må i det hele taget forventes at fylde mere fremadrettet. IMF estimerer, at barrierer for handel på tværs af det indre marked svarer til en told på industrivarer på 45 pct. og en 110 pct. told på tjenesteydelser⁴. Det er værd at holde sig for øje på et tidspunkt, hvor den globale samhandel trues af nye toldmure. Alene en 2,5 pct. stigning i handlen på det indre marked ville ifølge beregninger kunne kompensere for et 20 pct. fald i EU's handel med USA⁵.

En anden måde at forholde sig et potentielt dyk i EU's store samhandel med USA som følge af Trump-administrationens voldsomme toldudmeldinger er at accelerere arbejdet med at etablere **frihandelsaftaler** med andre dele af verden. EU indgik kort før årsskiftet en stor frihandelsaftale med Mercosur-landene i Latinamerika. Den vil kort fortalt skabe verdens største frihandelszone og styrke båndene til vigtige lande som Brasilien og Argentina. Vi håber at få aftalen endelig godkendt og ratificeret under dansk formandskab, ligesom vi sammen med EU-Kommissionen vil arbejde videre med øvrige handelsaftaler, som er undervejs med fx Indien, Indonesien og Thailand.

Foruden sagerne knyttet til hhv. sikkerhed og konkurrenceevne kommer det danske formandskab til at arbejde med mange andre vigtige dagsordner på tværs af politikområder, men jeg vil særligt nævne tre problemstillinger, som må forventes at fylde meget: 1) forhandlinger om optagelse af nye medlemmer i EU, 2) forhandlinger om nye tiltag mod irregulær migration og 3) forhandlinger om EU's næste flerårige budget.

Diskussionen om **udvidelse af EU** med nye medlemslande har ligget i dvale i mange år, men krigen i Ukraine har givet et nyt geopolitisk momentum til udvidelsesprocessen – både ift. Ukraine og Moldova og ift. landene på Vestbalkan. Det står i stigende grad klart, at hvis landene ikke har et reelt perspektiv om medlemskab af EU, vil de blive en del af andre fællesskaber og interessesfærer. EU har en interesse i at bidrage til reformer og økonomisk udvikling i landene, så de på sigt kan levere på de krav, som EU-medlemskab forudsætter. Under dansk formandskab vil vi arbejde på at skabe fremdrift i landenes reformarbejde.

På **migrationsområdet** går udviklingen i Danmarks retning. De tanker om nye og innovative løsninger, som Danmark i de seneste år har arbejdet for, har nu støtte fra et stort flertal af medlemslande og von der Leyens nye Kommission har lagt forslag til ny EU-lovgivning på bordet om en styrket indsats for tilbagesendelse af afviste asylansøgere og nye regler om såkaldte sikre tredjelande, som det danske formandskab kommer til at lede forhandlingerne om.

Vi kommer også under dansk formandskab til at starte forhandlingerne om **EU's næste flerårige budget** for perioden fra 2028. EU-Kommissionen planlægger at præsentere sine forslag i juli måned. Vi forventer et oplæg til en betydelig reform af EU's budget, som tager højde for, at EU står overfor mange nye udfordringer og dermed finansieringsbehov, men at der samtidig ikke vil kunne mobiliseres støtte til et meget større budget – ikke mindst fordi mange medlemslande kæmper med store offentlige underskud og stor offentlig gæld. EU's budget vil derfor skulle organiseres anderledes, og der vil blive behov for at omprioritere midler fra gamle politikker til nye prioriteter.

Hvordan forbereder EU-repræsentationen sig praktisk og politisk på EU-formandskabet?

I København og på Danmarks repræsentation til EU – som er centraladministrationens "filial" i Bruxelles – har vi forberedt os på formandskabet gennem længere tid. De store linjer drøftes i vores trioformandskab med det nuværende polske formandskab og cyprioterne, som skal overtage stafetten fra os 1. januar 2026. Vi har i Bruxelles igennem det seneste år næsten fordoblet vores bemanning, så vi i dag er ca. 220 udsendte og lokale medarbejdere.

Til hverdag er det vores opgave at sidde i Ministerrådet bag et skilt, hvor der står "Denmark", og forhandle på Danmarks vegne blandt EU's øvrige 26 medlemslande. Fra 1. juli rykker vi til en plads for bordenden og sidder bag ved et skilt, hvor der står "Presidency". Fra den plads skal vi lede møderne i seks måneder. Derfor er vi også i tæt kontakt med vores polske kollegaer for at sikre, at vi på hver enkelt sag er klar til at køre forhandlingerne videre. Vi forventer at skulle lede ca. 1500 møder på arbejdsgruppeniveau, ca. 70 møder på ambassadørniveau og ca. 40 møder på ministerniveau. Møderne på ambassadørniveau og mange af arbejdsgruppemøderne ledes fra EU-repræsentationen,

mens et større antal arbejdsgrupper og selvfølgelig alle ministermøderne ledes af tilrejsende kolleger og ministre fra København. Vi har allerede i dag mange tilrejsende kolleger og flere danske ministre i byen om ugen.

Under formandskabet vil aktiviteten blive endnu større – ikke mindst fordi vi som formandskab for Ministerrådet også har ansvar for at forhandle med Europa-Parlamentet på Rådets vegne. Det betyder, at vi kommer til at bruge ekstra meget tid i forhandlinger om EU-lovgivning med Parlamentets ordførere og repræsentanter for Parlamentets udvalg og politiske grupper.

Vi har en kalender for de mange møder og en meget detaljeret plan for hvilke sager, som skal forhandles og hvornår. Men det er klart, at planerne skal justeres løbende, og at vi på nogle punkter som nævnt vil blive tvunget til at tilpasse dagsordenen, når der kommer nye problemer eller kriser ind fra siden.

Hvis vi skal have succes som formandskab, kræver det ikke alene god planlægning og klare politiske prioriteter, så vi ved hvad vi vil forsøge at opnå. Det kræver også en god forståelse for andre medlemslande synspunkter, interesser og særlige følsomheder. Ellers er det ikke muligt at strikke kompromisser sammen, som kan få alle – eller i hvert fald det nødvendige kvalificerede flertal – om bord. Det er helt legitimt at have klare politiske mål som formandskab – at drive og prioritere nogle sager, som man lægger vægt på, mere end andre – i Danmarks tilfælde fx forenkling, grøn omstilling eller forsvarsinvesteringer. Men hvis man bliver opfattet som et formandskab, der forsøger at misbruge formandsrollen til at snige egne nationale interesser igennem, mister man de andre landes tillid, og så bliver det meget svært at levere politiske resultater. Det ved vi af erfaring, for sådan reagerer vi selv, hvis andre lande misbruger formandskabsrollen.

Konklusion

Vi ser frem til et intenst halvår. Danmark har tidligere leveret professionelle og effektive EU-formandskaber. Det kommer vi også til at gøre denne gang. Men de udfordringer, som Europa står overfor, og den uforudsigelighed, som tegner sig i 2025, vil formentlig komme til at kræve en ekstraordinær indsats og en betydelig tilpasningsdygtighed af det danske EU-formandskab i både København og Bruxelles.

Noter

1. Výsledky českého předsednictví Rady v energetice - Tvoříme Evropu.
2. <https://www.gov.pl/web/primeminister/historic-summit-in-london--western-leaders-stand-together-for-security-and-ukraine#:~:text=%22The%20paradox%20is%20that%20500,need%20to%20rethink%20Europe%27s%20role.>
3. [https://www.lemonde.fr/en/international/article/2024/09/09/european-economy-reportedly-faces-existential-challenge_6725363_4.html.](https://www.lemonde.fr/en/international/article/2024/09/09/european-economy-reportedly-faces-existential-challenge_6725363_4.html)
4. IMF Regional Economic Outlook Note – Europe (2024).
5. https://www.ft.com/content/15316303-9031-450b-81e0-364a567aa655?accessToken=zwAGNRaCgL5gkc8VMWMDkDFFC9OB4DZKVnqm-VQ.MEUCIB3rrA6AQqQ0u-rt18tltlpETz1obCQyG444AJfK0t_FAiEAr-cV_-P_yBsXhlcBYJ-gwrwqYMgykVfFoUYrhqla_Qw&sharetype=gift&token=2a034c67-9e14-4747-9cdf-ddcec7b416b6