

TEMANUMMER

EU-formandskab

INDHOLD

- | | | | |
|-----------|---|-----------|---|
| 2 | Redaktionelt forord
<i>Jens Blom-Hansen og Mads Dagnis Jensen</i> | 37 | Hvornår er et EU-formandskab en succes?
<i>Christine Nissen & Iben Schacke-Barfoed</i> |
| 5 | Fællesskabets tjener eller national
interessevaretager? EU-formandskabet
i teoretisk belysning
<i>Jens Blom-Hansen & William Kjærgaard
Egendal</i> | 45 | Forberedelse af det danske EU-
formandskab i 2025: En monumental
opgave i København og Bruxelles
<i>William Kjærgaard Egendal &
Jens Blom-Hansen</i> |
| 13 | Det danske EU-formandskab i
efteråret 2002
<i>Poul Skytte Christoffersen</i> | 54 | Et EU-formandskab i høj søgang
<i>Carsten Grønbech-Jensen</i> |
| 21 | Danmarks Rugbrødsformandsskab for
EU i 2012
<i>Mads Dagnis Jensen</i> | 62 | Danmarks EU-formandskab skal levere
på konkurrenceevne
<i>Clemens Ørnstrup Etzerodt &
Christiane Mißlbeck-Winberg</i> |
| 29 | Det svenske EU-formandskab 2023: en
nedtonet affære, som leverede resultater
i Bruxelles
<i>Louise Bengtsson & Markus Johansson</i> | | |

Redaktionelt forord

Temanummer: EU-formandskab

Hvert halve år overgår formandskabet for Rådet for Den Europæiske Union til et nyt medlemsland, der får ansvaret for at tilrettelægge og lede møderne. Den 1. juli 2025 er det igen Danmarks tur til at påtage sig denne opgave. Det er en rolle Danmark har erfaring med fra syv tidligere formandskaber. Hvert formandskab er dog unikt, formet af de skiftende politiske og økonomiske vinde, der blæser i Europa og globalt. Når Danmark overtager formandskabet den 1. juli, skal det navigere i en svær geopolitisk virkelighed med brandvarme konflikter og usikre alliancer. Det kalder på øget strategisk autonomi for EU, hvilket forudsætter en forbedret europæisk konkurrenceevne til at betale for den. Dette temanummer sætter netop fokus på EU-formandskabet med vægt på Danmark, både historisk og aktuelt, og belyser det fra såvel teoretiske som empiriske vinkler gennem en række artikler.

Temanummeret åbnes med en teoretisk rammesætning af Blom-Hansen og Egendal. Artiklen analyserer EU-formandskabet ud fra to centrale perspektiver: rationel og sociologisk institutionalisme. Den rationelle tilgang peger på, hvordan formandskabet, trods begrænset formel magt, tilbyder muligheder for strategisk dagsordenssætning, mægling og repræsentation, som medlemslande kan udnytte til egen fordel. Modsat fremhæver den sociologiske tilgang de stærke normer om upartiskhed, effektivitet og konsensus, der i praksis begrænser mulighederne for at udnytte rollen til egen fordel. Artiklen konkluderer, at formandskabet stadig har værdi. Ikke kun som en platform for politisk påvirkning, men også som en mulighed for at opnå international synlighed, styrke embedsværkets EU-kompetencer og demonstrere ansvarlig ledelse.

De to følgende artikler ser tilbage på de to foregående danske formandskaber. Tidligere ambassadør Poul Skytte Christoffersen leverer en førstehåndsberetning fra efteråret 2002, der kulminerede med den historiske afslutning på udvidelsesforhandlingerne med ti nye medlemslande. Gennem intens diplomatisk indsats og kreative kompromiser lykkedes det Danmark, trods store udfordringer, at lande aftalen i København. Det var en historisk milepæl for Europas samling, kort før Irak-krigen skabte splittelse i EU.

Jensens artikel analyserer det mere asketiske formandskab i 2012, som fik tilnavnet 'rugbrødsformandskabet'. Dette udtryk signalerede et fokus på sparsommelighed og konkrete lovgivningsresultater. Artiklen viser gennem en gennemgang af formandskabets fire faser, fra de indledende forberedelser til den afsluttende evaluering, hvordan det professionelt gennemførte formand-



JENS BLOM-HANSEN

Professor,
Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet



MADS DAGNIS JENSEN

Lektor,
Institut for International
Økonomi, Politik og
Business ved Copenhagen
Business School

skab blev bredt anerkendt. Det selvom det ikke – som formandskabet i 2002 – fik forhandlet en stor historisk aftale på plads.

For at give et nyere, sammenlignende perspektiv analyserer Louise Bengtsson og Markus Johansson i deres artikel det svenske EU-formandskab i 2023. De beskriver det svenske formandskab som ubemærket, men effektivt, tilsvarende det danske formandskab i 2012. Det svenske formandskab leverede resultater inden for især støtte til Ukraine, migration og konkurrencekraft. Det er dog blevet kritiseret for manglende synlighed og for balancen mellem nationale interesser og rollen som neutral mægler vedrørende skovsektoren.

Med blikket rettet mod Danmarks kommende formandskab i 2025 diskuterer Christine Nissen og Iben Tybjerg Schacke-Barfoed, hvornår et formandskab kan kaldes en succes. De præsenterer fire centrale kriterier: effektiv koordinering, neutral mægling, strategisk lederskab og krisehåndtering. Artiklen drøfter, hvordan Danmark kan navigere mellem egne ambitioner og rollen som upartisk formand i et krisepræget EU. De fremhæver, at succes ikke kun er et spørgsmål om antallet af lovforslag, som det lykkes Danmark at forhandle på plads. Det handler også om at styrke europæisk sammenhold i en tid præget af geopolitiske spændinger.

Hvordan forberedelserne til 2025-formandskabet konkret gribes an, belyses af Egendal og Blom-Hansen i deres anden artikel til temanummeret, der har en empirisk vinkel. Med udgangspunkt i eksisterende forskning og eksempler fra København og Bruxelles beskriver de embedsværkets systematiske arbejde med organisering, prioritering og netværksopbygning – fra tidlig planlægning i trio-samarbejdet til den intense slutspurt før formandskabet formelt begynder. Konklusionen er klar: Et vellykket formandskab kræver lang, målrettet forberedelse.

Ambassadør og fast repræsentant ved EU-repræsentationen i Bruxelles Carsten Grønbech-Jensen analyserer de udfordringer og opgaver, der vil præge det danske formandskab i 2025. Kriser og uforudsigelighed ventes at dominere. Centrale temaer bliver europæisk sikkerhed, forsvarsinvesteringer og konkurrenceevne, men dagsordenen kan hurtigt ændre sig pga. en verden i hastig forandring. Artiklen fremhæver den nødvendige balance mellem ambitioner og neutralitet samt vigtigheden af tillidsskabende forhandlinger. Succes vil afhænge af Danmarks evne til at lede effektivt, lytte bredt og reagere smidigt i en indviklet geopolitisk virkelighed.

Temanummeret afrundes med Christiane Mißbeck-Winberg og Clemens Ørnstrup Etzerodts artikel fra Dansk Arbejdsgiverforening (DA), der belyser Danmarks formandskabsrolle i forhold til at styrke EU's konkurrenceevne. Med afsæt i EU's globale økonomiske udfordringer argumenterer de for en markant reduktion af administrative byrder, særligt på arbejdsmarkedet, for at frigøre potentiale for vækst og investering. Artiklen beskriver også, hvordan DA aktivt arbejder frem mod formandskabet ved at intensivere dialogen med danske og europæiske beslutningstagere, herunder gennem deres europæi-

ske paraplyorganisation BusinessEurope. Målet er at udbrede kendskabet til den danske model og fremme konkrete løsninger, der kan mindske byrdefuld EU-regulering og styrke Europas økonomi.

Jens Blom-Hansen og Mads Dagnis Jensen
Redaktionen af dette nummer

Fællesskabets tjener eller national interessevaretager? EU-formandskabet i teoretisk belysning

Temanummer: EU-formandskab

Forskningen om det roterende EU-formandskab har ikke afklaret, om formandskabet er en rent praktisk rolle, eller om det giver mulighed for at påvirke Ministerrådets beslutninger. I denne artikel prøver vi at komme sagen lidt nærmere ved at anlægge et teoretisk perspektiv. Vi vurderer EU-formandsrollen ud fra henholdsvis rationel institutionalisme og sociologisk institutionalisme. Undervejs inddrager vi Lissabon-traktatens betydning for EU-formandskabet, fx indførelsen af en fast formand for Det Europæiske Råd. Vores konklusion er, at det er forkert at betragte EU-formandskabet som en rent praktisk rolle, men at der samtidig er grænser for, hvor indflydelsesrig posten er.

Fællesskabets tjener eller national interessevaretager? EU-formandskabet i teoretisk belysning

”Ansvar uden magt”. Det er den ofte citerede bedømmelse af EU-formandskabet, som Jean-Louis Dewost (1984) lavede for mere end fyrre år siden. Han var en ægte *EU-insider*, som i 1984 havde været Rådssekretariatets juridiske chef i over ti år. Han kendte systemet ud og ind. Og hans erfaring var, at EU-formandskabet stort set er en praktisk rolle. Der er masser af møder, der skal organiseres og ledes, men indflydelse på de sager, der diskuteres, er næsten udelukket.

Dewosts påstand er kontroversiel. Kan det virkelig være rigtigt, at EU-formanden blot er en praktisk gris? Noget klart svar er forskningen dog ikke nået frem til.

Formålet med denne artikel er at komme sagen lidt nærmere. Det gør vi ved at anlægge et teoretisk perspektiv. Vi begynder med at redegøre for EU-formandskabets opgaver. Herefter vurderer vi opgaverne ud fra de to store politologiske teoretiske skoler: rationel institutionalisme og sociologisk institutionalisme. Undervejs redegør vi for, om teorierne har empirisk støtte fra forskningen. Så diskuterer vi Lissabon-traktaten, som i 2009 ændrede EU-formandskabets rammebetingelser. Til sidst konkluderer vi.

EU-formandskabets opgaver

De formelle rammer for EU-formandskabets opgaver er hurtigt fortalt (Rebasti 2024). Det traktatmæssige grundlag består af en lakonisk bestemmelse om, at formandskabet for Ministerrådet¹ varetages af medlemsstaterne på skift



JENS BLOM-HANSEN

Professor,
Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet



**WILLIAM
KJÆRGAARD
EGDAL**

Adjunkt,
Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet

(EUT, artikel 16(9)). Længere nede i den retlige trinfølge er der fastsat regler om rækkefølgen og længden på medlemsstaternes skiftende formandsperioder (Det Europæiske Råd 2009; Rådet 2016). Videre regler er fastsat i Ministerrådets forretningsorden (Rådet 2009), der bl.a. giver formandskabet retten til styre Ministerrådets debatter.

De formelle regler begrænser sig dermed til nogle få nøgterne procedureregler. Lidt nærmere substansen kommer man i Rådssekretariatets vejledninger. I deres håndbog for EU-formandskabet anføres fx, at EU-formandskabet skal foreslå kompromisser, skal opføre sig som en ”honest broker” og har en pligt til at være upartisk og neutral (Council of the European Union 2018: 9-10). Men om disse adfærdsnormer efterleves i praksis, er et af de store spørgsmål for forskningen.

De officielle regler er altså få. Det betyder, at EU-formandskabets opgaver hovedsagelig er udformet i praksis. Forskningen viser, at der over tid har udviklet sig tre særlige opgaver (Hayes-Renshaw og Wallace 2006; Häge 2019; Tallberg 2006):

- *Håndtering af dagsordenen*: EU-formandskabet leder (næsten) alle møder i Ministerrådets forskellige sammensætninger, i Coreper og i ministerrådssystemets hundredvis af tekniske arbejdsgrupper. Endvidere bestemmer EU-formandskabet, om og hvornår en given sag skal på dagsordenen, og hvor meget tid der skal afsættes.
- *Mægling*: EU-formandskabet faciliterer Ministerrådets beslutningstagning ved at udarbejde kompromisforslag, ved at styre en samlet forhandlingstekst og ved eventuelt at afholde fortrolige bilaterale møder (”confessionals”) med de enkelte medlemsstater for at få nærmere viden om deres holdninger.
- *Repræsentation*: EU-formandskabet præsenterer og forsvare Ministerrådets fælles interesser i forhold til de øvrige EU-institutioner, især i lovforhandlinger med Kommissionen og Europa-Parlamentet.

EU-formandskabet set gennem rationel-institutionelle briller

Nu betragter vi EU-formandskabet gennem teoretiske briller. Vi begynder med den rationelle institutionalisme. Udgangspunkt er her en antagelse om, at aktører rationelt, strategisk og kalkulerende bruger EU-systemet som et middel til at forfølge egeninteresser. Med dette udgangspunkt er det første spørgsmål, hvorfor medlemsstaterne overhovedet overlader beføjelser til en formand (Tallberg 2006; Puetter 2024). Ministerrådet består af formelt jævnbyrdige stater. Det er ikke et hierarkisk, men kollektivt beslutningsorgan. Hvorfor etablerer medlemsstaterne en formandsfunktion i Ministerrådet, og hvorfor delegerer de opgaver til denne funktion?

I en rationel-institutionel optik er svaret, at formandsrollen løser dilemmaer ved kollektiv beslutningstagning. Mere præcist er der tre udfordringer, som alle indebærer en risiko for forhandlingssammenbrud i Ministerrådet.

Den første risiko er, at forhandlinger med mange aktører risikerer at bryde sammen, fordi skiftende koalitioner hele tiden kan foreslå nye løsninger, der kan samle nye flertal. Denne risiko for cyklisk ustabile dagsordener er en gammel kending inden for samfundsvidenskaberne (McKelvey 1976). Løsningen er lige så gammelkendt: Delegation af dagsordenkontrol til en formand kan reducere problemet.

Den anden risiko for forhandlingssammenbrud skyldes, at aktører har en interesse i at tilbageholde information. Alle ved, at hvis de afslører deres sande præferencer, risikerer de at blive snydt. Omvendt gælder, at hvis alle tilbageholder information, er der risiko for at fælles løsninger, der forbedrer status quo, ikke opdages. Delegation af en mæglerrolle til formanden kan løse dette problem. De enkelte aktører kan så i fortrolighed dele information med formanden, som kan bruge den til at foreslå løsninger, der stiller alle bedre.

Den sidste risiko for forhandlingssammenbrud skyldes, at institutioner ofte er indlejret i større systemer og er nødt til at forhandle med andre institutioner. Det gælder fx Ministerrådets samspil med Kommissionen og Europa-Parlamentet. Medmindre man finder en aktør til at repræsentere sig i disse samspil, kan forhandlinger ikke gennemføres. Delegation af en repræsentationsrolle til formanden kan løse dette problem.

Argumentet i den rationelle institutionalisme er altså, at Ministerrådet etablerer en formandsfunktion for at reducere transaktionsomkostninger ved kollektiv beslutningstagning. Det sker dog med en vis tøven. Delegation af magt til formanden kan ganske vist gøre det muligt at finde fælles løsninger, der forbedrer status quo. Men der er typisk flere måder at forbedre status quo på, og formandskabsrollen kan udnyttes til at forfølge den løsning, der bedst imødekommer formandskabslandets egne interesser. Der er altså en risiko for magtmisbrug. Den kan mindskes ved at begrænse formandens magt. Det mest eklatante middel, medlemsstater her har fundet, er begrænsning af formandsrollen i tid, nemlig til seks måneder. Denne løsning tjener et dobbelt formål. Dels indebærer den, at mulighederne for magtmisbrug trods alt er tidsbegrænsede. Dels indebærer rotationsprincippet, at den begrænsede mulighed for magtmisbrug fordeles ligeligt mellem medlemsstaterne.

Empiriske studier peger på, at den rationelle institutionalisme har fat i noget. Forskningen har især haft fokus på beslutningstagning internt i Ministerrådet og påvist, at EU-formandskabets mulighed for dagsordenskontrol udnyttes – i hvert fald i et vist omfang – til at påvirke Ministerrådets forhandlinger. Häge (2017) viser fx, at tilrettelæggelsen af arbejdet i Ministerrådets tekniske arbejdsgrupper hænger sammen med de halvårslige skift i EU-formandskabet – og ikke blot er arvet af det afgående EU-formandskab. Vaznonyte (2020) viser, at prioriteringen af forskellige emner i EU-formandskabsprogrammerne skyl-

des emnernes politiske vigtighed i EU-formandskabets hjemland – og altså er et udtryk for et bevidst valg fra de enkelte EU-formandskaber. Også studier af udvalgte emner viser, at EU-formandskabet kan påvirke Ministerrådets forhandlinger. Fx viser Hernandez (2024) og Coman og Thinus (2024), hvordan skiftende EU-formandskaber har udnyttet kontrollen over Ministerrådets dagsorden til at op- eller nedprioritere diskussionen af, om Ungarn og Polen skal fratages deres stemmeret i Ministerrådet pga. manglende overholdelse af retsstatsprincipperne (artikel 7-proceduren).

Et sociologisk-institutionelt perspektiv på EU-formandskabet

Nu forlader vi den rationelle institutionalisme og anlægger et sociologisk-institutionelt perspektiv på EU-formandskabet. Her er grundantagelsen en helt anden, nemlig at aktører er drevet af legitimitet og et ønske om at leve op til omgivelsernes normer for passende adfærd. Med denne grundantagelse er det centrale spørgsmål, hvilke normative forventninger et EU-formandskab bliver mødt med. Litteraturen peger her på, at der over tid har udviklet sig tre stærke normer (Elgström 2006; Niemann og Mak 2010):

- *Normen om upartiskhed*: EU-formandskabet forventes at styre Ministerrådets arbejde på en neutral måde.
- *Normen om effektivitet*: EU-formandskabet forventes at arbejde aktivt for at bringe EU-samarbejdet videre og sikre fremdrift i forhandlingerne med Kommissionen og Europa-Parlamentet.
- *Normen om konsensus-søgning*: EU-formandskabet forventes aktivt at søge efter kompromisser i Ministerrådets interne forhandlinger.

Argumentet er, at et tiltrædende EU-formandskab accepterer disse normer og dermed fraskriver sig muligheden for at udnytte formandskabsrollen til egen fordel. Den centrale forventning er dermed, at de skiftende EU-formandskaber udviser stabilitet, regularitet og kontinuitet over tid.

Argumentet er dog ikke, at normefterlevelse sker pr. automatik. Den indebærer et element af valg. Det bliver især tydeligt i situationer med konkurrerende rolleforventninger, fx hvis hjemlandet forventer, at EU-formandskabet bruges til at forfølge nationale interesser. Så kan man opleve normbrud. Men andre forhold kan også føre til varierende normoverholdelse. Hvis fx et formandskabsland har stærke interesser på et bestemt område, kan det føre til mindre normoverholdelse og mere kynisk interessevaretagelse.

Imødekommelse af rolleforventninger er således ikke en mekanisk proces. Men imod dramatiske normbrud taler, at brud kan sanktioneres. Det sker ved kritik fra de øvrige medlemsstater, manglende tillid til EU-formandskabslandet og social udelukkelse eller ligefrem udstødelse fra fællesskabet.

Empirisk forskning viser, at også den sociologiske institutionalisme har fat i noget. Leconte (2012) viser fx, hvordan normative forventninger gør det

svært at bruge formandsrollen til at forfølge euroskeptiske initiativer, fordi den herskende konsensuskultur i Ministerrådets tekniske arbejdsgrupper gør det svært at få opbakning til euroskeptiske sager. Men også på selve statschef-niveauet kan normerne binde. Fx beskriver Leconte (2012), hvordan Tjekkiets præsident Vaclav Klaus i 2009 aktivt modarbejdede sit eget lands ratifikation af Lissabon-traktaten, men samtidig som EU-formand følte sig forpligtet til at arbejde aktivt for en aftale med Irland, der kunne sikre dette lands tilslutning til samme traktat.

Et andet eksempel på normers betydning leveres af Juncos og Pomorska (2024). De studerer Ministerrådets tekniske arbejdsgrupper på det udenrigspolitiske område. Efter Lissabon-traktaten kommer formændene for disse arbejdsgrupper fra Den Fælles Udenrigstjeneste, ikke de skiftende EU-formandskaber. Juncos og Pomorska (2024) viser, at medlemsstaterne opfatter de nye formænd som outsiders, der ikke respekterer normen om upartiskhed. Desuden opfattes de som mere optagede af Den Fælles Udenrigstjenestes institutionelle egeninteresser end medlemsstaternes fælles interesser. Medlemsstaterne sanktionerer disse normbrud med mindre tillid. Det betyder igen, at de nye formænd har svært ved at lede arbejdet effektivt.

Som et sidste eksempel på normers betydning kan nævnes Aus' (2008) analyse af Ministerrådets behandling af forslaget til Dublin II-forordningen om den fælles asylpolitik. Medlemsstaterne var dybt uenige, men det danske EU-formandskab fik i 2002 håndteret sagen ved at bruge en af Ministerrådets sjældne beslutningsprocedurer, nemlig "stiltiende samtykke". Under denne procedure behøver medlemsstaterne ikke at ytre sig, og sker det ikke inden for en vis frist, anses forslaget for vedtaget. Selvom medlemsstaterne har samme mulighed for at stemme nej som under andre beslutningsprocedurer, er der en stærk norm om ikke at gøre det, medmindre sagen er af vital interesse. På denne måde lykkedes det at opnå enighed om den kontroversielle reform af EU's asylpolitik.

Lissabon-traktatens ændring af EU-formandskabets rammebetingelser

Lissabon-traktaten reformerede EU-formandskabets rammebetingelser. Puetter (2014) finder disse reformer så omfattende, at de reelt har gjort de skiftende EU-formandskaber betydningsløse. Omvendt mener fx Warntjen (2013), at reformerne ikke har nogen særlig betydning. En midterposition indtages af Bunse og Klein (2013), der mener, at Lissabon-traktatens forskellige reformelementer havde modsatrettede effekter. Der er således ikke enighed om Lissabon-traktatens betydning. Lad os derfor se nærmere på, hvad ændringerne går ud på:

- *En fast formand for Det Europæiske Råd:* Denne institution ledes ikke længere af stats- eller regeringschefen fra de skiftende EU-formandskaber, men af en fast formand valgt af medlemsstaterne.

- *En fast formand for Ministerrådets sammensætning for udenrigsanliggender:* Denne rådssammensætning ledes ikke længere af udenrigsministeren fra de skiftende EU-formandskaber, men af ”EU-udenrigsministeren” (den højststående repræsentant).
- *En fast formand for Eurogruppen:* Denne institution, som betyder meget for arbejdet i Ministerrådets sammensætning for økonomi og finans, ledes nu af en fast formand.
- *Trio-formandskaber:* EU-formandskabslandet kan ikke længere planlægge sin formandsperiode selvstændigt, men skal koordinere i grupper af tre, der i et vist omfang laver en fælles dagsorden dækkende 18 måneder.
- *Flere kvalificerede flertalsafgørelser i Ministerrådet:* Lissabon-traktaten ændrer Ministerrådets beslutningsregel fra enstemmighed til kvalificeret flertal på 55 områder.
- *Mere brug af den almindelige lovgivningsprocedure:* Denne beslutningsregel, der sidestiller Ministerrådet og Europa-Parlamentet i EU’s lovgivningsproces, udbredes til 45 nye områder.

Betragter man denne liste gennem teoretiske briller, bliver det klart, at effekten ikke er entydig. Set med rationel-institutionelle briller vil indførelsen af de tre faste formænd svække de skiftende EU-formandskaber, fordi kontrollen med dagsordenen for de store linjer i EU-politikken, EU’s udenrigspolitik og økonomiske politik svækkes. Trio-formandskaberne trækker i samme retning, idet de lægger en dæmper på EU-formandskabets muligheder for at adskille sig radikalt fra de to øvrige medlemmer af trio. Omvendt vil den rationelle institutionalisme forvente, at flere kvalificerede flertalsafgørelser i Ministerrådet styrker de skiftende formandskaber. Sammenlignet med enstemmighed giver denne beslutningsregel mange flere muligheder for at lande en sag. Dermed kan mæglerrollen også bedre bruges til at forfølge den løsning, der bedst imødekommer formandskabslandets egne interesser. I samme retning trækker den øgede brug af den almindelige lovgivningsprocedure. De andre medlemsstater bliver nu nødt til at dele mere magt til formandskabslandet til at forhandle med Europa-Parlamentet. Det giver flere muligheder for at udnytte formandskabets repræsentationsrolle til egen fordel. Alt i alt vil den rationelle institutionalisme altså forvente modsatrettede effekter af Lissabon-traktaten: mindre magt over de store EU-spørgsmål, men flere muligheder for at præge dagligdagens EU-politik.

Den sociologiske institutionalisme vil være mere pessimistisk. Den vil forvente samme effekt af indførelsen af faste formænd og trio-formandskaber som den rationelle institutionalisme, men af en anden grund. EU-formandskabet svækkes – ikke fordi kontrollen med dagsordenen svækkes, men fordi det ikke længere er passende for EU-formandskabet at blande sig i de store EU-spørgsmål. Rolleforventningen er med andre ord ændret. Hvad angår den øgede brug af kvalificerede flertalsafgørelser i Ministerrådet og udbredelsen af

den almindelige lovgivningsprocedure, vil den sociologiske institutionalisme ikke forvente særlige effekter, udover at EU-formandskabet loyalt tilpasser sig. Alt i alt vil den sociologiske institutionalisme dermed forvente en svækkelse af de skiftende EU-formandskabers mulighed for at påvirke EU-politikken.

Konklusion: Er det attraktivt at være formand for EU?

Vi indledte denne artikel med at citere Dewosts (1984) vurdering af EU-formandskabet: "Ansvar uden magt". Vores teoretiske diskussion viser, at han nok satte tingene for meget på spidsen. Ansvar for at organisere Ministerrådets arbejde hviler ganske rigtigt tungt på det roterende EU-formandskabs skuldre, men samtidig er formandsrollen mere end en praktisk funktion. Det kommer klart frem i den rationelle institutionalisme, som peger på de strategiske manøvre muligheder, der ligger i EU-formandskabets opgaver. Den sociologiske institutionalisme mener, at rolleforventningerne til EU-formandskabet gør det vanskeligt at udnytte rollen til egen fordel, men påstår dog ikke, at normerne determinerer adfærd. Den mest rimelige konklusion er dermed, at EU-formandskabet indebærer visse muligheder for at præge EU's politik, selvom de er begrænsede.

Er det dermed ikke attraktivt at være EU-formandskabsland? Det er et relevant spørgsmål. Et svar skal dog tage med i betragtning, at der kan være andre grunde til at påtage sig formandskabet end muligheden for at præge EU-politikken. Et EU-formandskab er en anledning til at få verdenspressens opmærksomhed. Det er også en mulighed for at gøre EU nærværende for landets borgere. Endelig er det en mulighed for at give landets politikere og embedsmænd en indsigt i EU-systemet, som er svær at få på anden måde, og som kan være nyttig i EU-forhandlinger mange år frem.

Som et sidste element bør det også tages i betragtning, at det er svært at pege på et alternativ. Ulemperne ved de skiftende EU-formandskaber er klare: Problemer med institutionel hukommelse, kontinuitet og ressourcer hos de små medlemsstater. Derfor er reformer overvejet talrige gange. Men ingen har kunnet foreslå en anden måde at organisere EU-formandskabet på, der på samme måde sikrer opbakning, tillid og legitimitet til formanden. Så uanset om man bryder sig om det eller ej, så er de roterende EU-formandskaber nok et vilkår ved EU-medlemskabet, man er nødt til at indrette sig efter.

Alt i alt bør det danske EU-formandskab følges med stor opmærksomhed. Det er en sjælden mulighed for i en periode at styre EU's store apparat. Lykkes opgaven godt, vil det give tillid og respekt, som formentlig kan veksles til forhandlingskapital i kommende EU-diskussioner.

Note

1. Ministerrådets officielle navn er Rådet for Den Europæiske Union. Men for at holde det adskilt fra Det Europæiske Råd bruger vi det mere dagligdags udtryk Ministerrådet.

Referencer:

- Aus, Jonathan P. 2008. "The mechanisms of consensus: coming to agreement on Community asylum policy", pp. 99-120 i Daniel Naurin og Helen Wallace (red.). *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*. Houndmills: Palgrave.
- Bunse, Simone og Christopher Klein. 2013. "What's left of the rotating presidency? The future of 'national' presidencies", pp. 75-93 i François Foret and Yann-Sven Rittelmeyer (red.). *The European Council and European Governance: The commanding heights of the EU*. London: Routledge.
- Coman, Ramona og Pauline Thinus. 2024. "Article 7 TEU on the agenda of the Council's rotating presidency: still a "nuclear option" or rather "a talking shop"?", pp. 265-300 i Ramona Coman og Vivien Sierens (red.). *EU Council Presidencies in Times of Crises*. London: Palgrave.
- Council of the European Union. 2018. *Handbook of the Presidency of the Council of the European Union*. Brussels: General Secretariat of the Council.
- Det Europæiske Råd. 2009. Det Europæiske Råds afgørelse EU 2009/881 af 1. december 2009 om udøvelsen af formandskabet for Rådet. *Den Europæiske Unions Tidende* L 315 2.12.2009, side 50 (konsolideret version).
- Dewost, Jean-Louis. 1984. "La Présidence dans le Cadre Institutionnel des Communautés Européennes", *Revue du Marché Commun* 273: 31-34 (engelsk oversættelse: https://www.cvce.eu/obj/jean_louis_dewost_the_presidency_in_the_institutional_framework_of_the_european_communities_january_1984-en-1f2a60bf-74b6-4cb2-9baf-12240f0f9dd4.html).
- Elgström, Ole. 2006. "The presidency: The role(s) of the chair in European Union negotiations", *The Hague Journal of Diplomacy* 1(2): 171-195.
- Hayes-Renshaw, Fiona og Helen Wallace. 2006. *The Council of Ministers*. London: MacMillan.
- Hernandez, Gisela. 2024. "The Powers of the Presidency of the Council of the EU to Shape the Rule of Law Enforcement Agenda: The Article 7 Case", *Journal of Common Market Studies* 62(5): 1159-1176.
- Häge, Frank M. 2017. "The scheduling power of the EU Council Presidency", *Journal of European Public Policy* 24(5): 695-713.
- Häge, Frank M. 2019. "The Presidency of the Council of the European Union", *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
- Juncos, Ana E. og Karolina Pomorska. 2024. "The Role of EEAS Chairs in Council Negotiations on Foreign and Security Policy Post-Lisbon", *Journal of Common Market Studies* 62(1): 3-20.
- Leconte, Cécile. 2012. "Eurosceptics in the Rotating Presidency's Chair: Too Much Ado About Nothing?", *Journal of European Integration* 34(2), 133-149.
- McKelvey, Richard D. 1976. "Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control", *Journal of Economic Theory* 12(3): 472-482.
- Niemann, Arne og Jeannette Mak. 2010. "(How) do norms guide Presidency behaviour in EU negotiations?", *Journal of European Public Policy* 17(5): 727-742.
- Puetter, Uwe. 2014. "The Rotating Council Presidency and the New Intergovernmentalism", *The International Spectator* 49(4): 18-32.
- Puetter, Uwe. 2024. "Theorising the Presidency of the Council", pp. 31-54 i Ramona Coman og Vivien Sierens (red.). *EU Council Presidencies in Times of Crises*. London: Palgrave.
- Rebasti, Emanuele. 2024. "The legal regime applicable to the Council Presidency: competing conceptual approaches and pragmatic solutions", pp. 55-83 i Ramona Coman og Vivien Sierens (red.). *EU Council Presidencies in Times of Crises*. London: Palgrave.
- Rådet. 2009. Rådets afgørelse EU 2009/937 af 1. december 2009 om vedtagelse af Rådets forretningsorden. *Den Europæiske Unions Tidende* L 325 11.12.2009, side 35-61.
- Rådet. 2016. Rådets afgørelse EU 2016/1316 af 26. juli 2016 om ændring af afgørelse 2009/908/EU om fastsættelse af gennemførelsesforanstaltninger til Det Europæiske Råds afgørelse om udøvelsen af formandskabet for Rådet, og om formandskabet for Rådets forberedende organer. *Den Europæiske Unions Tidende* L 208 2.8.2016, side 42-44.
- Tallberg, Jonas. 2006. *Leadership and Negotiation in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vaznonyte, Auste. 2020. "The rotating Presidency of the Council of the EU – Still an agenda-setter?" *European Union Politics* 21(3): 497-518.
- Warntjen, Andreas. 2013. "The elusive goal of continuity? Legislative decision-making and the Council Presidency before and after Lisbon", *West European Politics* 36(6): 1239-1255.

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, fødevarerpolitik 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. Sonderingen 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 ladt 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 opsnapet 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 tilbøjelige 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 premierminister.

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 lederne 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 Råds 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.

Danmarks rugbrødsformandskab for EU i 2012

Temanummer: EU-formandskab

Denne artikel analyserer det danske EU-formandskab i første halvår af 2012 ved at undersøge hele processen, inddelt i fire faser: indledende forberedelser, intensiv planlægning, udførsel, og overdragelse samt evaluering. Artiklen udvider dermed perspektivet fra tidligere forskning, der primært fokuserede på selve udførselsfasen. Under navnet et "rugbrødsformandskab" fokuserede Danmark på økonomisk mådehold, effektivitet og konkrete resultater i en periode præget af økonomisk krise og institutionelle ændringer efter Lissabontraktaten. Analysen belyser kontekst, centrale aktører, gennemførelse og resultater for hver fase og konkluderer, at den systematiske tilgang bidrog til en positiv vurdering af Danmarks formandskab blandt andre medlemsstater og EU's institutioner.

Indledning

Denne artikel undersøger det danske EU-formandskab i første halvår af 2012 med fokus på hele forløbet. Hvor eksisterende litteratur primært har koncentreret sig om selve udførselsfasen, udvider artiklen perspektivet ved at inddrage hele processen omkring formandskabet, som inddeles i fire faser: indledende forberedelser, intensiv planlægning, udførsel, og overdragelse samt evaluering. Ved at analysere formandskabet som en samlet proces belyses både udførselsfasen og de ofte oversete processer før og efter. Dette bidrager til en samlet forståelse af, hvordan et EU-formandskab planlægges, gennemføres og afsluttes. Analysen struktureres ved hjælp af fire generelle hv-spørgsmål til hver fase: 1) Hvad var konteksten? 2) Hvem var de centrale aktører? 3) Hvordan blev det gennemført? 4) Hvilke resultater kom ud af det? Artiklen trækker i høj grad på Jensen og Nedergaards bog om EU-formandskaber fra 2016 og afledte studier (Nedergaard & Jensen 2012; Jensen & Nedergaard 2013; Nedergaard, Friis & Jensen 2020).



**MADS DAGNIS
JENSEN**

Lektor,
Institut for International
Økonomi, Politik og
Business ved Copenhagen
Business School

Fase 1: Den indledende forberedelsesfase

Danmark overtog EU-formandskabet fra Polen den 1. januar 2012. Det var syvende gang Danmark bestred rollen som formandskab. Trods erfaringerne fra tidligere formandskaber var vilkårene denne gang anderledes på grund af

Lissabontraktaten og den alvorlige økonomiske krise i EU. Forberedelserne blev yderligere forsinket af COP15 i 2009, som beslaglagde betydelige administrative ressourcer (interview, Udenrigsministeriet, marts 2011). Formandskabet blev hurtigt omtalt som et ”rugbrødsformandskab”. Med udtrykket ønskede man at signalere: økonomisk beskedenhed, effektivitet og fraværet af store ambitioner. Særligt sidstnævnte var i modsætning til formandskabet i 2002, hvor Danmark stod i spidsen for den store udvidelse mod øst. Det nye formandskab havde et budget på 35 mio. euro, markant lavere end Polens 114 mio. euro (Jensen og Nedergaard 2013). Danmark ønskede at blive vurderet på professionalisme og evnen til at levere konkrete resultater. Ved bevidst at dæmpe forventningerne ønskede man at undgå direkte sammenligninger med tidligere formandskaber. Samtidigt ønskede man at vise mådehold i tid præget af økonomisk krise.

Intern læring blev prioriteret i forberedelsesfasen særligt fra det foregående formandskab i 2002. Allerede i 2009 indkaldte Udenrigsministeriet repræsentanter fra centrale ministerier for at påbegynde koordineringen af formandskabet (Nedergaard og Jensen 2012). Ministerierne gennemførte erfaringsstudier, hvor embedsmænd fra 2002 blev interviewet, og tidligere dokumenter blev gennemgået (interview, Økonomi- og Erhvervsministeriet, marts 2010). Disse studier blev suppleret med kompetenceanalyser for at identificere behovet for træning og kapacitetsopbygning. Et centralt element var, at mange af de involverede embedsmænd allerede havde betydelig EU-erfaring og dermed kunne trække på eksisterende netværk og viden. Koordineringen blev håndteret via en trelagsstruktur: EU-specialudvalg i de enkelte ministerier, EU-udvalget under Udenrigsministeriet og det øverste niveau i form af regeringens Udenrigspolitiske Udvalg (Jensen, Jopp og Nedergaard 2016). Systemet var kendetegnet ved en tydelig bottom-up-tilgang, hvor de relevante fagministerier tog initiativ. Udenrigsministeriet spillede en samordnende rolle.

I modsætning til tidligere formandskaber blev der oprettet en dedikeret logistikenhed i Udenrigsministeriet med 40 ansatte inspireret af erfaringerne fra COP15. Denne enhed varetog mødeplanlægning, logistik og afholdelse af konferencer. Ved at centralisere disse funktioner opnåede man stordriftsfordele og undgik duplikering (interview, Udenrigsministeriet, marts 2010). Møderne blev desuden geografisk opdelt: alle møder i første kvartal skulle afholdes i København (Bella Centeret), og alle i andet kvartal i Horsens. Møderne skulle holdes umiddelbart efter hinanden, eksempelvis finansministre mandag-tirsdag og justitsministre torsdag-fredag (interview, Udenrigsministeriet, april 2012) for at skabe struktur og effektivitet. Samtidig sikrede det geografisk spredning mellem Sjælland og Jylland. Lissabontraktaten havde overført visse udenrigspolitiske kompetencer til EU’s institutioner. Dette frigav kapacitet i Udenrigsministeriet til at fokusere mere på koordinering. Mens det organisatoriske ansvar var centraliseret, forblev det faglige indhold forankret i de respektive fagministerier. Fagministerierne kunne således koncentrere sig om det faglige indhold, mens Udenrigsministeriet understøttede de praktiske rammer for formandskabet.

I den indledende fase var fokus primært på de organisatoriske aspekter, og det politiske niveau var kun sparsomt involveret. Mange ministre forventede et regeringsskifte i 2011 og havde derfor begrænset incitament til at investere i forberedelserne (interview, Justitsministeriet, april 2010). Udvælgelsen af Danmarks prioriteter foregik ikke efter en fastlagt metode. Erfaringen fra tidligere formandskaber viste, at 85-90 % af dagsordenen alligevel ville blive defineret af de foregående formandskaber og EU's institutioner, mens kun 10-15 % potentielt kunne afspejle egne eller akutte prioriteter (interview, Udenrigsministeriet, januar 2010). Ministerierne udarbejdede derfor lister over igangværende sager og vurderede, hvilke der kunne blive relevante under formandskabet. Kontakten til EU-institutionerne blev etableret relativt sent i den indledende forberedelsesfase (Jensen og Nedergaard 2013).

Fase 2: Den intensive forberedelsesfase

Det danske EU-formandskab i 2012 blev tematisk samlet under overskriften "Europa på arbejde" med fire underprioriteret: "Et ansvarligt Europa", der fokuserede på finansiell disciplin og stabilitet samt den flerårige finansielle ramme; "Et dynamisk Europa", der rettede sig mod vækst, beskæftigelse, det indre marked og handel; "Et grønt Europa", som afspejlede regeringens centrum-venstre ideologi og især SF's miljøprofil; samt "Et sikkert Europa", der omfattede asyl- og migrationspolitik, bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet og samarbejdet med EU's Udenrigstjeneste (EEAS). Selvom der skete et regeringsskifte efter valget i september 2011, havde det begrænset indflydelse på formandskabet. Dette skyldtes dels den brede EU-konsensus i dansk politik blandt mange partier, dels at store dele af dagsordenen allerede var fastlagt. Nye ministre fik dog mulighed for at foretage justeringer, men valgte i vid udstrækning at fortsætte den eksisterende planlægning (interview, Udenrigsministeriet, maj 2012).

I formandskabets anden forberedelsesfase blev programmer og prioriteringer konkretiseret. Hvert ministerium udarbejdede egne prioriteringslister og identificerede relevante lovforslag samt mødeplaner (interview, Statsministeriet, april 2012). Processen var bottom-up, med centrale embedsmænd som de primære drivkræfter. Kalenderen for embedsmænd og ministre blev fastlagt, og detaljerede "køreplaner" blev udarbejdet for de forventede dagsordenspunkter. Kontakten til trio-landene (især Polen), EU-institutionerne og centrale medlemsstater blev intensiveret (interview, Transportministeriet, august 2011). Flere interviewpersoner beskrev denne periode som den mest intense i mange ministerier – også sammenlignet med selve formandskabsfasen.

I anden fase blev bemanding og logistiske strukturer fuldt etableret. Udenrigsministeriet var ansvarlig for det overordnede program, kommunikation og kontakt med Kommissionen (interview, Udenrigsministeriet, april 2012). En ny vigtig opgave var relationen til Europa-Parlamentet. Kontakten blev typisk

etableret med formændene for de relevante udvalg. Parlamentet blev inviteret til Danmark og modtaget med særlig opmærksomhed (interview, Udenrigsministeriet, april 2012). Danmarks tradition for mindretalsregeringer og et stærkt parlament blev anset for at være en fordel i dialogen med Europa-Parlamentet. Den stigende betydning af Europa-Parlamentet i EU medførte samtidig, at embedsmændene fik en mere central rolle i beslutningsprocesserne (interview, Justitsministeriet, april 2012). Udpegningen af formænd for arbejdsgrupper i Rådet fandt også sted i denne fase.

I slutningen af anden fase blev arbejdsindsatsen intensiveret markant. Formandskabssekretariatene i ministerierne var nu fuldt operative, og arbejdet blev fordelt internt. Manualer for sager og landepositioner blev udarbejdet (interview, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, oktober 2012). Den politiske involvering var i begyndelsen begrænset, men tog til i slutningen af fasen. Her fik ministrene det sidste ord i alt fra mødeindhold til menuer ved officielle middage. Formandskabet var et fast punkt på dagsordenen i Udenrigsministeriets EU-udvalg, og alle EU-sager blev nu behandlet med henblik på det kommende formandskab (interview, Ministeriet for Udlændige, juni 2011). Prioritering, uformelle dialoger og koordinering nåede deres højdepunkt i de sidste to til tre måneder (interview, Ministeriet for Videnskab og Teknologi, april 2011). På dette tidspunkt blev også budgetforhandlinger med Kommissionen afsluttet, og relationerne mellem embedsværk og ministre blev formaliseret for at sikre ejerskab og legitimitet omkring det samlede formandskabsprogram.

Fase 3: Udførelsesfasen

Det syvende danske EU-formandskab fandt sted i en markant anderledes institutionel og økonomisk kontekst end tidligere formandskaber. Lissabontraktaten havde ændret magtbalancen ved at styrke Det Europæiske Råd og Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender. Samtidig befandt EU sig i en alvorlig økonomisk krise i kølvandet på finanskrisen i 2008. Danmark anskuede formandskabet som en tjenende snarere end en styrende ånd for EU. De danske EU-forbehold, særligt inden for forsvar, ØMU's tredje fase og retlige anliggender, udgjorde en formel begrænsning for formandskabet. I praksis havde de dog minimal indflydelse på det danske manøvrerum (Jensen og Nedergaard 2013). Danmark afstod fra at forfølge ambitiøse udenrigspolitiske mål i relation til eksempelvis Det Arabiske Forår og fastholdt EU's eksisterende udenrigspolitik. Overordnet var det danske formandskab mere teknokratisk og tilbageholdende. Det havde fokus på stabilitet og håndtering af kriser frem for strategiske markeringer.

Formandskabet blev lanceret med et tydeligt budskab om dæmpede forventninger og fokuserede i stedet på konkrete resultater. Den økonomiske krise blev fremhævet som den centrale udfordring af statsminister Helle Thorning-Schmidt, EU-præsident Herman Van Rompuy og europaminister Nico-

lai Wammen (Thorning-Schmidt 2012a; Van Rompuy 2012; Wammen 2012). Danmark fremstillede sig selv som et kompetent og stabilt formandskabsland, der – trods den økonomiske krise – besad de nødvendige forudsætninger for at lede effektivt. Fokus blev rettet mod konkrete lovgivningsinitiativer frem for store visioner og markeringer. Udtrykket ”rugbrødsformandskab” signalerede denne nøgterne tilgang. Der blev ikke fremstillet særlige gaver til andre lande, og møderne blev som anført koncentreret i København og Horsens. Alt var bevidst nedtonet for at signalere effektivitet, nøjsomhed og miljøhensyn. Det primære mål var at genopbygge tilliden til EU’s handlekraft ved at levere konkrete resultater i en tid præget af økonomisk usikkerhed. Den danske tilgang adskilte sig således markant fra det historisk betydningsfulde danske EU-formandskab i 2002, hvor øst udvidelsen blev forhandlet på plads.

Overgangen fra forberedelse til gennemførelse medførte kun mindre ændringer i de danske koordineringsstrukturer. En væsentlig udvikling var, at den danske EU-repræsentation i Bruxelles blev næsten fordoblet fra cirka 80 til 150 medarbejdere. Dette markerede et skifte fra en hovedstadsbaseret til en Bruxelles-baseret koordination. Fokusset på Bruxelles styrkede Danmarks evne til at agere hurtigt og forhandle effektivt i EU-systemet (Jensen og Nødergaard 2013). Med 27 medlemslande foregik de reelle forhandlinger ofte mellem de formelle møder gennem uformelle kontakter blandt embedsmænd. Derfor blev embedsværkets rolle endnu vigtigere, både i forhold til Rådet og Europa-Parlamentet. De faste forbindelser med København blev opretholdt, og et virtuelt ”war room” blev etableret for at håndtere kritiske sager. Alle ministerier – med undtagelse af Kirkeministeriet – deltog aktivt i udførelsesfasen. Dokumenter som baggrundsnotater og talepapirer blev produceret i stort omfang. Mediehåndteringen blev koordineret gennem presseteams i både København og Bruxelles.

Møderne under formandskabet var kendetegnet ved nøjsomhed: 160 møder blev koncentreret i de to byer, og ministre delte ofte transport for at spare penge og fremme bæredygtighed (interview, Udenrigsministeriet, februar 2012). Der blev ikke gjort meget for at bruge formandskabet til at profilere Danmark kulturelt som land. En række informationsaktiviteter og kulturelle arrangementer fandt sted, men de var få og beskedne sammenlignet med andre lande. I forhold til Trio-samarbejdet med Polen og Cypern var vurderingerne forskellige: Nogle ministerier anså det for primært kosmetisk, mens andre fremhævede dets betydning for kontinuiteten. Det spillede især en rolle, hvor Danmark havde begrænset kapacitet eller hvor andre lande manglede ekspertise. For eksempel fik Danmark hjælp i forhold til forsvarspolitik af Polen pga. forbeholdet, mens Danmark ydede Cypern bistand pga. landets lille størrelse.

Samarbejdet med Europa-Parlamentet blev intensivt og krævede betydelige ressourcer, særligt fordi Lissabontraktatens havde styrket institutionen. I visse ministerier brugte embedsmændene op mod halvdelen af deres tid på at koordinere med Europa-Parlamentet, og der blev oprettet særlige enheder eller

udpeget ansvarlige medarbejdere i ministerierne (interview, Miljøministeriet, september 2012). Formandskabet fungerede som et forbindelsesled mellem Europa-Parlamentet og Rådet og skulle balancere samarbejde og repræsentation. Dette lykkedes overordnet set godt. Dog førte én sag til en alvorlig konflikt: Europa-Parlamentet blev udelukket fra tilsynet med Schengen-reglerne, hvilket resulterede i en boykot af det danske formandskab på retsområdet. Episoden blev afbødet gennem en stor diplomatisk indsats og flere møder, men den understregede, at magtkampe mellem institutionerne var uundgåelige. Der blev også investeret i stærke relationer til formanden for Det Europæiske Råd, Herman Van Rompuy. Formanden havde betydelig forståelse for de danske prioriteringer som den flerårige finansielle ramme og energieffektivitet. Van Rompuys rolle begrænsede dog Danmarks muligheder for at sætte dagsordenen sammenlignet med formandskabet i 2002.

Danmark agerede som støtte for EU's Udenrigstjeneste og den højtstående repræsentant.. Det gjaldt især i forbindelse med Coreper II, Europa-Parlamentet og internationale forhandlinger. Opgaver blev ofte fordelt i tæt samarbejde, og danske embedsmænd trådte til, hvor EU ikke selv var repræsenteret (Nedergaard og Jensen 2016). Samarbejdet med Kommissionen var både afgørende og udfordrende. Danske embedsmænd oplevede svag koordinering og intern konkurrence i Kommissionen, hvilket vanskeliggjorde planlægningen (ibid.). I Rådet fokuserede Danmark snævert på juridisk bindende retsakter og prioriterede bløde politikker fra. De danske forbehold skabte ikke større udfordringer for udøvelsen af formandskaber. I visse tilfælde blev de endda anset for at være en fordel, da Danmark fremstod mere neutral. Afslutningen på formandskabet blev markeret på en nøgtern måde i overensstemmelse med tanken om et "rugbrødsformandskab". Helle Thorning-Schmidt fremhævede EU's evne til at skabe vækst og enhed (Thorning-Schmidt 2012b), og formandskabet blev betragtet som en professionel indsats på vegne af EU snarere end en politisk manifestation for Danmark.

Fase 4: Overleverings og evalueringsfasen

Da Danmark overdrog EU-formandskabet til Cypern den 1. juli 2012, blev der etableret en glidende overgang. Danmark fortsatte med at varetage formandskabet for en række arbejdsgrupper i Bruxelles, hvilket dels skyldtes Cyperns manglende ekspertise og bemanding i deres fagministerier, dels arbejdsgruppernes begrænsede nationale betydning for Cypern. Antallet af arbejdsgrupper overført til Danmark var beskedent og omfattede ikke ministerielle fora som Coreper, hvilket sikrede, at Cyperns image som kompetent formandskabsland blev bevaret (Cypriot Ministry of Foreign Affairs 2013). Danmark afslog dog visse opgaver inden for det internationale miljøarbejde, herunder COP18 og hvalfangstkonventionen, hvilket resulterede i, at Cypern selv overtog disse. Trio-samarbejdet muliggjorde denne fleksible arbejdsdeling. Denne praksis illustrerer, hvordan samarbejde på tværs af medlemslande

i form af netværksbaseret tillid kan sikre kontinuitet og kapacitetsopbygning på tværs af formandskaber.

Den danske selvevaluering fremhævede formandskabets fokus på vækststimulerende initiativer og evnen til at levere resultater. Rapporten ”Europa på arbejde” fremviste cirka 250 konkrete resultater og understregede, at samarbejde og kompromis kan føre til reel forandring i EU (Danish Presidency of the Council of the European Union 2012: 4). Evalueringen var stringent, nøgtern og udelukkende baseret på embedsværkets input, uden inddragelse af eksterne interessenter. De fire hovedprioriteter blev fastholdt: ”Et ansvarligt Europa” fokuserede på økonomisk disciplin og resulterede i en rådsaftale om den såkaldte ”two-pack”. ”Et dynamisk Europa” kulminerede med enighed om Fiscal Compact i Det Europæiske Råd i juni 2012. ”Et grønt Europa” førte til en vigtig aftale med Europa-Parlamentet om energieffektivitet, hvilket blev anset for en stor sejr på trods af modstand. Endelig leverede ”Et sikkert Europa” adskillige resultater inden for retlige og indre anliggender, herunder asylregler og Schengen-samarbejdet – på trods af Danmarks forbehold. Evalueringen fremstår som en ’rugbrødsrapport’, der lod resultaterne tale for sig selv uden overflødige udtalelser.

Hovedkonklusion og læring fra 2012-formandskabet for 2025

Det danske EU-formandskab i 2012 var en succes, båret af en systematisk, velorganiseret indsats gennem fire faser og en bevidst strategi som et ”rugbrødsformandskab”. Dette fokus på mådehold, effektivitet og konkrete resultater sikrede Danmark bred positiv anerkendelse.

Erfaringerne herfra er væsentlige for 2025-formandskabet. Den nøgterne, resultatorienterede og professionelle tilgang fra 2012 bør fastholdes, ligesom grundig forberedelse og intern læring. Vellykkede elementer som stærk koordination under Udenrigsministeriet, en dedikeret logistikenhed, forstærket EU-repræsentation i Bruxelles for effektive forhandlinger, professionel håndtering af Europa-Parlamentet (trods udfordringer) og fokus på Trio-samarbejdet bør videreføres.

Visse aspekter kræver dog justering. Konflikten med Europa-Parlamentet om Schengen-tilsynet understreger behovet for minimering af interinstitutionelle konflikter. Sammen med oplevede udfordringer med koordinationen i Kommissionen bør der være mere fokus på at øge danske forhandlers viden om både Parlamentet og Kommissionen, udover Rådet.

Direkte overførsel af alle erfaringer fra 2012 til 2025 er dog ikke mulig grundet markant ændrede rammebetingelser. Den økonomiske og geopolitiske kontekst er dramatisk forandret. Finanskrisen i 2012 er afløst af nye udfordringer som krigen i Ukraine, øget fokus på sikkerhed og geopolitiske spændinger,

den grønne omstilling og teknologiske kvantespring i form af AI. Set i lyset heraf bliver det for formandskabet i andet halvår af 2025 vigtigt at fokusere på at forbedre EU's strategiske autonomi og konkurrenceevne. Selvom en stor del af dagsordenen fortsat vil være prædefineret, vil det være muligt for det danske formandskab at præge de specifikke sager og deres prioriteringer. "rugbrødstilgangen" fra 2012 – med fokus på effektivitet, professionalisme og grundighed – udgør en solid model, men specifikke forventninger og strategier skal tilpasses de nye rammebetingelser for at sikre et succesfuldt dansk formandskab i 2025.

Referencer

- Cypriot Ministry of Foreign Affairs. (2013). *Evaluation of the Cypriot Presidency 2012: Translation from Greek: Telikos Apoliyopos Kupriakris Proedrias Sumbouliou EE*. Nicosia.
- Elgström, O. (2003). *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*. Routledge.
- Danish Presidency of the Council of the European Union. (2012) Europe at work: The results of the Danish Presidency of the Council of the European Union in the first half of 2012. Prepared by the *Danish Ministry of Foreign Affairs*. Hentet den 1. marts 2013 fra: [http://eu2012.dk/en/NewsList/Juni/Uge-26/~~/media/Files/resultater/Engelsk%20for mandskabspublikation%20FINAL%205%20ny.pdf](http://eu2012.dk/en/NewsList/Juni/Uge-26/~~/media/Files/resultater/Engelsk%20for%20mandskabspublikation%20FINAL%205%20ny.pdf)
- Jensen, M.D., Jopp, M., & Nedergaard, P. (2016). Coordination of EU policy positions in Germany and Denmark: A politics of institutional choice approach. *Journal of Contemporary European Research*, 12(2), 634–652.
- Jensen, M.D., & Nedergaard, P. (2013). Det danske EU-formandskab 2012 – satte det sig spor i centraladministrationen. *Politica*, 45(4), 379–399.
- Jensen, M.D., & Nedergaard, P. (2016). *EU presidencies between politics and administration: The governmentality of the Polish, Danish and Cypriot trio presidency in 2011–2012*. Routledge.
- Nedergaard, Peter, Maja Friis, & Mads Dagnis Jensen. "Beslutningsprocesser under EU-formandskaber." *Politica* 52, no. 2 (2020): 147–169.
- Nedergaard, P., & Jensen, M.D. (2012). Organiseringen af det danske EU-formandskab 2012. *Økonomi og Politik*, 85(3), 27–39.
- Tallberg, J. (2004). The power of the presidency: Brokerage, efficiency and distribution in EU negotiations. *Journal of Common Market Studies*, 42(5), 999–1022. <https://doi.org/10.1111/j.0021-9886.2004.00538.x>
- Tallberg, J. (2006). *Leadership and negotiation in the European Union*. Cambridge University Press.
- Thorning-Schmidt, H. (2012a, 12. januar). *The Danish Prime Minister's Speech at the Opening Ceremony* [tale]. Hentet 27. februar 2016 fra http://www.stm.dk/_p_13589.html
- Thorning-Schmidt, H. (2012b, 3. juni). *Statsministerens tale i Europa-Parlamentet ved afslutningen af det danske EU-formandskab* [Speech]. Hentet 3. marts, 2016, fra <http://eu2012.dk/da/EU-and-the-Presidency/About-EU/Politikomraader/GAC/Speeches-by-the-PM>
- Van Rompuy, H. (2012, 9. januar). *Press Remarks by President Van Rompuy following the meeting with Prime Minister Helle Thorning-Schmidt*. Hentet 27. februar 27, 2016, from http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/127184.pdf
- Wammen, N. (2012, 10. februar). Tale ved den irske tænketank IIEA. Hentet 27. februar 2016 fra <http://um.dk/da/om-os/ministrene/tidligere-ministrestaler-og-artikler/nicolai-wammens-taler-og-artikler/europaministerens-tale-i-den-irsketaenketank/>

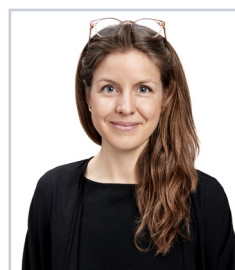
Det svenske EU-formandskab 2023: en nedtonet affære, som leverede resultater i Bruxelles

Temanummer: EU-formandskab

Det svenske formandskab i foråret 2023 var Sveriges tredje siden landets indtrædelse i Unionen i 1995. Sikkerhedsspørgsmål, med Ruslands fuldskalainvasion af Ukraine og dens vidtrækkende konsekvenser, dominerede dagsordenen og udgjorde Sveriges vigtigste prioritet. Artiklen konkluderer, at den forhandlingsorienterede og Bruxelles-baserede arbejdsmetode førte til et effektivt, men også relativt ubemærket, formandskab. I denne sammenhæng kritiseres regeringen for ikke i tilstrækkelig grad at have arbejdet for at synliggøre Sverige i EU og EU i Sverige under formandskabsperioden. Desuden blev Sveriges rolle som neutral mægler sat på prøve i enkelte spørgsmål vedrørende skovsektoren.

Introduktion

Sverige overtog formandskabet for Rådet i januar 2023 som det sidste land i den formandskabstrio, der også omfattede Frankrig og Tjekkiet. Det var Sveriges tredje formandskab siden EU-medlemskabet i 1995 – efter tidligere formandskaber i 2001 og 2009. Det var desuden landets første formandskab, efter rollen blev ændret med Lissabontraktatens ikrafttræden i slutningen af 2009. De politiske forudsætninger i både Sverige og EU var på flere måder anderledes i 2023 sammenlignet med tidligere formandskabsperioder. I Sverige blev regeringen udnævnt på et splittet grundlag med hensyn til EU-spørgsmål. Parallelt hermed viste den offentlige holdning samt de politiske partiers generelle opbakning til EU-medlemskabet sig over tid stadig mere stabil (Johansson og Lewander, 2025). Vigtigere endnu var verdenssituationen ændret, primært som følge af Ruslands fuldskalainvasion af Ukraine året før. Samtidig var der, grundet tidspunktet i EU's politiske cyklus, et stort pres for at levere resultater i forhandlingsarbejdet. Hvordan balancerede Sverige disse forudsætninger i sin rolle som formandsland? Denne artikel belyser det svenske formandskabs forberedelser og gennemførelse. Indledningsvist belyses de politiske forudsætninger før og under foråret 2023. Artiklen afsluttes med en diskussion af de erfaringer, der kan drages af Sveriges virke som formandsland.



**LOUISE
BENGTSOON**

Forsker ved Utrikes-
politiska institutet (UI)
og Centre for European
Policy Studies (CEPS)



**MARKUS
JOHANSSON**

Forsker ved Statsveten-
skapliga institutionen,
Göteborgs Universitet og
ved Svenska institutet för
Europapolitiska studier
(Sieps)

De politiske forudsætninger i Sverige før formandskabet

Den svenske regering, der påtog sig formandskabet for Rådet i 2023, var en mindretalsregering bestående af centrum-højrepartier. Den blev ledt af Moderaterne med statsminister Ulf Kristersson i spidsen, som efter valget til

Riksdagen i september 2022 dannede en ny koalitionsregering med Kristendemokraterne og Liberalerna. Regeringen tiltrådte således kun godt to måneder før formandskabets begyndelse. For at opnå tilstrækkelig støtte i den nyvalgte Riksdag havde regeringen desuden indgået en samarbejdsaftale med det betydeligt mere EU-kritiske parti Sverigedemokraterne. Dette skabte bekymringer i visse politiske kredse i Europa, eksempelvis i Europa-Parlamentet (Edholm og Johansson, 2023). Under formandskabet fortsatte arbejdet i Statsrådsberedningen med at etablere formerne for politisk forankring med Sverigedemokraterne, ikke mindst omkring den gennemgang af klimapolitikken, der blev foretaget (Sieps, 2024). Situationen var derfor væsentligt anderledes end i 2009, hvor statsminister Fredrik Reinfeldts regering var mere erfaren, sammenhængende, mere EU-venlig og havde eget flertal i Riksdagen.

Hvad angår de øvrige partiers opbakning til regeringens håndtering af formandskabet, den såkaldte borgfred, fremhæves det ofte, at der under Sveriges første formandskab i 2001 herskede et lavt konfliktniveau, men at dette steg under formandskabet i 2009 (Johansson, Langdal & von Sydow, 2010). Under formandskabsperioden i 2023 herskede en vis borgfred. Årsagerne hertil var dog også, at oppositionen netop havde tabt et valg, at forberedelserne til formandskabet foregik på tværs af partiskel, samt at der samtidig pågik en følsom proces med at ratificere Sveriges NATO-medlemskab (Blomgren, 2023).

De politiske forudsætninger i EU og omverdenen

Det svenske formandskab begyndte mindre end et år efter Ruslands fuldskalainvasion af Ukraine, med deraf følgende militære, humanitære og økonomiske konsekvenser (Bengtsson og Lewander, 2022). Formandskabet faldt således også sammen med en betydelig sikkerhedspolitisk omstilling i Europa, der blandt andet inkluderede den langvarige proces med ratificeringen af det svenske NATO-medlemskab, som blev blokeret af Tyrkiet og EU-medlemsstaten Ungarn (Bengtsson, 2023a, s. 37). Disse forhold lagde beslag på en stor del af den nytiltrådte svenske regerings fokus og energi. Timingen af formandskabet i forhold til EU's institutionelle cyklus er også vigtig (Bengtsson, 2023b, s. 14). I 2023 fandt formandskabet sted sent i Europa-Parlamentets og Kommissionens mandatperioder. Det medførte et stort fokus på at afslutte lovgivningsforhandlinger, især i trilogerne med de øvrige institutioner (Edholm og Johansson, 2023). I 2009 fandt formandskabet derimod sted helt i begyndelsen af mandatperioden og delvist før den nye Europa-Kommission havde påbegyndt sit arbejde.

Forberedelser af det svenske formandskab

De praktiske forberedelser inden for Regeringskansliet begyndte i 2020 med udgangspunkt i, at formandskabet i videst muligt omfang skulle varetages inden for de eksisterende organisations- og arbejdsformer. Forberedelserne af

den politiske linje påbegyndtes i foråret 2021 i forbindelse med forhandlingerne om det såkaldte trioprogram med Tjekkiet og Frankrig (Regeringen, 2023a). Linjen for handelsspørgsmål og konkurrenceevne blev et særligt vanskeligt emne, da de svenske og franske positioner her adskilte sig (Sieps, 2024).

I forbindelse med valget til Riksdagen i september 2022 prioriterede den daværende socialdemokratiske regering en tidlig forankring af Sveriges overordnede prioriteter i Riksdagen. Dette var en model, som Finland også havde anvendt før sit formandskab, der fandt sted umiddelbart efter et parlamentsvalg. De overordnede prioriteter blev således forankret hos oppositionen. Ligeledes blev gennemgangen af de omkring 350 sager, der forventedes at blive aktuelle – de såkaldte 23-ark – forelagt formanden for Riksdagens EU-udvalg, Jessika Roswall (Moderaterne) (Sieps, 2024).

En udfordring i planlægningen af forhandlingsarbejdet om substansspørgsmål var usikkerheden om, hvor langt forskellige forhandlinger ville være fremskredne, før formandskabet tiltrådte (Sieps, 2024, s. 26). Eksempelvis sikrede det tjekkiske formandskab før det svenske, at en række lovforslag inden for Fit for 55-pakken blev afsluttet, som Sverige ellers skulle have håndteret. Dette kunne ses som en lettelse, men det kunne også skabe problemer, hvis processen gik for hurtigt. Det oplevede det svenske formandskab med forordningen om udfasning af forbrændingsmotorer inden 2035: Her trak den tyske regering sin støtte tilbage under det svenske formandskab før afstemningen, men accepterede efterfølgende aftalen efter yderligere afklaringer (Politico, 2023).

Denne brede forankring på tværs af partiskel påvirkede dog ikke kun politiske spørgsmål og prioriteter, men også formandskabets budget og logistik (Sieps, 2024). Den generelle tilgang var, at formandskabet skulle være Bruxelles-baseret. Fokus skulle således være på forhandlingerne i Bruxelles med et bredt forhandlingsmandat til at løse problemer, især i Coreper, og arbejdet skulle være præget af en ambition om at agere som en ”neutral mægler” (honest broker) (Bengtsson og Lewander, 2022; Sieps, 2024). En vigtig beslutning, der ikke blev revurderet efter regeringsskiftet, var at lade begge Coreper-ambassadører fortsætte deres tjeneste under formandskabet. I forberedelserne blev det også besluttet, at der ikke skulle afholdes topmøde i Sverige i perioden, og at de uformelle minister møder primært skulle finde sted i et conferencecenter nær Arlanda Lufthavn, ligeledes inspireret af en finsk model (Sieps, 2024, s. 19). Planlægningen af formandskabet havde en mere nedtonet tilgang til møder og kommunikation sammenlignet med 2001 og 2009. Denne linje skyldtes dels et ønske om at begrænse formandskabets budget, dels en holdning om, at det var vigtigere at fokusere på forhandlingsarbejdet end på at profilere Sverige i EU eller EU i Sverige.

De politiske prioriteter blev kun justeret marginalt efter den nye regerings tiltræden. Den første prioritet var ”sikkerhed – enighed”. Støtten til Ukraine og enighed i Ruslandspolitikken gennemsyrede formuleringerne og blev den absolut vigtigste retningslinje for det svenske formandskab. Den anden prioritet

var ”konkurrenceevne”, hvor den klassiske svenske tilgang betonedede fjernelse af handelsbarrierer på det indre marked, forskning og innovation, reduceret reguleringsbyrde, adgang til privat kapital samt internationale frihandelsaftaler (Bengtsson og Lewander, 2023). En bremseklods her var dog, at Frankrigs linje inden for formandskabstrioen vægtede en mere aktiv industripolitik end Sveriges (Sieps, 2024, s. 19; Engström, 2023, s. 70). En tredje prioritet var ”grøn omstilling og energiomstilling” med fokus på den ambitiøse Fit for 55-pakke. Den sidste prioritet var ”demokratiske værdier og retsstaten – vores grundlag”, hvilket kan anses for symbolsk vigtigt i lyset af det støtteparti, regeringen var afhængig af. Som et mere slagkraftigt udtryk blev formandskabets motto senere ”grønnere, sikrere og friere” (Regeringen, 2023b).

Prioriteterne afspejler klassiske svenske holdninger i EU-politikken, som også dominerede under de to foregående formandskaber. Sveriges EU-politik har gennem årene været præget af bred konsensus blandt de etablerede partier, især hvad angår værdsættelsen af det indre marked, strenge konkurrenceregler, frihandel, budgetdisciplin og subsidiaritet. På klima- og miljøområdet har Sverige generelt advokeret for en mere ambitiøs politik på EU-niveau. Også i spørgsmål om EU's udvidelse og udenrigspolitik har Sverige spillet en ledende rolle, herunder ved etableringen af det østlige partnerskab i 2009 (Bengtsson og Lewander, 2022).

På embedsmandsniveau var EU-koordinationen i Statsministeriet ansvarlig for at koordinere forberedelsesarbejdet. Dette skete i tæt samråd med Administrationschefens kontor, et sekretariat for EU-møder i Sverige (SES23), et kommunikationssekretariat (Kom23) samt EU-repræsentationen i Bruxelles og øvrige ministerier. Samlet set blev ministerierne, udenrigsrepræsentationerne og formandskabssekretariatene styrket med omkring 300 personer, heraf cirka 80 ved EU-repræsentationen i Bruxelles (Regeringen, 2023a).

Gennemførelse af det svenske formandskab

Formandskabet begyndte med et højtprofileret besøg af Europa-Kommissionen i Kiruna og indvielsen af Europas første satellitopsendelsesbase. Besøget var også dedikeret til at fremhæve den grønne industrielle omstilling i det nordlige Sverige, herunder nye fund af kritiske råstoffer (Bengtsson og Lewander, 2023). Efter denne markante start fulgte et formandskab med fokus på det ”Bruxelles-baserede” forhandlingsarbejde. I betragtning af det sene tidspunkt i den politiske cyklus var der et stort pres på formandskabet for at færdiggøre aftaler med Europa-Parlamentet i de såkaldte triloger.

Den Bruxelles-baserede tilgang byggede på brede forhandlingsmandater, som gjorde det muligt for forhandlere i Bruxelles at løse problemer på lavere niveau uden konsultation med hovedstaden. Det formelle grundlag for denne tillid var de såkaldte 23-ark – i praksis rammeinstrukser. I det daglige arbejde var det dog snarere arbejdsmetoden i ”teams” for hvert væsentligt spørgsmål – bestående af embedsmænd i Bruxelles og de mest direkte berørte ad-

ministratorer i Stockholm – der sikrede, at forhandlingerne kunne fortsætte uden politisk koordinering i hver enkelt sag (Sieps, 2024). Derudover blev der afholdt regelmæssige koordinationsmøder på både politisk niveau og embedsmandsniveau, hvilket skabte den nødvendige tillid til den Bruxelles-baserede arbejdsmetode. I praksis mindede dette om Sveriges arbejdsmetode under tidligere formandskaber (Sieps, 2024). Evalueringer konkluderer, at det svenske formandskab stort set leverede resultater i forhandlingsarbejdet, især mod slutningen, selv på områder, hvor man havde frygtet langsom fremdrift (Bengtsson og Lewander, 2023). I alt blev der truffet 339 beslutninger og indgået aftaler under formandskabet. Der blev afholdt 144 møder i Sverige, hovedsageligt i konferencefaciliteterne i Arlandastad, samt cirka 40 møder på 16 andre lokaliteter i landet. Regeringen fremhæver desuden, at repræsentanter for Ukraines regering deltog i syv uformelle ministermøder og en række andre møder i Sverige (Regeringen, 2023a). At holde en lav profil og fokusere på at agere effektivt som formandsland i Bruxelles, ikke mindst ved at opretholde enigheden i støtten til Ukraine, syntes overordnet at være den foretrukne strategi for det svenske formandskab.

Blandt de mest omtalte aftaler regnes den på mange måder historiske beslutning om en ny migrationspolitik (selvom to medlemsstater stemte imod forslaget), aftalerne i den ambitiøse klimapakke Fit for 55, en 10. og 11. sanktionspakke mod Rusland, beslutningen om at levere en million artillerigranater til Ukraine samt forhandlinger om et tribunal for Ruslands krigsforbrydelser (Regeringen, 2023b). Konkurrenceevnespørgsmålet, som den svenske regering formåede at sætte på dagsordenen, fremhæves også som et skoleeksempel på en succesfuld påvirkningsindsats (Sieps, 2024). Her lykkedes det Sverige at få Europa-Kommissionen til at præsentere en særlig meddelelse, herunder om en årlig proces med indikatorer og regelmæssige rapporter, hvilket blev afspejlet i omfattende konklusioner fra Det Europæiske Råds møder i både marts og juni (Engström, 2023).

I visse spørgsmål vedrørende beskyttelse af natur og biodiversitet – områder, der på forskellig vis berører svensk skovbrug – blev det svenske formandskab dog beskyldt for ikke at agere i overensstemmelse med rollen som neutral mægler, og kritikken kom ikke kun fra miljøorganisationer (European Environmental Bureau, 2023). I forhandlingerne om blandt andet direktivet for vedvarende energi og naturgenopretningsforordningen havde Sverige klare erhvervsinteresser og en position, der sigtede mod at bevare mest mulig national beslutningskompetence – hvilket var en hårfin balancegang for formandskabet (Michalski og Rönneke Belfrage, 2023). Et omdiskuteret valg med potentielle langsigtede konsekvenser var, at Sverige stemte imod eller blankt vedrørende tre skovrelaterede sager under eget formandskab: forordningen om arealanvendelse, ændret arealanvendelse og skovbrug (LULUCF), forordningen om skovrydningsfrie produkter samt den såkaldte naturgenopretningsforordning (Sieps, 2024). På disse områder har Sverigedemokraternes indflydelse formentlig også spillet en rolle. Især LULUCF kunne have skabt større udfordringer for Stockholm, hvis retsaken ikke var blevet færdigbe-

handlet under det tjekkiske formandskab, således at kun den endelige afstemning resterede for det svenske formandskab. Samtidig har regeringen hævdet, at den Bruxelles-baserede arbejdsmetode netop muliggjorde, at det svenske formandskab kunne sætte disse kompromiser til afstemning, selvom Sverige som medlemsland ikke støttede dem, og at man dermed tog rollen som neutral mægler alvorligt (Bengtsson, Bengtsson og Johansson, 2023).

Konkurrenceevneinitiativet er endvidere blevet kritiseret af eksperter for at have anlagt et industrihensyn, der var for dominerende, f.eks. i spørgsmålet om reguleringsbyrder, herunder via indflydelse fra organisationen Svenskt Näringsliv (Engström, 2023). Her mener eksperter, at fortællingen om reguleringsbyrder overser, hvordan ambitiøs og stabil regulering kan fungere som en drivkraft for den grønne omstilling, hvor europæiske Green Tech-virksomheder også er førende (Engström, 2023).

Som formandsland havde Sverige en klar ambition om at være en neutral mægler ("honest broker"). Eksempelvis lagde man sin traditionelt sparsomme økonomiske linje til side og pressede på for aftaler om fælles indkøb og finansiering via EU-budgettet for at stimulere europæisk ammunitionsproduktion. Derudover afholdt formandskabet to høringer i henhold til artikel 7 i EU-traktaten – med Polen vedrørende retsstatsprincippet og med Ungarn vedrørende landets manglende respekt for EU's værdier i en situation, hvor Ungarn fortsat blokerede Sveriges NATO-optagelse (Bengtsson og Lewander, 2023).

Diskussion og erfaringer

I evalueringer af det svenske formandskab fremhæves hovedsageligt to arbejdsmetoder som vellykkede. Den ene vedrører den brede opbakning på tværs af partiskel, som ledelsen i den daværende socialdemokratiske regering tog initiativ til, hvilket sikrede kontinuitet, da den nye regering tiltrådte efter Riksdagsvalget (Sieps, 2024). For det andet synes den Bruxelles-baserede tilgang at have givet resultater. I den forbindelse understreges især tilliden mellem EU-repræsentationen i Bruxelles og Regeringskansliet i Stockholm, hvor de to erfarne Coreper-ambassadører spillede nøgleroller. Arbejdet med rammeinstruktioner (de såkaldte 23-ark) gav forhandlerne i Bruxelles, som har det bedste kendskab til forhandlingssituationen og kompromismulighederne, vigtig handlefrihed (Sieps, 2024). Med hensyn til konkrete substansspørgsmål fremhæves især initiativerne inden for konkurrenceevne, den endelige forhandling af migrationspagten samt en række vigtige beslutninger til støtte for Ukraine, herunder to sanktionspakker mod Rusland, som succeser.

På den negative side bemærkes især den politiske beslutning om at tildele formandskabet et relativt begrænset budget. Dette medførte en generelt tilbageholdende tilgang til mødeafvikling og bestræbelser på at synliggøre Sverige for besøgende (Sieps, 2024). En gennemgående konklusion i evalueringerne er manglen på et mere proaktivt arbejde med at udnytte formandskabet til

at fremhæve EU-spørgsmål i Sverige og til at profilere svenske forhold over for resten af EU. At de uformelle ministermøder fandt sted i faciliteter nær Arlanda Lufthavn, gav begrænsede muligheder for borgerinddragelse og for at belyse aktuelle politiske debatter samt EU's fremtid (Bengtsson og Lewander, 2023).

Sveriges udfordring med at afveje egne interesser i visse sager mod formandskabets norm om upartisk mægling nævnes som et yderligere kritikpunkt. Kritikken vedrører hovedsageligt klima- og biodiversitetsspørgsmål i sager, der har berørt skovbrugets interesser. Forskning indikerer, at mindre stater ofte har lettere ved at varetage rollen som upartisk formand grundet god forberedelse, kortere administrative kontaktveje og færre stærke nationale præferencer (Bengtsson, 2023b). Større medlemslande, der eventuelt fraviger upartiskhedsnormen, har potentielt mindre at tabe med hensyn til fremtidig tillid og indflydelse, da de i kraft af deres størrelse altid vil have en vis vægt i Rådet. Det er uklart, i hvilket omfang Sverige måtte have lidt tab som følge af de konstaterede afvigelser fra upartiskhed, men risiciene bør overvejes ved fremtidige formandskaber.

En afsluttende konklusion vedrører vigtigheden af at udnytte formandskabet som en mulighed for at opbygge og fastholde ekspertise i EU-spørgsmål, både i Regeringskanselliet og i statsforvaltningen generelt. Forud for et formandskab er det centralt at sikre kompetent bemanding. Ved også at arbejde strategisk med planlægning af, hvordan denne ekspertise kan udnyttes efterfølgende, kan både oparbejdet viden og nye personlige netværk udgøre værdifulde ressourcer for et medlemslands fortsatte bestræbelser på at opnå gennemslagskraft i EU-politikken.

Referenser

- Bengtsson, L. og Lewander, J., 2023. *Sweden's 2023 Presidency: A low-key presidency that underpromised and overdelivered*. European Policy Institutes Network. August 2023. <https://epin.org/wp-content/uploads/2023/08/Sweden-2023-Presidency-A-low-key-presidency-that-underpromised-and-overdelivered-1.pdf>
- Bengtsson, L. og Lewander, J., 2022. *The Next Presidency of the Council of the EU: what to expect when Sweden takes over*. Sieps 2022:19epa.
- Bengtsson, L., Bengtsson, R. og Johansson, M., 2023. Avslutning. Svenskt ordförandeskap i en ny tid, i Bengtsson R. (red.) *För Europa i en ny tid. Sveriges ordförandeskap i EU 2023*. Stockholm: Santérus förlag.
- Bengtsson, R. (red.), 2010. *I Europas tjänst: Sveriges ordförandeskap i eu 2009*. Stockholm: SNS Förlag.
- Bengtsson, R., 2023a. Ordförandeskapet och Europas säkerhet. Fortsatt enighet, fördjupat samarbete, i Bengtsson R. (red.) *För Europa i en ny tid. Sveriges ordförandeskap i EU 2023*. Stockholm: Santérus förlag.
- Bengtsson R., 2023b. Introduktion. Sveriges ordförandeskap i EU 2023, i Bengtsson R. (red.) *För Europa i en ny tid. Sveriges ordförandeskap i EU 2023*. Stockholm: Santérus förlag.
- Blomgren, M., 2023. Ordförandeskapet och inrikespolitiken. Ett spel på två nivåer, i Bengtsson R. (red.) *För Europa i en ny tid. Sveriges ordförandeskap i EU 2023*. Stockholm: Santérus förlag.
- Edholm, K. og Johansson, M., 2023. Ordförandeskapet och representationsuppdraget, i Bengtsson R. (red.) *För Europa i en ny tid. Sveriges ordförandeskap i EU 2023*. Stockholm: Santérus förlag.
- Engström, M., 2023. Ordförandeskapet och den europeiska konkurrenskraften. Framgångsrikt agendasettande med en stark icke-statlig aktör, i Bengtsson R. (red.) *För Europa i en ny tid. Sveriges ordförandeskap i EU 2023*. Stockholm: Santérus förlag.

- European Environmental Bureau, 2023. *Assessment of the Swedish Presidency*. <https://eeb.org/library/assessment-of-the-swedish-council-presidency/>
- Johansson, K.M., Langdal, F. og von Sydow, G., 2010. Mellan konflikt och samförstånd: Ordförandeskapet i svensk inrikespolitik och ledning, i Bengtsson, R. (red.) *I Europas tjänst: Sveriges ordförandeskap i eu 2009*. Stockholm: SNS Förlag.
- Johansson, M. og Lewander, J, 2025. *Mellan tvivel och entusiasm. 30 år av svensk EU-opinion*. Sieps 2025:7epa.
- Michalski, A. og Rönneke Belfrage, R., 2023. Ordförandeskapet och EU:s miljöpolitik. Höjda mål, fördjupade motsättningar, i Bengtsson R. (red.) *För Europa i en ny tid. Sveriges ordförandeskap i EU 2023*. Stockholm: Santérus förlag.
- Politico, 2023. *Brussels and Berlin strike deal on 2035 combustion-engine ban*. <https://www.politico.eu/article/brussels-and-berlin-strike-car-engine-combustion-zero-emissions-ban-deal/>
- Regeringen, 2023a. *Regeringens skrivelse 2023/24:34, Redogörelse för det svenska ordförandeskapet i Europeiska unionens råd första halvåret 2023*. https://www.regeringen.se/contentassets/9a2f173b52444aadae0e254625484add/redogorelse-for-det-svenska-ordforandeskapet-i-europeiska-unionens-rad-forsta-halvaret-2023--skr-2023-24_34.pdf
- Regeringen, 2023b. *Historiska framgångar under det svenska EU-ordförandeskapet*. Pressmeddelande 30 juni 2023. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/06/historiska-framgangar-under-det-svenska-eu-ordforandeskapet/>
- Sieps, 2024. *Leda, förhandla och påverka: Erfarenheter från Sveriges ordförandeskap i EU 2023*. Sieps 2024:1op.

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 situationsfornemmelse (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 krisepræget 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 Ukraine-krigen – 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 finansiel 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. *Pressemeddelelse*, 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.

Forberedelse af det danske EU-formandskab i 2025: En monumental opgave i København og Bruxelles

Temanummer: EU-formandskab

Selvom et EU-formandskab blot varer seks måneder, har forberedelserne til Danmarks overtagelse d. 1. juli 2025 varet flere år, både i København og Bruxelles. I denne artikel fremlægger vi først den sparsomme forskning på området, der grundlæggende inddeler forberedelsen i langsigtet planlægning og en intensiv slutspurt. Dernæst zoomer vi ind på de lang- og kortsigtede forberedelser i både Bruxelles og København. Artiklen giver således et indblik i den logistiske, organisatoriske og politiske planlægning af det danske EU-formandskab og understreger, at en god forberedelse er essentiel for at kunne afvikle et succesfuldt formandskab.

Forberedelse af det danske EU-formandskab i 2025: En monumental opgave i København og Bruxelles

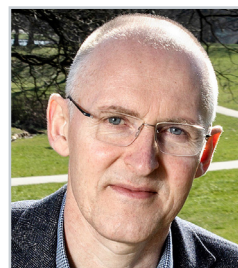
Når Danmark overtager EU-formandskabet den 1. juli 2025, bliver det startskuddet til seks hektiske måneder. Formandskabet er en krævende opgave, der omfatter stort set alle politikområder. Størrelsen på det land, der har formandskabet, tages ikke i betragtning, hverken hvad angår formandskabets varighed eller opgavemængde.

Den 1. juli 2025 markerer samtidig afslutningen på forberedelserne af Danmarks EU-formandskab. Det er vigtigt, at danske embedsmænd og politikere er forberedt til tænderne, når formandskabet begynder. De skal have styr på de nedarvede opgaver fra tidligere formandskaber, holde et vågent øje med de mange udfordringer og kriser, der ulmer eller er i lys lue, og samtidig lægge en skarp plan for, hvilke prioriteter Danmark ønsker at fremme. Danmark kan ikke afvikle et succesfuldt formandskab uden grundig forberedelse, så i denne artikel undersøger vi, hvordan disse forberedelser foregår. Først kigger vi mod den sparsomme litteratur om emnet for at optegne nogle grundelementer, der typisk indgår i forberedelserne. Dernæst zoomer vi ind på Danmark og beskriver både de langsigtede forberedelser og de igangværende intensive afsluttende forberedelser i henholdsvis København og Bruxelles, før artiklens hovedbudskaber sammenfattes.



**WILLIAM
KJÆRGAARD
EGENDAL**

Adjunkt,
Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet



**JENS BLOM-
HANSEN**

Professor,
Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet

Hvad siger forskningen om at forberede et EU-formandskab?

Selvom formandskabet for Ministerrådet¹ har fungeret efter nogenlunde samme rotationsprincip siden Rom-traktaten trådte i kraft i 1958, og der er skrevet mange tykke bøger om emnet, ved vi overraskende lidt om, hvordan EU-formandskaber forberedes. Helt grundlæggende peger litteraturen på, at mængden af opgaver, et formandskab skal varetage, er stort set uafhængigt af medlemslandets størrelse. Malta med 500.000 indbyggere skal løse samme opgaver som Tyskland med 83 millioner – og det samme skal Danmark med 6 millioner.

Derudover deler litteraturen forberedelserne op i to faser: langtidsplanlægning, der starter tre til fire år før formandskabet, og en intensiv fase, der varer det sidste halve til hele år inden formandskabet (Grumbinaité, 2023; Jensen & Nedergaard, 2017). I den tidlige forberedelsesfase identificerer Jensen og Nedergaard fire trin, et kommende EU-formandskab skal igennem. Først skal *udfordringer og ambitioner* for formandskabet identificeres. Udfordringer er der nok af, både globalt og i EU, mens formandskabers ambitionsniveau varierer. Det seneste danske formandskab i 2012 fik tilnavnet ”tap water presidency” (oversat til rugbrødsformandskabet) på grund af dets fokus på økonomisk og miljømæssig ansvarlighed samt ønsket om at føre et fornuftigt og sparsommeligt formandskab i kontekst af finanskrisen (Jensen & Nedergaard, 2017: 25).

Dernæst skal vordende formandskaber *indhente erfaringer* fra tidligere formandskaber, både egne og andres. Meget er sket siden det seneste danske formandskab i 2012, men det må formodes, at medarbejdere i Udenrigsministeriet har gravet gamle rapporter og interne dokumenter frem, orienteret sig i rapporter fra andre formandskaber, og præsenteret dette vidensgrundlag som udgangspunkt for de videre forberedelser.

Tredje ben i den langsigtede forberedelse omhandler formandskabets *logistik og organisering*. Formandskabet indebærer stor mødeaktivitet i både Danmark og Bruxelles. Der skal findes passende lokaler og arrangeres catering, indlogering og transport til de mange delegerede. Dertil kommer en række mindre opgaver, f.eks. at sikre domænerettigheder til formandskabets hjemmeside. Den organisatoriske planlægning handler primært om to ting: for det første skal der etableres de rette systemer til koordination, både på tværs af politikområder, internt i de enkelte ministerier, og mellem Slotsholmen og den danske EU-repræsentation i Bruxelles. For det andet skal der i de enkelte ministerier allokeres de nødvendige årsværk til at varetage de ekstraopgaver, EU-formandskabet medfører.

Det sidste element i forberedelsen, *fastsættelse af politiske prioriteter* for formandskabet, starter også flere år i forvejen, af primært to årsager. For det første indgår hvert EU-formandskab i en såkaldt trio af på hinanden følgende formandskaber – Danmark deler trio med Polen og Cypern. Således er det

første konkrete "output" for ethvert formandskab det fælles *trioprogram*, der udlægger trioens overordnede prioriteter. Disse bliver typisk ikke læst bredt, og de træder oftest i baggrunden for de enkelte landes formandskabsprogrammer samt for Kommissionens årlige arbejdsprogrammer. Trioprogrammerne beskrives dog som en platform for at dele ideer om prioriteter, og arbejdet med dem som en god netværksmulighed mellem de tre landes embedsapparater (Batory & Puetter, 2013; Jensen & Nedergaard, 2017: 43). For det andet tager forhandlinger af ny EU-lovgivning i langt de fleste tilfælde længere end seks måneder. Derfor er det nødvendigt at holde øje med både igangværende forhandlinger og de emner, der er prioriteret højt på EU-dagsordenen (se f.eks. Vaznonyté, 2020), så formandskabets politiske prioriteter kan matches med disse.

Det sidste års tid inden formandskabet intensiveres forberedelserne. Jensen og Nedergaard identificerer her to hovedopgaver: at afslutte arbejdet med politiske prioriteter og at få organiseringen på plads, både hvad angår stillinger, træning af medarbejdere og netværksopbygning. Formandskabsprogrammet, der udlægger prioriteter og målsætninger for landets seks måneder i spidsen, skal færdiggøres og publiceres. Det sker som regel kort inden formandskabet begynder for at undgå, at programmet bliver overhalet af virkeligheden, f.eks. ved en pludseligt opstået krise. Det nuværende polske formandskab publicerede deres program, "Security, Europe!"², den 10. december 2024, blot tre uger inden de overtog formandskabet.

Hvad angår netværksopbygning, beskriver Sieps (2024), det svenske institut for europapolitiske studier, i deres evaluering af det svenske EU-formandskab i 2023, at relationer til særligt de største medlemslande og EU-institutionerne var afgørende. Konkret fremhæves det, at "gode, personlige og tillidsfulde relationer med de andre medlemsstaters repræsentanter på samme niveau er af stor betydning" (egen oversættelse på baggrund af Sieps, 2024: 25), og at attachéer, der skal lede tekniske arbejdsgrupper i Ministerrådet, bør sørge for at få telefonnumrene på deres attachékollegaer i god tid. Derudover er det vigtigt at følge tæt med i pågående forhandlinger, da man ikke kan forudse, hvor meget fremskridt, det foregående formandskab vil opnå på disse. Rapporten konstaterer, at man skal være "forberedt på det uventede", eftersom "uanset hvor velplanlagt og strategisk man er, vil der opstå ting, som vælter planlægningen (ibid.: 26).

Tidligere forskning har desuden peget på tre konkrete måder, kontakten med de andre medlemslande, Europa-Parlamentet og Kommissionen intensiveres i forberedelsen til et formandskab. For det første demonstrer Grumbinaité (2023: 71), at ministre oftere selv deltager i rådsmøder frem for at sende f.eks. deres departementschef, når deres land har formandskabet, og at denne øgede deltagelse allerede begynder i forberedelsesperioden. Det kan indikere, at ministre ønsker at være et kendt ansigt blandt kollegerne, når de overtager formandskabet. For det andet inviteres kommende formandskaber, de sidste seks uger til to måneder inden de overtager, til at deltage i de uformelle tri-

logmøder, hvor formandskabet repræsenterer Ministerrådet i forhandlinger med Kommissionen og Europa-Parlamentet om ny lovgivning, en af de største opgaver for ethvert formandskab. Denne overlevering sikrer både, at det kommende formandskab er ajourført med status på forhandlingerne, og at de har haft anledning til at hilse på deres modparter i de to andre institutioner (Egental, 2025: 159). For det tredje er der opstået en praksis for, at embedsfolk, særligt dem, der tiltænkes koordinerende roller på EU-repræsentationen, udlånes til Kommissionen forud for formandskabet. Dette giver mulighed for både at opbygge netværk og få erfaring med Kommissionens arbejdsgange (ibid.: 126). De næste dele af artiklen går i detaljen med planlægningen af det danske EU-formandskab i henholdsvis København og Bruxelles.

Forberedelser i København – Organisering og politiske prioriteter

Forberedelserne af det danske formandskab har været undervejs i flere år og er nu i den intensive fase. Et spørgsmål, der tidligt skulle afklares, var budgettet for formandskabet. Udgifterne til et EU-formandskab kan variere betydeligt: det polske formandskab i 2011 endte med udgifter for omtrent 850 mio. DKK, mens det danske ”rugbrødsformandskab” i 2012 afvikledes for blot 260 mio. DKK (316 mio. DKK justeret for inflation). Der er på finansloven for 2025 afsat en driftsbevilling på 306,2 mio. DKK til fællesudgifter vedrørende EU-formandskabet. Hertil kommer 7,8 mio. DKK på samme konto i 2024 samt en række særbevillinger til forskellige ministerier til en sum af omtrent 80 mio. DKK³. Altså lidt over 390 mio. DKK, højere end i 2012, men væsentligt mindre end det polske formandskab eller det nylige belgiske formandskab, der havde et budget på 745 mio. DKK⁴.

Den organisatoriske forberedelse omhandler både koordination på tværs af slotholmen og i de enkelte ministerier. Udenrigsministeriet kickstartede processen med arrangementet ”Det danske formandskab kalder på dig”. Her fortalte departementschef Jeppe Tranholm-Mikkelsen, EU-ambassadør Carsten Grønbech-Jensen og fire embedspersoner med erfaring fra 2012-formandskabet 240 fremmødte embedsmænd om, hvad man kan forvente af et formandskab – herunder intense forhandlinger og lange arbejdsdage⁵.

Indledningsvis indhenter hvert ministerium erfaringer fra tidligere formandskaber, både i form af ”erfaringsmemoranda” og ved at genaktivere medarbejdere med erfaring fra tidligere formandskaber (Jensen & Nedergaard, 2017: 26). De nødvendige årsværk til formandskabet findes enten ved udvidelse af eksisterende EU-kontorer eller oprettelse af ad hoc task forces (Jensen & Nedergaard, 2013). I denne omgang har Udenrigsministeriet f.eks. oprettet et kontor for formandskabslogistik og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har oprettet et ”strategisk og tværgående sekretariat for EU-formandskab”, mens der ikke er oprettet nye kontorer i f.eks. Erhvervsministeriet og Miljø- og Ligestillingsministeriet.

På politisk niveau er en væsentlig ændring, at Marie Bjerre i 2024 blev Europaminister. Organisatorisk er Bjerre placeret i Udenrigsministeriet og skal altså dele hus med udenrigsminister Lars Løkke Rasmussen. Det er værd at bemærke, at ingen af de tre partiledere i SVM-regeringen kommer til at sidde for bordenden på rådsmøder⁶, mens Europaministeren kommer til at lede Rådet for Generelle Anliggender. I embedsværket er der også både oprustning og omrokering. Mest iøjnefaldende er udnævnelsen af Jeppe Tranholm-Mikkelsen som departementschef i Udenrigsministeriet. Dette blev betegnet som et ”scoop”, idet han kom direkte fra en stilling som generalsekretær i Generalsekretariatet for Rådet⁷, hvilket meget retvisende kaldtes ”det vigtigste job i EU, som ingen nogensinde har hørt om”⁸.

Opgjort i arbejdstimer er den største opgave under formandskabet formentlig at lede forhandlingerne i ministerrådets mere end 150 arbejdsgrupper. Derfor er et vigtigt trin i forberedelsen at udpege de attachéer, der skal varetage den opgave samt at sørge for, at disse og andre relevante medarbejdere modtager den rette træning. Da det er en stor fordel for arbejdsgruppeformænd at være godt inde i arbejdet inden formandskabets start, var ambitionen at have de fleste attachéer på plads i løbet af 2024. Træningen består blandt andet af kurser i forhandlingsteknik og i EU’s politiske processer. Den varetages både in-house, i samarbejde med Rådssekretariatet⁹, og i samarbejde med eksterne institutioner som Europa-Kollegiet¹⁰ og European Institute for Public Administration¹¹. Til sidst har der været et stort logistisk arbejde i at forberede de 15 uformelle ministermøder, der skal afholdes i henholdsvis Aalborg, Horsens, Herning og København¹², herunder aftaler vedr. lokaler samt rekruttering og sikkerhedsgodkendelse af midlertidigt ansatte forbindelsesofficerer¹³.

Slutspurten før startskuddet

I skrivende stund (maj, 2025) står vi på tærsklen til det danske EU-formandskab og dermed også i slutningen af den intensive forberedelsesperiode. De seneste måneder har embedsværket i København haft travlt med at lægge sidste hånd på formandskabsprogrammet, som udlægger Danmarks prioriteter, og som ligger i forlængelse af trio-programmet¹⁴. Samtidig holdes der skarpt øje med udviklingen af både igangværende, og dermed i nogen grad forudsigelige, forhandlinger i Bruxelles og uforudsete kriser i kraft af den højspændte geopolitiske situation. EU-kontorchef i Finansministeriet Mads Jørgensen udtalte i april 2025 til Altinget, at forberedelse af formandskabet er ”som at planlægge i blinde”¹⁵. Europaminister Marie Bjerre har redegjort over for Folketinget, at ”præcis hvilke sager, der kommer til at præge dagsordenen, vil bl.a. afhænge af Kommissionens arbejdsprogram for 2025, og hvor langt det polske formandskab kommer”, og at det danske formandskabsprogram ”vil blive offentliggjort i ugerne op til 1. juli 2025”¹⁶.

Kontakten til de andre medlemslande og EU-institutionerne er også intensiveret, hvilket kommer til udtryk på forskellige måder. I samme interview udtaler Mads Jørgensen f.eks., at de som kommende arbejdsgruppeformænd

allerede nu er i dialog med medlemslandene om hvad de ”tænker og har af bekymringer”, og dette gøres ”grundlæggende for at opbygge tillid”. På lignende vis udtrykte Europaministeren i september sidste år en ambition om at besøge samtlige EU-medlemslande inden formandskabet med begrundelsen ”hvis vi skal finde nogle fælles løsninger, så er det vigtigt, at vi kender hinanden, og jeg kender deres prioriteter”¹⁷.

Forberedelser i Bruxelles – oprustning og intensivering af kontakter

Forberedelserne i København har epicenter i Udenrigsministeriet, men er fordelt over hele Slotsholmen. I Bruxelles er de derimod i høj grad koncentreret på Danmarks Faste Repræsentation ved Den Europæiske Union, EU-repræsentationen eller blot Reppen i daglig tale. Her startede forberedelserne også i god tid. Mest synligt var rokaden på de tre ambassadørposter, der blev besat af tunge navne med lang EU-erfaring. I 2022 tiltrådte Søren Jacobsen som Coreper I-ambassadør og stedfortrædende fast repræsentant. Han kom fra en stilling som kontorchef for Europapolitik i Udenrigsministeriet. Året efter fik han selskab af Carsten Grønbech-Jensen som Coreper II-ambassadør og fast repræsentant, direkte fra en stilling som Udenrigsministeriets direktør for Europapolitik og Arktis. I 2024 tiltrådte Lene Mandel Vensild, der kom fra en stilling som kontorchef i Statsministeriets globale kontor, som PSC-repræsentant (ambassadør for EU’s udenrigs- og sikkerhedspolitik). Det er væsentligt at bemærke, at alle tre var udstationeret i Bruxelles under det foregående formandskab. I tillæg arbejdede både Jacobsen og Grønbech-Jensen med formandskabet i 2002, baseret i hhv. København og Bruxelles. Det er altså erfarne kræfter, der danner spydspids for det danske formandskab på EU-repræsentationen. Tidlige udskiftninger til trods er det dog det sidste år inden formandskabet, at forberedelserne i Bruxelles for alvor har taget fart.

Den intensive fase

Rent lavpraktisk medfører EU-formandskabet en stor udvidelse i antal medarbejdere på EU-repræsentationen. Ifølge en opgørelse fra Udenrigsministeriet er der normalt 70-80 medarbejdere på EU-repræsentationen¹⁸. Hertil kan lægges lige under 20 praktikanter. Samme opgørelse viser, at antallet af medarbejdere under formandskabet i 2012 var mindst 125. Med andre ord er antallet af medarbejdere på EU-repræsentationen, konservativt estimeret, forøget med minimum 66%. Denne tilstrømning betyder også, at de fysiske rammer på EU-repræsentationen udvides, simpelthen ved at leje lokaler i nabobygningen og vælte vægge, noget Coreper I-ambassadøren beskriver som en ”kraftanstrengelse” og et ”helt afgørende byggeprojekt”¹⁹.

De fleste medarbejdere, der er tiltænkt centrale roller i formandskabet, er allerede på plads i Bruxelles og godt i gang med at varetage deres opgaver og opbygge netværk. Men forstærkningerne kommer ikke kun fra København,

der er også rokader internt i Bruxelles; der er blevet hyret medarbejdere på EU-repræsentationen med erfaring fra Europa-Parlamentet, og mindst én medarbejder har været sekunderet ind i Kommissionens generalsekretariat. Begge eksempler vidner om, at opbygningen af netværk i de andre institutioner tages alvorligt, ikke mindst for medarbejdere med koordinerende roller.

Slutteligt er der også øget trafik fra Bruxelles til Danmark her i den afsluttende fase. For nylig var Coreper I-ambassadør Søren Jacobsen i København sammen med repræsentanter fra Rådssekretariatet, hvor de besøgte otte ministerier for at ”snakke formandskabsprioriteter og ministrenes rolle på rådsmøderne”²⁰. Besøget var en del af indsatsen for, at ”Bruxelles og København bliver mere og mere synkroniseret” (ibid.), og forhåbentlig går fuldstændig i takt fra 1. juli. Derudover er det besluttet, at Aarhus skal være vært for den officielle åbning, hvor regeringen tager imod en delegation fra Kommissionen anført af Ursula von der Leyen²¹.

Sikkert er det, at samtlige medarbejdere arbejder på højtryk her i forberedelsens slutspurt, hvor der ikke længere tælles i år eller måneder, men dage inden Danmark overtager formandskabet. Medarbejderne i Bruxelles holder et særligt vågent øje med de sager, det polske formandskab har på bordet, og bruger lidt ekstra energi på at lytte til de bekymringer og prioriteter, attachékollegaerne lægger for dagen. Og så bliver der formentlig taget grundige noter og afluret forhandlingsstrategier til de trilogmøder, hvor danske attachéer er kommet med som ”føl” hos det polske formandskab.

Konklusion

Selvom EU-formandskabet kun varer seks måneder er det en monumental opgave, der tager flere år at planlægge. I denne artikel har vi optegnet disse forberedelser i hovedrids. Den akademiske litteratur på området er sparsom, men tidligere undersøgelser har inddelt planlægningen i en langsigtet opstart tre til fire år før formandskabet samt en intensiv slutspurt det sidste halve til hele år. De vigtigste langsigtede opgaver handler om at få organisation og logistik på plads, at påbegynde samarbejdet med de andre to lande i formandskabs-*trioen*, og at tage ved lære af andre landes erfaringer. I slutspurten gælder det især om at besætte de sidste poster i Bruxelles, færdiggøre prioritetsprogrammet for formandskabet samt at intensivere kontakten og netværksopbygningen over for de øvrige medlemslande og EU-institutionerne.

Forberedelserne til det danske formandskab i 2025 har således været i gang i flere år, både på Slotsholmen og i Bruxelles. Formandskabet er forankret i Udenrigsministeriet, hvor Marie Bjerre er blevet udpeget som Europaminister, mens der i de andre ministerier er variation i, hvordan man organiserer sig. Derudover har det været væsentlige opgaver at udfærdige et trio-program med Polen og Cypern, samt at færdiggøre arbejdet med det danske formandskabsprogram. Hvor forberedelserne af de danske formandskaber i 2002 og 2012 fokuserede på henholdsvis øst-udvidelsen og eurokrisen, så er fokus

denne gang på Europas sikkerhedspolitiske situation. Hvad dette fokus betyder for varetagelsen af EU-formandskabet, bliver spændende at følge.

I Bruxelles har der været udskiftning på alle tre EU-ambassadørposter i perioden 2022-24, og de fleste af de attachéer, der skal fungere som formænd for Rådets tekniske arbejdsgrupper er blevet udstationeret i løbet af 2024. Det er vigtigt at disse stillinger besættes i god tid, da opbygning af gode, tillidsfulde relationer med attachékollegaerne ses som afgørende for at kunne levere et succesfuldt formandskab. Som yderligere led i relationsopbygningen har medarbejdere fra både København og Bruxelles været udlånt forskellige steder i Kommissionen, ligesom man har hyret medarbejdere med erfaring fra Europa-Parlamentet. Det er vigtigt at forberede formandskabet ordentligt, for når først man er i gang, er der dårligt tid til andet end at eksekvere. Som en interviewperson fortalte Ieva Grumbinaitė (2023: 35) om sin oplevelse af formandskabet: "the main challenge was to get some sleep at some point".

Noter

1. Ministerrådets officielle navn er Rådet for Den Europæiske Union. Men for at holde det adskilt fra Det Europæiske Råd bruger vi i denne artikel det mere dagligdags begreb Ministerrådet.
2. <https://polish-presidency.consilium.europa.eu/media/zkcno325/programme-of-the-polish-presidency-of-the-council-of-the-european-union.pdf>.
3. <https://fm.dk/media/o54afmlz/finansloven-for-2025-fuld-version.pdf>.
4. <https://diplomatie.belgium.be/en/policy/coordination-european-affairs/belgian-presidency-council-european-union>.
5. <https://www.altinget.dk/artikel/dansk-formandskab-i-eu-i-sigte-udenrigsministeriet-forbereder-embedsvaerket-paa-en-intens-og-uforlignelig-oplevelse>
6. Statsministeren deltager i Det Europæiske Råd, mens udenrigsministeren og forsvarsministeren deltager i Rådet for Udenrigsanliggender. Begge råd har faste forpersoner i hhv. Antonio Costa og Kaja Kallas.
7. I daglig tale Rådssekretariatet, hvilket også bruges fremadrettet i denne artikel.
8. <https://www.altinget.dk/artikel/nu-er-der-to-gange-jeppe-i-toppen-af-udenrigsministeriet-det-er-et-kaempe-scoop>.
9. <https://sgae.gouv.fr/files/live/sites/SGAE/files/Contributed/documents/Prepare%20your%20presidency%20-%20May%202019.pdf>.
10. <https://www.coleurope.eu/training-eu-presidency-and-negotiations-eu>.
11. <https://www.eipa.eu/courses/practical-eu-presidency-skills/>.
12. <https://um.dk/#/embedded/release/14004450/eu-formandskabet-er-en-unik-chance-for-at-vise-danmark-frem>.
13. <https://my.enaportal.com/jobopslag/vis?no=193625>.
14. <https://polish-presidency.consilium.europa.eu/media/fmqjgqlv/trio-programme.pdf>.
15. <https://www.altinget.dk/embedsvaerk/artikel/ugens-embedsmand-som-an-svarlig-for-eu-budget-i-finansministeriet-forbereder-mads-joergensen-sig-paa-scenarie-a-b-og-z-til-formandskabet>.
16. https://www.folketingstidende.dk/samling/20241/redegoerelse/R7/20241_R7.pdf.
17. <https://borsen.dk/nyheder/generelt/bjerre-rejser-paa-eu-turn-for-at-forberede-dansk-formandskab>.
18. <https://www.ft.dk/samling/20201/almdel/euu/spm/175/svar/1781828/2393233/index.htm>.

19. https://www.linkedin.com/posts/s%C3%B8ren-jacobsen-7816275_s%C3%A5-blev-det-endnu-en-gang-n%C3%A6sten-jul-ogs%C3%A5-activity-7275794330294915072-8zze/.
20. https://www.linkedin.com/posts/kbukhave_pubcrawl-p%C3%A5-slotsholmen-mosteeerrrr-activity-7314176222261919744-phLR.
21. <https://stm.dk/presse/pressemeddelelser/aarhus-aabner-det-danske-eu-formandskab-2025/>

Referencer

- Batory, A., & Puetter, U. (2013). Consistency and diversity? The EU's rotating trio Council Presidency after the Lisbon Treaty. *Journal of European Public Policy*, 20(1), 95-112. <https://doi.org/10.1080/13501763.2012.693418>
- Egendal, W.K. (2025). *The Corridors of Power in Brussels: Informal Communication, Coordination, and Compromise in EU Trilogue Negotiations*. PhD Dissertation, Politica. Aarhus.
- Grumbinaitė, I. (2023). *The Rotating European Union Council Presidency and Small Member States: Small States, Big Challenge*. Routledge.
- Jensen, M.D., & Nedergaard, P. (2013). Det danske EU-formandskab 2012 - satte det sig spor i centraladministrationen? *Politica*, 45(4), 379-399.
- Jensen, M.D., & Nedergaard, P. (2017). *EU Presidencies between Politics and Administration: The Governmentality of the Polish, Danish and Cypriot Trio Presidency in 2011-2012* (1 ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315690544>
- Sieps. (2024). *Leda, förhandla och påverka: Erfarenheter från Sveriges ordförandeskap i EU 2023*. <https://www.sieps.se/publikationer/2024/leda-forhandla-och-paverka/>
- Vaznonytė, A. (2020). The rotating Presidency of the Council of the EU – Still an agenda-setter? *European Union Politics*, 21(3), 497-518. <https://doi.org/10.1177/1465116520916557>

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 vækstskebnende 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 finansiell 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 energiauafhængighed. 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 finanstilsyn, 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 bemanding, 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 minstermøderne 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.
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

Danmarks EU-formandskab skal levere på konkurrenceevne

Temanummer: EU-formandskab

Det kommende danske EU-formandskab bør bruges til at styrke EU's konkurrenceevne – sådan lyder det centrale budskab fra Dansk Arbejdsgiverforening (DA) i en tid præget af global uro og stigende økonomisk pres. I lyset af den faldende konkurrenceevne i EU skal der sættes ambitiøst ind på at reducere administrative byrder – særligt på arbejdsmarkedsområdet. Artiklen belyser konsekvenserne af omfattende EU-regulering og fremlægger fem konkrete forslag til, hvordan konkurrence- og investeringsevnen i EU kan styrkes. DA advarer mod øget harmonisering og detailregulering fra Bruxelles, fordi det medfører betydelige økonomiske og administrative byrder for virksomhederne. Samtidig understreger DA, at et stærkt EU-fællesskab forudsætter fleksible løsninger, udarbejdet med respekt for nationale arbejdsmarkedsmodeller og med bedre inddragelse af relevante interessenter.

EU er en stor fordel for Danmark

Danmark overtager EU-formandskabet fra Polen den 1. juli 2025, og det er en god anledning til at gøre status på EU-samarbejdet.

Den 9. maj 2025 markerede 75-års jubilæet for Schumanplanen. I planen foreslog EU-pioneren Robert Schuman, at den samlede fransk-tyske produktion af kul og stål skulle stilles under en øverste, fælles myndighed. På den måde skulle en ny krig ikke kun være utænkelig, men de facto umulig, og samtidig ville det medføre en tiltrængt økonomisk udvikling og fremgang, som der var hårdt brug for efter 2. verdenskrig. Arkitekten bag Den Europæiske Union havde en vision, men også en sans for realisme: *Europa kan ikke dannes på én gang, og heller ikke i en samlet opbygning: Det kan dannes gennem konkrete resultater – der først skaber en faktisk solidaritet.*¹

75 år er gået siden, og planen har vist sig at være langtidsholdbar. Kerneprincipperne om fred og solidaritet gennem samhandel består, men derudover ville Schuman nok have svært ved at genkende nutidens EU.

I Dansk Arbejdsgiverforening (DA) vil vi utvetydigt sige, at EU er en stor fordel for Danmark. Det er det, fordi det giver de danske virksomheder let adgang til et stort marked, hvor de kan sælge deres varer og tjenesteydelser. Arbejdskraftens og tjenesteydelsernes fri bevægelighed betyder også, at det er lettere at flytte over grænser efter jobs – både som EU-borger, der leder efter arbejde, og som virksomhed, der udstationerer eller rekrutterer medarbejdere



**CLEMENS
ØRNSTRUP
ETZERODT**

Konsulent,
Dansk Arbejdsgiverforening



**CHRISTIANE
MIBLBECK-
WINBERG**

Senior Director, European
and International Affairs

på tværs af grænser. Dette fundament er helt afgørende for en lille og åben økonomi som den danske, der – bortset fra 1998 – ikke har haft et minus på betalingsbalancen siden 1990.²

Hvad med rammerne for arbejdskraftens fri bevægelighed?

Det indre marked er vokset både i bredden og i dybden, men hvordan ser det ud med arbejdskraftens fri bevægelighed, der som bekendt også følger af det indre marked?

Rundt regnet 17,4 mio. europæere benytter hvert år arbejdskraftens fri bevægelighed – enten ved at flytte til et andet EU-land og arbejde, ved at arbejde i et naboland (fx bo i Tyskland og arbejde i Sønderjylland) eller ved en udstationering til et andet land.³ Det kan lyde af mange, men det udgør faktisk kun en andel på 3,8 pct. af den samlede befolkning, og tallet har været stabilt gennem mange år.

EU-Kommissionen har længe arbejdet på at sikre et minimumsniveau af rettigheder på tværs af grænser. Et af hovedargumenterne bag er, at det kan udgøre en væsentlig barriere for udøvelsen af den fri bevægelighed, hvis man som arbejdstager ikke er sikker på relativt gode (og ensartede) vilkår på tværs af grænser. Som et af de bærende grundprincipper i det indre marked og forankret i traktatens artikel 45, er princippet om den fri bevægelighed af arbejdskraft garanteret for, at der ikke sker forskelsbehandling ifm. beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår.

Kan man harmonisere EU-landenes arbejdsmarkeder?

Gældskrisen i slut 00'erne markerer et vigtigt punkt i EU's historie. Her bliver EU-landene for første gang siden udvidelsen mod øst for alvor ramt af en krise, der betyder arbejdsløshed og dermed pres på landenes sociale sikrings-systemer.

I Danmark fylder begreber som *velfærdsturisme* og *østarbejdere* meget i europaparlamentsvalgkampen i 2014. For er det fair og rimeligt, at man som EU-arbejdstager får ret til dagpenge, børnepenge og evt. SU fra dag ét?

Da den nye EU-Kommission tiltræder efter valget, bliver én af hovedprioriteterne den såkaldte sociale søjle, der præsenteres i 2017 i Göteborg, og som skal fungere som en slags socialt kompas for EU de kommende 10 år. Daværende kommissionsformand Jean-Claude Juncker opsummerer baggrunden således:

”Vi skal optrappe arbejdet med at skabe et fair, ægte transeuropæisk arbejdsmarked. Som led i indsatsen ønsker jeg at udvikle en europæisk søjle

for sociale rettigheder, der tager hensyn til de skiftende vilkår i de europæiske samfund og i arbejdsverdenen. Den kan tjene som ledetråd for en fornyet konvergens i euroområdet. Denne europæiske søjle for sociale rettigheder skal supplere det, som vi allerede har opnået i fællesskab, når det kommer til beskyttelsen af arbejdstagere i EU.”⁴

Søjlen bygger på tre overordnede principper om i) lige muligheder og adgang til arbejdsmarkedet, ii) retfærdige arbejdsvilkår og iii) social beskyttelse og inklusion.

Det er svært at være uenig i de overordnede mål, men for DA – og den danske arbejdsmarkedsmodel – har tilgangen til at opnå de mål under den sociale søjle ofte været mildest talt problematiske. For at nå målene, har EU-systemet (ikke mindst under den første von der Leyen-kommission efter COVID-19) præsenteret det ene direktiv efter det andet, der har været særdeles udfordrende. Det drejer sig bl.a. om løntransparensdirektivet (2023/970/EU), direktivet om platformsarbejde (2024/2831/EU) og sidst, men ikke mindst, mindstelønsdirektivet (2022/2041/EU).

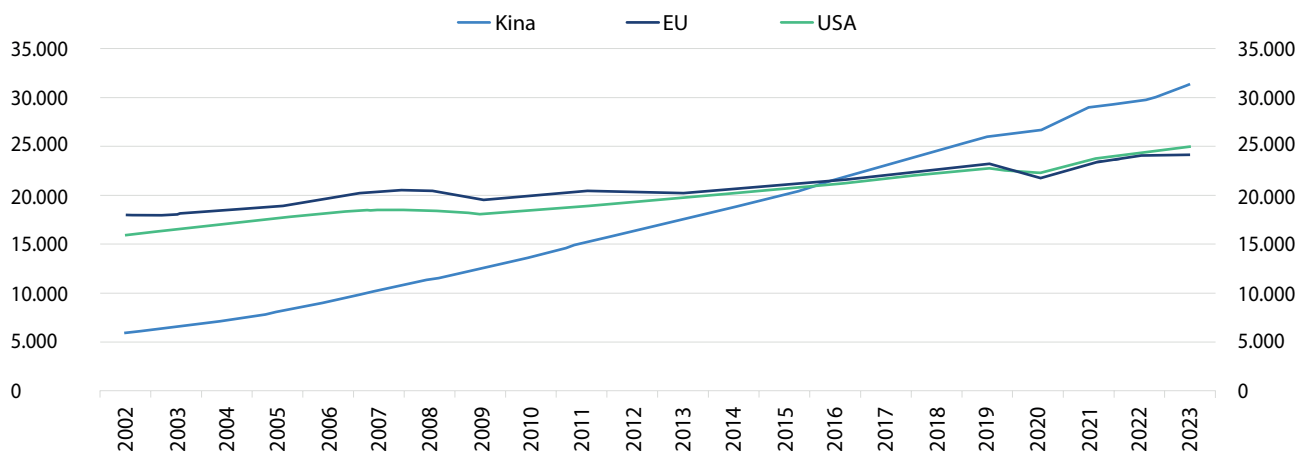
Dels skubber direktiverne til de i traktaten fastlagte skillelinjer mellem EU- og national kompetence, dels regulerer de områder, der også historisk har været et anliggende for arbejdsmarkedets parter i Danmark. I harmoniseringens navn medfører de i øvrigt væsentlige administrative byrder for virksomhederne.

Pendulet svinger mod behovet for konkurrenceevne og produktivitet

Virkeligheden har ændret sig markant rundt om os, siden Europa-Kommissionen for 8 år siden satte fokus på at harmonisere social- og beskæftigelsespolitik med den sociale søjle.

For det første har den økonomiske virkelighed ændret sig. Det er bl.a. illustreret i figur 1 nedenfor. Det er selvsagt markant, at Kinas BNP har overhalet EU's, men det er også værd at notere, at der er ved at opstå et gab op til USA.

Figur 1. Udviklingen i BNP 2002-2023 i EU, Kina og USA

Udvikling i BNP, købekraftsparitet og konstante 2021 internationale dollars⁶, billioner, 2002-2023

Anm.: BNP er opgjort i købekraftsparitet og konstante 2021 internationale dollars, billioner

Kilde: World Bank Group⁵

An international dollar would buy in the cited country a comparable amount of goods and services a U.S. dollar would buy in the United States. This term is often used in conjunction with Purchasing Power Parity (PPP)⁶

En væsentlig del af forklaringen på den stigende forskel mellem USA og EU skal findes i den manglende investering og innovation i informations- og kommunikationsteknologi, der har givet USA en betydelig konkurrencefordel på dette område.⁷

Når vi bliver relativt fattigere i EU, er det allerede en væsentlig udfordring. Når det kobles til, at arbejdsstyrken i EU pga. den demografiske udvikling ventes at falde med næsten 2 millioner arbejdstagere om året fra 2040, bliver udfordringen endnu større.⁸ Det betyder, at produktivitetsvækst bliver endnu vigtigere for at sikre økonomisk vækst i fremtiden, da produktiviteten skal kompensere for den skrumpende arbejdsstyrke.

Det er svært at se, hvordan EU skal tackle fremtidens udfordringer uden solide økonomiske vækstrater. For investeringstunge udfordringer er der nok af. For det første er der behov for at investere i innovation og forskning for at søge at 'lukke hullet' op til USA og Kina. For det andet er der behov for investeringer i grøn omstilling og energi. Og for det tredje er der massivt brug for investeringer i vores forsvar og sikkerhed i lyset af den aktuelle geopolitiske situation og medfølgende tiltagende globale usikkerhed.

EU-Kommissionen vurderede i 2024, at disse udfordringer ville kræve øgede investeringer svarende til ca. 5 pct. af BNP.⁹ Det var, inden Donald Trump indtog Det Hvide Hus for anden gang. Til sammenligning udgjorde Marshall-hjælpen efter anden verdenskrig ca. 1-2 pct. af BNP årligt.

DA's hovedbudskab til det danske EU-formandskab: Byrdereduktion på arbejdsmarkedet kan styrke konkurrenceevne og investeringer

Der skal tages hul på at forbedre Europas konkurrenceevne – og det kan kun gå for langsomt. Et oplagt sted at starte er ved at reducere de administrative byrder i EU-reglerne og gøre dem enklere at forstå og følge. EU-Kommissionen estimerer, at europæiske virksomheder bruger ca. €150 mia. årligt på administrative omkostninger.¹⁰ Dette estimat medregner i øvrigt ikke de meget omfattende krav ifm. bærdygtighedsrapportering.

DA-fællesskabet har fem konkrete budskaber til den danske regering ifm. formandskabet:

1. Registrering af arbejdstid skal rulles tilbage, og der skal sikres respekt om nationale regler for overtidsbetaling af deltidsansatte.
2. Virksomhedernes eksisterende administrative byrder på arbejdsmarkeds-området skal reduceres med 25%.
3. Der skal indføres procedurer for EU-lovgivernes fælles ansvar for at reducere administrative byrder i ny regulering.
4. Med mindstelønsdirektivet som model skal EU's tilgang til arbejdsmarkedspolitik fornyes, og EU's grundlæggende principper om nærhed og proportionalitet respekteres.
5. I Danmark skal vi sikre mere reel minimumsimplicitering af EU-regler, herunder altid udnytte undtagelsesmulighederne, for at undgå så mange byrder som muligt.

Det vil være for omfattende at gennemgå alle fem budskaber i dybden i denne artikel. Der er nok at tage fat i for det danske EU-formandskab, men lad os eksemplificere med pkt. 1 om arbejdstidsregistrering.

Der faldt i 2019 en afgørelse fra EU-Domstolen om bl.a. arbejdstidsdirektivet,¹¹ der betyder, at alle virksomheder som hovedregel skal registrere alle medarbejders arbejdstid. I lovforslaget, der i Danmark implementerer dommen, estimerer den danske regering, at omstillingsomkostningerne for virksomhederne (til fx indkøb af tidsregistreringssoftware) vil udgøre ca. 500 mio. kr. Derudover kommer en årlig udgift til indberetninger på ca. 1-2,5 mia. kroner.

Der findes imidlertid ingen konkret bestemmelse i arbejdstidsdirektivet, der eksplicit pålægger arbejdsgiverne at registrere arbejdstageres faktiske arbejdstid. Arbejdstagerne har ikke som sådan fået nye rettigheder som følge af en politisk proces – arbejdstidsreglerne er som de er. Med dommen er der alene opstået et nyt krav til virksomhederne om at kunne dokumentere, at arbejdstidsreglerne overholdes.

EU-Domstolens rolle i politikudvikling fortjener også opmærksomhed, men i denne forbindelse er hovedpointen, at der fra EU kommer diktat om *metoden* til efterlevelse af eksisterende regler.

Der vil givetvis være nogle EU-lande, hvor et krav om tidsregistrering giver god mening – eller i forvejen er implementeret. Det gælder også visse sektorer i Danmark (fx hospitalsvæsen, politi mv., hvor arbejdstiden tilrettelægges på en særlig måde). I andre sektorer med en større kultur og historik for fleksibilitet giver det administrativt bøv, frustration mellem leder og medarbejder og unødige omkostninger til IT-systemer. Alt sammen uden at styrke arbejdstagers sikkerhed og sundhed, som ellers er formålet med bl.a. arbejdstidsdirektivet.

EU's lovgivning skal give bedre plads til forskellige arbejdsmarkedsmodeller

I DA har vi snart 130 års erfaring med – sammen med fagbevægelsen – at forme og udvikle det danske arbejdsmarked gennem en række vigtige aftaler siden det banebrydende Septemberforlig i 1899. Det er en helt unik historie.

Når det er relevant at fremhæve i forbindelse med det kommende danske EU-formandskab, er det for at pointere, at de øvrige medlemslande i EU har en tilsvarende unik historik bag deres respektive arbejdsmarkeder.

I stedet for at se disse forskelle som barrierer for den fri bevægelighed, er det måske på tide at se dem som en del af fundamentet for en styrket konkurrenceevne. Det er et af de bærende argumenter for DA's fem prioriteter: at det vil give mere plads til at dyrke de styrker, disse forskelle medfører.

Måske den danske model ikke ville fungere lige så godt, hvis vi skulle producere Volkswagen og BMW'er som i Tyskland – eller tiltrække multinationale virksomheder som i Irland, men det behøver den heller ikke, for der fungerer den hhv. tyske og irske model.

Vi taler ikke for et opgør med det indre marked. Tværtimod. Redegørelsen i indledningen underbygger netop, at det indre marked er afgørende for dansk økonomi.

Formålet er snarere at give medlemslandene bedre mulighed for at udvikle velfungerende modeller, der er tilpasset deres respektive styrker, så vi sammen som union kan stå stærkere.

EU-formandskabet er en mulighed for at styrke interessevaretagelsen

I DA er vores budskaber (selvfølgelig) helt ukontroversielle. Generelt er der også meget, vi er enige med både Beskæftigelsesministeriet og Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) om.

Samtidig er det et grundvilkår, at DA repræsenterer en lille del af EU's beskæftigede. Vi er lidt over 3 mio. beskæftigede i Danmark (på tværs af den private og offentlige sektor).¹² Til sammenligning er der over 7 mio. beskæftigede i Bayern – en af Tysklands 16 delstater. Der er flere kvinder beskæftiget i Bayern end på hele det danske arbejdsmarked.¹³

Vi kan altså ikke gøre vores indflydelse gældende alene fordi vi er en stor organisation. Der skal mere til, og her må vi som en organisation fra et lille land trække på alle redskaber i lobbyistens redskabskassen. Afgørende for vores troværdighed og gennemslag er et solidt analytisk fundament, at vi er leveringsdygtige i konkrete løsninger på aktuelle udfordringer, og at vi plejer og dyrker gode relationer.

Relationships beat skills

En stak notater på skrivebordet flytter ikke meget. Derfor arbejder DA aktivt og opsøgende med at bære budskaberne ud i virkeligheden, hvor det er aktuelt. Det sker på flere måder, men herunder særligt:

- I dialog med embedsværket (både i ministerierne, EU-repræsentationen og i EU-Kommissionen)
- I dialog med politiske partier (både i Danmark og Bruxelles)
- Gennem vores europæiske paraplyorganisation BusinessEurope og
- I medierne – både de klassiske og de sociale

Dialogen med stakeholderene intensiveres selvsagt allerede i god tid op til og så under EU-formandskabet. Formålet er bl.a. at udbrede kendskabet til og dermed skabe en bedre forståelse for den særlige danske arbejdsmarkedsmodel mhp. at gøre fremtidig EU-lovgivning bedre kompatibel hermed. EU-formandskabet byder her på muligheder, der i meget mindre grad opstår udenfor EU-formandskabet. Eksempelvis besøgte den nye beskæftigelseskommissær Roxana Mînzatu og en række medlemmer af hendes kabinet de danske parter for at blive klogere på, hvordan den danske model fungerer i praksis. Efter mottoet ”show it don't tell it” foregik mødet i Forligsinstitutionen og Mînzatu endte med at foreslå, at der skulle laves en Netflix-serie om modellen – det ville i den grad hjælpe med at udbrede kendskabet til det, hun synes bør fungere som rollemodel for resten af EU.

BusinessEurope er også en vigtig aktør i forbindelse med formandskabet. Sammen med ETUC udgør de (mere eller mindre) den europæiske pendant til DA og FH, og har derfor eksempelvis hyppig dialog på teknikerniveau med EU-Kommissionens embedsværk. Derudover er det en værdifuld vej til dialog med arbejdsgiverorganisationer i resten af EU.

Europa skal kunne stå på egne ben

Men tilbage til starten og Schuman, EU-pioneren fra Alsace. 13 år efter hans historiske plan, der skulle svejse Tysklands og Frankrigs skæbner sammen, så der aldrig mere skulle opstå krig mellem de to lande, beseglede Charles de Gaulle og Konrad Adenauer 1963 enden på de to landes ærkefjendskab og lagde kimen til nutidens dybe tysk-franske bånd. På det mere personlige plan betød 1963-aftalen, at jeg allerede som gymnasieelev fik lov til at komme på udveksling i min tyske hjembys franske venskabsby, som studerende tog til Strasbourg for at læse på Schuman-universitetet og som færdiguddannet deltog i tysk-fransk udveksling af gymnasielærere. *Ein Stück gelebtes Europa*.

I dag er stafetten givet videre til Merz og Macron, som har sat sig for at styrke Europas strategiske autonomi og konkurrenceevne. Der er uden tvivl en fælles erkendelse i EU – godt hjulpet af Draghi-rapporten – af at den økonomiske fremdrift, som var Schumans vision og mål med planen om at oprette en kul- og stålunion, bliver hæmmet af en underskov af regler, der har fået lov at vokse mere eller mindre uhæmmet de seneste årtier. Og denne erkendelse er god og nødvendig og giver anledning til optimisme og tro på, at det stærke EU-fællesskab endnu en gang vil vise sig at være den bedste forudsætning for at mestre nuværende og kommende kriser.

Noter

1. Den Europæiske Union: Schumanerklæringen, maj 1950.
2. Danmarks Statistik: Betalingsbalancens løbende poster.
3. European Parliament – Free movement of workers.
4. EU-Kommissionen (2017): Meddelelse om en europæisk søjle for sociale rettigheder.
5. World Bank Group.
6. Data.<https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/114944-what-is-an-international-dollar>
7. Filip et al. (2025) European Competitiveness: The role of institutions and the case for structural reform *ECB Economic Bulletin* issue 1/2025.
8. EU-Kommissionen (2023): The Draghi report: A competitiveness strategy for Europe (Part A).
9. EU-Kommissionen (2023): The Draghi report: A competitiveness strategy for Europe (Part A).
10. EU-Kommissionen (2025): A Competitiveness Compass for the EU
11. Sag C-55/18, Deutsche Bank-sagen.
12. Danmarks Statistik (2025): 2.400 flere lønmodtagere i februar.
13. Bayerisches Landesamt für Statistik (2024): Bavaria Compact 2024.