

# Formandskabet – og danske fingeraftryk

*Rebecca Adler-Nissen*

Formandskabet er kun til låns og skal forvaltes med ydmyghed og åbenhed. Den store opgave bliver at få europæiske og danske mål til at gå op i en højere enhed

Det danske formandskab i 2012 bliver helt anderledes end formandskabet i 2002. Det skyldes ikke kun, at topmøderne nu holdes i Bruxelles og, at euroen er midt i sin værste krise. Det skyldes også, at der ikke er én stor sag – udvidelsen – der dominerer dagsordenen. Samtidig er EU blevet større, og Lissabon-traktaten har medført markante ændringer i formandskabsrollen. Formandskabet er fortsat en enestående mulighed for Danmark til at indtage en central rolle på den europæiske scene. Men det er også en enorm opgave at løfte for den danske regering og hele den danske centraladministration.

Denne artikel vil redegøre for, hvad et formandskab egentlig er. Derefter vil jeg se på, hvordan formandskabet i 2012 vil adskille sig fra tidligere danske formandskaber,

samt hvilke muligheder og udfordringer formandskabet rummer. Artiklen løfter sløret for, hvilke opgaver, der er tilbage til Danmark efter udnævnelsen af en fast formand og en udenrigschef. Dernæst ser artiklen på den dagsorden, som den danske regering må formodes at forsøge at sætte i Bruxelles – herunder de svære forhandlinger om budgettet og forsøget på at sætte danske fingeraftryk på EU's dagsorden. Min påstand er, at selvom Herman Van Rompuy og Catherine Ashton har overtaget formandskabsrollen for henholdsvis stats- og regeringscheferne og udenrigsministrene, er formandskabsopgaven ikke blevet mindre – tværtimod.

Hvorfor har vi egentlig (stadig) nationale formandskaber i EU? I de gode gamle dage roterede formandskabet for Ministerrådet mellem de

seks oprindelige medlemslande. Det var ikke en særligt krævende opgave, man kunne forhandle sig tilrette omkring et lille bord. Det Europæiske Råd af stats- og regeringschefer var uformelle kaminpassiarer. Med EU's mange udvidelser og voksende kompetence er opstået et behov for styring af dagsordenen.

### Nationale formandskaber

I dag er de nationale formandskaber logistiske mega-projekter, der giver arbejde til mange tusind mennesker og koster mange penge.

Under formandskabet vil der blive holdt et utal af formelle ministermøder og flere tusind embedsmandsmøder i Bruxelles. Der vil desuden være otte uformelle ministermøder i København og Horsens. Dertil kommer næsten 100 embedsmandsmøder i Danmark. Disse møder ventes tilsammen at bringe op mod 15.000 delegerede og journalister til Danmark.

I forbindelse med forhandlingerne om forfatningstraktaten, der senere blev omdøbt til Lissabon-traktaten, blev ideen om at afskaffe de roterende formandskaber fremført. Argumentet, som ikke var nyt, var at de roterende formandskaber tvang EU ud på en slingrekurs (fra fx finsk fokus på de nordlige regioner til fransk forsøg på en Middelhavsunion). Men grundlæggende var kritikken, at formandskaberne blev brugt på at fremme nationale dags-

ordner – og ikke europæiske. Det kan jo være interessant at huske på, nu hvor alle taler om Danmarks evne til at sætte nationale fingeraftryk. Samtidig mente man ikke, at de små og nye medlemslande havde ressourcer til at varetage formandskaberne ordentligt. Det sidste kan der været noget om. Cypern har fx anmodet Danmark om hjælp under deres formandskab, fordi cyprioterne mangler know-how og mandskab til at varetage en række opgaver inden for blandt andet klima. Over for dette argument om manglende langtidsplanlægning rejste en række mindre lande, heriblandt Sverige, den kritik, at uden nationale formandskaber ville medlemslandene miste ejerskab til Unionen.

Eftersom der ikke var opbakning til at afskaffe de nationale formandskaber, søgte man i første omgang at løse problemet med manglende kontinuitet i Ministerrådets arbejde ved at beholde nationale formandskaber, men indføre såkaldte trioer. Siden 2007 har de kommende tre formandskaber – 'trio'en' – sammen skullet udarbejde og fremlægge et fælles trioformandskabsprogram for de 18 måneder, hvor landene tilsammen har formandskabet. Danmark indgår i et trioformandskab med Polen, der kom før Danmark i anden halvdel af 2011, og Cypern, der kommer efter Danmark i anden halvdel af 2012.

Denne trio er historisk. Under det danske formandskab i 2002 sad Dan-

mark over for Polen og Cypern ved forhandlingsbordet, og de to lande havde på hver deres måde svære områder, der skulle løses, før vi i Belle Centret kunne få aftalen om udvidelsen i hus. I trioen har Danmark, Polen og Cypern siddet sammen ved siden af hinanden og detailforhandlet et knap 100 sideres trioformandskabsprogram på alle EU's politikområder.

### **Ikke længere dirigent**

Det danske formandskab bliver markant anderledes end tidligere EU-formandskaber. Det skyldes naturligvis den økonomiske krise. Den vil kaste lange skygger over det danske formandskab, og så står Danmark oven i købet uden for euroen. Men hvis vi ser bort fra denne meget væsentlige rammebetingelse, så er det først og fremmest Lissabon-traktaten, der har medført væsentlige ændringer.

Den mest åbenlyse forskel i forhold til 2002 er, at i 2002 var Danmark formand for alle rådsformationer og for Det Europæiske Råd. I 2012 vil danske ministre – på miljø-, transport-, indre markedsområdet m.m. – sidde for bordenden for de fleste rådsformationer, men ikke, når stats- og regeringscheferne mødes og heller ikke, når udenrigsministrene mødes.

Det betyder en mindre profileret rolle til Helle Thorning-Schmidt og Villy Søvndal. Det betyder dog ikke,

at statsministeren og udenrigsministeren får mindre travlt. Men det betyder, at de får helt andre roller.

### **Søvndal skal hjælpe Ashton**

En af de væsentligste nydannelser i Lissabon-traktaten er oprettelsen af en ny stilling som udenrigsrepræsentant og etableringen af en Fælles Udenrigstjeneste, som har til formål at give EU ét ansigt udadtil. Udenrigsrepræsentanten, Catherine Ashton, og den fælles udenrigstjeneste overtager alle de opgaver inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, som tidligere lå hos det roterende formandskab.

Udenrigsrepræsentanten er således fast formand for Udenrigssterrådet og repræsenterer EU udadtil i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder i internationale organisationer og i den politiske dialog med tredjeparter. Konkret betyder det, at EU's fælles diplomatiske enhed – FUT'en som den hedder i EU-jargon – har overtaget formandskabet for ca. 30 arbejdsgrupper – arbejdsgrupper som Danmark førhen skulle have været formand for. Det arabiske forår, Libyen, Syrien, Afghanistan og Mellemøsten ville fortsat være på dagsordenen under formandskabet. Derudover ville strategiske partnerskaber, opstigende magter, sikkerheds- og forsvarspolitiske emner, NATO og udviklingspolitik stå centralt.

Men det roterende formandskab

kan ikke sidde med hænderne i skødet. Danmark vil skulle støtte op om udenrigsrepræsentantens arbejde. Det gælder dels i den tværgående koordination i forhold til andre af EU's politikområder, og dels i de tilfælde hvor der ikke er tids- eller personalemæssige ressourcer i den fælles udenrigstjeneste til at varetage en given opgave.

Det er erfaringen, at udenrigsrepræsentanten delegerer en række opgaver til formandskabets udenrigsminister, særligt møder med tredjelande og deltagelse Europa-Parlamentets plenarforsamlinger. Problemet er at man ofte bliver bedt om at træde til med kort varsel. Det har bl.a. den polske udenrigsminister Sikorski måttet sande. Så Danmark vil skulle have et højt udenrigspolitisk beredskab i forhold til alle EU's tredjelande.

### **Ashton og hendes folk**

Det danske formandskab vil måske være det første efter Lissabon-traktatens ikrafttrædelse, der finder den svære balance mellem det roterende formandskab og Ashton og hendes folk. Det er ikke opnået med hverken Ungarn eller Polen, og erfaring viser, at det er ganske svært, fordi det handler om prestige, magt og manglende ressourcer. Det roterende formandskab vil fortsat varetage formandskabet for Udenrigsministerrådet, når dette drøfter handelspolitik, og for Det

Generelle Råd, der tager sig af tværgående og organisatoriske opgaver.

En anden væsentlig nydannelse med Lissabon-traktaten er oprettelsen af en stilling som fast formand for Det Europæiske Råd. I december 2010 blev den daværende belgiske premierminister Herman Van Rompuy udpeget til denne stilling for en periode på to et halvt år. Den faste formand forbereder og leder stats- og regeringschefernes arbejde og varetager EU's repræsentation udadtil på sit niveau inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvilket tidligere var opgaver som tilfaldt det roterende formandskab.

Van Rompuy har vist sig at få meget mere ud af posten, end man forventede. Som formand er det ham, der finder kompromiserne mellem landene, skriver udkastet til konklusionerne efter topmøderne. Dermed er det Van Rompuy der giver EU's sin strategiske retning. Han sidder i EU's politiske magtcentrum. Gældskrisen har forstærket indtrykket af, at de store lande (Tyskland og Frankrig), i delvist parløb med Van Rompuy, har indtaget en stadig mere central position, navnlig når det handler om økonomiske emner. Den største taber er Kommissionen og José Manuel Barroso, hvis autoritet er betydeligt svækket.

EU's stats- og regeringschefer vil skulle tage stilling til den faste formands genudnævnelse under dansk formandskab i 2012 – hvis den effektive belgier fortsætter som fast for-

mand vil det forstærke indtrykket af, at stats- og regeringscheferne har fået en helt ny og mere håndfast ledelse.

En anden central ændring er, at Europa-Parlamentet med Lissabontraktaten har fået mere magt – og derfor i højere grad end tidligere er kilden til et godt formandskab.

### **Det svære Parlament**

Eksempelvis bliver Europa-Parlamentet medlovgiver på centrale dele af den fælles landbrugspolitik og på samarbejdet om retlige og indre anliggender, ligesom Europa-Parlamentet vil skulle godkende de flerårige finansielle rammer.

Det betyder, at både ministre – særligt Europaminister Nikolai Wammen – og embedsmænd vil skulle bruge flere kræfter på at håndtere Europa-Parlamentet end under det sidste formandskab, hvor Bertel Haarder spillede en væsentlig rolle som dansk europaminister. En meget væsentlig del af formandskabets rolle består nu i at repræsentere Ministerrådet i forhandlingerne med Europa-Parlamentet om alle de mange lovforslag, der behandles i den almindelige beslutningsprocedure. Dette er en meget omfattende opgave på grund af det store omfang af forslag, der behandles, og den store kompleksitet, som forhandlingerne har.

For det tredje betyder EU's udvidelse med i alt 12 lande, at hvor der

var 15 medlemslande i Ministerrådet, sidst Danmark havde formandskabet, er der i dag 27 medlemslande rundt om det forhandlingsbord, som Danmark sidder for bordenden af. Det bevirker at formandskabet skal kunne håndtere en mere kompleks forhandlingssituation, samtidig med at det stiller øgede krav til effektiv mødeledelse og -forberedelse.

### **Formandskabets opgaver**

Formandskabet har overordnet fire centrale opgaver:

- At styre EU's dagsorden i seks måneder: Gennem formandskabsprogrammet beslutter formandskabslandet på baggrund af Kommissionens mange hundrede lovforslag og initiativer en dagsorden for forhandlingerne i Ministerrådet.
- At skabe inter-institutionelle kompromiser: Formandskabet er aktivt i de såkaldte dialoger mellem Kommissionen, Parlamentet og Ministerrådet og skal arbejde på at nå tidlig konsensus i lovgivningsprocessen. Formandskabet deltager også i møder mellem Parlamentet og Ministerrådet i den tredje fase af den fælles beslutningstagen.
- At skabe kompromiser mellem medlemslandene i Ministerrådet.
- At stå for repræsentationen af Ministerrådet i EU og i forhold til tredjelande.

Hvilke muligheder er der for et land, der varetager formandskabet?

For det første har man mulighed for at vise sine forhandlingsevner og evne til at handle som 'honest brokers', hvilket giver indflydelse og prestige. For det andet har man som formandskabsland en privilegeret adgang til information. Når Danmark er færdigt med sit formandskab 1. juli 2012, vil danske forhandlere have en langt bedre forståelse af samtlige 27 landes interesser end nogen anden i systemet. For det tredje kan man som formandskabsland nogle gange sætte nationale fingeraftryk på EU's dagsorden. Det vender jeg tilbage til. For det fjerde giver formandskabet mulighed for at profilere Danmark internationalt. Danmark vil i løbet af seks måneder befinde sig i centrum for europæisk politik, hvilket både giver store muligheder og udfordringer. Formandskabet indeholder et stort PR-værdipotential, og det arbejder man overalt i Danmark på at udnytte.

### **Ulemperne ved at være formand**

Det er hårdt at være formandskabsland, særligt for små og nye medlemslande. Det skyldes for det første, at det kræver stor administrativ kapacitet og forberedelse. Mange ministre og ministerier har længe arbejdet målrettet med forberedelse af formandskabet, så de kan lede de vanskelige substantielle forhandlinger. Dette gøres dels gennem en indsats for at styrke det internationale kontaktnetværk til andre lan-

des ministre og til de relevante kommissærer og medlemmer af Europa-Parlamentet. Endvidere kortlægges alle de mange svære og komplekse sager, som vil skulle håndteres under det danske formandskab. Samtidig skal den danske centraladministration være gearret til at betjene den store medieinteresse fra ind- og udland og til effektivt at håndtere de krisituationer, der givetvis vil opstå.

For det andet peger en del undersøgelser på, at man ikke som formand har samme mulighed for at fremme egne interesser. Det skyldes, at man som formand skal være upartisk – en ærlig og konstruktiv forhandlingsleder – ikke en part i forhandlingerne. Så hvad er egentlig et vellykket formandskab?

På den ene side er det en naturlig ambition at ville sætte sit præg på den europæiske dagsorden, for det er jo i sidste ende målet med politik: at gøre en forskel og få indflydelse. Opnåelse af gode resultater kan også bidrage til at tydeliggøre det europæiske samarbejdes nytte for den danske befolkning.

Samtidig er det på den anden side vigtigt at opnå anerkendelse fra de europæiske partnere for at have ydet et professionelt arbejde til det europæiske fællesskabs bedste. Selvsættende eller selvoptagede formandskaber bliver sjældent succesfulde. Det kan Frankrigs Jacques Chirac og Italiens Silvio Berlusconi skrive under på.

Et formandskab består typisk af 85 pct. bundne opgaver, 10 pct. kriser og fem pct. af formandskabets egen dagsorden. Men fem pct. er også meget for et lille land, der kun betaler to pct. af EU's budget. Omvendt kan en krise fuldstændigt overskygge et formandskab, hvad enten det er Grækenlands bankerot eller krig i Nordafrika. Danmark vil som alle andre lande gerne præge den europæiske dagsorden.

Det synes imidlertid klart, at det kommende danske formandskab ikke vil have én sag, der vil fremtræde så centralt, som udvidelsen gjorde i 2002. Regeringen har i stedet en palet af ønsker: at skabe fornyet vækst for at få Europa ud af krisen, reformere af EU's flerårige budget og de store politikområder, få gang i det indre marked og den grønne vækst. Den store udfordring er den økonomiske krise, som kan ende med helt at overskygge det danske formandskab.

### **Den sværeste sag**

Den største og sværeste sag på Danmarks bord er naturligvis forhandlingerne om EU's fremtidige budget – der i EU-jargon hedder de flerårige finansielle rammer. Det polske formandskab laver teknisk gennemgang i 2. halvår 2011, men de egentlige forhandlinger ventes at starte under dansk formandskab. Danmark vil søge at bringe forhandlingerne om budgettet så langt som

muligt. Men pga. den sene offentliggørelse af Kommissionens forslag og bl.a. det franske præsident- og parlamentsvalg i maj/juni 2012 er det ikke realistisk at lukke sagen under dansk formandskab. Det vil desuden være op til Van Rompuy som fast formand at træffe beslutning om proces og substans i forhandlingernes afsluttende faser.

Udgangspunktet for forhandlingerne er de pressede offentlige finanser og de nationale finanspolitiske sparebestræbelser. Man skal derfor nok regne med et budget, der i sidste ende kommer til at ligne det nuværende. Men en række lande, herunder Danmark, ønsker ikke at EU-budgettet stiger, og vil samtidig gerne se en 'modernisering' af budgettet.

Bag dette pæne ord ligger et ønske om en gradvis reduktion af udgifterne til den fælles landbrugspolitik og strukturfondene til fattige regioner. Reduktionen skal give plads til opprioritering af fremtidsrettede politikker, der understøtter den europæiske vækststrategi Europa 2020, styrker det retlige og indre samarbejde samt de eksterne politikker. Det bliver særdeles vanskeligt at få reduceret landbrugsstøtten væsentligt, noget som har været en dansk prioritet længe.

Et andet forhandlingsområde er, hvor meget de enkelte lande skal betale til budgettet. Indtægts siden er præget af rabatsystemet, der er utrolig svært at komme til livs. Regerin-

gen mener, at Danmark pga. rabatterne bidrager uforholdsmæssigt mere til EU-budgettet end sammenlignelige medlemslande. Det mente den forrige regering ikke var acceptabelt, og der var bl.a. derfor tidligere finansminister Claus Hjort Frederiksen krævede en milliard kroner i rabat. Den nye regering med finansminister Bjarne Corydon i spidsen har valgt at fastholde dette krav. Men det er alt andet lige ikke så let at ønske en rabat på sit medlemskab samtidig med, at man skal lede budgetforhandlingerne.

### Danske mærkesager

Den danske regering har naturligvis også en række mere specifikke nationale prioriteter. Men det er ikke sikkert, at de kommer i hus. Hvis dagordenen 'kuppes' af de økonomiske problemer i eurozonen, Iran eller de svære budgetforhandlinger, er det selvsagt svært for Danmark at presse danske mærkesager i gennem.

Regeringen vil først og fremmest gerne videreudvikle det indre marked. Det handler om at gøre livet lettere for forbrugere og virksomheder på tværs af grænserne. 2012 er 20 års jubilæet for det indre marked. Kommissionen har i den forbindelse lanceret en række forslag til en relancering og opdatering af det indre marked.

Det danske formandskab vil arbejde for fælles produktstandarder, der

gør det nemmere for virksomhederne at sælge produkter i andre EU-lande og sikrer kvalitetsvarer, der ikke skader forbrugernes helbred eller miljøet. Regeringen vil arbejde på at nå i mål med en håndfuld konkrete sager. Det gælder fx fælles grønne standarder for produkter i det indre marked, lettere adgang til kapital til forskning og innovation, samt et fælles EU-patentsystem, som gør det lettere og billigere at beskytte nye opfindelser i EU.

Regeringen ønsker også at fremme den digitale dagsorden. Bl.a. arbejde på at gøre det lettere og sikrere for forbrugere og virksomheder at handle på nettet. Derudover vil det danske formandskab arbejde på at få mobilpriserne ned. Danmark skal bl.a. sidde for bordenden, når 'Roaming III-pakken' skal forhandles. Det er lovgivning, der skal sikre, at teleselskaberne ikke tager uhyrlige summer, når man ringer i udlandet.

Det andet store område er miljø og energi. Som det fremgår af regeringsprogrammet, vil det være vigtigt for den nye regering at gøre EU mere 'grønt'. Det er ikke let i lyset af den svære økonomiske situation. I den forbindelse vil forhandlingerne om EU's langsigtede energimålsætninger frem mod 2050 være centrale under dansk formandskab. Der vil også være mulighed for at arbejde for et mere grønt og bæredygtigt Europa gennem forbedret energiinfrastruktur, øget energieffektivitet,



nye miljø- og energiteknologier, udnyttelse af vedvarende energi og etablering af et indre energimarked.

En sidste – og måske lidt paradoksal – mærkesag er at styrke EU's retspolitik. Danmark vil – trods det retlige forbehold – arbejde videre med direktiver, der skal sikre en mere effektiv bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet og forebygge terrorisme, styrke EU's ydre grænser og den fælles indvandrings- og asylpolitik, samt sikre hjælp til de lande, der er udsat for massivt migrationspres. Det danske retsforbehold gør det særligt vigtigt, at det danske formandskab opfattes som effektiv og upartisk mødeleder. Det vil være afgørende for den måde de andre lande bedømmer formandskabet.

### **Et tillidshverv**

2012 er ikke 2002. Danskerne vil ikke opleve et eneste triumferende topmøde i København. Danskerne vil ikke se Helle Thorning-Schmidt, som efter en lang forhandlingsnat går ud til de blitzende fotografer og præsenterer en vindserg.

I dag er formandskabsrollen en anden. Samlet set giver den faste formand og udenrigschef større kontinuitet i EU's arbejde. Konsekvensen i forhold til formandskabsvaretagelsen er samtidig, at det rote-

rende formandskabs opgaver ændrer sig fra en meget synlig rolle på det udenrigspolitiske område og til topmøderne med stats- og regeringscheferne til i højere grad at fokusere på de interne arbejdsgange, hvor man skal bidrage til at få det hele til at fungere og spille sammen. Det bliver en udfordring at få kommunikeret det til danskerne og resten af verden.

Det er afgørende at holde sig for øje, at formandskabet kun er til låns. Dette tillidshverv skal forvaltes med ydmyghed og åbenhed, ellers bliver man straffet. Den store opgave bliver at få europæiske og danske mål til at gå op i en højere enhed: Danske fingeraftryk skal være med til at løfte en fælles dagsorden og styrke det europæiske samarbejde. Danmark er mere end nogensinde afhængig af andre kræfter, særligt Van Rompuy og Ashton, for at få det til at lykkes. Dertil kommer, at euroen er i krise og vil tage meget af opmærksomheden. Et vellykket dansk formandskab i 2012 vil kræve hårdt arbejde fra mange sider – for mere end nogensinde er det en stor, vanskelig og kompleks opgave.

*Rebecca Adler-Nissen er adjunkt ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.*