

# Danmarks svære balancegang i et kriseramt EU

Af Laurs Nørlund

**For en småstat som Danmark er der intet reelt alternativ til EU. Hverken NATO, FN, Norden eller WTO giver tilnærmelsesvist samme fordele. Så hvorfor ikke lave en ordentlig, fremsynet og helstøbt europastrategi? Her er nogle bud på, hvad en sådan bør indeholde.**

Samtidig med den voldsomme udvikling igennem de seneste mange år i den internationale og globale kontekst, som Danmark er placeret i, har den danske europapolitik stivnet. Mest tydeligt demonstreret af, at den seneste brede danske europapolitiske aftale daterer sig fra 2008 og i sin helhed er forældet og derfor ikke anvendelig som referencpunkt for dansk europapolitik.

Danmarks EU-politik i de senere år lever ikke op til basale krav til en effektiv politik og varetager derfor ikke hensigtsmæssigt danske nationale interesser.

Det er derfor både naturligt og nødvendigt, at der er ønske om en fornyet

diskussion om en reformulering af den danske europapolitik, såvel i regeringsgrundlaget for den siddende regering og selvstændigt formuleret af en række partier, der udgør et flertal i Folketinget. Ikke desto mindre synes der ikke at være den store interesse for en sådan åben reformulering af en dansk europapolitik hos regeringen, og per august 2020 er det endnu ikke klart, hvornår – og om – en politisk diskussion vil blive indledt.

## **EU er krisernes mester**

EU har været i krise ligeså længe, som nogen kan mindes. Der har været manglende folkelig opbakning til traktatændringer ved folkeafstemninger i lande som Danmark, Frankrig, Holland og Irland. Der har været kriser relateret til det finansielle system og kriser relateret til medlemsstaters offentlige gældsætning i lande som Grækenland og Italien. Der har været kriser i forbindelse med udviklingen i kraftige flygtningestrømme. Den briti-

Laurs Nørlund (f. 1961) er selvstændig konsulent. Han er fhv. repræsentationschef for Europa-Kommissionens repræsentation i Danmark og fhv. direktør for Eurostat. Nørlund er uddannet cand.scient.pol ved Aarhus Universitet.

ske folkeafstemning om udtrædelse af EU skabte også en krisetilstand i EU, og senest har den kaotiske håndtering af coronaepidemien og dens alvorlige økonomiske og sociale konsekvenser placeret det europæiske fællesskab i en ny vanskelig situation.

**EU har været i krise ligeså længe, som nogen kan mindes.**

Der er ingen grund til at tro, at EU ikke fortsat i de kommende år vil være udsat for situationer, der igen vil berettiggende anvendelsen af det lidt tilfældige begreb krise.

Ved alle disse lejligheder er der blevet stillet spørgsmål ved EU's fortsatte eksistens og muligheder for at overleve. Men man må konstatere, at både EU's institutioner og den folkelige opbakning til et sådant stærkt forpligtende internationalt samarbejde har vist sig særdeles robust.

Faktisk har de fleste af kriserne medført en styrkelse og intensivning af samarbejdet, og den folkelige opbakning til EU er også ifølge opinionsundersøgelser netop nu større end måske nogensinde før.

Det er også slående, at gennem de sidste tyve år har finansielle institutioner og internationale investorer konsekvent været villige til at holde euro-aktiver i en sådan grad, at euro-dollar-kursen, bortset fra kort efter årtusindskiftet, aldrig har været under pari, og dagens kurs på omkring 1,13 ligger ganske tæt på den oprindelige kurs på 1,18, da euroen blev indført.

Trods det forhold, at coronakrisen ikke har tilvejebragt et gloriøst eksem-

pel på fællesskabets evne til at håndtere kriser af denne type – snarere tværtimod – vil den formentlig føre til et tættere EU-samarbejde på nogle områder, såsom inden for pandemihåndtering og beredskabsplanlægning samt muligvis forskning, udvikling og kommercialisering af præparater med relevans for behandlingen af lignende alvorlige infektionssygdomme i fremtiden.

### **Kriser fremmer samarbejdet**

Men endnu mere vigtigt er det, at krisen kan føre til et tættere økonomisk samarbejde. Bruxelles-topmødet i juli 2020 gav et slags startskud med en markant fælles finanspolitisk stimuluspakke på 3-4 procent af EU's samlede BNP og en enighed om budgetgrundlaget for EU for de næste syv år.

Perspektiverne for EU's udvikling i de kommende år kan kondenseret beskrives i to ekstreme scenarier:

I det første ekstrem ses en begyndende eksistentiel krise med valg i Tyskland, Frankrig og Italien, der bringer stærkt EU-kritiske regeringer til magten; et hårdt Brexit med tilknyttede markedsproblemer og begyndende smitteeffekt fra den britiske udmeldelse med et eller flere lande, der nærmer sig et exit fra EU (for eksempel Ungarn, Polen eller muligvis et land som Danmark). Endelig ses funktionsmæssige kriser, som for eksempel en blokering af vedtagelsen af det flerårige budget og NGEU (Next Generation EU), genopretningsfonden efter coronakrisen.

Et sådant scenarie kan ikke alene føre til en opbremsning af samarbejdets udvikling, men til en tilbagerulning af det, herunder på det indre marked

og respekten for eksisterende regler og kompetencefordelinger inden for Schengen- og konkurrenceområdet.

I værste fald vil et sådant scenarie kunne føre til afledte effekter for globale samarbejdsformer og skabe et vakuum af internationalt samarbejde, ikke mindst på nøgleområder for globalt samarbejde som for eksempel indsatsen mod globale klimaforandringer.

I det andet ekstrem ses en stabilisering på det nationale politiske plan i de tre store lande (og en større konsensus blandt dem om EU's udvikling) over de næste år. På den baggrund uddybes EU's økonomiske samarbejde, som udløber af de vigtige økonomiske beslutninger på topmødet i juni 2020, hvilket også vil have forstærket euroens rolle på de internationale finansmarkeder og som international reservevaluta.

Brexit-forhandlingerne vil være afsluttet med en balanceret skilsmisseaftale, der er økonomisk fordelagtig både for Storbritannien og for resten af EU. Samtidig vil Brexit have medført en stærkere beslutningskapacitet i EU, fordi Storbritannien ikke længere er der som stopklods. Derfor vil man se fornyet momentum og lederskab i centrale politikker som for eksempel udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik, migrationspolitik, klima- og miljøpolitik, og en klarere håndtering af de demokratiske tilbageslag i nogle medlemslande. Muligvis vil man også kunne se en udvikling af de formelle rammer for samarbejdet i den annoncerede stort anlagte konference om EU's fremtid.

Virkeligheden kommer til at ligge et sted imellem disse yderpunkter.

Begge disse skematiske scenarier indeholder udfordringer for et land som Danmark. Fordi Danmark er fuldstændigt afhængig af et udbygget og velreguleret internationalt samarbejde – i særdeleshed på det økonomiske område, men i den grad også på de globale problemer, som eksempelvis klimaet, hvor Danmark i sig selv spiller en marginal rolle – ville det første scenarie være et dramatisk tilbageslag for landet. Men også det andet scenarie indeholder en række udfordringer for Danmark, fordi netop de områder, der sandsynligt kommer til at udvikle sig kraftigt, er der, hvor Danmark kun delvist deltager i samarbejdet.

Danmarks EU-politik kan altså ikke ses isoleret, men må analyseres dynamisk i EU-konteksten på ethvert givet tidspunkt. Og *'business as usual'* er ikke en mulighed.

### **Hvor er alternativet til EU?**

Danmark er som nævnt afhængig af internationalt samarbejde. Det gælder naturligvis for vores økonomiske udvikling, men mindst lige så meget for de andre store spørgsmål som migrationsudvikling og klima- og miljøproblemerne.

Selv om man accepterer denne præmis, er det i og for sig legitimt at spørge, om der er noget internationalt alternativ til Danmarks deltagelse i EU-samarbejdet. I det nuværende danske Folketing er der et ikke ubetydeligt mindretal på vel omkring 15 procent, der angiveligt støtter, at Danmark helt skulle forlade EU-samarbejdet.

Uden at gå ind i en detaljeret analyse, forekommer det dog særdeles vanske-

ligt at forestille sig, at Danmark vil kunne opnå småstatens fordele ved internationalt samarbejde andre steder end i EU.

Samarbejdet i FN er så svagt, at det ikke engang kan vedtage en resolution, der fordømmer den kinesiske magtovertagelse i Hongkong.

**Det er særdeles vanskeligt at forestille sig, at Danmark vil kunne opnå småstatens fordele ved internationalt samarbejde andre steder end i EU.**

I Norden har det indbyrdes forhold efter coronakrisen synes ganske belastet, og vi har aldrig kunnet enes om et forpligtende økonomisk samarbejde. I NATO leger den største partner med tanken om at melde sig ud og mener ikke længere, at musketerparagrafen er gældende. WTO har ikke kunnet bringe kollektive fremskridt i det internationale handelssystem i de seneste femogtyve år.

Ingen af disse organisationer eller samarbejdsformer synes at kunne give noget nær, hvad EU tilbyder Danmark økonomisk eller politisk. Og dertil kommer, at Danmarks reelle og potentielle indflydelse i EU langt overstiger landets størrelse og er langt mere markant end i de alternative globale samarbejdsformer.

### De djævelske danske forbehold

Håndteringen af de danske forbehold, som blev indført i 1993, må nødvendigvis blive et centralt spørgsmål for en bred politisk forståelse om en ny dansk fremadrettet europapolitik.

Forbeholdene har igennem snart 30 år været en nøgleproblemstilling i dansk

europapolitik og genstand for et antal folkeafstemninger, der overvejende er gået i retning af at afvise afskaffelsen af forbehold.

Den politiske forståelse, som i højere grad end juridiske overvejelser omkring suverænitetssafgivelse har ført til folkeafstemningerne, er, at da forbeholdenes oprindelse var et svar på udfaldet af en folkeafstemning, der forkastede Danmarks tiltrædelse af

Maastricht-traktaten, bør en afskaffelse af disse også være genstand for anvendelse af folkeafstemningsinstrumentet. En forståelse, der vel at mærke synes dybt forankret i bevidstheden hos store dele af den danske befolkning.

Med undtagelse af unionsborgerskabsforbeholdet, der er blevet overhalet af traktatudviklingen, kunne meget tyde på, at vanskelighederne de kommende år bliver større for Danmark, hvis forbeholdene opretholdes. Det gælder såvel euroforbeholdet som det retlige forbehold og forsvarsforbeholdet, fordi det kan blive på netop disse områder, at man vil se den mest markante udvikling af EU-samarbejdet.

Danmark er på nogle andre områder heller ikke fuld deltager i samarbejdet og står for eksempel uden for bankunionen.

På mange områder kan Danmark nok fortsætte sin *free-rider*-politik uden de store problemer. Dette vil antageligt også i høj grad blive accepteret af andre medlemslande på grund af Danmarks marginale økonomiske betydning i EU og tilsvarende begrænsede betydning for et mere avanceret forsvars- og sikkerhedspolitisk samar-

bejde. Retsforbeholdet generer i praksis ikke andre lande så meget, som det kan genere danske myndigheder, borgere og virksomheder.

Det kan dog ikke udelukkes, at hvis det økonomiske samarbejde styrkes og bevæger sig ind på områder som tættere koordination af finans-, skatte- samt udgiftspolitikker på det sociale område, kan det blive markant vanskeligere for Danmark at *free-ride*. Det vil være naturligt for EU-partnerne i stigende grad at se en sammenhæng mellem prisen for koordination på de sensitive områder og fordelene ved deltagelsen i det indre marked. Så i det omfang, et tættere forpligtende økonomisk samarbejde vil blive opfattet som en del af adgangsbilletten til det indre marked, vil dette kunne have meget vidtrækkende konsekvenser for Danmark og dansk økonomi.

Der er således argumenter for, at en ny dansk europapolitik burde indeholde i det mindste en plan eller en kalender for afskaffelsen af de danske forbehold for af politiske grunde at afmontere den danske parasittilgang fra de sidste 30 år og samtidig styrke mulighederne for at maksimere de danske økonomiske gevinster af EU-samarbejdet.

Imod en aktiv politik for at fjerne forbeholdene taler det pragmatiske forhold, at det som nævnt er politisk besluttet, at forbeholdene kun kan afskaffes ved folkeafstemninger. Og da den danske politiske elite historisk er notorisk dårlig til at overbevise befolkningen i en afstemningskampagne om et vigtigt EU-emne, vil det i princippet altid være særdeles risikabelt og polariserende at satse på at vinde folkeafstemninger om forbeholdene.

Dette er desto mere tilfældet netop nu, hvor vi vel har den mest EU-skeptiske regering i mange årtier, og hvor manglen på markante politiske ledere med gennemslagskraft i befolkningen er udpræget både i regering og opposition.

Men kunne det så være en idé at afholde en alt-eller-intet-folkeafstemning, som man gjorde i UK for nogle år siden, og tage et opgør med de danske forbehold på én gang eller en vælgelse udmeldelse? For en sådan tilgang taler dog, at den danske befolkning i meget høj grad synes at støtte det danske medlemskab af EU og næppe ville være fristet af det britiske alternativ. Men de oplagte risici ved sådan en afstemning er så store, at det er svært at forestille sig, at det danske politiske system kunne finde en konsensus om den vej frem.

### **Et bud på en EU-politik**

Minimumsforudsætningerne for, at en politik er effektiv, er følgende: at den er klart samlet formuleret og erkendt (hvis man ikke ved hvad ens politik er, er det vanskeligt at fremme den); at man organiserer sig effektivt og stiller de nødvendige professionelle og politiske ressourcer til rådighed; og at politikken indholdt placerer sig inden for de rammer, der er givet af den relevante politiske sammenhæng.

I tilfældet Danmarks EU-politik betyder dette, at vi har identificeret og forstået, hvad Danmarks nationale interesse er i EU's udvikling og landets medlemskab, at vi har en samlet og overordnet strategi for vores medlemskab, som har kontinuitet ved at være støttet af de centrale flertalsskabende regeringsbærende partier i landet. Til-

slutningen til denne politik må være en forudsætning for at kunne komme i betragtning til regeringsmagten. Vi skal have identificeret og forstået de centrale diskussioner og udviklingstendenser i EU og placeret vores egne synpunkter i forhold til dem for at kunne maksimere den danske indflydelse og varetage de danske interesser bedst muligt. Dertil kommer, at vi skal have sikret de nødvendige ressourcer og forudsætninger på forskellige niveauer, administration, regering og folketing, samt medlemmer af Europa-Parlamentet.

En ny dansk EU-politik bør på denne baggrund som minimum indeholde fem punkter: en styrkelse af den politiske forberedelse af regeringens deltagelse i samarbejdet, såvel internt i regeringen som i Folketinget; en identifikation og retning for de centrale danske politiske prioriteter, som der kan skabes enighed om; hvilken overordnet rolle, man ønsker Danmark skal spille i samarbejdet, en national position omkring den særlige danske status (forbeholdene); og en sikring af den effektive og professionelle varetagelse af de danske interesser, herunder ressourceovervejelser på regerings- og centraladministrativt niveau.

En sådan ny europapolitisk aftale bør konstrueres på en måde, så den revideres og opdateres jævnligt og er dynamisk fremadrettet. Aftalen fra 2008 (der formelt stadig er gældende) fremstår på sine steder næsten komisk, når den for eksempel henviser til ønsker om succes ved klimatopmødet i København i 2009 (der som bekendt endte som en eklatant fiasko både for klimapolitikken som helhed og for Danmark som topmødevært), eller når aftalen siger, at beslutninger om

de flerårige finansielle rammer i EU bør tages med kvalificeret flertal, hvilket mindst talt ikke var udgangspunktet for Danmarks deltagelse i diskussionerne på julitopmødet i 2020.

Forløbet op til årets topmøde endte med, at partiet Venstre ikke støttede Folketingets mandat til regeringens deltagelse i et centralt topmøde om det flerårige budget samt den særlige genopretningsfond, og var i sig selv et skoleeksempel på, hvordan manglen på en samlet national strategi, der er bredt funderet i Folketinget, skader danske interesser og muligheden for at varetage disse.

Det burde være en givet sag, at de afgørende regeringsbærende partier i Folketinget tilslutter sig mandater til den til enhver tid siddende regerings arbejde i EU. Dette forudsætter naturligvis en grundlæggende tillid og samarbejdsorientering fra alles side, også mellem partier og personer, der ellers konkurrerer om magten og opbakningen fra vælgerne: Det er i den nationale interesse på såvel kort som langt sigt, at der er en fundamental borgfred på dette område.

En ny politik bør derfor indeholde et (muligvis naivt) håndslag mellem partierne på, at europapolitikken ikke skal anvendes til at score kortsigtede indenrigspolitiske point, og at kommunikationen om EU fra alle sider bør være saglig og holde sig til realiteterne. Selvfølgelig skal man kunne kritisere både EU's politik og institutioner, men det bør foregå på et sagligt og seriøst grundlag.

Det bør igen forsøges at forbedre Folketingets arbejde med EU-spørgsmål, herunder regeringsmandaterne til EU-arbejdet, både i Europaudvalget og i fagudvalgene i Folketinget.

Nøglen her er at få hævet informationsniveauet og intensiteten af diskussionerne om fremtidig EU-lovgivning og sager i øvrigt, på et så tidligt tidspunkt som muligt. Det kunne overvejes at styrke Folketingets administrations EU-ekspertise for at sikre en bedre betjening af tingets medlemmer på EU-området, ligesom kontakten og meningsudvekslingen mellem regeringens interne EU-beslutningsproces og Folketinget kunne udbygges og antage en formel struktur.

### Danmarks placering i EU

Det kunne være hensigtsmæssigt, at en ny aftale genskaber og signalerer en enighed om, hvor Danmark generelt skal befinde sig i samarbejdet. Et klart signal fra Danmark om, at man ønsker at spille konstruktivt med i EU's udvikling, er befordrende for varetagelsen af Danmarks interesser. Dette er ikke mindst vigtigt, når Danmark i den nærmeste fremtid formentlig vil fastholde sine begrænsninger over for deltagelse i visse dele af samarbejdet. Det er dog tvivlsomt, om det er muligt at få enighed om dette generelle signal på den korte bane, da det synes at stå klart, at den nuværende regering ikke ønsker (formentlig af indrepolitiske grunde) at gå ind i en sådan diskussion.

En ny europapolitisk aftale bør naturligvis indeholde en stillingtagen til Danmarks særlige status.

Det synes klart, at appetitten for at lave en kalender for afskaffelse af forbe-

holdende er meget begrænset hos den siddende regering. Det må tilstås, at forbeholdene – trods at de er ubekvemme og åbenlyst kan svække den danske interessevaretagelse – ikke udgør nogen brændende platform for Danmarks EU-medlemskab. Derfor kunne det være hensigtsmæssigt at afvente EU-udviklingen i de kommende år, før man tager videre stilling til de danske forbehold.

**Et klart signal fra Danmark om, at man ønsker at spille konstruktivt med i EU's udvikling, er befordrende for varetagelsen af Danmarks interesser.**

Det skal dog i givet fald suppleres med en målrettet indsats for at sætte forbeholdene ind i en realistisk

og aktuel sammenhæng.

Mange opfatter dem som noget 'smart', som de andre lande er misundelige på, og som vi kun har glæde af. Virkeligheden er dog, at de ofte er en hindring for vores egne interesser, at de andre lande enten er ligeglade eller undrer sig, og at vi nøgternt set højst sjældent reelt har glæde af dem.

På mange områder er der ganske stor konsensus i Danmark om, hvilke politiske prioriteter Danmark har i forhold til EU og dermed hvilke, der skal fremhæves i en aftale. Danmarks økonomiske interesser gør, at et velfungerende indre marked er en nøgleprioritet tillige med, at Danmark er afhængig af, at EU som blok varetager de globale handelsinteresser så effektivt som muligt.

Tilsvarende har Danmark en interesse i, at EU agerer stærkt på en række områder, hvor kun et internationalt samarbejde kan møde de eksisterende udfordringer. Det gælder eksempelvis klima- og miljøspørgsmål, energisikkerhed, men også spørgsmål som migration, hvor et

stadigt flygtningepres i de kommende år i praksis kun vil kunne løses gennem internationalt samarbejde. På alle disse områder bør en ny politik sende klare signaler til partnerne om, at Danmark gerne vil være frontspiller i samarbejdet (også som modvægt til de områder, hvor Danmark stadig er fodslæbende).

På nogle områder er det vigtigt at fastholde den indre logik i de danske positioner. Det er for eksempel problematisk at sige, at man går ind for et tættere arbejde på selskabsskatteområdet uden at samtidigt klart acceptere, at der bør være øget brug af flertalsbeslutninger på netop disse områder, da det enstemmighedskrav er den væsentligste bremse for udvikling af samarbejdet.

Det burde også være åbenlyst, at Danmark skal markere en tydelig støtte til en mere proaktiv politik for at beskytte og udvikle centrale demokratiske spilleregler og rettigheder i alle medlemslandene. Denne diskussion kan blive meget central i de kommende år, og her vil det give en fordel for Danmark at udvikle en gennemtænkt og holdbar position. At knytte dette til budgetforhandlinger og et spørgsmål om penge, som det blev gjort af mange lande ved topmødet i juli, er næppe hensigtsmæssigt, da det jo er et langt mere fundamentalt spørgsmål, der ikke er egnet til købmandslogik.

Endelig er det helt afgørende, at både kvaliteten og kvantiteten af de ressourcer, der afsættes til EU-arbejdet, er tilstrækkelige, og dette bør gøres klart i den nedskrevne europapolitik.

På regeringsplan er det bekymrende, at ministrene ikke altid prioriterer deltagelsen i EU-møder for at fremme danske synspunkter og opbygge netværk. Det burde overvejes, om ikke regeringen skulle styrkes på ministerplan med målrettet ministertid, uanset om dette så skulle placeres i udenrigsministeriet eller eventuelt i statsministeriet, da Det Europæiske Råds rolle jo er meget tydelig og klar i EU i disse år.

Tilsvarende burde der også foretages en egentlig benchmarking i forhold til sammenlignelige lande af ressourcetildelingen til EU-sagerne i centraladministrationen, såvel i udenrigsministeriet som i de centrale fagministerier. Den danske bemanning af den faste repræsentation i Bruxelles bør naturligvis være på højde med andre lande af samme størrelse.

Danmark er medlem af EU og vil formentlig vedblive med at være det fremover. EU's internationale betydning er enorm på en række områder, og meget kunne tyde på, at dette vil fortsætte i de kommende år, og måske endda blive endnu mere udpræget, set i relation til den usikre og ustabile globale udvikling.

Det er derfor vigtigt, at Danmark varetager sit medlemskab bedst muligt og hertil hører at have en tidssvarende og målrettet formuleret politik og sammenhængende instrumenter.

○ ○ ○