

RAPPORT

DECEMBER 2020

DANMARK PÅ VENNEJAGT I EU

– ET STUDIE AF MULIGE ALLIANCER EFTER BREXIT



RAPPORT

17. december 2020

DANMARK PÅ VENNEJAGT I EU

ET STUDIE AF MULIGE ALLIANCER EFTER BREXIT

Europaanalytiker, Tao Ask Andersen

Projektmedarbejder, Julie Elisabeth Ottosen

+45 27 82 78 97

jot@thinkeuropa.dk

Vicedirektør, Catharina Sørensen

+45 21 54 88 21

cas@thinkeuropa.dk

DANMARK PÅ VENNEJAGT I EU

Storbritanniens udtræden af EU, Brexit, ændrer magtbalancen mellem de tilbageværende 27 medlemslande.¹ Det påvirker ikke mindst Danmark, der ofte har set sig selv som en tæt allieret med Storbritannien i Bruxelles. Selv om langt den største del af lovgivningen i EU vedtages med konsensus, er Danmark et af de lande, der oftest har stemt med Storbritannien.

Grundlæggende medfører Brexit to konsekvenser i Rådet, hvor ministre fra EU-landene samles for at enes om EU's politiske udvikling. For det første bliver det lettere for de to største lande, Tyskland og Frankrig, at samle et såkaldt blokerende mindretal, der skal tælle mindst fire lande med mindst 35 pct. af EU's befolkning bag: Matematikken tilsiger, at de fremover blot skal have lande med, der udgør 2 pct. af EU's samlede befolkning, for at de kan blokere for en beslutning.

For det andet, og mindst lige så afgørende er det, at frihandelsorienterede lande, som Danmark, ikke længere har stemmer nok til at blokere for f.eks. protektionistisk lovgivning. Dermed kan magtbalancen i EU tippe i Øst- og Sydeuropas favør.

Ikke mindst de mindre medlemslande står over for et dilemma: På den ene side frygter de, at de store lande kommer til at sætte sig tungt på magten i en ny konstruktion; på den anden side vil en uformel struktur, hvor stormagterne klapper tingene af i en mindre kreds uden for traktaterne, svække både de mindre lande og EU's institutioner.

Siden den britiske folkeafstemning i 2016 har Danmark derfor søgt nye alliancepartnere i EU. Det gælder ikke mindst i forhold til det danske ønske om et reduceret EU-budget (MFF), hvor Storbritanniens fravær har betydet et tab af det største såkaldte 'strammerland' i EU.

Dette forår fik en relativ ny alliance mellem Danmark, Holland, Sverige og Østrig sin ilddåb. Den fik navnet 'sparebanden' (på engelsk: Frugal Fours), og blev hurtigt berygtet og frygtet i EU. For det første fordi det ikke var til at stikke en kile mellem de fires fælles afvisning af et større EU-budget under de afgørende MFF-forhandlinger i juli 2020. For det andet fordi alliancen rent faktisk fik stor indflydelse på forhandlingsresultatet. Godt nok gik det fransk-tyske forslag om en lånebaseret

¹ Indledningen til denne rapport bygger på to tænketanksanalyser: 'Kan sparebanden blive vigtig for Danmark efter Brexit' fra august 2020 (<http://thinkeuropa.dk/politik/kan-sparebanden-blive-vigtig-danmark-efter-brexit>) og 'Sådan påvirker Brexit Danmarks ageren i EU' fra februar 2020 (<http://thinkeuropa.dk/politik/saadan-paavirker-brexit-danmarks-ageren-i-eu>).

COVID-19-genopretningsfond, med tilskud, der ikke skal betales tilbage, igennem. Men sparebanden, i selskab med Finland, sikrede sig et lavere rammebudget, større rabatter til sig selv og rykkede ved fordelingen mellem lån og tilskud i genopretningsfonden.

Det kan gøre livet efter Brexit lettere for Danmark, hvis alliancen bliver en varig magtfaktor i EU – selvom det uden tvivl bliver sværere at få indflydelse, når enkeltlande ikke har vetoret som i budgetspørgsmålet. Statsminister Mette Frederiksen har udtalt, at hun gerne ser sparebanden optræde sammen fremadrettet, og noget tyder på, at det ikke er helt urealistisk. En omfattende rundspørge fra 2020 blandt embedsværk og eksperter i EU27² viser i hvert fald, at Sverige og Holland i højere grad end for bare to år siden opfatter Danmark som et af de lande, de kontakter mest om EU-spørgsmål.

Mens den stigende interesse fra Holland og Sverige er godt nyt for Danmark, kan man ikke sige det samme om resten af undersøgelsen. I EU som helhed har Danmark langt fra en markant placering. Faktisk rangerer Danmark blot som det 15. mest kontaktede land i undersøgelsen, lige efter det noget mindre Estland. Holland er på tredjepladsen, Sverige på femtepladsen og Østrig optræder på syvendepladsen.

Apropos Østrig er det faktisk til at overse i undersøgelsen, at landet skulle være del af en klub med Danmark. Mens danske respondenter regelmæssigt peger på Østrig som et partnerland, er der stort set ingen østrigske respondenter, der peger på Danmark. Det gælder også inden for specifikke politikområder som migration og grænser. At Finland klart overgår Danmark som det land, Sverige oftest kontakter om EU-politikken, kan tyde på, at heller ikke det dansk-svenske forhold er så tæt, som det kunne være. Stik modsat ser det ud i Irland, hvor respondenterne har Danmark på radaren i markant højere grad end omvendt.

Hvad 845 embedsfolk og eksperter mener om alliancer i EU er naturligvis ingen eksakt videnskab, men i betragtning af, at man skal samle 35 pct. af EU's befolkning for at udgøre et blokerende mindretal mod ny lovgivning i Rådet, bør regeringen alligevel nærstudere resultaterne. Selv med Finland udgør sparebanden nemlig blot lidt over 10 pct. af EU's befolkning. Tilføj de resterende fire lande i undersøgelsen, der siger, de ofte kontakter Danmark - Irland og de tre baltiske lande - og man når op på 13 pct. Men læg dertil Tyskland og Belgien, og der ville være tale om en meget magtfuld alliance i post-Brexit unionen. I lyset af den

² EU Coalition Explorer, ECFR, 2020, <https://ecfr.eu/special/eucoalitionexplorer/>

genoplivede fransk-tyske akse er det nok blevet mindre realistisk, at Tyskland går uden om Frankrig. I de kommende år gør Danmark derfor klogt i at pleje sine bilaterale relationer med andre medlemslande end dem, vi normalt har samarbejdet med.

Denne rapport ser nærmere på nogle af mulighederne.

Om projektet

Tænketanken EUROPA har gennem en webinar-række med europæiske EU-eksperter i efteråret 2020 sat fokus på Danmarks såkaldte 'vennejagt' efter Brexit. Webinar-rækken er inspireret af en kortlægning af alliancenetværk i EU, som den paneuropæiske tænketank, ECFR, foretager hvert andet år.³ Denne *EU Coalition Explorer* baseres på en rundspørge blandt mere end 800 eksperter rundt om i medlemslandene, der arbejder med europapolitik i hhv. embedsværket, tænketanke, forskningsverdenen og pressen. Dataindsamling for seneste *Explorer* er gennemført i marts og april 2020, altså mens coronapandemien toppede, men inden sommerens budgetforhandlinger for alvor gik i gang.

Følgende lande og eksperter var en del af Tænketankens webinar-række:

Land	Ekspert
<u>Holland</u> : Et af EU's grundlæggerlande, der med sine 17,2 mio. indbyggere er det syvende største i EU rent befolkningsmæssigt.	Caroline de Gruyter. Journalist og europakorrespondent for den hollandske avis NRC Handelsblad. Derudover er hun lektor og bosat i Oslo.
<u>Irland</u> : Anses som en småstat i EU-regi med 4,8 mio. indbyggere. Brexit ventes af geografiske årsager at påvirke Irland i særlig høj grad.	Brigid Laffan. Direktør ved Schuman Centret på Det Europæiske Universitetsinstitut i Firenze.
<u>Polen</u> : EU's femtestørste land befolkningsmæssigt med cirka 38 mio. indbyggere.	Piotr Buras. Politisk analytiker og leder af ECFR's kontor i Warszawa.

³ *EU Coalition Explorer*, ECFR, 2020, <https://ecfr.eu/special/eucoalitionexplorer/>

<u>Spanien:</u> EU's fjerdestørste land befolkningsmæssigt, med cirka 46,5 mio. indbyggere.	José Ignacio Torreblanca. Politisk analytiker og leder af ECFR's kontor i Madrid.
<u>Tyskland:</u> Et af EU's grundlæggerlande og unionens største land såvel arealmæssigt som befolkningsmæssigt, med cirka 83 mio. indbyggere.	Jana Puglierin. Seniorrådgiver i ECFR og leder af ECFR's kontor i Berlin. Rafael Loss. Koordinator for ECFR's dataprojekter, herunder EU Coalition Explorer.

Alle webinarerne kan ses i deres fulde længde på Tænketanken EUROPAs hjemmeside.⁴

Denne rapport sammenfatter konklusionerne fra webinarerne med henblik på at vurdere de udfordringer og muligheder, Danmark står overfor i arbejdet med at finde nye alliancepartnere efter Brexit. For at illustrere debatten gengives ekspertudsagn i teksten, hvor det er relevant. Disse udsagn er oversat af rapportens forfattere fra engelsk til dansk og justeret fra talesprog til skriftsprog. I forhold til eventuelt citat gælder kun eksperternes talte ord.

Projektet er medfinansieret af Europa-Nævnet.

 EUROPA
nævnet

⁴ Danmark på vennejagt i EU, Tænketanken EUROPA, 2020, www.thinkeuropa.dk/politik/danmark-paa-vennejagt-i-eu

EU Coalition Explorer: Hvordan opfattes Danmark af de øvrige medlemslande?

ECFR's *EU Coalition Explorer* opstiller på baggrund af interviews med over 800 eksperter et mål for medlemslandenes relative indflydelse i EU. Målet er baseret på et tværsnit af variable, herunder hvor ofte et land kontaktes af øvrige medlemslande, hvor imødekommende det opleves at være, samt oplevelsen af delte interesser. På den baggrund figurerer Danmark i 2020-undersøgelsen på en tolvte plads ud af de i alt 27 EU-lande. Sammenlignet med alliancepartnerne i den såkaldte sparebande – Holland, Sverige og Østrig – er Danmark dermed ifølge *EU Coalition Explorer* det mindst indflydelsesrige af landene, med Østrig som nummer otte, Sverige som nummer fire og Holland som nummer tre.

Danmark er dog samtidig det “mindst skuffende” land i sparebanden: Ifølge *EU Coalition Explorer* rangerer Danmark også her som nummer 12. Sverige figurerer som nummer 10, Østrig som nummer syv og Holland som det fjerdemest skuffende land blandt EU27. Der tegner sig altså et billede af, at Danmark – på godt og ondt – går under radaren i en række medlemslande.

De danske eksperter, der er interviewet i forbindelse med *EU Coalition Explorer*, vurderer, at Danmark selv primært kontakter Tyskland, Sverige og Holland, efterfulgt af Finland og Frankrig. I de øvrige medlemslande vurderes Danmark at være en primær partner af blandt andet de svenske, finske, hollandske og irske eksperter – samt til dels af de baltiske eksperter. Danmarks mest oplagte allierede befinder sig dermed tilsyneladende i Norden og Baltikum.

Nedenfor gennemgås de vigtigste konklusioner fra de fem webinarer. På den baggrund kortlægges, hvilke udfordringer og muligheder Danmark har for at danne politiske alliancer i EU efter Brexit.

Tyskland

Jana Puglierin, seniorrådgiver og leder af ECFR's kontor i Berlin, deltog som webinarrækkens Tysklandsekspert. Hun forsøgte at sætte ord på den forskelligartede tyske tilgang til landene i den såkaldte sparebånd. Ifølge hende vægter Holland og Østrig umiddelbart højest:

Blandt 'sparebånden' er det helt klart Holland og Østrig, der er på den tyske radar. Dels fordi de er nabolande, men også fordi de, i højere grad end Sverige og Danmark, betragtes som partnere, der fremmer EU-dagsordenen. De ses som mere engagerede i EU-processen. For at sige det helt ærligt, så ses Danmark meget ofte som et land i periferien og ikke som en central aktør, når det kommer til at forme EU's fremtid. Enten på grund af de danske forbehold eller fordi det bare ikke er så aktivt et land, når det kommer til EU-forslag, non-papers og alt det der. Fra et tysk perspektiv ses Danmark ofte som en tilskuer i EU.

Når det kommer til Sverige og Danmark, peger resultaterne fra *EU Coalition Explorer* på, at Sverige i højere grad end Danmark opleves som at præstere over evne. Også fra Puglierins perspektiv er det Sverige, der trækker det længste strå i forhold til at være på radaren i Berlin:

Fra et tysk perspektiv formår Sverige at spille en vigtigere rolle, end folk normalt ville tro. Det skyldes, at Sverige ofte positionerer sig som en partner for Tyskland i spørgsmål af strategisk betydning for Tyskland. For eksempel prioriteres fremtidsorienterede politikområder som digitalisering og klima, samarbejde i internationale organisationer, menneskerettigheder, multilateralisme og så videre. Sverige er en meget attraktiv partner for Tyskland, både i forhold til multilaterale initiativer, i internationale organisationer og inden for EU. Det handler også om tilstedeværelse og kontakter i Berlin, og Sverige rækker ofte ud til Tyskland.

Ifølge Puglierin er koalitionsbygning mellem EU-landene i høj grad nødt til at tage højde for knappe ressourcer i alle medlemslandes offentlige administration. Et land som Tyskland ønsker at fokusere indsatsen på de lande, der forventes at kunne bringe andre med sig. Med andre ord: Man forsøger primært at alliere sig med lande, der selv fungerer som 'indflydelseshubs'.

I den forbindelse påpeger Puglierin, at f.eks. Polen er godt forbundet med Østeuropa generelt, hvorfor Polen formår at trække disse lande med. Polen er derfor en helt oplagt indgang til Østeuropa for Tyskland og øvrige medlemslande.

Et relateret spørgsmål handler om, hvordan man bedst investerer begrænsede diplomatiske ressourcer til at skabe en koalition, der er stor nok til at gennemføre politiske projekter på EU-niveau. Og her ser det ud til, at hvis tyske diplomater gør en stor indsats for at kontakte Danmark, ville Danmark ikke være i stand til at bringe andre lande ind i den koalition. Holland og Østrig synes derimod, hvad kontakter angår, at stå stærkere i EU. Sammen med Polen ville disse tre partnere være i stand til at bringe andre lande sammen.

På baggrund af Tyskland-webinaret og *EU Coalition Explorer* fremstår der, selv når forskellen i landestørrelse tages i betragtning, en ubalance i det politiske forhold mellem Tyskland og Danmark. Danmark anser Tyskland som en meget vigtig allieret, mens Tyskland tilsyneladende ikke har Danmark højt på radaren, når der skal laves EU-alliancer.

Polen

Ifølge ECFR's *EU Coalition Explorer* peger hverken danske eller polske eksperter på hinandens lande, når de skal udpege, hvem man oftest ringer til eller deler interesser med i EU-sammenhænge. Mens det i Danmark som nævnt primært er de øvrige lande i sparebanden samt Tyskland, der er i fokus, er det i Polen de øvrige Visegrad-lande (Ungarn, Tjekkiet og Slovakiet), nabolandet mod øst, Litauen, samt Tyskland, der fremhæves.

Den polske EU-ekspert, Piotr Buras, politisk analytiker og leder af ECFR's kontor i Warszawa, oversatte under webinaret resultatet ganske direkte: *Polen og Danmark har ingen overlappende interesser. Det er nok forklaringen på, hvorfor landene ikke kontakter hinanden.*

Han uddybede dog med en forklaring om, at problemet ikke er, at interesserne mellem de to lande nødvendigvis afviger, men at begge lande indtager en meget defensiv position, når det kommer til spørgsmål om europæisk integration. I Polen anskuer man mange udviklingstendenser i EU med bekymret mine, og i Danmark er der en mangeårig skepsis mod dybere integration, som fremgår tydeligt af *EU Coalition Explorer*. Her opleves Danmark nemlig som værende i opposition til mange EU-politikker, med undtagelse af 'klassiske danske prioriteter' som klima og digitalisering.

Samtidig peger *EU Coalition Explorer* på, at man i Danmark ligefrem ser Polen, som et af de mest skuffende lande i EU, kun overgået af Ungarn. Her er den relative skuffelse dog ikke gengældt, for i Polen peges der på Tyskland, Frankrig og Holland som de mest skuffende lande.

På trods af konklusionen fra *EU Coalition Explorer* samt Buras' indledende analyse, førte webinaret ikke desto mindre til identificering af et, måske ofte overset område, hvor et dansk-polsk interessefællesskab i et post-Brexit EU kan udvikles:

En ganske paradoksal konklusion for mange vil være, at energiomstilling og klimapolitik er et område, som Polen og Danmark sammen kan gøre meget på. At Polen betragter energiomstilling og klimapolitik som en stor udfordring er også en mulighed. Det er ikke alene energisektoren, men også varmesektoren der skal omstilles. Der er et stort potentiale og behov for modernisering. Og når det kommer til Danmark-Polen, så er havvindmølleparker i Østersøen fremtiden for den polske energiomstilling. Ifølge nye planer fra den polske regering, som dog ikke er vedtaget endnu,

planlægger man at investere meget mere i havvindmøller. Der er Danmark af åbenlyse årsager interessant.

Til trods for at der på overfladen blot er få sammenfaldne interesser mellem Danmark og Polen, kan der ligge uudnyttet potentiale for samarbejde hvad angår klimapolitik og omstilling af energisektoren. Derudover blev det understreget, at et muligt samarbejde mellem Danmark og Polen i høj grad også vil kunne realiseres på bilateralt niveau, og ikke i EU.

Spanien

Webinaret med den spanske EU-ekspert José Torreblanca, politisk analytiker og leder af ECFR's kontor i Madrid, bekræftede, at Danmark og Spanien som udgangspunkt sjældent er på hinandens politiske radarer. Det er både på godt og ondt. Ifølge Torreblanca var det blandt sparebandens medlemmer stort set kun Holland, der i den spanske presse kom negativt i fokus i forbindelse med sommerens budgetforhandlinger – som spanierne ønskede sig mere ambitiøse. Torreblanca vurderede dog, at det ikke kun skyldes Hollands større stemmewægt i EU, men også forskelle i måden, landene gebærdede sig på:

Der var en ret stor forskel mellem Danmark og Holland. Danmark handlede ud fra principper og egne politiske præferencer. Det var også tilfældet for Sverige. Hvad der [set med spanske briller] var skadeligt i Holland var, at [premierminister] Mark Rutte udnyttede budgetforhandlingerne til indenrigspolitiske formål og dyrkede stereotyper. Danmark, Sverige og Finland begrundede deres ståsted i politiske spørgsmål, ikke moralske spørgsmål.

Torreblanca understregede dog også, at en væsentlig årsag til, at Spanien heller ikke fremover kan forventes at være en oplagt alliancepartner for Danmark, skyldes de danske EU-forbehold og landenes forskellige indstillinger til EU. For Spanien er EU en genvej til at fremme og modernisere nationale forhold – et organ der skaber muligheder. For Danmark anskues EU ofte som havende den modsatte effekt. Således har politikudvikling inden for navnlig Eurozonen stor årvågenhed i Spanien, ligesom man ønsker en forpligtende EU-løsning i forhold til spørgsmål om migration og asyl. Derudover fremhævede han også et område som demokratisering af Latinamerika som en aktuel spansk mærkesag i EU-samarbejdet, der næppe har samme relevans i Danmark.

Derimod fremhævede Torreblanca, at Spanien, ligesom Danmark, er en varm fortalere for multilateralisme, og at der ligger en oplagt samarbejds mulighed i den europæiske værdidebat, der for tiden er i fokus i EU, hvad angår for eksempel retsstatsprincipper og seksuelle rettigheder:

Spanien topper listen over lande, der giver rettigheder til seksuelle minoriteter. Spanien er meget progressiv på værdi-dagsordenen. Mere end Italien, Portugal, Grækenland og til tider Frankrig, og det kan udgøre et springbræt for samarbejde med Danmark.

Holland

Caroline de Gruyter, journalist, EU-korrespondent og lektor, understregede, at der i Holland, ligesom i Danmark, har været en udpræget opfattelse af Storbritannien som en nær allieret i EU-politikken: *Meget ofte – men dog ikke hver gang – når Holland ønskede at fremskynde eller blokere noget i Bruxelles, var et telefonopkald til London nok.*

Efter 2016, da man ikke længere kunne spille 'Ring til London'-kortet, forsøgte Holland ifølge de Gruyter aktivt at komme op med en ny strategi. Man havde nydt godt af midterpositionen i trekanten mellem London, Paris og Berlin, og hvis man nu ikke formåede at sætte sit præg på de nye post-Brexit regler, ville EU risikere at bevæge sig mod tysk-fransk dominans – en dominans som ikke ville være i hollandsk (eller andre mindre EU-landes) interesse. Derfor satte man sig for at udstikke de vigtigste EU-temaer for de kommende år og finde allierede for hvert af dem. At man ikke længere bare kunne ringe til London, betød således for det første en øget bevidsthed om, at flere partnere ville blive en nødvendighed. Man var nødt til at række ud på kryds og tværs af EU for at få en fornemmelse af, hvem der kunne være med til at blokere visse forslag, og hvem der ville være med til at stemme andre igennem.

Pludselig så man hollandske diplomater og embedsmænd fra ministerierne flyve rundt til hele Europa. Man kunne virkelig føle et skud adrenalin gå igennem det hollandske system i jagten efter allierede.

Sparebanden ses i Holland som et godt eksempel på denne nye outreach-strategi, og de Gruyter understregede, at der i Holland er en generel opfattelse af, at danskere og hollændere er ekstremt tætte, og altid har været det.

I Bruxelles går vi nogle gange til franskmændene først, fordi (...) de er større og i hjertet af Europa. Vi ser mod Tyskland, Frankrig og Belgien, men ikke Danmark. Men når man ser på de lande i EU, som vi er enige med og deler prioriteter med, er det Danmark og til en vis grad Sverige. Vi er altid meget glade, når danskerne har EU-formandskabet (...). Danskerne har den samme pragmatisme, direktehed, endda ligefremhed, og åbenhed som hollænderne. De er problemløsende mennesker.

Energi- og klimapolitik, det digitale samt værdidebatten om retsstatsprincipper fremhæves af de Gruyter som oplagte dansk-hollandske samarbejds muligheder efter sommerens fælles fodslag om budgettet. Men også i forhold til udenrigspolitikken, som primært håndteres nationalt, er der oplagte delte interesser.

Når det kommer til forholdet til for eksempel USA, Kina, Mellemøsten og Tyrkiet er [Danmark og Holland] ofte meget enige. Nok er vi små, men vi har en stor mund, så vi kan gøre os selv lidt større. Over for Kina er vi dog meget bevidste om, at vi er små. Så vi har brug for hinanden.

Men de Gruyter peger samtidig på, at der er stor bevidsthed i Haag om, at sparebanden langt fra er nok for Holland – og måske ligeledes et ønske om til tider at kunne distancere sig fra denne bande. I hvert fald vil man ikke lægge alle sine æg i én kurv:

Det var en succesfuld strategi, men der er også debat om den i Haag, fordi koalitionen er (...) med lande som Danmark og Sverige, der ikke er med i eurosamarbejdet eller bankunionen, og som primært er med i EU på grund af fællesmarkedet, og de ting der følger med fællesmarkedet. Holland er derimod i hjertet af EU-samarbejdet. Det er ikke i vores interesse at binde os til en yderliggende gruppe, der ikke deler de generelle interesser i kernen.

Alt i alt har tabet af 'Ring-til-London'-kortet sat gang i en aktiv hollandsk EU-tilgang, hvor man fra sag til sag identificerer nye allierede.

Irland

Selvom det dansk-irske forhold, ifølge Brigid Laffan, direktør for Schuman Centret på Det Europæiske Universitetsinstitut i Firenze, altid har været godt, er der med udgangspunkt i ECFR's *EU Coalition Explorer* ikke noget videre overlap mellem Danmarks og Irlands højest prioriterede EU-policyområder. Hvor Irland prioriterer finanspolitik, markedspolitik og forholdet til Storbritannien, rangerer klima, digitalisering og migration højest i Danmark. Webinaret med Brigid Laffan, samt oplevelserne fra sommerens EU-budgetforhandlinger, hvor Irland bevidst ikke ønskede at være en del af den såkaldte sparebånd, bekræftede da også, at ikke mindst på det finansielle område står Danmark og Irland langt fra hinanden:

Danmark blev en del af EU som en succesfuld, velstående stat. Irland blev en del af EU som en fattig stat. Irland ved, hvordan det er at være i den forkerte økonomiske ende i EU og ville ikke være på sparebåndens side i den debat.

Ifølge Brigid Laffan betyder denne forskel mellem Danmark og Irland dog ikke, at der ikke er potentiale for gunstige relationer mellem de to lande.

Laffan understregede, at Irland qua sin lille størrelse generelt er pragmatisk i forhold til alliancedannelser. Tyskland ses, som for de fleste EU-lande, som en særlig vigtig partner, og Berlin opleves i højere grad, end for eksempel Paris, at tage små staters indsigelser med i betragtning.

Ligesom de Gruyter påpegede ift. Holland, søger Irland EU-allierede afhængig af hvilket policyområde, der er tale om, og man er ligeledes bevidst om at fokusere sine begrænsede diplomatiske ressourcer på områder med stor betydning for Irland: *Irland ser på, hvor der er potentielle venner, der deler irske interesser (...) og arbejder så med dem.*

Den irske ekspert påpegede, at der særligt på det digitale og det grønne område, er oplagte muligheder for øget samarbejde mellem Danmark og Irland. Ifølge *EU Coalition Explorer* rangerer disse politikområder henholdsvis som det fjerde og femte højest prioriterede i Irland. Hvad angår digitalisering ønsker begge lande at modernisere EU. Hvad angår klima påpegede Laffan, at Irland halter efter Danmark. I modsætning til Danmark, der har sat ambitiøse nationale mål, forventede Laffan i højere grad, at Irland vil anvende EU-policy på området som drivkraft for den grønne nationale omstilling. Muligheden for samarbejde specifikt på disse områder kan netop blive intensiveret post-Brexit, eftersom EU's nye politiske agenda har klima og digitalisering i højsædet.

Konklusion

Samlet set giver webinar-rækken anledning til fire overordnede konklusioner for Danmarks fremtidige jagt efter nye alliancer i EU:

Venskaber er vigtige. Indflydelse er vigtigere. For det første peger interviewene på, at allianceopbygning for et lille EU-land, som Danmark, der tidligere ofte lænede sig op ad Storbritannien i EU-sager, ikke blot handler om at have gode venner. Det gælder om at sikre sig mest mulig indflydelse i en ressourceknapp verden. Tænketanken EUROPA har tidligere afdækket, at Danmarks faste repræsentation til EU i forhold til vores størrelse er blandt EU's mindste⁵, hvilket kan gøre det vanskeligere at skabe et netværk. Uden nye millioner at kunne poste i udenrigstjenesten kræver det prioritering – og helst en alliance med Frankrig eller Tyskland.

Den erkendelse var tydeligst afspejlet i Holland-webinaret, hvor EU-eksperten Caroline de Gruyter fremhævede, at *hvis der er sager, hvor Tyskland ikke vil lege med, går vi til Frankrig. Det er vanskeligere at arbejde med franskmændene, men også mere givende (...). Efter Brexit er Holland kommet meget tættere på Frankrig. Tidligere havde vi ikke så meget tilfælles, for vi ringede jo altid til London. Men på mange handelssager – f.eks. om screening af investeringer og håndtering af Facebook og Google, går vi i dag til Frankrig. Sammen med Frankrig har vi stor indflydelse.*

Globale tendenser påvirker præferencer – og dermed alliancemuligheder. Brexit er ikke alene om at have påvirket alliancer i EU de seneste fem år. Webinar-rækkens EU-eksperter peger på, at en generel oplevelse af en stigende 'America first' strategi i USA, handelskrige med Kina og svækkede multilaterale institutioner har skabt større opmærksomhed i flere europæiske lande om udfordringer og vanskeligheder ved frihandel. Det betyder, at den stereotypiske kløft mellem f.eks. 'fransk protektionisme' og 'dansk liberalisme' på handelspolitikken ikke nødvendigvis har samme betydning i dag som tidligere. Det skaber nye muligheder for samarbejder.

Førerposition med forbehold. En gennemgående konklusion på tværs af de fem webinarer er, at Danmark har gode kort på hånden i forhold til at kunne spille en større rolle i EU, end den geografiske størrelse egentlig tilskriver. Den langvarige klimaindsats gør Danmark til en tung og troværdig spiller, hvad angår EU's grønne dagsorden, og digitaliseringsområdet fremhæves også som et område, hvor

⁵ Danmark bokser under niveau i Bruxelles, Tænketanken EUROPA, 2019, <http://thinkeuropa.dk/politik/danmark-bokser-under-niveau-i-bruxelles>

Danmark har stor indflydelse. Men landeeksperterne understreger samtidig, at der rundt om i EU's hovedstæder er en bevidsthed om, at Danmark gennem sine EU-forbehold på centrale politikområder har placeret sig selv i "Europas periferi". Det betyder i flere sager, at Danmark anses som en mindre indflydelsesrig spiller.

Influencer søges. Man bliver ikke attraktiv som partnerland alene ved at have de rigtige synspunkter eller den rigtige ekspertise. Man bliver attraktiv ved at kunne hive andre med. På den baggrund vedbliver et land som Polen, til trods for at det i ECFR's *EU Coalition Explorer* anses som et af EU's mest skuffende lande, med at være en attraktiv partner, da Polen ses som en hub for Østeuropa. For andre lande giver det med andre ord mening at bruge ressourcer på Warszawa, da man forventer, at Polen trækker andre lande med sig. Samme forventning er der ikke til København. Her går man f.eks. til Hollands regeringsby Haag, som dernæst trækker Danmark med. Det understreges blandt andet i Irland-webinaret, hvor Brigid Laffan påpegede, at Holland var blevet mere aktiv i forsøget på at tiltrække flere allierede til deres indflydelsessfære.

Det er altså afgørende, at Danmark selv formår at have et vidtforgrenet alliance-netværk i EU. Det kan dyrkes ved, som Holland ifølge de Gruyter har gjort siden Brexit, at sende diplomater og embedsmænd fra øvrige ressortministerier rundt i EU for at "snuse" til andre medlemslandes holdninger og potentialet for alliancer. Og det kan udbygges ved, at man område for område forsøger at skabe en koalition af lande, for derigennem at skabe et tættere samarbejde. Det er særligt oplagt på klimaområdet, hvor Danmark kan være en naturlig indgang for andre lande i kraft af sin bredt anerkendte førerposition. Værdien består altså ikke alene i, at Danmark påtager sig et lederskab på klimaområdet i EU, men også i at Danmark evner at samle en stribe øvrige medlemslande.



Tænketanken EUROPA
Nygade 4, 4. sal
1164 København

www.thinkeuropa.dk
kontakt@thinkeuropa.dk
Tlf. 33 13 07 30

Twitter: @thinkeuropa
Facebook: /taenketanken.europa

December 2020
Danmark på vennejagt i EU – et studie af mulige alliancer efter Brexit
Copyright © Tænketanken EUROPA

Rapporten er støttet af:

