

# Essay

## Plejer Danmark sine interesser ordentligt i EU?

Af Jens Blom-Hansen, professor, Institut for Statskundskab,  
Aarhus Universitet



**Magt**udredningen 2.0

EU har udviklet sig på en måde, ingen i deres vildeste fantasi havde forestillet sig, da Rom-traktaten blev underskrevet i 1957. Dengang var EU en lille klub med kun seks medlemslande, en begrænset opgaveportefølje og beslutningsregler, der sikrede national suverænitet. I dag har EU 27 medlemslande, opgaveporteføljen omfatter stort set alle sektorområder, og beslutningsreglerne indebærer at flertallet bestemmer. Medlemslande risikerer derfor at blive nedstemt og tvunget til at efterleve EU-regler, de er uenige i. Det gælder også Danmark. Det skete fx i sagen om mindstelønsdirektivet i 2022. Danmark mener, at mindsteløn bør forhandles af arbejdsmarkedets parter via overenskomsterne. Derfor stemte vi nej til forslaget. Men de øvrige EU-lande mener, at det er en god ide at have fælles lovregler. Danmark blev derfor nedstemt og skal nu efterleve EU's regler om mindstelønninger.

Mindstelønssagen viser, at EU regulerer vigtige sider af samfundet. Det gælder ikke kun på arbejdsmarkedsområdet. EU's regulering berører i dag stort set alle samfundsområder. Nogle områder er stærkt berørt, fx miljø, transport, landbrug, fiskeri, industri og det indre marked. Andre områder er mindre berørt, fx velfærdsområder som børnepasning og ældreomsorg. Men næsten ingen områder er uden EU-regulering. Det er derfor ikke overraskende, at antallet af EU-regler i form af direktiver og forordninger vokser over tid. Det er måske mere overraskende, at EU-reguleringen også fortættes. Det gælder i den forstand, at EU's forordninger, som er umiddelbart gældende, får større og større betydning i forhold til de mere rummelige direktiver, der skal omsættes til national ret, inden de træder i kraft (Blom-Hansen m.fl. 2021).

Udviklingen betyder, at det er vigtigt, at Danmark er klædt godt på, når forslag til nye EU-regler diskuteres og forhandles. Det traditionelle sted at varetage danske hensyn i EU er Ministerrådet, hvor Danmark ligesom de øvrige EU-lande har en fast plads. I første omgang er det derfor vigtigt, at danske ministre er klædt godt på forud for vigtige forhandlinger i Ministerrådet. Den opgave håndteres traditionelt i den danske EU-koordinationsprocedure, der blev indført i forbindelse med Danmarks indtræden i EU i 1973. Vurderet efter dens oprindelige præmisser virker den efter alt at dømmes fortsat godt. Problemet er, at EU har udviklet sig siden 1973. Og spørgsmålet er, om EU-koordinationsproceduren er fulgt med tiden eller er kommet ud af trit med virkelighedens EU. Tre problemer er særligt påtrængende: Starter EU-koordinationsproceduren for sent? Sluttes den for tidligt? Og omfatter den for lidt? Disse tre spørgsmål diskuteres

nærmere i det følgende. Men først følger en indføring i den danske EU-koordinationsprocedure.

### **Den danske EU-koordinationsprocedure**

Allerede fra starten af Danmarks EU-medlemskab i 1973 var der stor opmærksomhed på spørgsmålet om at klæde danske ministre på forud for forhandlinger i EU. Der blev hurtigt indført en særlig EU-koordinationsprocedure (Jensen og Nedergaard 2020; Blom-Hansen og Olsen 2015). Den indeholder to elementer. Det første er den regeringsinterne koordination af Danmarks holdning til Kommissionens forslag til nye EU-regler. Der er her opbygget et ambitiøst koordinationssystem, hvis grundsten er ca. 30 specialudvalg. Det er sektorspecifikke embedsmandsudvalg – fx miljøspecialudvalget og specialudvalget for arbejdsmarkedet – som ledes af de ressortansvarlige ministerier. Deltagerne er relevante andre ministerier og ofte en lang række interesseorganisationer. Deres opgave er at diskutere og forberede Danmarks holdning til Kommissionens forslag. Når en sag er færdigbehandlet i specialudvalgsregi, sendes den videre til regeringens EU-udvalg, som er et tværministerielt embedsmandsudvalg under Udenrigsministeriet. EU-udvalget forbereder det endelige forslag til Danmarks stillingtagen, før det forelægges regeringens ministre til godkendelse.

EU-koordinationsprocedurens andet element er parlamentarisk godkendelse af regeringens forhandlingsoplæg forud for møder i EU's Ministerråd. Det sker i Folketingets Europaudvalg, hvor den ressortansvarlige minister forelægger et udkast til mandat for den forhandling, hun eller han står overfor i EU. Europaudvalget mødes hver fredag, og det er ikke unormalt, at 2-3 ministre møder op for at klare forhandlingsmandater til den kommende uges forhandlinger i EU's Ministerråd.

EU-koordinationsproceduren blev fastlagt i 1973. På det tidspunkt var Ministerrådet det helt afgørende beslutningsorgan i EU. Når det havde taget stilling til Kommissionens forslag, var sagen afgjort. Fokus i proceduren er derfor naturligt nok på at sikre, at danske ministre er klædt godt på, når Ministerrådet mødes. Det er for så vidt fortsat et væsentligt hensyn, men givet EU's udvikling siden 1973 er det ikke længere tilstrækkeligt til at sikre dansk indflydelse.

Tre forhold er i denne sammenhæng væsentlige. For det første er Kommissionens forberedelse af forslag blevet en meget vigtig del af den samlede beslutningsproces i

EU. Men da EU-koordinationsproceduren først starter, når Kommissionen formelt har lanceret et nyt forslag, går indflydelsesmuligheder i denne tidlige fase muligvis tabt. For det andet er Europa-Parlamentet i dag medlovgiver på langt de fleste store lovforslag i EU. Så i dag er Ministerrådets stillingtagen ikke den sidste del af EU's beslutningsproces, men startskuddet på den næste del af processen, nemlig forhandlingerne med Europa-Parlamentet. Den danske EU-koordinationsprocedure er imidlertid ikke udformet med henblik på at håndtere denne del af beslutningsprocessen. For det tredje beslutes langt de fleste EU-regler i dag slet ikke af Ministerrådet og Europa-Parlamentet. De udstedes af Kommissionen baseret på delegeret kompetence og kommer som delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter. Disse regler er den danske EU-koordinationsprocedure heller ikke designet til at håndtere. Kort sagt indebærer udviklingen, at der er risiko for, at den danske EU-koordinationsprocedure starter for sent, slutter for tidligt og omfatter for lidt. I det følgende foldes disse tre problemer ud.

### **Starter EU-koordinationsproceduren for sent?**

Hovedsigtet med EU-koordinationsproceduren er at sikre en konsistent, gennearbejdet og parlamentarisk holdbar dansk stillingtagen til Kommissionens forslag. Procedurens fokus er derfor på processen, efter at Kommissionen formelt har fremlagt et forslag. Men forud for Kommissionens officielle lancering af et nyt forslag er gået en ofte mangeårig proces med at udforme forslaget. I denne proces er Kommissionen i dialog med en lang række aktører, som tages med på råd om den præcise udformning af forslaget. Det endelige formelle forslag er derfor et dokument, der er formuleret og omformuleret mange gange siden det første uformelle udkast (Binderkrantz m.fl. 2021).

Dialogen om Kommissionens forslag sker i omfattende høringer, der organiseres af det ressortansvarlige generaldirektorat i Kommissionen. Over tid er der opbygget et system, der som fast praksis omfatter forskellige høringsinstrumenter. For det første organiseres åbne høringer over internettet. Her får interesseorganisationer, virksomheder og borgere mulighed for at kommentere på Kommissionens ideer. Normalt indløber hundredvis, nogle gange tusindvis, af svar på disse åbne høringer. For det andet afholder Kommissionen konferencer, nogle gange en serie af konferencer, i Bruxelles,

hvor berørte organisationer, virksomheder og borgere får mulighed for at mødes med Kommissionen og udveksle synspunkter om nye initiativer.

Endelig spørger Kommission som fast praksis sine ekspertgrupper til råds. Der findes i alt 6-700 sådanne rådgivende ekspertgrupper, så de dækker stort set alle områder. Medlemsstaterne har en plads i næsten alle ekspertgrupperne. Det gælder også Danmark. Den danske repræsentant er typisk en embedsmand fra det relevante ministerium i København eller en attaché fra den danske EU-repræsentation i Bruxelles.

Danmarks plads i ekspertgrupperne kan bruges til at øve tidlig indflydelse på Kommissionens tanker. Det betyder, at danske hensyn kan blive tilgodeset allerede i selve udformningen af Kommissionens forslag og ikke først skal håndteres efter, at Kommissionen har lagt sig fast på en bestemt formulering af sit forslag. Folketingets Europaudvalg har længe været opmærksom på, at det er vigtigt at have fokus på Kommissionens arbejde med at udforme lovforslag. Udvalget har fx flere gange understreget, at det vil involveres i regeringens stillingtagen til Kommissionens grøn- og hvidbøger, der lancerer ideer til nye EU-initiativer (fx Europaudvalget 1999). Vi ved dog meget lidt om, hvor effektiv den danske interessevaretagelse er i denne meget tidlige fase. Og det er uklart, om ekspertgrupperne har Europaudvalgets opmærksomhed, og om de tænkes ind i den samlede danske interessevaretagelse i forhold til EU. Man kan derfor spørge, om regeringen egentlig bruger ekspertgrupperne til systematisk at varetage danske interesser? Udstyres de danske repræsentanter fx med et mandat, der sikrer, at de ved, hvilke hensyn de skal prioritere? Eller bruges ekspertgrupperne mestendels til at skaffe sig information om Kommissionens nye initiativer? Vi har kort sagt brug for mere viden om, hvordan regeringen bruger sine medlemmer af Kommissionens ekspertgrupper.

### **Slutter EU-koordinationsproceduren for tidligt?**

I dag er EU's beslutningsproces ikke slut, når Ministerrådet har forholdt sig til Kommissionens forslag. Europa-Parlamentet er i dag medlovgiver på langt de fleste områder. Det betyder, at Ministerrådet og Europa-Parlamentet skal være enige om Kommissionens forslag eller enige om, hvilke ændringer der skal laves af forslaget. Ellers falder Kommissionens forslag. Så når Ministerrådet har taget stilling til et forslag fra Kommissionens side, skal der forhandles med Europa-Parlamentet. Det sker i triløgmøder

mellem Ministerrådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen (Jensen m.fl. 2021: 140-144). I disse forhandlinger indgås normalt en række kompromisser for at nå til enighed.

Fra Ministerrådets side føres forhandlingerne i trilognmøderne af formandskabslandet. Den danske regering følger derfor normalt med fra sidelinjen. I praksis betyder det, at det ofte kan være svært at sikre at forhandlingerne holdes inden for det mandat, den danske regering blev udstyret med fra Folketingets Europaudvalg. Det gælder, selvom den danske EU-koordinationsprocedure i princippet er blevet tilpasset udviklingen i EU's beslutningsproces. Tilpasningen indebærer bl.a., at regeringen skal søge Europaudvalget om et nyt forhandlingsmandat, hvis der under forhandlingerne med Europa-Parlamentet sker "grundlæggende ændringer" i Kommissionens oprindelige forslag (Europaudvalget 2006). Vi ved dog kun meget lidt om, i hvilket omfang dette rent faktisk sker. Vi ved også meget lidt om, hvorvidt der er enighed om, hvad "grundlæggende ændringer" udgør. Endelig ved vi heller ikke meget om, hvorvidt det altid er muligt at nå at involvere Europaudvalget i løbet af Ministerrådets forhandlinger med Europa-Parlamentet. De fleste større lovforslag forhandles over flere runder trilognmøder, og nogle gange går tingene hurtigt. Vi har kort sagt behov for mere viden om, hvorvidt den danske EU-koordinationsprocedure i praksis kan håndtere fasen efter Ministerrådets første stillingtagen til Kommissionens forslag.

### **Omfatter EU-koordinationsproceduren for lidt?**

Langt de fleste EU-regler udstedes i dag af Kommissionen, ikke af Ministerrådet og Europa-Parlamentet. De kommer i form af delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter. Forskellen til retsakter vedtaget af Ministerrådet og Europa-Parlamentet minder lidt om sondringen mellem administrativ regulering og lovregulering, som vi kender fra nationale systemer. I Danmark sonderer vi således mellem love vedtaget af Folketinget og bekendtgørelser udstedt af regeringen. Begge dele har bindende karakter, men er hierarkisk forbundne i den forstand, at bekendtgørelser skal have hjemmel i lovgivningen.

På samme måde skal Kommissionens delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter have hjemmel i retsakter vedtaget af Ministerrådet og Europa-Parlamentet. Det kunne lyde som om, de derfor ikke er så vigtige som retsakter vedtaget af Ministerrådet og Europa-Parlamentet. Den slutning skal man dog være varsom med at drage. For der er masser af eksempler på, at delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter

kan være vigtige (Brandsma og Blom-Hansen 2017). Som eksempler kan nævnes EU's godkendelsessystem for GMO-afgrøder og kemikalier, EU's finansielle reguleringskompleks og EU's klassificeringssystem for hvilke økonomiske aktiviteter, der er klima- og miljømæssigt bæredygtige.

Det er derfor vigtigt, at Danmark varetager sine interesser i forhold til Kommissionen også på dette punkt. I princippet omfatter EU-koordinationsproceduren også delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter. Europaudvalget understregede allerede i 1996, at Kommissionsregler skal forelægges, når de er "væsentlige" (Europaudvalget 1996).

Udover at der kan være politisk uenighed om, hvornår Kommissionsregler er "væsentlige", så ved vi igen kun meget lidt om, i hvilket omfang de forelægges for Europaudvalget inden udstedelse. Udkast til gennemførelsesretsakter skal som regel godkendes af medlemsstatskomitéer (såkaldte komitologiudvalg), inden Kommissionen kan udstede dem. Så her er der en formel mulighed for, at Danmark kan sætte foden ned, hvis danske interesser ikke respekteres. Men bruges den i praksis? Med delegerede retsakter er det lidt sværere. De skal drøftes, men ikke formelt godkendes af medlemsstatskomitéer (ekspertgrupper). Til gengæld kan Ministerrådet efterfølgende nedlægge veto mod dem, men den mulighed er krævende og bruges sjældent i praksis. Danmark har derfor ikke rigtigt en formel mulighed for at gå i kødet på Kommission, men må i givet fald bero på uformelle indflydelseskanaler. Sker det i praksis? Og hvordan? Vi har kort sagt behov for mere viden om, hvorvidt den danske EU-koordinationsprocedure i praksis kan håndtere Kommissionsregler.

## **Konklusion**

Den danske EU-koordinationsproces er berømt for sin omhyggelighed og stærke involvering af Folketinget. Det ry er berettiget, og danske ministre er formentlig nogle af de bedst forberedte, når EU-landenes ministre mødes til forhandlinger i Ministerrådet. Danmarks EU-koordinationsproces har derfor også fungeret som inspiration for mange nye EU-lande, når de har skullet tilrettelægge deres nationale EU-regeringskoordination og parlamentariske EU-kontrolsystemer (Folketingets EU-Oplysning 2021). Det skulle den gerne blive ved med. Men det kræver, at den følger med udviklingen i EU. Det er svært, for EU udvikler sig hele tiden. Men glipper det, risikerer EU-koordinationsprocessen at komme for sent i gang, slutte for tidligt og omfatte for lidt.

Det kan lyde som en teknikalitet. Men det handler faktisk om at fastholde grebet om Danmarks selvbestemmelse i forhold til EU og om en potentiel magtforskydning fra København til Bruxelles. Det er dermed også sagt, at det er vigtigt spørgsmål for Magtudredningen 2.0.



## Litteratur

- Binderkrantz, Anne Skjorkjær, Jens Blom-Hansen og Roman Senninger. 2021. Countering bias? The EU Commission's consultation with interest groups, *Journal of European Public Policy* 28(4): 469-488.
- Blom-Hansen, Jens og Ingvild Olsen. 2015. National Parliamentary Control of EU Policy: The Challenge of Supranational Institutional Development, *Journal of Legislative Studies* 21(2): 125-143.
- Blom-Hansen, Jens, Jørgen Grønnegård Christensen, Caroline Howard Grøn, Michael Hansen Jensen og Peter Bjerre Mortensen. 2021. *Det nationale råderum ved gennemførelse af EU-regler*. København: DJØF Forlag.
- Brandsma, Gijs Jan og Jens Blom-Hansen. 2017. *Controlling the EU Executive? The Politics of Delegation in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Europaudvalget. 1996. Beretning om Folketingets behandling af EU-sager. Beretning afgivet af Folketingets Europaudvalg den 27. september 1996.
- Europaudvalget. 1999. *Beretning om større åbenhed i den danske EU-beslutningsproces mv.* Beretning afgivet af Folketingets Europaudvalg den 19. februar 1999.
- Europaudvalget. 2006. *Beretning om tidlig forelæggelse og åbenhed*. Beretning afgivet af Folketingets Europaudvalg den 23. juni 2006.
- Folketingets EU-Oplysning. 2021. *Sådan arbejder EU – en håndbog om EU-systemet*. København.
- Jensen, Mads Dagnis og Peter Nedergaard. 2020. Coordination for the European Union. A Strong and Stable Institution, s. 193-209 i Peter Munk Christiansen, Jørgen Elklit og Peter Nedergaard (red.). *The Oxford Handbook of Danish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Jensen, Mads Dagnis, Dorte Sindbjerg Martinsen og Marlene Wind. 2021. *Europa i forandring. En grundbog om EU's politiske og retlige system*. København: Hans Reitzels Forlag.

# Magtudredningen 2.0: Essay-serien

En central del af Magtudredningen 2.0 er en bred inddragelse af forskere, hvis forskning kredser om et eller flere af magtudredningens temaer. Som led i projektet blev der i foråret 2024 afholdt 15 forskerworkshops, hvor oplægsholdere efterfølgende blev inviteret til at omarbejde deres oplæg til et essay. Essay-serien er forfatternes perspektiver på centrale tematikker for en dansk magtudredning og har forfatterne som afsender.

**Dette essay er en del af tema 7.1 i Magtudredningen 2.0's forskningsplan:  
Hvilke forskydninger har der været i magtbalancen mellem danske institutioner og internationale aktører i det 21. århundrede?**

Dette tema undersøger magtfor skydninger mellem internationale aktører og det danske demokrati. Et første spørgsmål er på hvilke måder Danmarks beslutningsrum udvides og begrænses af forholdet til EU? Implementeringen af EU-beslutninger kan begrænse råderummet, men samtidigt kan EU-reguleringer udvide beslutningsrummet til at omfatte områder, hvor Danmark ellers ville stå med begrænset beslutningskompetence. Et andet spørgsmål er, hvordan de geopolitiske forskydninger påvirker Danmarks sikkerhedspolitiske orientering? Det gælder både generelle globaliseringstendenser og nye geopolitiske spændinger relateret til eksempelvis krigen i Ukraine, ressourcer i Arktis og Kinas stigende magt.