



Sådan arbejder EU

EFTER
LISSABONTRAKTATEN



SÅDAN ARBEJDER EU

– efter Lissabontraktaten

KOLOFON

Sådan arbejder EU – efter Lissabontraktaten

1. udgave

Januar 2014

Udgiver

Folketinget

Christiansborg

1240 København K

Forsideillustration: Roald Als

Forsidefoto: ©European Union 2007 - European Parliament

Layout: www.signenielsen.dk

Tryk: Formula A/S

Oplag: 3.000

ISBN: 978-87-7982-164-4

FORORD

I maj 2014 går europæerne til europaparlamentsvalg for ottende gang. Her skal de vælge 751 medlemmer til Europa-Parlamentet, som sammen med landene i EU's Ministerråd vedtager fælles europæiske regler for mere end 500 mio. europæere. Højt på valgkampens dagsorden vil bl.a. stå spørgsmålet om, hvordan vi bedst finder løsninger på den økonomiske og finansielle krise, som har hærget Europa siden 2008 - og hvordan vi gør det på demokratisk vis.

Den Europæiske Union er i dag en central aktør i vores hverdag, når det drejer sig om at udforme den lovgivning, som gælder for virksomheder og borgere i EU's 28 medlemslande. Derfor er det nyttigt for enhver, der vil danne sig en holdning til EU-spørgsmålene, at sætte sig ind i de grundlæggende mekanismer for arbejdet i EU. Hvorfor ser Unionen ud, som den gør i dag? Hvem er de centrale aktører i EU, når EU vedtager lovgivning? Hvordan er arbejdet organiseret i EU's institutioner, og hvordan arbejder institutionerne sammen om at skabe de fælles europæiske regler?

Jeg håber, at bogen vil give alle interesserede mulighed for at skaffe sig indblik i, hvordan arbejdet i den Europæiske Unions maskinrum foregår.

God læselyst....

Eva Kjer Hansen

Formand for Folketingets Europaudvalg

INDHOLD

INDLEDNING	11
------------------	----

KAPITEL I EU'S INSTITUTIONER.....	13
-----------------------------------	----

Hurtig guide til EU-institutionernes interne arbejdsdeling.....	14
---	----

EU-institutionernes historie	16
---	-----------

EU-institutioner var et kompromis	17
---	----

Den Høje Myndighed i centrum - den første institutionelle ramme...	19
--	----

Forsvarssamarbejde forkastet af den franske nationalforsamling....	19
--	----

Romtraktaterne.....	20
---------------------	----

Ministerrådet i centrum i ny institutionel ramme.....	22
---	----

Det Europæiske Råd	23
--------------------------	----

Europa-Parlamentet i centrum	25
------------------------------------	----

Foreløbigt punktum med Lissabontraktaten	26
--	----

Europa-Kommissionen	30
----------------------------------	-----------

Sammensætning og organisation	30
-------------------------------------	----

Mange forskellige politikområder.....	31
---------------------------------------	----

Upartisk og uafhængig	33
-----------------------------	----

Embedsmændene i Kommissionen	37
------------------------------------	----

Kabinetterne	38
--------------------	----

Generaldirektoraterne	39
-----------------------------	----

EU's agenturer er uafhængige af Kommissionen.....	40
---	----

Kommissionens initiativret.....	40
---------------------------------	----

Grønbøger, hvidbøger og meddelelser	41
---	----

Forslagene kommer mange steder fra.....	44
---	----

De forberedende ekspertgrupper	45
--------------------------------------	----

Udformningen af et forslag begynder i et generaldirektorat	46
--	----

Sådan bliver et lovforslag til i Kommissionen.....	47
--	----

Gennemførelse og anvendelse af EU-lovgivningen	50
--	----

Kommissionens egne regler	51
---------------------------------	----

Kommissionen kontrollerer, at EU-retten overholdes	52
Traktatbrudssager	54
Gennemførelse af EU-budgettet	55
Repræsentation	57
Rådet	58
Sammensætning og organisering	58
Ti forskellige Råd.....	58
Det begyndte som udenrigsministrenes boldgade	60
Embedsmændene i COREPER og arbejdsgrupperne	61
Rådsarbejdsgrupperne	63
Rådets interne beslutningsprocedurer.....	64
A-punkter og B-punkter	65
Åbenhed i Rådet.....	66
Stemmeregler i Rådet.....	67
Kvalificeret flertal.....	69
Enstemmighed.....	70
Rådsformandskabet	71
Rådsformandskabets tre funktioner	72
Rådets Generalsekretariat.....	74
Rådet for Udenrigsanliggender, Udenrigstjenesten og udenrigsrepræsentanten	74
Europa-Parlamentet.....	78
Sammensætning og rolle	78
Valg til Europa-Parlamentet	80
Parlamentets formandskab	81
De politiske grupper	84
De stående udvalg i Europa-Parlamentet	87
Behandlingen af forslag i Europa-Parlamentet.....	90
Udvalgsbehandlingen	90
Plenarbehandlingen.....	94

Afstemninger i Europa-Parlamentet	95
Parlamentariske kontrolbeføjelser	96
Kontrol med Kommissionen	96
Kontrol af andre EU-institutioner	98
Det Europæiske Råd	100
Det Europæiske Råd – sammensætning og rolle	100
Ingen formel rolle i lovgivningsprocessen	102
EU-Domstolen	104
En eller flere domstole?	104
Sammensætning og organisation	106
Dommerne og generaladvokaterne	107
Hvor mange dommere deltager i behandlingen af en sag?	109
De forskellige sagstyper	110
Andre sagstyper	112
Sagsgangen ved Domstolen	115
De forskellige faser af proceduren	117
Dommere udtaler sig ikke om deres uenighed	117
Danmarks deltagelse i sager ved Domstolen	117
Nogle skelsættende domme	118
KAPITEL II BESLUTNINGSPROCEDURER	124
Hvilke beslutningsformer har EU?	124
Bindende retsakter	125
Ikke-bindende retsakter	126
De danske forbehold over for EU-samarbejdet	126
Den almindelige lovgivningsprocedure	128
Procedurens turbulente historie	128
Hvornår anvender EU den almindelige lovgivningsprocedure?	130
Den almindelige lovgivningsprocedures tre faser	132
Kommissionen kan ændre eller trække sine forslag tilbage	136

De uformelle triloger.....	138
Trepartsaftaler.....	142
Omstændelig procedure effektiv trods stigende arbejdsbyrde	145
Vetomulighed bruges kun sjældent.....	146
En ny fælles forhandlingskultur	147
Ny rolle for Europa-Kommissionen?.....	148
Ulemperne ved den større fleksibilitet.....	149
Andre beslutningsprocedurer	150
Høringsproceduren.....	150
Hvornår anvender EU høringsproceduren?.....	153
Høringsproceduren i én behandling	153
Godkendelsesproceduren.....	155
Hvornår anvender EU godkendelsesproceduren?.....	155
Godkendelsesproceduren i en behandling.....	156
Parlamentet kan også sige nej.....	158
Vedtagelse af EU's budget	158
Vedtagelse af EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.....	164
Delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter	166
Hvorfor skal Kommissionen selv kunne vedtage regler?	166
Kommissionens regler fylder mere end Parlamentets og Rådets.....	168
Komitologi – et kort historisk overblik	169
Kommissionens magt defineres i en basisretsakt	170
Delegerede retsakter	173
Gennemførelsesretsakter.....	175
Kritikken af de delegerede retsakter	181
Åbenheden i komitologisystemet	183

KAPITEL III DE NATIONALE PARLAMENTERES ROLLE I EU'S

BESLUTNINGSPROCES	185
Samarbejdet mellem parlamenterne i EU	185
Kontrollen med nærhedsprincippet – gule og orange kort	187
Politisk dialog med Kommissionen ("Barroso-initiativet")	189
Parlamentarisk kontrol med EU's retssamarbejde	190
Deltagelse i fremtidige traktatrevisioner	191
Oversendelse af EU-dokumenter	191

KAPITEL IV DEN DANSKE EU-KOORDINATION 193

Den interministerielle koordination	194
EU-specialudvalgene	194
EU-udvalget	195
Folketingets Europaudvalg og fagudvalgene	197
Mandatgivningen	198
Regeringens informationsforpligtelser i Europaudvalget	202
Fagudvalgenes behandling af EU-sager	202
Overvågning af nærhedsprincippet	203
Europaudvalgene i de øvrige nationale parlamenter	205

AFRUNDING OG VIDERE LÆSNING 206

BILAG: STEMMEVÆGTE I RÅDET GÆLDENDE FREM TIL

1. NOVEMBER 2014	209
-------------------------	------------

STIKORDSREGISTER 213



INDLEDNING

Denne bog giver en samlet fremstilling af, hvordan EU arbejder, og hvem, der trækker i trådene, når der træffes beslutninger i EU. Når man i medierne hører, at EU nu har besluttet det ene eller det andet, hvem er så dette "EU"? Og hvordan er beslutningen blevet til? Bogen behøver ikke blive læst fra den ene ende til den anden, men kan bruges som opslagsværk. Hvis det forlyder, at Kommissionen har anlagt sag mod Danmark, eller at EU har fået et nyt fler-årigt budget, er det oplagt at søge svar på, hvad der får Kommissionen til at anlægge sag mod et land, og hvem der har den endelige magt til at vedtage budgettet.

Målet med bogen er at give et overblik over, hvordan EU er skruet sammen, ved at stille og besvare to grundlæggende spørgsmål: Hvem er EU og hvordan arbejder EU?

Man kan enten svare meget enkelt eller meget detaljeret. Det korte svar er, at EU består af nogle institutioner, der hver især har en bestemt rolle. I nogle institutioner sidder repræsentanter fra medlemsstaternes regeringer (Rådet og Det Europæiske Råd) og varetager nationale interesser. Andre er udpegede på initiativ af medlemsstaterne til at varetage fælles interesser (Kommissionen og EU-Domstolen). Endelig er en institution direkte valgt af medlemsstaternes befolkninger (Europa-Parlamentet). Det er i samspillet mellem disse institutioner, at beslutningerne i EU bliver truffet.

Man kan også gå dybere ind og se på hver enkelt institutions eller aktørs indflydelse. Man kan fokusere på de mange spilleregler, der gælder for institutionerne, når de vedtager lovgivning. Man kan se på alle undtagelserne for at få det samlede billede. Det er med andre ord op til hver enkelt at afgøre, hvor mange detaljer han eller hun skal bruge for at danne sig et overblik over, hvordan EU fungerer. Efter vores opfattelse er det slet ikke umuligt for almindeligt interesserede mennesker at få et indblik i, hvordan EU arbejder. Vi håber, at denne bog kan lede på vej.

Det er naturligvis ikke alle spørgsmål om EU, der kan besvares i denne bog. Blandt de ting, der ikke er med, er navnlig beskrivelsen af EU's politikområder, det vil sige hvad EU's miljøpolitik, EU's landbrugspolitik osv. går ud på. Disse spørgsmål er så omfattende, at vi må henvise til andre fremstillinger.

KAPITEL I

EU'S INSTITUTIONER

EU's institutioner er hovedaktørerne i det europæiske samarbejde. Hver institution har sin helt egen rolle og sine særlige beføjelser. Ud over EU's institutioner findes der også en lang række andre aktører, som har indflydelse på beslutningerne i EU. Det kan f.eks. være lobbyister, tænketanke, rådgivende organer og de nationale parlamenter.

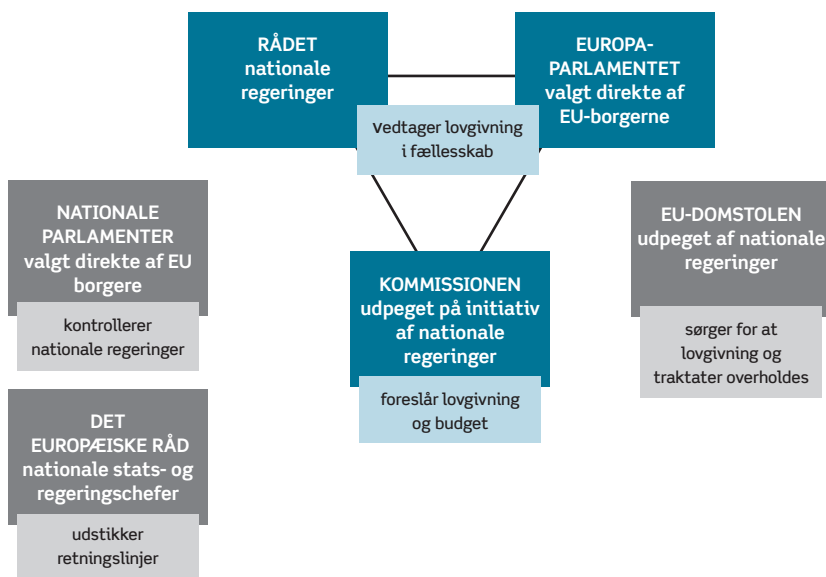
Ifølge EU-traktaten har EU syv institutioner: *Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Råd, Europa-Kommissionen, EU-Domstolen, Den Europæiske Centralbank og Revisionsretten*.¹ Hertil kommer de rådgivende organer som Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (ØSU) og Regionsudvalget.

Vi gennemgår fem af de syv EU-institutioner, nemlig Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Råd, Kommissionen, EU-Domstolen samt baggrunden for, hvorfor de ser ud, som de gør i dag.

Selv om EU's Centralbank og EU's Revisionsret også er to meget vigtige institutioner for EU-samarbejdet, er deres opgaver fokuseret på nogle mere specifikke dele af EU-beslutningerne. Derfor har vi ikke taget dem med i denne bog.

¹ Jf. TEU artikel 13, stk. 1.

Figur 1: EU-institutionernes arbejdsdeling



Hurtig guide til EU-institutionernes interne arbejdsdeling

Helt overordnet fungerer institutionernes interne arbejdsdeling som vist i figur 1 således:

Det Europæiske Råd udstikker kursen for EU's udvikling og giver retningslinjer på vigtige områder.

Derefter foregår den centrale beslutningsproces i et samspil mellem Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet.

- Kommissionen har initiativretten og udarbejder alle forslag til lovgivning.
- Rådet og Europa-Parlamentet vedtager sammen EU-lovgivningen.

Når EU-lovgivningen er vedtaget, skal den gennemføres i medlemsstaterne. Også her spiller EU-institutionerne en central rolle.

- *Kommissionen* holder øje med, at traktaterne overholdes, og at lovgivningen gennemføres korrekt i medlemsstaterne.
- *EU-Domstolen* fortolker traktater eller EU-lovgivningen, når der opstår uenighed mellem institutioner og/eller medlemsstater.

Men også på det nationale plan er flere aktører i spil:

- *Regeringerne* skal repræsentere deres lande i forhandlingerne i Rådet, når der skal stemmes om EU-lovgivningen. Regeringerne har også ansvaret for at gennemføre EU-lovgivningen i medlemsstaternes nationale retsorden.
- *De nationale parlamenter* kontrollerer deres regerings arbejde i Rådet og i Det Europæiske Råd. De kontrollerer også, om Kommissionen i dens forslag overholder nærhedsprincippet.

Der er mange finurligheder og undtagelser til denne overordnede arbejdsdeling. F.eks. kan Rådet i visse tilfælde vedtage lovgivning alene, og Kommissionen kan vedtage lovgivning, når det drejer sig om rent tekniske regler.

Alt dette – og meget mere – vil vi beskrive nærmere i det følgende.

EU-institutionernes historie

Robert Schuman startede det hele i 1950

Den franske udenrigsminister Robert Schuman lancerede ideen om at fusionere de franske og tyske kul- og stålressourcer den 9. maj 1950. Temmelig overraskende foreslog han en overnational europæisk myndighed, som staterne skulle overlade en del af deres suverænitet til.

Forhåndsstøtte hos Tyskland og USA

Schuman havde på forhånd sikret sig støtte hos den tyske kansler Konrad Adenauer og hos amerikanerne. Storbritannien blev derimod taget på sengen. Som den britiske ambassadør i Paris lakonisk skrev i indberetningen til London: "Choktaktik sikrede Schumanplanen – kunne ikke kvæles ved fødslen."

Robert Schumans initiativ slog adskillige fluer med et smæk. Den erklærede hensigt med Schumanplanen var at tage det første spæde skridt på vejen mod en europæisk føderation, der skulle sikre tysk- fransk forsoning og varig fred i Europa. Samtidig varetog den også vitale franske, økonomiske interesser. Frankrig frygtede, at den tyske stålproduktion, når den kom op i omdrejninger, ville udkonkurrere den franske stålproduktion. Og med en fælles europæisk myndighed ville Frankrig få medindflydelse på, hvordan den tyske stålindustri skulle udvikle sig.

Jean Monnet ledte forhandlingerne om Schumanplanen

Det var den franske embedsmand og forretningsmand Jean Monnet, der skulle sørge for, at Schumanplanen blev ført ud i livet. Jean Monnet skulle lede forhandlingerne mellem Frankrig, Tyskland, Italien, Holland, Belgien og Luxembourg om, hvordan Schumanplanen kunne realiseres. Det var i juni 1950. Forhandlingernes resultat var Traktaten om Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab, den såkaldte EKSF-traktat. Denne traktat lagde de første byggesten og grundstrukturen til EU's institutionelle opbygning og beslutningsproces. De seks lande skabte her den særlige institutionelle kvartet: Ministerrådet,

Kul- og Stålfællesskab i 1950

Den Høje Myndighed, Den Fælles Forsamling og Domstolen, der senere har udviklet sig til fire af de EU-institutioner, vi kender i dag.²

EU-institutioner var et kompromis

EU's institutionelle struktur blev til som et kompromis mellem de seks lande. Kompromisset var resultatet af særdeles vanskelige forhandlinger på en regeringskonference, der blev indledt i juni 1950.

Første accept af princip om overstatslighed

Jean Monnet sigtede på at afslutte forhandlingerne på EU's første regeringskonference hurtigt ved at få landene til at underskrive en bindende principerklæring om, at de accepterede princippet om *overstatslighed* og *suverænitetsafgivelse*. Først derefter skulle man indlede drøftelserne af den nærmere institutionelle struktur og reglerne for, hvordan det nye fællesmarked skulle fungere. Beneluxlandene accepterede imidlertid først denne fremgangsmåde efter alvorlige overvejelser. De tre lande ville kende alle detaljer i traktaten, før de satte deres underskrift. Storbritannien blev også indbudt til at deltage i forhandlingerne, men briterne afviste blankt og gjorde i øvrigt, hvad de kunne for at obstruere forhandlingerne.



Robert Schuman, fransk udenrigsminister 1948-53, senere formand for Europa-Parlamentet.

Kilde: Kommissionen



Jean Monnet, fransk embedsmand.

Kilde: Kommissionen

I Jean Monnets første traktatudkast foreslog han et samarbejde styret af én uafhængig overstatslig instans, den såkaldte *Høje Myndighed*. Den Høje Myndigheds legitimitet skulle garanteres af en parlamentarisk forsamling, og en ad hoc-baseret voldgiftsdomstol skulle afgøre tvister om fortolkningen af den nye traktat. Traktatudkastet indeholdt derimod ingen planer om et *Ministerråd*. Monnet frygtede, at nationale særinteresser hurtigt ville blokere samarbejdet, hvis regeringerne fik kontrol med Den Høje Myndighed.

Samarbejde styret af uafhængig overstatslig instans

² Med den såkaldte Fusionstraktat, der trådte i kraft i 1967, sammenlagde man EKSF's Ministerråd og Den Høje Myndighed med de to Ministerråd og Kommissioner fra EØF- og EURATOM-traktaterne, så man kun havde fire institutioner: Ministerrådet, Kommissionen, Parlamentet og Domstolen. Der var i forvejen kun én domstol og én forsamling for alle tre traktater.

Den Høje Myndighed i centrum

Jean Monnets oprindelige skitse blev udarbejdet i samarbejde med to venner, Paul Reuter og Etienne Hirsch, på Monnets landsted. Den centrale idé var at skabe en overstatslig institution, Den Høje Myndighed, som hierarkisk lå over den nationale suverænitet. Den parlamentariske forsamling spillede derimod ikke nogen større rolle. Den skulle først og fremmest bidrage med legitimitet til Den Høje Myndigheds beslutninger ved at godkende Den Høje Myndigheds årlige statusrapport for EKSF-samarbejdet.

Uenighed om en overstatslig myndighed

Beneluxlandene³ var meget skeptiske over for de franske ideer om, at en *overstatslig myndighed* skulle styre fællesmarkedet for den vigtige kul- og stålproduktion – uden nogen form for regeringskontrol. Beneluxlandene frygtede, at de store lande ville bruge den nye overstatslige myndighed til at tilsidesætte de små landes økonomiske interesser. Anført af den hollandske forhandler Dirk Spierenburg pressede de tre Beneluxlande på for at få sat grænser for Den Høje Myndigheds indflydelse. Med Dirk Spierenburgs ord gjorde Beneluxlandene alt, "hvad de kunne for at begrænse den Høje Myndigheds overnationale kompetence". Allerede før regeringskonferencen havde den hollandske delegation på et møde i juni 1950 med Belgien og Luxembourg foreslået oprettelsen af et Ministerråd eller et råd af faste repræsentanter for at sikre medlemslandene en vis kontrol med Den Høje Myndighed. Beneluxlandene forestillede sig ligeledes en domstol, der kunne annullere beslutninger, der var i strid med EKSF-traktaten.

Vesttyskland ønskede parlamentarisk kontrol

Vesttyskland tilsluttede sig den franske linje, men insisterede dog på, at Den Høje Myndighed kun ville blive opfattet som upartisk, hvis den blev underlagt en eller anden form for politisk kontrol. Tyskerne foretrak, at en parlamentarisk forsamling skulle tage sig af denne opgave. De to tyske forhandlere, Walter Hallstein og Carl Friedrich Ophüls, arbejdede for en føderalistisk model, hvor medlemsstaternes regeringer gennem et Råd og en parlamentarisk forsamling sammen skulle kunne vedtage anbefalinger til Den Høje myndighed.

³ Belgien, Nederlandene og Luxembourg.

Den Høje Myndighed i centrum - den første institutionelle ramme

I kul- og stålsamarbejdets endelige institutionelle opbygning blev man enige om at oprette Monnets uafhængige Høje Myndighed. Den Høje Myndighed blev gjort til det magtfulde omdrejningspunkt, der kunne agere og træffe beslutninger på overstatsligt niveau. Til gengæld fik Beneluxlandene deres Ministerråd, som kunne gribe ind i særlige sager ved at afgive udtalelser. I nogle tilfælde krævedes endda en samstemmende udtalelse fra ministrene, før en beslutning fra Den Høje Myndighed kunne gennemføres. Man oprettede også en parlamentarisk forsamling. Navnlig Vesttyskland ønskede at tage skridtet fuldt ud og oprette et direkte valgt europæisk parlament. Beneluxlandene afviste dog det direkte valg, idet de ikke fandt tiden moden. Løsningen blev, at hvert enkelt land selv skulle afgøre, om dets medlemmer skulle udpeges fra dets nationale parlament eller indsættes ved direkte valg. Det direkte valg til Parlamentet blev dermed i realiteten begravet indtil 1979, hvor de første direkte valg til Europa-Parlamentet blev afholdt i de dengang ni EF-lande.

Den Høje Myndighed er forgængeren for Kommissionen

Den nye parlamentariske forsamling blev næsten tandløs. Den fik ingen lovgivningsmæssig eller budgetmæssig kompetence. Som en generalforsamling af aktionærer udstyrede man i stedet forsamlingen med retten til at afsætte Den Høje Myndighed i forbindelse med dennes fremlæggelse af en årlig rapport om kul- og stålsamarbejdet.

Tandløs parlamentarisk forsamling

Endelig etablerede man en rådgivende komité med repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter, som blev kaldt Det Økonomiske og Sociale Udvalg (ØSU), og en domstol eller et appelorgan, som medlemslandene kunne indklage hinanden eller Den Høje Myndighed for. Domstolen fik bl.a. kompetence til at annullere beslutninger truffet af Den Høje Myndighed, hvis disse skulle være i strid med EKSF-traktaten.

EKSF-traktaten blev underskrevet af de seks landes regeringer i Paris den 18. april 1951.

Forsvarssamarbejde forkastet af den franske nationalforsamling

Tre år efter den succesfulde afslutning af forhandlingerne om det Europæiske Kul- og Stålfællesskab kom det første, større tilbageslag for de ivrigste

Europæisk forsvarssamarbejde forkastet

fortalere for europæisk integration. Den nytiltrådte franske premierminister, Pierre Mendès France, meddelte på en konference i Bruxelles i august 1954, at Frankrig ikke så sig i stand til at ratificere traktaten om et fælles europæisk forsvarssamarbejde (EDC). Da de øvrige fem EKSF-lande afviste at genåbne forhandlingerne, forkastede den franske nationalforsamling traktaten i 1954.⁴ Chokket var stort. Forhandlingerne var blevet afsluttet hele to år tidligere i 1952 og havde været både hårde og komplicerede.⁵ Paradoksalt nok var det Frankrig selv, der havde taget initiativet til at oprette det europæiske forsvarsfællesskab.

Stop for europæisk politisk samarbejde

Ved samme lejlighed faldt et andet forslag om øget europæisk integration til jorden. Det var *det europæiske politiske samarbejde* (EPC), der skulle have fungeret som et kontrolorgan for kul- og stålsamarbejdet og forsvarssamarbejdet. Ifølge et traktatudkast udarbejdet af EKSF-forsamlingen skulle der med EPC oprettes et europæisk Eksekutivråd, et Ministerråd, en domstol og en direkte valgt parlamentarisk forsamling. EPC afgik ved døden samme dag, som den franske nationalforsamling forkastede EDC.

Disse to tilbageslag lagde sammen med en række magtkampe mellem Den Høje Myndigheds første formand, Jean Monnet, og ministrene fra medlemsstaterne en vis dæmper på de overstatslige aspirationer for det europæiske samarbejde.

Romtraktaterne

Der var lagt op til ændringer af magtbalancen mellem institutionerne, da de seks EKSF-lande efter Messinatopmødet i 1955 lancerede planerne om at danne en toldunion og et fælles marked for landbrugs- og industriprodukter samt en europæisk organisation for udvikling af atomenergi.

Messinatopmødet genopliv europæisk samarbejde

⁴ Det skete med stemmetallene 319 stemmer mod 264. Ifølge François Duchênes beretning fra afstemningen, brød det sejrende flertal efterfølgende ud i den franske nationalsang Marseillaisen. "The First Statesman of interdependence", François Duchêne, 1994.

⁵ Storbritannien nægtede at deltage i forhandlingerne trods amerikansk pres, og Holland entrerede først forhandlingerne midtvejs i forløbet i oktober 1951.



Romtraktaterne underskrives, 1957.
Kilde: Kommissionen

Der var samtidig stor uenighed mellem Frankrig og de øvrige lande om, hvilken kurs den europæiske integrationsproces skulle tage. Frankrig ønskede at følge eksemplet fra kul- og stålsamarbejdet med sektorintegration, hvor man gik frem inden for mindre kontroversielle delområder. Frankrig anså atomenergi for at være det naturlige startsted. De mere frihandelsorienterede Beneluxlande og Vesttyskland var derimod mere opsatte på at skabe friere forhold for handelen i et mere forpligtende europæisk samarbejde end det hensygnende OEEC.⁶

Uenighed om kurs
for europæisk
integration

Intern tysk uenighed om europapolitik

Forud for forhandlingerne om Romtraktaterne var der stor uenighed i den tyske regering om den europapolitiske kurs mellem statssekretæren, Walter Hallstein (udenrigsministeriet), og den magtfulde finansminister Ludwig Erhard. Hvor Hallstein på langt sigt så en europæisk, føderal statsdannelse, var Erhard særdeles skeptisk over for udviklingen af en fælles toldunion, som han mente ville føre til europæisk protektionisme og stå i vejen for udvidelsen af den frie internationale handel. Erhard anså Hallstein og medarbejderne i udenrigsministeriet for euroromantikere, hvis føderalistiske idealer ikke svarede til de økonomiske realiteter i Europa.

⁶ OEEC stod for "Organisation for European Economic Cooperation" og blev dannet i 1948 til at administrere Marshallhjælpen. Organisationen blev siden omdannet til det, vi i dag kender som OECD. OECD står for "Organisation for Economic Cooperation and Development".

Spaak-rapport baner vej for Romtraktat

De modsatrettede interesser blev forenet i en pakkeløsning fra den daværende belgiske udenrigsminister Paul-Henri Spaak. Han foreslog i maj 1956 i den såkaldte Spaakrapport, at målsætningerne om at danne et fælles europæisk marked for industri- og landbrugsprodukter og en europæisk organisation for udvikling af atomenergi skulle realiseres gennem vedtagelsen af to separate traktater. Forhandlingerne mellem de seks landes regeringer førte derefter i februar 1957 til enighed om EØF- og EURATOM-traktaterne. Regeringerne blev enige om en institutionel opbygning i traktaterne, som i vidt omfang baserede sig på modellen, man udviklede til EKSF-traktaten.

Regeringskonferencen varede 9 måneder

EØF- og EURATOM-traktaterne blev færdigforhandlet på en regeringskonference, som blev indledt i maj 1956 i Venedig og afsluttet i Rom i februar 1957.

Kommissionen dannes

Ministerrådet i centrum i ny institutionel ramme

Institutionerne i de to nye traktater blev også tilpasset på en række centrale områder. Navnlig blev regeringerne enige om en noget svækket udgave af EKSF-traktatens Høje Myndighed. Den fik i overensstemmelse med tidens mere forsigtige stemning i det europæiske samarbejde den nye og mindre grandiose betegnelse Kommissionen. Denne nye kommissions hovedopgaver blev at fremlægge forslag til lovgivning, føre opsyn med landenes implementering af EF's politikker og lovgivning samt repræsentere EF i handelsforhandlinger med tredjelande.

Ministerrådet i centrum

Centrum for magten i de to nye traktater blev Ministerrådet. Ministerrådet blev samarbejdets vigtigste lovgivende og udøvende organ, som dog kun kunne handle på baggrund af et forslag fra Kommissionen. Det blev oven i købet muligt i sjældne tilfælde at træffe beslutninger med et såkaldt kvalificeret flertal i det nydannede Ministerråd.⁷

⁷ Hvis de seks lande skulle skride til afstemning, udstyrede man dem med stemmewægte, der tog højde for deres størrelsesforskelle. De tre store lande fik 4 stemmer, Holland og Belgien fik hver 2, mens Luxembourg fik 1. Et kvalificeret flertal var opnået, hvis man kunne samle lande, der repræsenterede 12 stemmer.

En parlamentarisk forsamling så dagens lys. Denne forblev svag som i EKSF-traktaten, men styrkedes alligevel på et par områder, der senere skulle vise sig at blive væsentlige. Bl.a. fik den ret til at blive hørt, når Ministerrådet vedtog lovgivning. Forsamlingen fik også til opgave at føre kontrol med Kommissionen og fik som sit stærkeste våben en generel ret til at afsætte den samlede Kommission. Forsamlingen fik desuden de første budgetbeføjelser, der bl.a. omfattede retten til at give Kommissionen decharge (dvs. godkendelse af regnskab) for dennes implementering af budgettet.

Parlamentarisk
forsamling

I de to traktater overtog man endelig ideen om den rådgivende komite (Det Økonomiske og Sociale Udvalg - ØSU) og en Domstol, der kunne afgøre tvister om fortolkningen af de nye traktater og de deraf afledte regler.

EØF- og EURATOM-traktaterne blev underskrevet den 25. marts 1957 i Rom af de seks landes udenrigsministre. Nervøsiteten for endnu et tilbageslag var imidlertid stor. Skyggen fra den franske nationalforsamlings afvisning af et fælles europæisk forsvarssamarbejde (EDC-traktaten) hvilede stadig tungt over det europæiske samarbejde. Alle henvisninger til *overstatslighed* var omhyggeligt undgået i de to traktater. Som Paul-Henri Spaak udtrykte det i maj 1956, så var det eneste han ønskede: "institutioner for de to nye fællesskaber, der kan fungere; derefter må det være op til juristerne at afgøre om disse institutioner er overstatslige eller ej". Spaak anlagde en forsigtig strategi og kunne ånde lettet op, da den franske nationalforsamling godkendte de to traktater i juli 1957.⁸

EØF-traktaten
undertegnet
25. marts 1957

Det Europæiske Råd

Der skulle gå mere end ti år, før de seks EF-lande kastede sig ud i nye institutionelle reformer.

En helt afgørende institutionel reform i halvfjerdserne var indførelsen af såkaldt egne indtægter til det europæiske fællesskab. Det skete i 1970, da de seks lande efter en del sværds slag enedes om, at EF skulle have sine egne

EF får sine egne
indtægter

⁸ EØF-traktaten gik i juli 1957 fint igennem den franske nationalforsamling, der godkendte den med stemmetallene 341 mod 234. EURATOM-traktaten blev vedtaget med 335 stemmer for og 243 imod.

Kontrol med EF-budget

indtægter og ikke længere finansieres gennem bidrag fra medlemslandene. Især Frankrig blokerede længe for denne idé. Men efter den franske præsident Charles de Gaulle's afgang i 1969 var vejen banet for indførelsen af egne indtægter til det europæiske fællesskab. EF's første egne indtægter skulle komme fra provenuet af told på varer indført fra tredjelande og en landbrugsafgift. Især Holland insisterede dog på, at de nye midler skulle underlægges en ordentlig parlamentarisk kontrol. Dette førte til, at Europa-Parlamentet fik beføjelser til at forkaste EF's budget og stå for godkendelsen af Kommissionens regnskab for gennemførelsen af EF-budgettet. Som en ekstra kontrolforanstaltning oprettede man i 1975 også EF's Revisionsret.

Stats- og regeringschefer mødes i Det Europæiske Råd

Det var også i halvfjerdserne efter den første udvidelse med Danmark, Irland og Storbritannien, at EF-landene besluttede at oprette Det Europæiske Råd bestående af landenes stats- og regeringschefer samt udenrigsministrene. Beslutningen blev taget på et topmøde i Paris i december 1974 og blev navnlig promoveret af et af datidens stærke europæiske makkerpar, den franske præsident Valéry Giscard d'Estaing og den tyske forbundskansler Helmut Schmidt. Det nyetablerede Europæiske Råd demonstrerede hurtigt sin gennemslagskraft ved at gennemtrumfe beslutningen om afholdelsen af de første direkte valg til Europa-Parlamentet i 1979 og indførelsen af valuta-samarbejdet EMS'en.⁹

Tindemans foreslår en europæisk union

Den belgiske premierminister, Leo Tindemans, blev samtidigt bedt om at udarbejde en rapport om, hvordan samarbejdet kunne udbygges til en *euro-pæisk union*. Ikke mange havde i midt halvfjerdserne begreb om, hvad der lå i udtrykket union, men Tindemans' rapport leverede et arsenal af forslag. De vandt dog ikke umiddelbart gehør i kredsen af regeringsledere, men i begyndelsen af 90'erne vandt Tindemans' forslag alligevel indpas med oprettelsen af den europæiske union. Rapporten talte bl.a. for at styrke Europa-Parlamentet i lovgivningsprocessen ved at give det ret til at fremsætte forslag sammen med Kommissionen.

⁹ EMS står for det europæiske monetære samarbejde og var et fransk-tysk initiativ, som blev etableret med henblik på at skabe et regionalt system med faste kurser.

Europa-Parlamentet i centrum

I 80'erne kom der igen for alvor skred i EU's institutionelle bygningsarbejde. Det skete, da EF-landene med Den Europæiske Fællesakt enedes om at oprette et indre marked med fri bevægelighed for varer, tjenesteydelser, kapital og arbejdstagere. Danmark havde ellers sammen med Storbritannien og Grækenland været modstandere af nye traktatforhandlinger. Men den italienske EF-formand, ministerpræsident Bettino Craxi gennemtrumfede efter hårdt pres fra især Vesttyskland og Frankrig indkaldelsen af en regeringskonference med et flertal af stats- og regeringscheferne på Det Europæiske Råds møde i Milano i juni 1985.

Det indre marked
bliver oprettet
med Den Euro-
pæiske Fællesakt



Maastrichttraktaten
underskrives, 1993.
Kilde: Europa-Parlamentet

Flertalsafgørelser i Ministerråd

Med Den Europæiske Fællesakt besluttede EF-landene at forbedre Rådets beslutningsdygtighed ved at gøre det muligt for Rådet at træffe beslutninger med kvalificeret flertal på en række borgernære områder såsom miljø, arbejdsmarked og opbygningen af det nye indre marked for Europas virksomheder og borgere.

Fuld inddragelse af Europa- Parlamentet

EU-landene styrkede samtidig Europa-Parlamentets rolle i lovgivningsprocessen med indførelsen af en særlig *samarbejdsprocedure* med Rådet på de fleste af disse områder. Denne samarbejdsprocedure skulle i øvrigt få stor betydning otte år senere. Det var denne procedure, som Maastrichttraktaten byggede videre på, da EU-landene i 1993 indførte en egentlig fælles beslutningsprocedure mellem Rådet og Parlamentet. Navnlig Tyskland og Italien pressede på for at ligestille Parlamentet med Rådet som europæisk lovgiver. I en fælles erklæring fra april 1991 krævede de to landes udenrigsministre, Hans-Dietrich Genscher og Gianni De Michelis, fuld inddragelse af Europa-Parlamentet i den europæiske lovgivningsproces, så parlamentet kom på lige fod med Rådet. Maastrichttraktaten gjorde ganske vist ikke Parlamentet til Rådets medlovgiver på alle områder, men satte for alvor gang i den udvikling, som skulle gøre Europa-Parlamentet til en særdeles magtfuld europæisk institution. Amsterdamtraktaten fra 1999 og Nicetraktaten fra 2003, men særlig Lissabontraktaten fra 2009 har været med til at skubbe yderligere til denne udvikling.

Konvent udarbejder Forfatnings- traktat

Foreløbigt punktum med Lissabontraktaten

Seneste ændringer i det europæiske institutionsbyggeri kom med EU-landenes vedtagelse i 2009 af Lissabontraktaten, som sætter det foreløbige punktum for næsten 25 års konstante traktatforhandlinger i EU. Lissabontraktaten var i sig selv afslutningen på otte års lange forhandlinger om en ny EU-traktat, som skulle sikre, at EU stadig var beslutningsdygtig efter optagelsen af ti nye EU-lande i 2004.¹⁰ Forhandlingerne blev skudt i gang af Det Europæiske Råd i december 2001 med den såkaldte Laekenerklæring vedtaget under belgisk EU-formandskab. Erklæringen fastsatte mandatet for

¹⁰ EU optog den 1. maj 2004 otte nye medlemsstater fra Øst- og Centraleuropa samt Malta og Cypern.

forhandlingerne om den ny traktat, som for første gang foregik i et særligt konvent bestående af 105 repræsentanter for EU-landenes regeringer og nationale parlamenter samt Europa-Parlamentet og Kommissionen. Konventet udarbejdede under ledelse af den tidligere franske præsident, Valéry Giscard d'Estaing, et færdigt traktatudkast, den såkaldte *Forfatningstraktat*, til stats- og regeringscheferne. Det blev leveret i juni 2003.

EU-landene vedtog på en regeringskonference i 2004 en ny traktat på baggrund af dette udspil, som derefter blot skulle ratificeres i EU-landene. Det var derfor et chok af dimensioner, da traktaten i foråret 2005 faldt ved folkeafstemninger i to af EU's stiftende lande, Frankrig og Holland. Europa måtte herefter en tur i tænkeboksen.

Frankrig og
Holland siger nej
til forfatnings-
traktat

Danmarks repræsentanter i Konventet

Tidligere EU-kommissær og udenrigsminister, Henning Christophersen, blev udpeget som den danske regerings repræsentant i Konventet, mens den tidligere statsminister Poul Schlüter fungerede som dennes suppleant. Folketinget var repræsenteret ved Henrik Dam Kristensen (S) og Peter Skaarup (DF). Deres suppleanter var henholdsvis tidligere udenrigsminister, Niels Helveg Petersen (RV) og Per Dalggaard (DF). Øvrige danskere i Konventet var europaparlamentarikerne Jens Peter Bonde (JB) samt Lone Dybkjær (RV) og Helle Thorning-Schmidt (S). De to sidstnævnte var suppleanter for deres partigrupper i Europa-Parlamentets delegation.

Der skete ingenting i mere end et år. Først da den tyske kansler, Angela Merkel under tysk EU-formandskab i 2007 lagde al sin politiske vægt bag en genoplivning af traktatforhandlingerne, kom der skred i tingene. I juni 2007 enedes EU-landene om et mandat for forhandlingerne om en ny EU-traktat og allerede i december 2007 kunne forhandlingerne afsluttes med underskrivelsen af Lissabontraktaten i den portugisiske hovedstad. En af grundene til, at forhandlingerne gik så hurtigt, var, at Lissabontraktaten i vidt omfang byggede videre på den forkastede Forfatningstraktat.

Merkel genopliver
traktatforhand-
linger

Nye faste formænd for Det Europæiske Råd og Rådet for Udenrigsanliggender

En af Lissabontraktatens nyskabelser var at omdanne Det Europæiske Råd til en EU-institution. Det Europæiske Råd blev som noget nyt udstyret med en fast formand, som kunne stå i spidsen for EU. Første mand i den nye, magtfulde formandsstol blev den tidligere belgiske statsminister Herman Van Rompuy.

En anden væsentlig institutionel ændring var udvidelsen af Europa-Parlamentets lovgivningsbeføjelser til et betydeligt antal nye samarbejdsområder, så Parlamentet i dag er blevet Rådets ligemand på næsten al europæisk lovgivning.

En tredje vigtig institutionel nydannelse var skabelsen af den nye post som EU's dobbelthattede repræsentant i udenrigspolitiske anliggender. Udenrigsrepræsentanten er både fast formand for Rådet for Udenrigsanliggender og fuldgældigt medlem af Kommissionen med ansvar for udenrigspolitiske spørgsmål med rang af næstformand. Den højtstående udenrigsrepræsentant skal bl.a. repræsentere EU over for tredjelande. Udenrigsrepræsentanten udpeges af stats- og regeringscheferne i Det Europæiske Råd efter aftale med Europa-Kommissionens formand. Udenrigsrepræsentanten skal også godkendes af Europa-Parlamentet i forbindelse med Parlamentets godkendelse af den samlede Kommission. Første person på posten er baronesse Catherine Ashton, som er tidligere EU-kommissær og medlem af det britiske Overhus.

EU opretter egen udenrigstjeneste

Det blev derudover besluttet med Lissabontraktaten, at udenrigsrepræsentanten skulle bistås i sit arbejde af EU's egen udenrigstjeneste, som er sammensat af embedsmænd fra de relevante enheder i Generalsekretariatene for Rådet og Europa-Kommissionen samt fra medlemsstaternes diplomatiske tjenester.

Lissabontraktaten gjorde også for første gang EU-landenes nationale parlamenter til en del af EU's institutionelle arkitektur. Parlamenterne fik bl.a. beføjelser til at overvåge, om EU-institutionerne overholder nærhedsprincippet¹¹ i forbindelse med EU's lovgivningsarbejde. De nationale parlamenter inddrages også direkte i forhandlingerne om fremtidige traktatrevisjoner. De nationale parlamenter skal eksempelvis deltage i de konventer, som Det Europæiske Råd kan indkalde med henblik på at forberede fremtidige traktatrevisjoner.

Nationale
parlamenter er
nærhedsprincip-
pets vogtere

EU's institutionelle struktur har udviklet sig kolossalt, siden det europæiske samarbejdes seks grundlæggende medlemsstater tog de første spadestik til den institutionelle ramme med EKSF-traktaten og Romtraktaterne for mere end 50 år siden. I dag har EU 28 medlemsstater og har udviklet et historisk enestående samarbejde mellem stater og EU-institutioner. Europa-Parlamentet og EU-landene i Rådet vedtager i fællesskab lovgivning med virkning for mere end 500 mio. europæere. Alligevel har EU-samarbejdet næppe fundet sin endelige form. Diskussionen om EU's fremtid vil utvivlsomt fortsætte. Navnlig i lyset af finanskrisen står spørgsmålet om, hvordan man i EU kan arbejde tættere sammen om landenes økonomiske politik og finanspolitikken højt på den europæiske dagsorden. Hertil kommer utvivlsomt udfordringen med at sikre et sådant samarbejde den nødvendige demokratiske forankring.

Diskussion om
EU's fremtid
stadig relevant

¹¹ Læs mere herom i kapitel III.

Europa-Kommissionen

Traktaternes vogter

Europa-Kommissionen befinder sig i hjertet af det europæiske samarbejde. Næsten alle beslutninger på EU-plan involverer Kommissionen som en central aktør. Kommissionen har stort set monopol på at fremsætte forslag til EU-lovgivning og fungerer som en vigtig mægler, når Rådet og Europa-Parlamentet skal vedtage EU-lovgivning. Kommissionen er også på flere områder en drivende kraft i gennemførelsen af lovgivningen. Endelig varetager Kommissionen opgaven som EU-traktaternes vogter, idet den skal sikre, at medlemsstaterne gennemfører og overholder EU-reglerne.

Kampen om antallet af kommissærer

Sammensætning og organisation

Europa-Kommissionen består i dag af 28 medlemmer, dvs. én kommissær fra hver medlemsstat. Kommissærernes antal har dog længe været et politisk følsomt emne. Op til EU's udvidelse med de ti nye lande i 2004 blev det bl.a. sagt, at det ville blive vanskeligt at træffe beslutninger med så mange kommissærer. Derfor besluttede man med Nicetraktaten fra 2003, at antallet af kommissærer skulle mindskes til et antal svarende til to tredjedele af medlemsstaterne, så der med 27 lande kun ville være 18 kommissærer. Lisabontraktaten fra 2009 indførte dog en mulighed for, at medlemsstaterne enstemmigt kunne beslutte, at alle lande skulle have deres egen kommissær.

Kommissionen holder møde. Den danske klimakommissær, Connie Hedegaard taler med den rumænske landbrugskommissær, Dacian Cioloș. Kilde: Kommissionen



Efter det irske nej til Lissabontraktaten i 2008 blev det besluttet, at hvert EU-land fortsat skulle have sin egen kommissær. Så den senest udpegede kommission (2010-Kommissionen) består altså fortsat af en fra hver medlemsstat.

Kommissærerne udpeges for fem år ad gangen, men kan godt forlænges for flere perioder. F.eks. sad den danske kommissær Henning Christophersen i ti år, mens franskmænden Jacques Delors var formand for Kommissionen i perioden 1985-95 (Delors-kommissionen).

En kommission får sit navn efter dens formand

Danske EU-kommissærer

Danmark har hidtil haft syv EU-kommissærer: Finn Olav Gundelach (1973-1981), Poul Dalsager (1981-1985), Henning Christophersen (1985-1995), Ritt Bjerregaard (1995-1999), Poul Nielson (1999-2004), Mariann Fischer Boel (2004-2009) og Connie Hedegaard (2010-).



Henning Christophersen, dansk EU-kommissær og vicekommissionsformand, 1985-95.

Kilde: Kommissionen

Mange forskellige politikområder

Kommissærerne har ansvar for hver deres specifikke sagsområder eller porteføljer, som fastlægges ved Kommissionens tiltrædelse. Fordelingen af ansvarsområderne er hidtil som regel først faldet på plads efter hårde forhandlinger mellem medlemsstaterne. Kommissionsformanden kan dog ændre fordelingen af ansvarsområderne i løbet af en mandatperiode,¹² men det sker normalt ikke.¹³



Jacques Delors, fransk kommissionsformand, 1985-95.

Kilde: Kommissionen

¹² TEUF artikel 248 fastslår, at Kommissionens ansvarsområder struktureres og fordeles mellem dens medlemmer af formanden, og at formanden kan ændre fordelingen af disse ansvarsområder i løbet af en mandatperiode. Kommissionens medlemmer udøver de hverv, der tillægges dem af formanden under dennes tilsyn. Det fremgår også af artikel 3 i Kommissionens forretningsorden, at kommissionsformanden kan fordele og omfordele opgaverne inden for kommissærkollegiet.

¹³ Tidligere er der kun blevet ændret på ansvarsområderne i forbindelse med optagelsen af nye lande eller ved kommissærers tilbagetræden.

Tabel 1: Barroso-kommissionen 2010-2014

Land	Kommissær	Ansvarsområde
Portugal	José Manuel Barroso	formand
Storbritannien	Catherine Ashton	den høje repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, næstformand
Østrig	Johannes Hahn	regionalpolitik
Belgien	Karel De Gucht	handel
Bulgarien	Kristalina Georgieva	internationalt samarbejde, humanitær hjælp og krisehjælp
Cypern	Androulla Vassiliou	uddannelse, kultur, flersprogethed og ungdom
Tjekkiet	Štefan Füle	udvidelse og naboskabspolitik
Danmark	Connie Hedegaard	klimainsats
Estland	Siim Kallas	transport, næstformand
Finland	Olli Rehn	økonomiske og finansielle anliggender, næstformand
Frankrig	Michel Barnier	indre marked og tjenester
Tyskland	Günther H. Oettinger	energi
Grækenland	Maria Damanaki	maritime anliggender og fiskeri
Ungarn	László Andor	beskæftigelse, sociale anliggender og inklusion
Irland	Máire Geoghegan-Quinn	forskning, innovation og videnskab
Italien	Antonio Tajani	industri og iværksætteri, næstformand
Kroatien*	Neven Mimica	forbrugerpolitik
Letland	Andris Piebalgs	udvikling
Litauen	Algirdas Šemeta	beskatning og toldunion, revision og antisvig
Luxembourg	Viviane Reding	retlige anliggender og grundlæggende rettigheder og medborgerskab, næstformand
Malta	John Dalli /Tonio Borg**	sundhed

Land	Kommissær	Ansvarsområde
Nederlandene	Neelie Kroes	den digitale dagsorden, næstformand
Polen	Janusz Lewandowski	budget og finansiel programmering
Rumænien	Dacian Cioloș	landbrug og udvikling af land-distrikterne
Slovakiet	Maroš Šefčovic	interinstitutionelle relationer og administration, næstformand
Slovenien	Janez Potocnik	miljø
Spanien	Joaquín Almunia	konkurrence, næstformand
Sverige	Cecilia Malmström	indre anliggender

* Kroatien blev medlem af EU den 1. juli 2013. Neven Mimica blev udnævnt som den første kroatiske kommissær den 24. juli 2013.

** I november 2012 afløste malteseren Tonio Borg sin landsmand John Dalli, se note 17.

Upartisk og uafhængig

Selv om Kommissionen består af repræsentanter fra alle medlemsstater, er det ikke meningen, at kommissærerne skal forsvare landenes nationale interesser. Kommissærerne skal varetage EU's fælles interesser og må derfor ikke modtage instruktioner fra regeringer eller andre organer. Ifølge traktaten har medlemsstaterne også forpligtet sig til at respektere kommissærernes uafhængighed og til ikke at forsøge at påvirke dem.¹⁴

Uafhængig af
landeinteresser

¹⁴ Jf. TEUF artikel 245, stk. 1.

Hvordan vælges Kommissionens formand?

Det Europæiske Råd foreslår en kandidat til posten som Kommissionens formand. Kandidaten skal derefter vælges af Europa-Parlamentet med absolut flertal. Det bestemmes i EU-traktatens artikel 17, stk. 7.

Med Lissabontraktaten i 2009 blev der indført en bestemmelse, hvorefter Det Europæiske Råd skal foreslå en kandidat til formandsposten "under hensyntagen til valget til Europa-Parlamentet". Bestemmelsen blev indført for at styrke den demokratiske legitimitet bag valget af kommissionsformanden.

Forud for europaparlamentsvalget i maj 2014 er der dog opstået uenighed mellem EU-institutionerne om, hvordan den nye bestemmelse skal forstås.

Europa-Parlamentet læser bestemmelse sådan, at Kommissionens formand skal vælges blandt de nyvalgte medlemmer af Europa-Parlamentet. I den anledning foreslog Parlamentet i efteråret 2013, at alle de europæiske politiske partier hver især skulle udpege den kandidat, de ønskede at se som formand. I den forbindelse valgte det europæiske socialistparti, PES, at foreslå den siddende europaparlamentsformand, tyskeren Martin Schulz, som kandidat til formandsposten.

Kommissionen har foreslået en lignende løsning. Kommissionen opfordrede nemlig i en meddelelse fra marts 2013¹⁵ de europæiske politiske partier til hver især at stille med en kandidat til posten som formand for Kommissionen. Kommissionens forslag bundede i et ønske om at hæve valgdeltagelsen ved valget til Europa-Parlamentet.

Heroverfor står flere af **EU-landenes regeringer**, som ønsker at holde fast i deres ret til selv at pege på den kandidat, de anser for bedst egnet til jobbet som kommissionsformand.

Det er p.t. uafklaret, hvordan udpegningen af kandidater til posten som kommissionsformand i 2014 kommer til at forløbe.

¹⁵ KOM (2013)126.

**Kollegialitets-
princippet**

Kommissionens uafhængighed af nationale og andre interesser er bl.a. beskyttet ved, at Kommissionen altid handler som kollegium. Det vil sige, at kommissærerne som udgangspunkt er kollektivt ansvarlige for alle beslutninger, der træffes i Kommissionens navn. Formanden for Kommissionen vælges af Europa-Parlamentet på forslag fra Det Europæiske Råd (se boks).¹⁶ De øvrige kommissærer vælges med kvalificeret flertal efter fælles overenskomst af Rådet og den nyvalgte kommissionsformand. Europa-Parlamentet kan kun afsætte den samlede Kommission – ikke enkelte kommissærer – og hverken Rådet eller medlemsstaterne kan tilbagekalde en kommissær, som de ikke er tilfredse med. Til gengæld kan kommissionsformanden til enhver tid afsætte en kommissær.¹⁷ I særligt alvorlige tilfælde, f.eks. hvis en kommissær har begået en alvorlig tjenesteforsømmelse, kan kommissæren afskediges af EU-Domstolen.¹⁸

Santer-kommissionens afgang i 1999

Det er hidtil ikke sket, at en EU-kommission er blevet afsat, men det er sket, at en kommission er trådt tilbage. I marts 1999 måtte den daværende Santer-kommission træde tilbage, efter at en ekspertrapport kritiserede enkelte kommissærer for uregelmæssigheder i deres administration. Med udsigten til et mistillidsvotum fra Europa-Parlamentet og manglende støtte fra medlemsstaternes regeringer valgte Santer-kommissionen selv at gå af. Det var bl.a. på grund af denne sag, at man ændrede traktaterne, så kommissionsformanden nu kan afsætte kommissærerne enkeltvis.

¹⁶ Jf. TEU artikel 17, stk. 7.

¹⁷ Ifølge TEU artikel 17, stk. 3, træder en kommissær tilbage, hvis formanden anmoder om det. Den eneste kommissær, som er blevet bedt om at træde tilbage, var den maltesiske kommissær for sundhed, John Dalli, som i oktober 2012 valgte at træde tilbage, efter at Kommissionens formand José Manuel Barroso havde anmodet ham om dette på baggrund af en lækket rapport fra EU's kontor for antisvig, OLAF.

¹⁸ Ifølge TEUF artikel 247 kan Domstolen på begæring af Rådet eller Kommissionen afskedige ethvert medlem af Kommissionen, som ikke længere opfylder de nødvendige betingelser for at udøve sit hverv. Bestemmelsen er kun brugt en gang tidligere i 1976, da Domstolen "pensionerede" den luxembourgske kommissær Albert Borschette, efter at denne havde fået et slagtilfælde.

I praksis ikke helt uafhængig

I praksis er Kommissionen dog ikke helt upåvirket af nationale interesser. Allerede Kommissionens udnævnelse er præget af nationale hensyn. Det er trods alt Rådet og den nyvalgte kommissionsformand, som efter indstilling fra de enkelte medlemsstaters regeringer udnævner de nye kommissærer. Regeringernes indstillinger er ofte præget af nationale og partipolitiske interesser, så kommissærerne er som regel rekrutteret fra et regeringsparti i hjemlandet.

Drama ved udnævnelsen af Kommissionen i 2004

Også Europa-Parlamentet prøver med regelmæssige mellemrum at styrke kontrollen med Kommissionen. De seneste fire kommissioner er således først blevet godkendt af Parlamentet, efter at kommissærkandidaterne har været igennem høringer i Parlamentets fagudvalg i form af veltilrettelagte krydsforhør. Da f.eks. den første Barroso-kommission skulle godkendes af Parlamentet i 2004, kom det til en dramatisk styrkeprøve, hvor formanden, José Manuel Barroso, måtte trække sit forslag til et nyt hold af kommissærer tilbage. Det stod nemlig klart, at Parlamentet var parat til at sige nej til den samlede Kommission, hvis ikke Barroso imødekom den kritik, som Parlamentets udvalg havde rejst af visse kommissærkandidater. Bl.a. afviste Udvalget for Borgernes Rettigheder og Retlige Anliggender at anbefale den italienske regerings kandidat til posten som kommissær for retlige anliggender. Også et par andre kandidater blev udsat for skarp kritik for deres præstationer under udvalgshøringerne.

José Manuel Barroso,
kommissionsformand
2004-2014



Barroso blev derefter tvunget til at ændre sit hold af kommissærer. Både den italienske og den lettiske kandidat blev erstattet af to nye kandidater og den ungarske kandidat fik ny portefølje. Samtidig måtte Barroso give Parlamentet tilsagn om, at han ville bede enkelte kommissærer om at nedlægge deres hverv, hvis Parlamentet skulle vedtage et mistillidsvotum til dem. Barroso måtte også acceptere en række andre krav fra Parlamentet i en ny rammeaftale om forbindelserne mellem de to institutioner. Et stort flertal i Parlamentet godkendte derefter den samlede Kommission, som kunne tiltræde med en måneds forsinkelse den 1. december 2004.

Også godkendelsen af Barroso-II-kommissionen i februar 2010 var præget af dramatik. Således trak den oprindelige bulgarske kommissærkandidat sig efter en høring i Parlamentet, bl.a. fordi hun angiveligt havde opgivet forkerte oplysninger om sine private formueforhold.

I dag følger det af rammeaftalen mellem Parlamentet og Kommissionen, at hvis Parlamentet over for kommissionsformanden udtrykker mistillid til et medlem af Kommissionen, skal formanden grundigt overveje, om det pågældende medlem bør træde tilbage. Formanden skal enten kræve, at medlemmet træder tilbage, eller give Parlamentet en begrundelse for at nægte dette.¹⁹

Parlamentet kan udtrykke mistillid til en kommissær

Embedsmændene i Kommissionen

Kommissionens medarbejdere fordeler sig på henholdsvis administrative medarbejdere og politiske medarbejdere. I Kommissionens tjenestegrene, *generaldirektoraterne*, finder man de administrative medarbejdere, som står for den daglige forvaltning af politikområderne, mens kommissærernes kabinetter består af håndplukkede politiske rådgivere.

Til daglig løser generaldirektoraterne og kabinetterne opgaverne i samspil med hinanden. Der har dog indimellem været et meget anstrengt forhold mellem kabinetterne og generaldirektoraterne. Den tidligere franske

¹⁹ Se punkt II.5. i Rammeaftale om forbindelserne mellem Europa-Parlamentet og Kommissionen af 20. oktober 2010 - EUT L 304 af 20.11.2010 s. 47.

kommissionsformand Jacques Delors' kabinet var særlig kendt for at have et anspændt forhold til generaldirektoraterne, da de oplevede, at der ikke blev taget højde for dem i den politiske proces. Både kabinetterne og generaldirektoraterne spiller dog på hver deres måde en central rolle i forbindelse med udarbejdelsen af lovgivningsforslagene.

Kabinetterne

Kommissionens kabinetsystem var fra begyndelsen i 1952 primært inspireret af den franske forvaltningstradition. Italien og Belgien kendte dog også til en eller anden form for kabinetter i deres administrative systemer.

Fransk forvaltningstradition

Kabinetterne er kommissærernes personlige stab af medarbejdere, som fungerer som kommissærernes øjne og øre i Kommissionen. De skal bl.a. informere og rådgive kommissæren i det daglige arbejde og tage sig af forbindelserne til de generaldirektorater, der hører under deres politikområde. Endelig medvirker kabinetterne til at udvikle politiske ideer og foreslå emner til ny EU-lovgivning.

Kabinetterne spiller også en helt central rolle, når der skal forberedes lovgivningsforslag. Kabinetscheferne forbereder f.eks. kommissionsmøderne på deres ugentlige møder sammen med Kommissionens generalsekretær. Her prøver de bl.a. at opnå enighed om så mange af sagerne på Kommissionens dagsorden som muligt.

Tidligere var kabinetterne stærkt domineret af embedsmænd fra kommissærernes eget land, og de blev derfor i vidt omfang betragtet som nationale enklaver, der sikrede, at nationale synspunkter blev hørt i Kommissionen. Efter kritik fra en ekspertgruppe i 1999 blev det bl.a. bestemt, at kabinetterne skulle have en kabinetschef eller vicekabinetschef fra et andet land end kommissæren og have medlemmer af kabinettet fra mindst tre medlemsstater. Reglerne betyder, at kabinetterne i dag har ansatte fra flere forskellige lande end tidligere.²⁰

²⁰ Se bl.a. artiklen "The denationalization of Cabinets in the European Commission" af Morten Egeberg og Andreas Heskestad, *Journal of Common Market Studies*, vol 48. Issue 4, s. 775, september 2010.

Endelig er det et særtræk ved kabinetterne, at de ud over at skulle understøtte kommissæren inden for dennes eget politikområde (f.eks. for miljøkommissæren miljøområdet), også skal sørge for at holde kommissæren à jour med de beslutninger, Kommissionen skal træffe inden for alle de andre politikområder, da Kommissionen som nævnt træffer afgørelser som kollegium.

Generaldirektoraterne

Europa-Kommissionens forvaltningsapparat er opdelt i forskellige ministerier eller generaldirektorater (i EU-jargon hedder de DG'er=Directorates General), ganske som vi kender det fra den danske centraladministration, hvor vi har ministerier. I 1958, da Kommissionens første administration blev etableret, oprettede man ni generaldirektorater, men i takt med EU's øgede kompetence inden for nye samarbejdsområder, er antallet af generaldirektorater steget. Den nuværende Barroso-kommission, som tiltrådte i februar 2010, har 33 generaldirektorater med ansvar for forskellige områder, f.eks. landbrug og udvikling af landdistrikter, fiskeri, miljø, EU's udvidelse, det indre marked, beskæftigelse, sociale anliggender, m.v. Generaldirektoraterne svarer ikke til kommissærernes porteføljer – hverken i antal eller med hensyn til ansvarsområder. En kommissær kan nemlig godt have ansvar for flere generaldirektorater, ligesom et generaldirektorat kan beskæftige sig med flere kommissærers porteføljer.

General-
direktoraterne
svarer til
ministerier

Der er stor forskel på de enkelte generaldirektoraters politiske betydning. På lovgivningsområdet hører generaldirektoraterne for f.eks. landbrug og udvikling af landdistrikter, handel, indre marked, fiskeri og konkurrencepolitik til blandt de tunge generaldirektorater, idet de har at gøre med samarbejdsområder, hvor EU har stor lovgivningskompetence. Med Lissabontraktaten fra 2009 er der desuden oprettet et nyt organ, Den Fælles Udenrigstjeneste. Den Fælles Udenrigstjeneste afløser det tidligere Generaldirektorat for Eksterne Forbindelser, men er samtidig et organ under Rådet for Udenrigsanliggender. Den er således en hybrid mellem et generaldirektorat under Kommissionen og en enhed under Rådet for Udenrigsanliggender. Læs mere om Udenrigstjenesten på side 75.

Tjenester

Ved siden af generaldirektoraterne er de såkaldte *tjenester*. Tjenester er større enheder, som tager sig af mere generelle administrative emner eller har et særligt ansvarsområde. Det gælder f.eks. Kommissionens Juridiske Tjeneste, som er Kommissionens advokat og juridiske rådgiver.

Repræsentationer i landene

I tilknytning til Kommissionen er der oprettet en række repræsentationer i EU's medlemslande og delegationer i tredjelande, som er med til at sikre kontakten til landets myndigheder og civilsamfundet. Læs mere på side 76.

Agenturer hører ikke under Kommissionen

EU's agenturer er uafhængige af Kommissionen

Som en del af EU's forvaltningsapparat er der oprettet en række specialiserede og decentraliserede organer kaldet *EU-agenturer*. De har til opgave at løse forskellige opgaver af juridisk, teknisk og/eller videnskabelig karakter. Disse agenturer er placeret i forskellige EU-lande for at opfylde ønsket om geografisk decentralisering. EU's Miljøagentur er f.eks. beliggende i København.

Selv om agenturernes arbejde indimellem minder om de opgaver, Kommissionen varetager, er det værd at understrege, at de er uafhængige af EU-institutionerne (Rådet, Parlamentet, Kommissionen m.m.).

Initiativretten til lovgivning tilhører Kommissionen

Kommissionens initiativret

Kommissionens vigtigste funktion i lovgivningsprocessen er at fremsætte forslag til lovgivning.²¹ Rådet og Europa-Parlamentet kan - som udgangspunkt²² - ikke vedtage lovgivning, medmindre der foreligger et forslag fra Kommissionen. Både Rådet og Europa-Parlamentet kan dog opfordre Kommissionen til at fremsætte forslag til lovgivning inden for områder, som de ønsker at fremme, men de kan ikke tvinge Kommissionen til det.

Der kan gå lang tid, fra den første idé til lovgivning opstår, til Kommissionen endelig fremsætter sit forslag. Initiativretten skal opfattes bredt og omfatter

²¹ Kommissionens initiativret er fastlagt i TEU artikel 17.

²² Kommissionen deler dog initiativretten med medlemsstaterne på det politi- og strafferetlige område, samt når det drejer sig om fastsættelsen af regler om administrativt samarbejde om indre og retlige anliggender. På disse områder kan foruden Kommissionen en fjerdedel af medlemsstaterne fremsætte forslag til EU-lovgivning, jf. TEUF artikel 76.

også pligten til at tænke langsigtet og strategisk med hensyn til udviklingen af EU's forskellige politikområder. Og selv om Kommissionen har initiativretten, er den ikke med til at vedtage den endelige EU-lovgivning. Derfor er det ret afgørende, hvordan initiativerne bliver modtaget.

Kommissionen vælger ofte at skyde sine planer om ny EU-lovgivning i gang med en offentlig høring. Høringsredskabet benyttes især, når Kommissionen planlægger ny lovgivning inden for et politikområde (f.eks. på miljøområdet) eller overvejer en større reform af et eksisterende EU-regelsæt. Her er høringen dels nødvendig for, at Kommissionen kan hente inspiration fra bl.a. eksperter og interesseorganisationer, dels for at den kan få en fornemmelse af, om der eventuel vil kunne samles opbakning til et fremtidigt lovgivningsforslag hos lovgiver, dvs. Rådet og Parlamentet.

Ny lovgivning
indledes med en
offentlig høring

Kommissionens høringsdokumenter

Grønbogen er det mest almindelige høringsdokument, når Kommissionen ønsker respons på sine overvejelser om ny regulering inden for et politikområde.

Hvidbogen indeholder en detaljeret oversigt over planlagt lovgivning inden for et eller flere politikområder. Den er ofte baseret på en tidligere grøn bogshøring.

Meddelelsen bruges mere generelt til at varsle lovgiver og offentligheden om et kommende lovgivningsinitiativ.

Grønbøger, hvidbøger og meddelelser

Når Kommissionen vil i dialog med offentligheden, interesseorganisationer eller nationale myndigheder om et bestemt spørgsmål, f.eks. om der er behov for nye EU-regler på et område, vælger den ofte at gennemføre en offentlig høring. En høring giver interesserede mulighed for at sende deres bemærkninger til Kommissionen i form af høringssvar.

En høring indledes typisk med, at Kommissionen udarbejder og offentliggør et høringsdokument, som enten består af en *grønbog*, en *hvidbog* eller en *meddelelse*. Kommissionen gør i høringsdokumentet rede for sine overvejelser om, hvordan en konkret problemstilling kan håndteres eller efterlyser konkrete ideer. Der er ikke nogen formelle regler for, hvornår Kommissionen skal benytte sig af den ene eller den anden slags dokument, men der har dog dannet sig en vis praksis gennem årene.

Grønbog det mest almindelige høringsdokument

En *grønbog* er det mest almindeligt brugte høringsdokument. Kommissionen bruger typisk grønbogen, hvis den ønsker at formidle nogle langsigtede lovgivningsplaner på et bestemt politikområde, f.eks. om den fremtidige udformning af EU's fiskeripolitik, og samtidig gerne vil have en bred debat om forslaget, inden det fremsættes. Gennem de seneste år er grønbøgerne blevet mere struktureret omkring nogle konkrete spørgsmål. Grønbøger og andre høringsdokumenter offentliggøres blandt andet i høringsportalen på Kommissionens hjemmeside.

En grøn bog kan følges op med en hvidbog

Hvis Kommissionen finder det nødvendigt, kan den udarbejde en *hvidbog* som opfølgning på grønbogshøringen. En hvidbog indeholder en mere detaljeret gennemgang af de foranstaltninger, Kommissionen vil foreslå. Hvidbøger bruges normalt kun ved meget omfattende lovkomplekser f.eks. Kommissionens hvidbog fra 2012 om tilstrækkelige, sikre og bæredygtige pensioner. Hvidbogen lagde bl.a. op til nye EU-initiativer, der tilskyndede til nationale reformer af pensionsordninger. Hvidbogen efterfulgte en grøn bog fra 2010 om det samme emne.²³

En meddelelse bruges til at varsle nye tiltag

Kommissionens tredje høringsredskab er *meddelelser*. Kommissionen bruger især meddelelser til at kommunikere sine lovgivningsplaner og andre initiativer til de øvrige EU-institutioner. Meddelelser og hvidbøger indeholder således ikke - som grønbøger - en udtrykkelig invitation til offentligheden om at afgive høringssvar. De har en mere orienterende karakter, idet Kommissionen fortæller, hvad den agter at gøre på et område. Alligevel giver meddelelserne, som er stilet til bl.a. Europa-Parlamentet og til Rådet, Kommissionen

²³ Hhv KOM(2010) 365 og KOM(2012) 55.



Fem kommissærer i Barroso-kommissionen: miljøkommissær Janez Potocnik (Slovenien), transportkommissær Siim Kallas (Estland), klimakommissær Connie Hedegaard (Danmark), regionalkommissær Johannes Hahn (Østrig), energikommissær Günther Oettinger (Tyskland). Kilde: Kommissionen

mulighed for at inddrage respons fra disse og andre, inden den fremsætter sit lovgivningsforslag. En meddelelse bruges også til at følge op på en grønbog. I sådanne tilfælde indeholder meddelelsen både en opsamling på de indkomne høringssvar til grønbogen og en orientering om varsling af Kommissionens kommende lovgivningsforslag. Et eksempel er Kommissionens meddelelse om moms-systemets fremtid fra 2011, som fulgte efter grønbogen om samme emne fra 2010.²⁴

Brugen af høringsdokumenter er især siden 1993 indgået som et væsentligt element i Kommissionens politikforberedende arbejde, og Kommissionen har over de seneste år intensiveret brugen af høringsdokumenter. I 2012 udarbejdede Kommissionen 4 grønbøger, 1 hvidbog og 124 meddelelser.

Kommissionen fremsætter ca. 4-500 forslag til retsakter om året til vedtagelse i Rådet og i Europa-Parlamentet.

4-500 retsakter
om året

²⁴ Hhv. KOM (2010) 695 og KOM(2011) 851.

Tabel 2: Forslag til vedtagelser af Rådet eller Rådet og Europa-Parlamentet

År/Dokumenttype	Direktiv	Forordning	Afgørelse/ Beslutning	I alt
2012	124	34	189	347
2011	205	56	183	444
2010	152	32	211	395
2009	132	27	198	357
2008	179	87	157	423
2007	183	57	238	478
2006	203	103	198	504
2005	187	40	233	460
2004	205	64	269	538
2003	240	75	223	538
2002	215	79	203	497
2001	201	82	242	525
2000	245	92	219	556

Tallene er udarbejdet for Folketingets EU-Oplysning.

Forslagene kommer mange steder fra

Selvom initiativretten formelt ligger hos Kommissionen, er det faktisk kun en meget lille del af forslagene, som kan tilskrives Kommissionens egen opfindsomhed. Størstedelen af lovforslagene fremsættes for at justere eller opdatere allerede eksisterende lovgivning eller for at gennemføre internationale forpligtelser, som EU har påtaget sig – f.eks. under WTO eller internationale miljøkonventioner. Andre vigtige inspirationskilder for Kommissionen er Det Europæiske Råd, Rådet, Europa-Parlamentet og domme fra EU-Domstolen.

Både Rådet og Europa-Parlamentet har formelt ret til at anmode Kommissionen om at fremsætte forslag til EU-lovgivning.²⁵ Kommissionen er imidlertid

Et lovforslag er ikke altid Kommissionens egen idé

²⁵ Europa-Parlamentets ret til at anmode Kommissionen om at fremsætte forslag findes i TEUF artikel 225, mens Rådets tilsvarende ret findes i TEUF artikel 241.

ikke forpligtet til at efterkomme sådanne anmodninger, men den skal give en detaljeret begrundelse, hvis den ikke efterkommer en anmodning.²⁶

De forberedende ekspertgrupper

Selv om ideerne til lovgivning altså tit er en følge af internationale forpligtelser eller opstår i Rådet, Det Europæiske Råd eller i en medlemsstat, er det Kommissionen, der har det formelle ansvar for at udarbejde lovgivningsforslag.

Normalt vil den afdeling i Kommissionen, der har ansvaret for området, begynde den politikformulerende fase med at konsultere eller eventuelt etablere en gruppe af eksperter, som den kan rådføre sig med, inden Kommissionen begynder at udarbejde selve lovforslaget. Der kan her både være tale om at etablere en ad hoc-ekspertgruppe eller en permanent ekspertgruppe, og ekspertgruppen kan enten være formel eller uformel. Hvor mange af disse forberedende ekspertgrupper der findes, er der stor usikkerhed om. Usikkerheden skyldes, at etableringen af de forberedende ekspertgrupper i vidt omfang er decentraliseret og overladt til de enkelte afdelinger i Kommissionen for at gøre systemet mere fleksibelt. Kommissionens register over ekspertgrupper, som findes på Generalsekretariatets hjemmeside, omfatter 960 ekspertgrupper og lignende enheder.²⁷ Dertil kommer et stort antal undergrupper. Det skal understreges, at Kommissionens ekspertgrupper ikke omfatter de såkaldte *komitologiudvalg*, som bistår Kommissionen med at gennemføre EU-lovgivningen. Se mere om disse udvalg på side 176.

Ca. 960
ekspertgrupper

Ekspertgrupperne kan generelt opdeles i tre forskellige typer:

1. ekspertgrupper bestående af nationale embedsmænd
2. ekspertgrupper, hvor relevante europæiske erhvervsinteresser er repræsenteret
3. ekspertgrupper bestående af individuelt udpegede eksperter.

Forskellige typer
ekspertgrupper

²⁶ Se rammeaftale om forbindelserne mellem Parlamentet og Kommissionen fra 2010. EUT L 304, 20. november 2010 s. 47.

²⁷ "Register of Commission expert groups and other similar entities" kan findes på Kommissionens hjemmeside.

Alle tre typer af ekspertgrupper bidrager betydeligt til den indledende politik-formulerende fase. Selv om der ikke er tale om egentlige forhandlinger i grupperne, foregår der en vigtig udveksling af synspunkter og argumenter samt konsensusopbygning i ekspertgrupperne, som sætter sit præg på indholdet af Kommissionens forslag.²⁸

De medlemmer af Kommissionens ekspertgrupper, der kommer fra regeringerne, er ofte de samme personer, som senere sidder i Rådets arbejdsgrupper. Ekspertgrupperne kan derfor også her være nyttige, fordi de allerede i denne tidlige fase kan udpege elementer i et forslag, som risikerer at rejse specielle nationale problemer, når den egentlige lovgivningsprocedure går i gang.

Udformningen af et forslag begynder i et generaldirektorat

Det er altid Kommissionens embedsmænd fra det relevante generaldirektorat, der udformer selve lovforslaget. Som regel vil der være flere generaldirektorater involveret i udformningen, men der vil altid være et generaldirektorat, der har hovedansvaret (chef de file). I nogle tilfælde kan der opstå slagsmål mellem de enkelte generaldirektorater om, hvem der skal have en sag, men for det meste vil det på forhånd være givet, hvor et forslag hører hjemme.

Omfattende koordinering

Kommissionen rådfører sig som nævnt med talrige eksterne aktører, inden et forslag gøres færdigt. Der afholdes dog også omfattende interne høringer. F.eks. høres de relevante direktører og generaldirektøren i det ansvarshavende generaldirektorat samt andre generaldirektorater, som har interesser i det pågældende sagsområde. Det varierer meget fra sag til sag, i hvor høj grad de øvrige generaldirektorater bliver inddraget. Det afhænger af, hvor meget en sag berører deres sagsområder. Koordineringen mellem generaldirektoraterne foregår bl.a. gennem et system af *inter-service-grupper*, som skal sikre, at synspunkterne fra alle relevante generaldirektorater tages med i betragtning. Endelig skal Kommissionens Juridiske Tjeneste og Generalsekretariat altid høres.

²⁸ Denne fase i det forberedende arbejde er meget vigtig. Senere kan det være vanskeligere at påvirke forslagene. F.eks. kræves der enstemmighed i Rådet for at vedtage ændringsforslag, som Kommissionen har modsat sig, jf. s. 132.

Når den ansvarlige afdeling er færdig med lovudkastet, sendes det til godkendelse hos den ansvarlige kommissær via dennes kabinet. Når den ansvarlige kommissær har godkendt forslaget, kontrollerer en afdeling i Kommissionens Generalsekretariat,²⁹ at alle formelle regler med hensyn til intern høring og andre formelle krav er blevet overholdt.

Forslaget kan derefter sendes til vedtagelse i den samlede Kommission.

Sådan bliver et lovforslag til i Kommissionen

Når generaldirektoratet er færdig med at behandle lovforslaget, begynder den *politiske fase* i Kommissionens interne beslutningsproces. Kommissionen vedtager sine lovforslag på tre forskellige måder:³⁰

1. på Kommissionens møder (ved mundtlig procedure)
2. ved en skriftlig procedure
3. ved en delegationsprocedure eller bemyndigelse.

1. Vedtagelse på Kommissionens møder:

Kommissærerne vedtager selv de vigtigste og mest politisk følsomme forslag – herunder større forslag til EU-lovgivning. Dette kan ske på de ugentlige møder enten som A-punkter, dvs. uden debat, eller som B-punkter, dvs. efter en debat på mødet. Kommissærerne kan beslutte at stemme om et forslag, hvilket indebærer, at et flertal af Kommissionens medlemmer skal stemme for. Som regel forsøger Kommissionen ligesom Rådet at opnå konsensus om et forslag.³¹ Konsensus er ikke det samme som enstemmighed. Kommissionen stemmer meget sjældent om forslagene, også selv om alle kommissærerne ikke nødvendigvis støtter det. Dette skyldes ofte, at man allerede ved forberedelsen af en sag ved, hvor mange kommissærer der er imod. Hvis der er stort flertal for forslaget, er der ingen grund til at stemme.

Kommissionen
stemmer sjældent

²⁹ I daglig tale kaldet "greffen".

³⁰ Se artikel 4 i Kommissionens forretningsorden.

³¹ Der findes ikke statistisk materiale over, hvor ofte Kommissionen stemmer om forslag, men det forekommer yderst sjældent.

Inden kommissionsmøderne afholdes, forsøger kommissærernes kabinetter at opnå indbyrdes enighed om så mange af punkterne på kommissærernes dagsorden som muligt gennem forskellige typer af koordinationsprocesser.

Der er to typer møder, som har særlig betydning for, hvordan en beslutning bliver til i Kommissionen: møderne i kommissionsformandens kabinet og de ugentlige møder mellem kommissærernes kabinetschefer.³²

Kabinetternes betydning

På møderne mellem kommissærernes kabinetschefer er det Kommissionens generalsekretær, der sidder for bordenden. Kabinetschefernes møde varetager den samme forberedende rolle i forhold til Kommissionens møder, som COREPER gør i forhold til rådsmøderne (se herom på side 61). Ukontroversielle forslag, som der er enighed om, vil kabinetscheferne normalt uden videre sætte på Kommissionens dagsorden som A-punkter, hvor de kan vedtages uden debat. Hvis kabinetterne er uenige om et lovforslag, sættes det som et B-punkt på dagsordenen eller udsættes til senere behandling. Hvis kommissærerne heller ikke kan blive enige der, kan forslaget udsættes med henblik på senere behandling.

2. Vedtagelse i skriftlig procedure

Skriftlige procedurer

Kommissionen kan også vedtage forslag efter en skriftlig procedure. Skriftlig procedure indebærer, at forslaget ikke drøftes på kommissærernes møde. Fremgangsmåden er almindelig og anvendes typisk for de relativt ukontroversielle forslag, som allerede er godkendt af det ansvarlige generaldirektorat og andre relevante generaldirektorater samt Kommissionens Juridiske Tjeneste. På den måde undgås det, at kommissærerne drukner i tekniske rutinesager på deres møder. Forslag, der vedtages efter en skriftlig procedure, sendes ud til alle kommissærerne, som via deres kabinetter har mulighed for at komme med indvendinger inden for en frist på normalt 5 dage. Hvis der ikke er

³² De ugentlige møder mellem kommissærernes kabinetschefer afholdes som regel to dage før kommissionsmøderne.

indvendinger, kan forslaget betragtes som vedtaget. Der findes desuden specielle hasteprocedurer, hvor kabinetterne kan have helt ned til under 1 dags reaktionstid.

3. Vedtagelse i delegationsprocedure/efter bemyndigelse

Endelig kan Kommissionen vælge at benytte en delegationsprocedure, når den vedtager et lovforslag. Det betyder, at Kommissionen bemyndiger en kommissær eller en gruppe af kommissærer til at udarbejde et forslag. Denne procedure anvendes alene i helt ukontroversielle sager.

Delegations-
procedure

Når Kommissionen har vedtaget et udkast til et lovforslag, sendes det umiddelbart herefter til Rådet, Europa-Parlamentet og EU-landenes nationale parlamenter, som modtager det samtidigt, hvorefter lovgivningsprocessen kan indledes.³³ Så længe Rådet ikke har udtalt sig, har Kommissionen mulighed for at trække sit forslag tilbage og fremsætte et nyt ændret forslag eller i sidste instans helt at trække forslaget tilbage.³⁴

Kommissionen trækker forslag tilbage efter krav fra Europa-Parlamentet

Kommissionen har i den såkaldte rammeaftale om forbindelserne mellem Europa-Parlamentet og Kommissionen, som senest blev revideret i oktober 2010, forpligtet sig til at trække lovforslag tilbage, hvis Parlamentet har forkastet dem, medmindre Kommissionen har vægtige grunde til ikke at gøre det. Hvis Kommissionen beslutter ikke at trække et forslag tilbage, som Parlamentet har forkastet, skal den begrunde det i en redegørelse til Parlamentet.

³³ De nationale parlamenter modtager også alle forslag til lovgivning og høringsdokumenter såsom hvidbøger, grønbøger og meddelelser direkte fra Kommissionen. Det samme gælder ØSU og Regionsudvalget inden for områder, hvor de er høringsberettigede.

³⁴ Se TEUF artikel 293, stk. 2.

Kommissionen
bistår landene
med at gennem-
føre EU-lovgiv-
ningen

Gennemførelse og anvendelse af EU-lovgivningen

En anden af Kommissionens kerneopgaver består i at sørge for at føre de forpligtelser ud i livet, der følger af EU-lovgivningen. Denne opgave udføres primært af medlemsstaterne, men i tæt samarbejde med Kommissionen. Hvor medlemsstaternes opgave er at implementere EU-lovgivningen i deres egne retsordener, så indtager Kommissionen den koordinerende rolle i forhold til at sikre, at medlemsstaterne anvender EU-lovgivningen ensartet og korrekt.

EU's landbrugspolitik er et eksempel på et område, hvor implementeringen af EU-reglerne i høj grad overlades til medlemsstaterne. EU's landbrugsstøtte udbetales af medlemsstaternes udbetalingsorganer (i Danmark NaturErhvervstyrelsen) efter meget detaljerede EU-regler. Miljøpolitikken er et andet område, hvor direktiver udstikker de overordnede rammer for medlemsstaternes nationale politikker.

Kommissionens opgave på eksempelvis landbrugs- eller miljøområdet går således ud på at føre tilsyn med, at medlemsstaterne gennemfører og anvender reglerne korrekt. Det foregår bl.a. ved, at medlemsstaterne skal indsende programmer og rapporter om, hvordan de har gennemført EU-reglerne eller anvendt de EU-midler, der er afsat til nogle bestemte mål. Kommissionen kan også komme på kontrolbesøg i medlemsstaterne. Det var bl.a. et

Connie Hedegaard
(dansk klimakommissær),
José Manuel Barroso
(kommissionsformand)
og Cecilia Malmström
(svensk kommissær for
indre anliggender).
Kilde: Kommissionen



kontrolbesøg, der førte til, at Kommissionen i 2009 nægtede at refundere knap 750 mio. kr. af den EU-landbrugsstøtte, der var udbetalt i Danmark.³⁵

Kommissionen indtager dog også på nogle områder en mere direkte rolle i administrationen af EU-lovgivningen. Det gælder bl.a. inden for EU's konkurrencepolitik, hvor det er Kommissionen selv, der påser, at de enkelte virksomheder ikke forbyrder sig mod EU's konkurrenceregler. Kommissionen behandler f.eks. selv sager vedrørende godkendelse af fusioner mellem virksomheder med EU-dimension eller medlemsstaternes tilladelse til at yde statsstøtte. Kommissionen har endda mulighed for at gennemføre ransagninger af virksomhedslokaler for at finde beviser på overtrædelser af EU's konkurrenceregler. Der er altså tale om et område, hvor man politisk har valgt at lægge administrationen af EU-reglerne hos en central EU-myndighed i stedet for at lægge det ud til medlemsstaternes myndigheder, idet Kommissionen som upartisk (og objektiv) instans er bedre i stand til at bedømme sagerne end medlemsstaterne. Det gælder særlig i sager om statsstøtte, hvor medlemsstaterne af naturlige årsager ikke kan bedømme deres egne statsstøttesager.

Kommissionen
kontrollerer
virksomheder
direkte

Kommissionens egne regler

Kommissionen nøjes ikke med at koordinere og kontrollere EU-lovgivningens gennemførelse i medlemsstaterne. Den fastsætter også selv regler. Det sker enten med hjemmel i EU's traktater eller – som det oftest er tilfældet – med hjemmel i den EU-lovgivning, der vedtages af Rådet og Parlamentet. Man taler her om, at Kommissionen fastsætter *gennemførelsesbestemmelserne* til EU-lovgivningen. Kommissionen kan også bemyndiges af Rådet og Parlamentet til at opdatere mindre væsentlige bestemmelser i EU-lovgivningen gennem såkaldt delegerede retsakter. På den måde optræder Kommissionen som bindeled mellem lovgiver (Rådet og Parlamentet) og den endelige udøvende myndighed (medlemsstaternes myndigheder).

Kommissionen
kan selv
fastsætte regler

³⁵ Det skyldtes navnlig Danmarks manglende overholdelse af regler om vedligeholdelse af brakmarker. Danmark indbragte efterfølgende Kommissionens underkendelse for EU-Domstolen, som den 3. juli 2012 frifandt Kommissionen, jf. Sag T-212/09, Danmark mod Kommissionen.

Det skal understreges, at Kommissionen ikke bliver udstyret med et carte blanche til at fastsætte nye regler. Det skal nemlig nøje fremgå af bemyndigelsen i EU-lovgivningen, hvad Kommissionen må fastsætte regler om, hvordan Kommissionen kan udøve bemyndigelsen, og hvilken procedure der skal anvendes.

Procedurerne for vedtagelse af delegerede retsakter og gennemførelsesbestemmelser er nærmere gennemgået på side 166.

Kommissionen kontrollerer, at EU-retten overholdes

En meget væsentlig del af Kommissionens arbejde består i at kontrollere, at medlemsstaterne overholder, anvender og gennemfører EU-reglerne korrekt. Man taler om, at Kommissionen optræder som traktatens vogter. De fleste af Kommissionens generaldirektorater har afdelinger, som gennemgår de nationale regler, for at se om de lever op til EU-reglerne. Der er en glidende overgang mellem den koordinerende rolle, Kommissionen indtager, når den skal bistå medlemsstaterne med at udføre deres opgaver, og den kontrol, der til syvende og sidst kan ende med en sag ved EU-Domstolen. I stedet for at indlede formelle overtrædelsessager har Kommissionen de seneste år arbejdet på at nedbringe antallet af traktatbrudssager ved at bistå medlemsstaterne med at finde løsninger på problemer, når medlemsstaterne skal anvende EU-retten i praksis.³⁶

Medlemsstaterne har navnlig pligt til at gennemføre EU-direktiverne i deres nationale lovgivning inden for nogle bestemte frister (normalt to år fra direktivet er vedtaget). Kommissionen bruger derfor en del ressourcer på at kontrollere, at medlemsstaterne har gennemført direktiverne korrekt. For at Kommissionen lettere kan udøve sin kontrol, skal medlemsstaterne underrette Kommissionen om, hvilke love og bekendtgørelser de har vedtaget for at gennemføre direktiverne. Kommissionen opfordrer også medlemsstaterne

Kommissionen
fører kontrol med
EU-landenes
gennemførelse af
EU-lovgivningen

³⁶ Det er bl.a. sket ved hjælp af EU-Pilotprojektet mellem Kommissionen og 15 medlemsstater (herunder Danmark), der blev indført i 2008 for at forbedre hjælpen til borgerne og erhvervslivet i forbindelse med anvendelse af EU-lovgivningen, jf. Kommissionens 28. årsrapport om kontrollen med anvendelsen af EU-retten (2010) – KOM(2011)588.



*Berlaymontbygningen i Bruxelles, hvor Kommissionen har til huse.
Kilde: Kommissionen*

til at sende en tabel, som artikel for artikel viser, hvilke nationale regler der gennemfører hvilke bestemmelser i direktivet.

Hvis Kommissionen enten ikke modtager underretning fra medlemsstaterne om gennemførelsen af EU-reglerne, eller den ved gennemgangen af de nationale regler og den nationale praksis konstaterer, at EU-reglerne er gennemført forkert eller ikke anvendes korrekt, starter der en procedure, som til syvende og sidst kan ende med, at medlemsstaten dømmes for traktatbrud ved EU-Domstolen.

Kommissionen har også oprettet en særlig klageprocedure. Her kan borgere og virksomheder henvende sig direkte til Kommissionen, hvis de mener, at en national lov, regel eller praksis er i strid med EU-retten.³⁷ Klageproceduren – som også er en vigtig informationskilde for Kommissionen – er gratis og relativt enkel. Klageren skal blot sende et brev eller en mail til Kommissionen på et af de officielle EU-sprog. Klagen skal oplyse, hvad klageren mener, de

Borgere og virksomheder kan klage til Kommissionen

³⁷ Findes på Kommissionens hjemmeside.

pågældende myndigheder har gjort galt, hvilke skridt klageren har taget over for myndighederne, og evt. hvilke EU-regler, der ifølge klageren er overtrådt.

Traktatbrudssager

Hvis Kommissionen vurderer, at en medlemsstat ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til EU-retten, kan den indlede en traktatbrudsag mod denne stat. En traktatbrudssag består dels af en administrativ fase, dels - hvis sagen kommer helt til EU-Domstolen - af en retslig fase.³⁸ Medlemsstaterne kan også anlægge traktatbrudssager mod andre medlemsstater, men det sker meget sjældent.³⁹

Før en traktatbrudssag indledes, skal Kommissionen have konstateret, at lovgivningen i en medlemsstat ikke umiddelbart ser ud til at leve op til EU-reglerne. Startskuddet for en traktatbrudssag kan være Kommissionens egne undersøgelser af den nationale lovgivning, eller en klage fra en borger, en virksomhed eller en interesseorganisation. Kommissionen begynder normalt med at kontakte medlemsstaten for at afklare, om der er hold i beskyldningerne eller tvivlen.

En sag om
traktatbrud
indledes med en
åbningsskrivelse

Når Kommissionen har besluttet at indlede en traktatbrudssag, sender den en såkaldt *åbningsskrivelse* til regeringen i medlemsstaten. Kommissionen redegør for, hvorfor den nationale lovgivning strider mod landets EU-retlige forpligtelser, f.eks. at medlemsstaten ikke har gennemført et direktiv til tiden eller ikke har implementeret det korrekt i national ret.

Medlemsstaten har typisk to måneder til at besvare Kommissionens åbningskrivelse. Sagen henlægges, hvis Kommissionen mener, at medlemsstatens svar fjerner tvivlen om overholdelsen af EU-retten.

Hvis Kommissionen derimod finder, at medlemsstatens svar på åbningskrivelsen ikke fjerner denne tvivl, sender Kommissionen en såkaldt *begrundet udtalelse* til medlemsstaten. Kommissionen begrundet i udtalelsen, hvorfor

³⁸ Se TEUF artikel 258.

³⁹ Reglerne findes i TEUF artikel 227.

medlemsstaten har overtrådt traktaten, og den indeholder typisk de samme argumenter som åbningsskrivelsen samt Kommissionens bemærkninger til medlemsstatens svar på åbningsskrivelsen.

Medlemsstaten har ligesom ved åbningsskrivelsen typisk to måneder til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme den begrundede udtalelse. Såfremt meningsudvekslingen mellem medlemsstaten og Kommissionen ikke fører til enighed, kan Kommissionen anlægge sag mod medlemsstaten ved EU-Domstolen. Dermed går proceduren ind i den retslige fase. Læs mere om traktatbrudssager ved EU-Domstolen på side 110.

I øvrigt kan Kommissionen til enhver tid henlægge sagen i den administrative fase. Det vil den typisk gøre, hvis medlemsstaten undervejs ændrer sin lovgivning, eller hvis Kommissionen af en anden grund finder, at sagen ikke bør bringes videre. Kommissionen benytter sig ofte i den administrative fase af yderligere korrespondance med medlemsstaten i form af supplerende åbningsskrivelser eller supplerende begrundede udtalelser. En supplerende åbningsskrivelse præciserer Kommissionens påstande, men kan dog ikke formelt erstatte en begrundet udtalelse. Desuden holder Kommissionen ofte møder med embedsmænd fra regeringerne for at opklare mulige misforståelser eller for at finde løsninger på sagerne.

Traktatbrudsproceduren i den retslige fase indledes med, at Kommissionen indgiver en stævning til EU-Domstolen mod medlemsstaten. Herefter følges proceduren for direkte retssager. Kommissionen har også i denne fase mulighed for at hæve sagen (dvs. trække stævningen tilbage), eksempelvis hvis medlemsstaten beslutter at acceptere Kommissionens synspunkter.

Gennemførelse af EU-budgettet

Kommissionen har også en vigtig opgave med at gennemføre EU's årlige budget, det vil sige at sørge for, at de vedtagne bevillinger falder i de rette lommer. Da de fleste midler på EU-budgettet forvaltes af medlemsstaternes nationale eller regionale myndigheder, skal Kommissionen kontrollere, at

Kommissionen
har ansvaret for
EU-budgettet

Kommissionformand Barroso og klimakommis-sær Connie Hedegaard.
Kilde: Kommissionen



disse myndigheder anvender midlerne korrekt. EU-budgettet gennemføres f.eks. af medlemsstaterne inden for landbrug, strukturfondene og samhørighedsfonden.

Kommissionen er dog også selv ansvarlig for administrationen af EU-midler på bestemte områder. Det gælder bl.a. de 7-årige rammeprogrammer for forskning og teknologisk udvikling.

Kommissionens administration af EU-midler sker bl.a. på baggrund af reglerne i finansforordningen.⁴⁰ Den bestemmer, at Kommissionen kan gennemføre budgettet på en af følgende måder⁴¹:

- Via *central forvaltning*, enten direkte gennem Kommissionens tjenestegrene eller indirekte gennem forvaltnings-, decentraliserede eller nationale organer.
- Via *delt forvaltning* med medlemsstaterne.
- Via *decentral forvaltning* sammen med tredjelande.
- Via *fælles forvaltning* sammen med internationale organisationer.

⁴⁰ Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende EU's almindelige budget.

⁴¹ Jf. artikel 53 i finansforordningen.

Kommissionen har ansvar for at gennemføre EU-budgettet. Det betyder også, at EU-Revisionsrettens eventuelle kritik af rod i regnskaberne er rettet mod Kommissionen, selv om det er medlemsstaternes myndigheder, der er skyld i uregelmæssighederne.

Repræsentation

Kommissionen varetager en vigtig opgave med at repræsentere EU i en række internationale sammenhænge.

Kommissionen
repræsenterer
EU udadtil

Det sker særligt i tre situationer:

1. Kommissionen repræsenterer EU over for Verdenshandelsorganisationen (WTO) og på møder i G8- og G20.
2. Kommissionen forhandler på vegne af EU nye aftaler med tredjelande og internationale organisationer på mandat fra Rådet. For eksempel indledte Kommissionen i juni 2013 forhandlinger med USA om en frihandelsaftale mellem EU og USA.
3. Endelig råder Kommissionen over en række repræsentationer i EU's medlemsstater og delegationer i tredjelande, som fungerer som en slags ambassader for Kommissionen. I den forbindelse deltager repræsentationen i den generelle EU-debat i landet og virker som Kommissionens faste kontaktpunkt for politiske, faglige, offentlige og private organisationer.

Rådet

Rådet for den Europæiske Union kaldes i daglig tale Rådet eller Ministerrådet. Det er den EU-institution, hvor medlemsstaternes regeringer er repræsenteret. Rådet vedtager ny EU-lovgivning i samarbejde med Europa-Parlamentet.

Rådet har fem primære opgaver: 1) at vedtage retsakter (f.eks. forordninger og direktiver) oftest efter den almindelige lovgivningsprocedure med Europa-Parlamentet; 2) at samordne medlemsstaternes politikker, f.eks. på det økonomiske område; 3) at forme den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik på grundlag af strategiske retningslinjer, som Det Europæiske Råd fastlægger; 4) at indgå internationale aftaler på EU's vegne; og 5) at fastlægge EU's budget sammen med Europa-Parlamentet.

Sammensætning og organisering

Rådet består af repræsentanter fra medlemsstaternes regeringer - typisk ministre, der er sendt til Bruxelles for at varetage landenes interesser i EU. Ministrene handler efter instruks fra deres regeringer og er politisk ansvarlige over for de hjemlige parlamenter.

Siden 1993 har landene også kunnet sende medlemmer af regionale regeringer til rådsmøderne. Betingelsen er, at den regionale minister kan forpligte medlemsstatens regering. Det var Tyskland og Belgien, der ønskede denne ændring.

I Rådet sidder ministre fra medlemslandene



Rådsmøde for udenrigsministre.
Kilde: Rådet

Selv om ordet Rådet antyder, at der kun findes et Råd, er der i praksis tale om flere forskellige sammensætninger eller rådsformationer, hvor landenes ressourceministre mødes inden for deres respektive samarbejdsområder. F.eks. mødes landenes fødevareministre i Rådet for landbrug og fiskeri.

Ti forskellige
sammensætninger
af Rådet

Der har tidligere været op til 22 sammensætninger af Rådet. I dag er Rådet organiseret i ti forskellige rådsformationer, som vist i tabel 3. Med de færre rådsformationer er der blevet flere politikområder under hvert. Det betyder, at medlemsstaterne nogle gange må sende flere forskellige ministre til et råds-møde, fordi de nationale administrationers ressortområder ikke altid falder sammen med de ti rådsformationer.

Tabel 3: Rådsformationer

Almindelige Anliggender (institutionelle, koordinerende og administrative opgaver)
Udenrigsanliggender
Økonomi og Finans (inkl. budget)
Retlige og Indre Anliggender
Beskæftigelse, Socialpolitik, Sundhed og Forbrugerpolitik
Konkurrenceevne (det indre marked, industri, forskning og rummet)
Transport, Telekommunikation og Energi
Landbrug og Fiskeri
Miljø
Uddannelse, Ungdom, Kultur og Sport

De travleste rådsformationer er på områderne for almindelige anliggender, udenrigspolitik, økonomi- og finanspolitik (også kaldet økofin) og landbrugs- og fiskeripolitik. Disse råd mødes ca. en gang om måneden, mens de øvrige rådsformationer mødes to til seks gange om året. I alt afholdes der 70-75 rådsmøder om året. Rådet afholdt tidligere flere møder årligt, men reduktionen i antallet af rådsformationer har også betydet en nedgang i antallet af møder.

Uformelle rådsmøder

Rådet afholder en række uformelle rådsmøder, hvor ministrene kan tale mere frit end på de formelle møder. De uformelle møder har hverken dagsordener, referater eller officielle dokumenter. Disse møder finder sted på initiativ af – og afholdes ofte i det land, der har – formandskabet. Antallet af uformelle rådsmøder varierer fra formandskab til formandskab. Spanien afholdt 21 uformelle rådsmøder under spansk EU-formandskab i første halvår af 2010, mens Danmark afholdt otte under dansk formandskab i foråret 2012.

Rådet har hjemsted i Bruxelles og holder til i den såkaldte Justus Lipsius bygning fra 1995. I april, juni og oktober holder Rådet dog sine møder i Luxembourg, mens de uformelle rådsmøder som regel afholdes i formandskabslandet.

I margen af et rådsmøde for økonomi- og finansministre under dansk formandskab: Wolfgang Schäuble (Tyskland), George Osborne (Storbritannien) og Margrethe Vestager (Danmark). Kilde: Rådet



Det begyndte som udenrigsministrenes boldgade

Rådet begyndte som et næsten rent udenrigsministerielt anliggende. I 1952 fandtes der i Kul- og Stålfællesskabet (EKSF) kun ét Råd, nemlig det såkaldte Specielle Råd, der bestod af udenrigsministrene fra de seks medlemsstater.

Da et fælles europæisk marked for landbrugs- og industriprodukter (EØF) og en europæisk organisation for udvikling af atomenergi (EURATOM) blev dannet i 1957, oprettede man også et råd for hver af disse, der i begyndelsen begge blev domineret af udenrigsministrene. Nogle gange deltog energiministre eller økonomi- og finansministrene ganske vist, men det var nærmest som en slags bisiddere.

Med Fusionstraktaten samlede man i 1967 de tre forskellige Råd: det specielle EKSF-råd, EURATOM-rådet og EØF-rådet i et Råd.

Det første egentlige sektorpolitiske rådsmøde blev holdt den 25. februar 1960 mellem de seks landes transportministre. I forbindelse med gennemførelsen af EF's nye fælles landbrugspolitik dannedes få måneder senere også rådsformationen for landbrugsministre. Socialministrene etablerede deres sektorpolitiske rådsformation i forbindelse med vedtagelsen af Den Europæiske Socialfond i maj 1960.

Udenrigsministrene (eller for nogle landes vedkommende europaministrene) har fortsat en overordnet koordinerende rolle i Rådet for Almindelige Anliggender i forbindelse med planlægningen af Rådets arbejde. Det er bl.a. denne rådsformation, som sammen med formandens kabinet forbereder møderne mellem stats- og regeringscheferne i Det Europæiske Råd - herunder udarbejdelsen af dagsordenen for topmøderne. Tidligere rummede rådsformationen også hele udenrigspolitikken og havde derfor en stor arbejdsbyrde. Med Lisabontraktaten blev rådsformationerne adskilt, og Rådet for Udenrigsanliggender fik en fast formand, som er EU's udenrigsrepræsentant og samtidig næstformand i Kommissionen.

Embedsmændene i COREPER og arbejdsgrupperne

Allerede fra begyndelsen stod det klart for landenes udenrigsministre, at der var brug for ekspertbistand til at forberede møderne i Rådet. Derfor blev COREPER oprettet af EF's udenrigsministre den 25. januar 1958. COREPER består af landenes *faste repræsentanter*, dvs. medlemsstaternes EU-ambassadører i Bruxelles.

COREPER blev
dannet i 1958

COREPER's forgænger

Allerede i december 1952 besluttede de seks EKSF-landes udenrigsministre at nedsætte en gruppe af repræsentanter, der skulle deltage i forberedelserne af møderne i det Specielle Råd. Gruppen fik navnet COCOR, der står for *Commission de Coordination du Conseil des Ministres*. COCOR var COREPER's forløber. COREPER er en fransk forkortelse for *Comité des représentants permanents*.

COREPER I og II

Arbejdsbyrden blev hurtigt for stor for den lille gruppe af topdiplomater, så COREPER blev allerede i 1962 opdelt i to sektioner: COREPER I og COREPER II. COREPER II er sammensat af landenes faste repræsentanter, som tager sig af de tungeste sager, bl.a. budgettet, udenrigspolitikken, retlige og indre anliggender, institutionelle spørgsmål, udvidelsesforhandlinger og andre generelle anliggender. COREPER I består af de stedfortrædende faste repræsentanter (viceambassadørerne), som tager sig af forberedelserne af alle øvrige sager. Det drejer sig om EU-lovgivning på forskellige sektorområder, det vil sige sager inden for det indre marked, landbrug, forbrugerbeskyttelse, miljø, transport, fiskeri m.v.

Antici og Mertens forbereder COREPER

COREPER I og II holder hver et til to møder pr. uge. Repræsentanter fra Kommissionen deltager i COREPER-møderne. Møderne forberedes af henholdsvis Mertensgruppen og Anticigruppen, som består af diplomater lige under ambassadørniveau. Anticigruppen blev oprettet i 1975 og fik navn efter sin første italienske formand Paolo M. Antici, mens Mertensgruppen først blev dannet i 1993. Også Mertensgruppen fik navn efter sin første, belgiske formand, der hed Vincent Mertens de Wilmars. Medlemmerne af de to grupper står for det meste af den detaljerede koordination mellem landene, så møderne i COREPER kan forløbe så gnidningsfrit som muligt med tid til de vigtigste sager.

Andre specialkomiteer

Der er etableret en række specialiserede komiteer med seniordiplomater til at tage sig af forberedelserne af beslutningerne inden for særligt tunge og koordinationskrævende områder. Det er f.eks. landbrugsområdet (CSA), det handelspolitiske område (handelskomiteen) og de økonomiske og monetære

spørgsmål (Den Økonomiske og Finansielle Komité). Hertil kommer den udenrigspolitiske komité, PSC, som består af ambassadører, der forestår den daglige koordination af EU's udenrigspolitik. De ledes af en repræsentant for Den Fælles Udenrigstjeneste og har deres eget forberedende udvalg, Nicolaidisgruppen.

Rådsarbejdsgrupperne

COREPER har oprettet en lang række underliggende specialiserede komiteer og rådsarbejdsgrupper for at følge med den voksende arbejdsbyrde. Under COREPER og komiteerne findes således en myriade af forskellige arbejdsgrupper, som spiller en helt central rolle i Rådets interne beslutningsprocedure. Rådsarbejdsgrupperne kan betegnes som selve rygraden i Rådets arbejde. Arbejdsgrupperne er sammensat af embedsmænd fra medlemsstaterne eller fra landenes permanente repræsentationer i Bruxelles. Der er i øjeblikket 189 rådsarbejdsgrupper, og der bliver løbende etableret ad hoc-grupper til særlige emner eller store tværgående lovforslag, f.eks. *Friends of the Presidency*-grupper, der på formandskabets initiativ hjælper COREPER med at håndtere vanskelige sager.⁴² En liste over eksisterende rådsarbejdsgrupper findes på Rådets hjemmeside.⁴³

189 arbejdsgrupper i Rådet

Der er stor forskel på arbejdsgruppernes betydning og på, hvor ofte de mødes. Nogle arbejdsgrupper kan ligge helt stille under et formandskab, hvis der ikke er gang i lovgivningsaktiviteterne inden for deres ansvarsområde, mens andre grupper mødes en eller flere gange om ugen. Eksempler på tungere rådsarbejdsgrupper er bl.a. arbejdsgrupperne for miljø, finansielle tjenesteydelser, budget og konkurrenceevne. Men der eksisterer også arbejdsgrupper for bl.a. audiovisuelle medier, fjerntliggende regioner og institutionernes nye bygninger.

Udover de faste rådsarbejdsgrupper og ad hoc-grupperne kan COREPER også nedsætte såkaldte højtstående arbejdsgrupper. De består oftest af

⁴² Sådanne kan fungere gennem flere formandskaber. F.eks. arbejdede en *Friends of the Presidency*-gruppe med den flerårige finansielle ramme (2014-2020) under ungarsk, polsk, dansk, cypriotisk og irsk formandskab.

⁴³ En liste over Rådets forberedende organer kan findes på Rådets hjemmeside under råds-sammensætninger.

seniordiplomater og har typisk til opgave at udvikle initiativer eller ideer til nye politikker eller at give inspiration til eksisterende politikområder, der ønskes fremskridt på.

COREPER, komiteerne og arbejdsgrupperne udfylder en særdeles vigtig rolle hele vejen gennem EU's beslutningsprocedurer, idet de i realiteten færdigforhandler de fleste kommissionsforslag, så kun de vigtigste og vanskeligste knaster bliver tilbage til landenes ministre i Rådet.

Rådets interne beslutningsprocedurer

Rådet indleder sin behandling af Kommissionens forslag straks efter fremsættelsen, selv om den endelige stillingtagen skal afvente Europa-Parlamentets udtalelse. Forslaget bliver som det første sat formelt på COREPER's dagsorden, der som oftest henviser den forberedende behandling af forslaget til den relevante arbejdsgruppe. Findes der ikke en relevant arbejdsgruppe, kan COREPER nedsætte en ad hoc arbejdsgruppe til formålet.

Først forhandles
der i arbejds-
grupperne

Rådsarbejdsgruppernes opgave er at foretage den første gennemgang af forslag fra Kommissionen, afklare tekniske elementer og forhandle sig frem til enighed. Formålet er at gøre kompromiserne så færdige som muligt inden den videre behandling først i COREPER og dernæst på rådsmøderne. Hverken COREPER eller arbejdsgrupperne kan træffe formelle beslutninger, og man foretager derfor heller ikke afstemninger her. Afstemninger foregår kun på rådsniveau.

Når arbejdsgruppen har færdigbehandlet et forslag, sendes det til COREPER, der afklarer flest mulige udeståender i forhandlingerne. Dermed kan forslaget sættes på Rådets dagsorden, hvor ministrene kan fokusere på eventuelt politisk følsomme aspekter.

Hvis der opstår vanskeligheder under forhandlingerne i arbejdsgruppen, kan COREPER også behandle sagen, før den egentlig er klar til rådsmødebehandling. Det kan løse nogle svære forhandlinger op, der så kan fortsætte i arbejdsgruppen igen. Et forslag kan gå frem og tilbage mellem COREPER og en arbejdsgruppe adskillige gange, før det sendes til Rådet med henblik på endelig vedtagelse.



Tre udenrigsministre til rådsmøde: den franske Laurent Fabius, den danske Villy Søvndal, den britiske William Hague.
Kilde: Rådet.

A-punkter og B-punkter

Når COREPER og arbejdsgrupperne har færdigbehandlet sagerne, bliver de sat på dagsordenen til et rådsmøde. På dagsordenen angives det, om en sag forventes behandlet som et A- eller et B-punkt.⁴⁴

A-punkter er sager, som alene er på dagsordenen til formel vedtagelse eller godkendelse. Det vil sige, at der blandt medlemslandene på forhånd er opnået enighed, og det krævede flertal er i hus. Det kan være ukomplicerede sager, der er blevet færdigforhandlet i arbejdsgrupperne. Men der kan også være tale om en formel vedtagelse af et forhandlingsresultat, der blev opnået på et tidligere rådsmøde, men som krævede tekniske justeringer og gennemskrivning, før det formelt kunne vedtages. A-punkter behandles samlet for at lette formalitetsbyrderne og placeres altid først på rådsmødedagsordenen i form af en såkaldt A-punktsliste. På A-punktslisten er der ikke kun sager inden for den relevante rådsformations ressort. Hvis et forslag om f.eks. miljøregler er færdigforhandlet og klar til vedtagelse som A-punkt, kan det

A-punkter

⁴⁴ Allerede på COREPER's egen dagsorden opdeles punkterne i I- eller II-punkter. På tilsvarende vis er det kun II-punkterne der reelt behandles på COREPER's møder, idet der allerede er enighed om I-punkterne.

vedtages på det førstkomende rådsmøde – også hvis det er uddannelsesministrene, der mødes. Det sker yderst sjældent, at A-punkter bliver taget op til forhandling igen.

B-punkter

B-punkter er sager, som kræver drøftelser blandt ministrene. Det kan være diskussions- eller præsentationspunkter i verserende sager af politisk relevans, men det kan også være forhandling af udeståender om et lovgivningsforslag. Hvis der er tale om lovgivning, er forløbet som regel, at den reelle enighed om et forslag forhandles på plads under et eller flere B-punkter, hvorefter den formelle godkendelse af forslaget efter juridisk gennemskrivning sker på et efterfølgende rådsmøde som et A-punkt. Uanset at det juridisk er den formelle godkendelse, der tæller, er det i praksis yderst sjældent, at medlemslande skifter holdning mellem opnåelse af den politiske enighed ved forhandlinger og den formelle vedtagelse.

Endelig findes der såkaldt falske B-punkter. Det er punkter, hvor der er opnået politisk enighed på COREPER-niveau, og der derfor ikke forventes debat på rådsmødet om punktet, men hvor det fortsat er muligt for en minister at tage ordet, f.eks. for at markere et særstandpunkt.

Det er vigtigt for medlemsstaternes parlamenter at drøfte sagen med deres regeringer, før Rådet når til politisk enighed om en sag. Ellers vil løbet ofte være kørt, idet vedtagelsen af et forslag som A-punkt som nævnt alene er den formelle bekræftelse af den politiske enighed.

Åbenhed i Rådet

Rådet blev tidligere kritiseret for at være et lukket forum for offentligheden. Der er dog efterhånden kommet mere åbenhed omkring arbejdet i Rådet. Åbenheden ses ved, at Rådets møder er offentlige, når Rådet forhandler eller stemmer om lovgivning. Disse møder filmes, og man kan se dem på Rådets hjemmeside.

Rådets møder kan følges online

Rådet offentliggør også oprindelige forslag, kompromisforslag, afstemningsresultater og eventuelle erklæringer brugt i forhandlingerne.⁴⁵

Der findes dog stadig mange møder i rådsregi, der ikke er offentlige, som f.eks. arbejdsgruppemøder og COREPER-møder.

Stemmeregler i Rådet

Rådet træffer størstedelen af sine beslutninger uden at stemme. I Rådet, COREPER og arbejdsgrupperne prøver medlemslandene nemlig at forhandle sig frem til et resultat, som støttes af et kvalificeret flertal. Når der tegner sig et kompromis, som et flertal støtter, kan der være en tendens til, at lande, der har haft indvendinger, alligevel følger flertallet. Det skyldes, at et land, der tilkendegiver, at det vil stemme imod et forslag, bliver isoleret i forhandlingerne og mister muligheden for at få indflydelse på det kompromis, der bliver formet undervejs i forhandlingerne. Selve muligheden for, at der kan skrides til afstemning om et forslag, kan presse modstræbende medlemslande til at acceptere et kompromis, da medlemsstaterne ofte ikke bryder sig om at blive stemt ned. Omvendt kan kritiske røster, der tilsammen udgør et blokerende mindretal (se nedenfor), medføre en tilpasning af kompromisets indhold, fordi de ellers kan bremse forslaget eller kompromiset.

Der stemmes sjældent i Rådet, alligevel er stemmeregler vigtige



Rådsmøde.
Kilde: Rådet

⁴⁵ Man kan f.eks. finde månedlige opgørelser over vedtagne retsakter i Rådet, inkl. oplysninger om afstemning, beslutningsprocedure m.m. på Rådets hjemmeside.

Rådets arbejdsmetode er med til at minimere ministrenes behov for afstemninger. De fleste sager er forberedt og forhandlet på plads af COREPER eller på arbejdsgruppeniveau. De skal derfor blot vedtages som A-punkter på selve rådsmøderne. A-punkterne vedtages uden afstemning og betragtes som vedtaget, hvis ingen gør indsigelser. Formandskabet kan dog tage initiativ til en afstemning. Desuden kan både Kommissionen og en medlemsstat ønske en afstemning, men det kræver et flertal af Rådets medlemmer for at gennemføre afstemningen.

De forslag, Rådet sætter til afstemning, er markeret med en stjerne på Rådets dagsorden. På den måde kan landene forberede sig på afstemningen. Den foreløbige dagsorden udkommer 14 dage før mødet.

Beskyttelse mod overraskende afstemningskrav

Det var bl.a. den danske regering, der ønskede at beskytte landenes repræsentanter i Rådet mod overraskende afstemningskrav under møderne. Derfor foreslog den danske regering en klar markering af, hvilke sager der kunne komme til afstemning i Rådet. Begrundelsen var bl.a., at man havde behov for at konsultere Folketingets Europaudvalg forud for beslutninger i Rådet.

I referater kan det godt se ud som om, landene er enige om det meste, men det er langt fra altid tilfældet. Landenes repræsentanter søger blot at opnå enighed i arbejdsgruppen, i COREPER og i Rådet, inden et forslag kommer til afstemning. Undervejs spiller stemmereglerne en væsentlig rolle, da de sidder i baghovedet på forhandlerne, der løbende beregner, hvornår der er flertal for deres forslag og positioner.

I Rådet vedtages al lovgivning enten med kvalificeret flertal eller ved enstemmighed.

Kvalificeret flertal

Rådet træffer beslutninger med kvalificeret flertal i langt de fleste tilfælde. Kvalificeret flertal betyder, at der er bestemte krav til, hvordan et flertal skal være sammensat, for at Rådet kan træffe en beslutning. Det har i princippet været muligt lige siden Kul- og Ståltraktaten fra 1952 at bruge kvalificeret flertal. I en periode fra 1965 og frem til midten af firserne, blev kvalificeret flertal dog kun anvendt uhyre sjældent i praksis. Efter en strid mellem Frankrig og de dengang øvrige fem EF-lande, hvor Frankrig boykottede Rådets arbejde i et halvt år (også benævnt *den tomme stols krise*), indgik landene i januar 1966 det såkaldte *Luxembourgforlig*,⁴⁶ som i praksis førte til, at Rådet ikke benyttede kvalificeret flertal helt frem til midten af 1980'erne. Specielt efter vedtagelsen af den Europæiske Fællesakt i 1987 blev kvalificeret flertal mere udbredt. Siden har alle større traktatændringer udvidet anvendelsesområdet i Rådet for afgørelser med kvalificeret flertal.

Kvalificeret flertal
mest almindeligt

Kvalificeret flertal er i dag den mest almindelige måde at vedtage retsakter på i Rådet. Intensivt regulerede områder som landbrug, indre marked og miljø vedtages som hovedregel med kvalificeret flertal.

Frem til november 2014 gælder det gamle system for kvalificeret flertal med stemmевægte, det vil sige, at hver medlemsstat har et bestemt antal stemmer. Det er et kompliceret system, som er blevet ændret i mange, lange og hårde forhandlinger. Der er derfor ikke nogen klar logik bag de enkelte landes præcise stemmевægte. Den endelige magtfordeling afspejler således et politisk kompromis af de enkelte landes tilkæmpede stemmевægte. Fordelingen af stemmевægte og en nærmere beskrivelse kan ses i bilaget på side 209.

Kvalificeret
flertal indtil 2014

Fra den 1. november 2014 gælder Lissabontraktatens nye regler om kvalificeret flertal, der betyder, at stemmевægtene udgår. Herefter vil der gælde et nyt, dobbelt flertal. Det betyder, at et kvalificeret flertal skal bestå af:

Kvalificeret
flertal fra 2014

⁴⁶ Luxembourgforliget indebar, at Rådet skulle finde frem til løsninger, som alle lande kunne enes om, når meget vigtige interesser stod på spil for et eller flere lande.

1. mindst 55 pct. af medlemsstaterne
2. et antal medlemsstater, der tilsammen repræsenterer mindst 65 pct. af EU's samlede befolkning.

Et mindretal kan forhindre en vedtagelse. Det kaldes et *blokerende mindretal* og kræver mindst fire medlemsstater, der tilsammen repræsenterer mere end 35 pct. af EU's befolkning.

Overgangsordning frem til 2017

Frem til den 31. marts 2017 kan et medlemsland kræve, at det gamle system for kvalificeret flertal (med stemmевægte) bliver anvendt. Herefter er det kun det nye, dobbelte flertal, der gælder. Mellem 2014 og 2017 kan et antal medlemsstater kræve, at Rådet behandler en sag endnu en gang, hvis de tilsammen repræsenterer mindst 75 pct. af den befolkningsandel – eller mindst 75 pct. af det antal medlemsstater – der kræves for at udgøre et blokerende mindretal. Rådet skal så tilstræbe en løsning, der imødekommer mindretallet, om end en afstemning stadig kan afslutte sagen. Efter 2017 sænkes denne grænse på 75 pct. til 55 pct.

Enstemmighed

Enstemmighed betyder, at et forslag kun kan vedtages, hvis ingen lande stemmer imod. Det vil altså sige, at alle lande har vetoret. Enstemmighed indebærer ikke, at alle lande skal stemme for et forslag, før det kan vedtages. Der må blot ikke være lande, der stemmer imod. Lande, der undlader at stemme tæller på ja-siden, når der er krav om enstemmighed. I teorien kan et forslag således vedtages, selv om det kun er Danmark, der stemmer for, hvis bare de øvrige 27 lande undlader at stemme.

Enstemmighed på særligt følsomme områder

Reglen om enstemmighed i Rådet bruges i dag på særligt følsomme samarbejdsområder, såsom indirekte skatter og afgifter, udenrigs- og sikkerhedspolitik samt visse sociale spørgsmål. Inden for en række mere *konstitutionelle* emner, såsom traktatændringer og optagelsen af nye medlemslande, kan der også kun træffes beslutninger ved enstemmighed. Her kræves alle landes aktive tilslutning og efterfølgende ratifikation i hvert enkelt land, da dette stadig betragtes som folkeretlige beslutninger.

Det har været diskuteret løbende på de sidste 20 års regeringskonferencer, om man skal overføre disse samarbejdsområder til kvalificeret flertal, men det har ikke været muligt på grund af spørgsmålenes politisk følsomme karakter. Med Lissabontraktaten fra 2009 blev der indført en mulighed for at ændre stemmereglerne på et politisk område fra enstemmighed til kvalificeret flertal uden en traktatændring. Det vil dog kræve enstemmighed i Det Europæiske Råd at ændre stemmereglerne fra enstemmighed til kvalificeret flertal og det kan ikke ske på militær- eller forsvarsområdet.⁴⁷

Overgang fra
enstemmighed
til kvalificeret
flertal

Rådsformandskabet

Rådets møder ledes på skift af medlemsstaterne, der varetager rådsformandskabet i seks måneder ad gangen. Rådet for Udenrigsanliggender er dog en undtagelse, idet EU's udenrigsrepræsentant er fast formand for denne rådsformation. Det Europæiske Råd har også en fast formand.

Somme tider hører man, at et land har formandskabet for EU, men i realiteten varetager medlemsstaternes regeringer kun formandskabet for Rådet. Det land, der har formandskabet, skal tilrettelægge og lede alle Rådets møder, prioritere hvilke sager og områder, det vil fremme i løbet af formandskabsperioden, og repræsentere Rådet over for de andre EU-institutioner. Går Rådets forhandlinger i hårdknude, eller opstår der andre problemer, er det også formandskabets opgave at forsøge at finde et løsningsforslag. Formandskabet skal udøves neutralt og upartisk, og ofte må formandskabslandet sætte egne interesser i baggrunden for at opnå enighed mellem landene.

Formandskabs-
landet kan ikke
ride egne kæp-
heste

Formandskaber gennemføres som et trioformandskab. Det betyder, at tre formandskabslande er sammen om et fælles program for de 18 måneder, de tilsammen har formandskabet. Formålet med trioformandskab er at skabe en vis sammenhæng over tid og en arbejdsdeling, bl.a. ved at store lande letter byrden under mindre landes formandskab ved at tage en større del af det administrative arbejde.

⁴⁷ TEU, artikel 48, stk. 7.

Tidligere gik formandskabet på tur mellem landene efter alfabetisk rækkefølge. I dag er rækkefølgen sammensat ud fra en lang række hensyn. Bl.a. skal det sikres, at der altid er mindst et stort land med i trio'en, så man kan drage fordel af de stores landes større økonomiske og politiske vægt samt administrative kapacitet. Under det seneste danske formandskab indgik Danmark i en trio med Polen og Cypren i perioden juli 2011-december 2012.

Tabel 4: Formandskabsrækkefølge frem til 2020

	Januar - juni	juli - december
2014	Grækenland	Italien
2015	Letland	Luxembourg
2016	Nederlandene	Slovakiet
2017	Malta	Storbritannien
2018	Estland	Bulgarien
2019	Østrig	Rumænien

Rådsformandskabets tre funktioner

Formandskabet har tre overordnede funktioner:

1. Det skal planlægge og prioritere arbejdet i Rådet, COREPER og arbejdsgrupperne. Det drejer sig både om at fastlægge de overordnede politiske og strategiske prioriteringer, hvor formandskabet kan lægge vægt på egne mærkesager. Det handler især om at styre de mange sager, der løbende forhandles i Rådet, så flest mulige kan forhandles på plads. Mange lovgivningsforslag forhandles gennem flere år i Rådet, og det er derfor kun dele af et forslag, der forhandles på plads under det enkelte formandskab. Formandskabet kan op- og nedjustere mængden af møder og intensiteten af forhandlingerne. Kommissionen indgår også i dialog med kommende formandskaber og kan vælge at planlægge lanceringen af et forslag efter, hvilket kommende formandskabsland der prioriterer det givne emne. Formandskabets fokus og prioriteter præsenteres i et halvårligt arbejdsprogram og i det fælles 18-måneders program for formandskabstrio'en.

Formandskabet
tilrettelægger
Rådets arbejde



*Justus Lipsius. Rådets bygning i Bruxelles.
Kilde: Rådet*

2. Formandskabet leder alle møder på arbejdsgruppeniveau, i COREPER og i Rådet. Det vil sige, at formandskabet fastsætter dagsordener og sidder for bordenden under møderne. I denne rolle ligger også ansvaret for at afdække kompromismuligheder i de enkelte forhandlinger, fokusere på mulige forhandlingsløsninger og fremlægge forslag til kompromisser under og mellem møderne. Formanden skal derfor kunne optræde neutralt under drøftelserne i Rådet og fungere som mægler for at finde frem til løsninger, der er acceptable for landene.

**Formandskabet
leder møder og
finder kompromisser**

3. Formandskabet repræsenterer Rådet over for EU's andre institutioner. Det har især betydning under den almindelige lovgivningsprocedure, hvor der oftest forhandles mellem institutionerne i såkaldte triloger. Her mødes Europa-Parlamentet, Europa-Kommissionen og Rådet med henblik på at finde et fælles kompromis. Formandskabet skal altså balancere hensynet til både det interne kompromis blandt medlemslandenes regeringer i Rådet og det nødvendige kompromis med Parlamentet.

**Formandskabet
repræsenterer
Rådet**

Gode relationer på alle niveauer til specielt Kommissionen og Parlamentet er forudsætningen for et succesfuldt formandskab. Specielt kontakterne mellem formandskabet og medlovgiverne i Europa-Parlamentet er de seneste år blevet meget omfattende og mere tidskrævende. Dette er sket i takt med udbygningen af Parlamentets lovgivningsmæssige beføjelser.

Rådets Generalsekretariat

Formandskaberne bliver assisteret af Rådets Generalsekretariat, der sikrer den langsigtede sammenhæng. Generalsekretariatet, som også bare kaldes Rådssekretariatet, er en fast stab af EU-embedsmænd, der er placeret i Bruxelles og Luxembourg, og ledes af en generalsekretær, som Rådet udpeger. Siden juni 2011 har tyskeren Uwe Corsepius været generalsekretær.

Rådssekretariatet har tre hovedfunktioner. For det første står det for den praktiske planlægning og gennemførelse af møder i forhold til lokaler, tolkning, referater, forplejning m.v. Heri ligger også opgaven med at assistere formandskaberne med at planlægge mødekalenderen for COREPER og for de mange arbejdsgrupper under Rådet.

For det andet udøver Rådssekretariatet politisk og juridisk bistand og rådgivning. Det sker dels gennem de enkelte embedsmænd, der bistår formændene i arbejdsgrupperne og i COREPER, dels gennem Rådets Juridiske Tjeneste, som løbende rådgiver Rådet om fortolkningen af traktaterne og EU-lovgivningen.

For det tredje spiller Rådssekretariatet til tider også en rolle som mægler mellem medlemsstaterne, da de i endnu højere grad end de roterende formandskaber agerer ud fra en politisk neutral position.

Rådet for Udenrigsanliggender, Udenrigstjenesten og udenrigsrepræsentanten

Til forskel fra de andre rådsformationer ledes Rådet for Udenrigsanliggender (som også dækker forsvars-, handels- og udviklingspolitikken) af en fast formand. Med Lissabontraktaten fra 2009 indførtes *Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik* – også kaldet den

Støtte fra
Rådets General-
sekretariat

høje repræsentant eller udenrigsrepræsentanten⁴⁸ – der repræsenterer EU udadtil og koordinerer udenrigspolitikken internt i EU. Udenrigsrepræsentanten er den eneste person, der sidder i to EU-institutioner på samme tid. Udenrigsrepræsentanten er nemlig både næstformand i Kommissionen og fast formand for medlemslandenes udenrigsministre, når de mødes i Rådet for Udenrigsanliggender. Derfor kaldes udenrigsrepræsentanten også for den *dobbelthattede*. Det Europæiske Råd vælger udenrigsrepræsentanten. Det sker på samme måde som de øvrige medlemmer af Kommissionen. Der skal være enstemmighed, og udenrigsrepræsentanten skal derefter godkendes af Europa-Parlamentet. Den første på posten som EU's udenrigsrepræsentant er Catherine Ashton fra Storbritannien (2009-2014).

Udenrigsrepræsentanten skal styrke EU's globale rolle ved at samle EU's eksterne politikker

Udenrigsrepræsentanten står i spidsen for Tjenesten for EU's Optræden Udadtil – som også kaldes Den Fælles Udenrigstjeneste (FUT) – der blev etableret ved en rådsafgørelse vedtaget i 2010. Udenrigstjenesten råder over en embedsmandsstab i Bruxelles til at lede det centrale arbejde og 139



EU's udenrigsrepræsentant Catherine Ashton mødes med den russiske udenrigsminister Sergey Lavrov. Kilde: Rådet

⁴⁸ På engelsk forkortes titlen typisk HR/VP, der står for High Representative of the Union for Foreign Affairs & Security Policy/Vice-President of the European Commission.

EU-delegationer rundt om i verden. Tjenesten kan betegnes som et overnationalt diplomatkorps med personale, der er rekrutteret fra Kommissionen, Rådsekretariatet og medlemsstaterne. Det er en erklæret målsætning, at en tredjedel af tjenestens ansatte skal komme fra de nationale udenrigsministerier.

Den Fælles Udenrigstjeneste ligger i Bruxelles og er organiseret i direktorater med geografiske afdelinger, der dækker alle regioner i verden. Der er også tematiske afdelinger, der f.eks. arbejder med forebyggelse af konflikt og krisestyring.

EU-delegationer
er EU's
ambassader

Der er sket en væsentlig ændring i EU-delegationernes rolle med etableringen af Den Fælles Udenrigstjeneste. Delegationerne fungerer nu som en slags EU-ambassader, der repræsenterer EU i tredjelande og ved multilaterale organisationer som f.eks. FN. Tidligere havde de kun kompetence til at repræsentere Kommissionen og til at arbejde inden for de politikområder, hvor Kommissionen har kompetence. Nu skal delegationerne generelt hjælpe med at gennemføre den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. De er imidlertid fortsat opdelt i kommissionsansatte og FUT-ansatte og refererer således til begge.

Formålet med at etablere en dobbelthattet udenrigsrepræsentant og en fælles udenrigstjeneste er at styrke EU's globale rolle. Den globale rolle styrkes ved at samle og koordinere EU's mange eksterne politikker, herunder mellemstatslige områder som:

- den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP)
- den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP)

- og fælles EU-politikker som:

- handelspolitik (ren EU-kompetence)
- udviklingspolitik (delt kompetence mellem EU og medlemsstaterne)
- udvidelses- og naboskabspolitik (ren EU-kompetence).

Som fast formand for Rådet for Udenrigsanliggender og som viceformand i Kommissionen er det meningen, at udenrigsrepræsentanten skal samle

Rådets politiske vægt og Kommissionens tekniske kunnen og finansielle styrke (i kraft af f.eks. handelspolitik og udviklingsbistand). I praksis er det en stor mundfuld for en person at have to kasketter og omfattende rejseaktivitet. Udenrigstjenesten har været udsat for megen kritik i sine første år og er fortsat under udvikling. Eksempelvis er udenrigsrepræsentanten og Udenrigstjenesten kun i begrænset omfang involveret i den eksterne dimension af EU's interne politikker som f.eks. migration eller klimapolitik. Arbejdsdelingen mellem Kommissionens tjenestegrene og Udenrigstjenesten er heller ikke i alle tilfælde soleklar, f.eks. på det udviklingspolitiske område, hvor Udenrigstjenesten har ansvaret for den strategiske programmering, mens Generaldirektoratet for Udvikling i Kommissionen har ansvar for implementering og monitorering.

Omfattende kritik af Udenrigstjenesten i begyndelsen

Tjenesten gennemgår en evaluering i 2013,⁴⁹ der forventes at medføre visse justeringer, f.eks. at man udpeger en stedfortræder for udenrigsrepræsentanten, hvis møde- og rejseaktivitet er omfattende.

Den Fælles Udenrigstjeneste i tal og fakta

Under forsvars- og sikkerhedspolitikken pågår 16 missioner og operationer rundt om i verden - heraf 12 civile og 4 militære. Det samlede udsendte troppetal for de fire militære missioner og operationer er ca. 2800 personer.

Udenrigstjenesten råder over 139 delegationer i 40 lande i verden.⁵⁰

Udenrigstjenesten beskæftiger sig med vidt forskellige emner såsom fredsopbygning, handelspolitik, udviklingssamarbejde, udvidelsespolitik, menneskerettigheder, humanitært samarbejde og krisestyring.

⁴⁹ Udenrigstjenestens eget oplæg til evalueringen - EEAS Review 2013 - kan findes på Udenrigstjenestens hjemmeside, dog kun på engelsk og fransk.

⁵⁰ Pr. juli 2013. Dog forventes delegationen i Vanuatu (østat i Stillehavet) lukket.

Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet er i dag en særdeles magtfuld aktør i EU. EU-landenes regeringer har styrket Parlamentets beføjelser betydeligt over en årrække. Det skyldes navnlig et krav om at gøre EU mere demokratisk og åbent.

Europa-Parlamentet klar vinder

Europa-Parlamentet er især styrket som europæisk lovgiver, men også på budgetområdet er Europa-Parlamentet en central spiller, hvor alle EU's udgifter i dag kræver både Parlamentets og Rådets godkendelse. Endelig har Europa-Parlamentet også en vigtig demokratisk kontrolfunktion som det organ, der skal overvåge Kommissionen.

Sammensætning og rolle

751 medlemmer fra 2014

Europa-Parlamentet består af 751 medlemmer,⁵¹ som er fordelt mellem EU's 28 medlemsstater efter størrelse.

Antallet af Europa-Parlamentets medlemmer er ikke udelukkende fordelt efter landenes befolkningstal. De små lande er overrepræsenterede. Alligevel er Europa-Parlamentet den af de tre centrale EU-institutioner, hvor de store lande er bedst repræsenteret. Tyskland har med 96 det største antal pladser, Frankrig har 74, mens Storbritannien og Italien hver råder over 73 pladser. Danmark har ligesom Finland og Slovakiet 13 pladser i Parlamentet. Færrest pladser har Malta med sine seks.

Overrepræsentation af små og mellemstore lande

Fordelingen mellem de fem største lande er med Lissabontraktaten fra 2009 blevet næsten proportional, så man i disse lande har et parlamentsmedlem for hver 7-800.000 indbyggere. De små og mellemstore medlemslande bevarer fortsat en vis overrepræsentation i forhold til deres befolkningstal, selv om overrepræsentationen gradvis er blevet reduceret med de seneste traktatændringer. Dette gælder specielt EU's to mindste lande, Luxembourg og Malta, der har et medlem pr. ca. 75.000 indbyggere.

⁵¹ På grund af Kroatiens optagelse er der i en overgangsperiode fra den 1. juli 2013 til Parlamentsvalget i maj 2014 766 medlemmer i Europa-Parlamentet. Derefter vil antallet være 751.

Tabel 5: Europaparlamentsmedlemmer fordelt efter lande (efter valget i 2014)

Medlemsstat	Antal medlemmer	Befolkningstal for 2013	Antal indbyggere pr. medlem i 2013
Tyskland	96	81.843.700	852.539
Frankrig	74	65.397.900	883.755
Storbritannien	73	62.989.600	862.871
Italien	73	60.820.800	833.162
Spanien	54	46.196.300	855.487
Polen	51	38.538.400	755.655
Rumænien	32	21.355.800	667.369
Holland	26	16.730.300	643.473
Grækenland	21	11.290.900	537.662
Belgien	21	11.041.300	525.776
Portugal	21	10.541.800	501.990
Tjekkiske Republik	21	10.505.400	500.257
Ungarn	21	9.957.700	474.176
Sverige	20	9.482.900	474.145
Østrig	18	8.443.000	469.056
Bulgarien	17	7.327.200	431.012
Danmark	13	5.580.500	429.269
Slovakiet	13	5.404.300	415.715
Finland	13	5.401.300	415.485
Irland	11	4.582.800	416.618
Kroatien	11	4.398.200	399.836
Litauen	11	3.007.800	273.436
Slovenien	8	2.055.500	256.938
Letland	8	2.041.800	255.225
Estland	6	1.339.700	223.283
Cypern	6	862.000	143.667
Luxembourg	6	524.900	87.483
Malta	6	416.100	69.350
I alt	751	508.079.700	gennemsnit 676.538

Valg til Europa-Parlamentet
hvert 5. år

Forskellige
nationale regler
for Europa-Parlamentsvalg

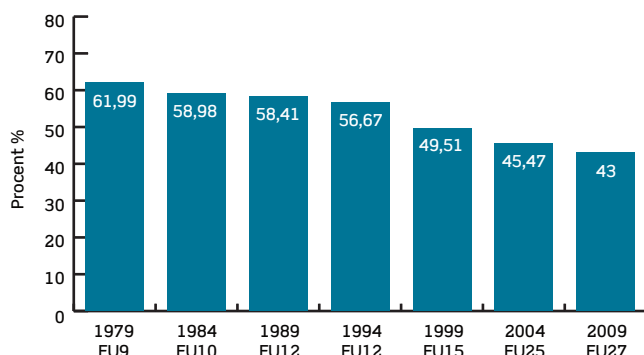
Valg til Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentets medlemmer vælges ved direkte almindelige og frie valg i EU's 28 medlemsstater hvert femte år. Enhver EU-borger har her stemmeret og ret til at opstille i den medlemsstat, hvor den pågældende har bopæl. Valgene i EU-landene skal afholdes som forholdstalsvalg,⁵² men ellers er det op til de enkelte EU-lande selv at fastsætte de nærmere procedurer for valget af deres europaparlamentsmedlemmer. I Danmark foregår valget af de 13 danske medlemmer f.eks. i én fælles valgkreds for hele landet, mens andre medlemsstater er opdelt i et antal regionale eller administrativt fastsatte valgkredse. På samme måde er der forskelle på de enkelte EU-landes måde at fordele mandaterne på, hvor gammel man skal være for at stemme til valget, eller hvor gammel man skal være for at opstille som kandidat. Valget til Europa-Parlamentet foregår heller ikke på den samme dag i alle medlemsstater, da man ikke har kunnet enes om dette pga. forskellige valgtraditioner. EU-landene har dog besluttet, at valget skal foregå inden for en fælles periode på fire dage, der løber fra torsdag til søndag. Desværre har borgernes interesse for at stemme ved europaparlamentsvalget været konstant faldende siden det første valg i 1979. Navnlige Europa-Parlamentet har derfor talt for, at man i højere grad gør det til en fælles europæisk begivenhed ved f.eks. at opstille tværnationale politiske lister i hele EU.



Europa-Parlamentets
plenarforsamling.
Kilde: Europa-Parlamentet

⁵² I "Akten om almindelige direkte valg til Europa-Parlamentet" findes en række "fælles principper" for valget, som også bl.a. forbyder dobbeltmandater og gør det muligt at indføre en spærregrense på højst 5 pct. – Afgørelse 2002/772.

Figur 2: Udvikling i deltagelsen til valg til Europa-Parlamentet 1979-2009

Kilde: www.europarl.europa.eu

Parlamentets formandskab

I spidsen for Europa-Parlamentet står dets formand og 14 næstformænd. De vælges alle for 2½ år ad gangen - først i juni efter nyvalg og dernæst igen i januar midtvejs i Parlamentets 5-årige valgperiode. Som regel deles formandsposten mellem Parlamentets to største politiske grupper (PPE og S&D), som hver besætter posten for 2½ år ad gangen. Eneste undtagelse fra denne praksis i nyere tid var, da det i perioden 1999-2004 lykkedes ireren Pat Cox fra den liberale gruppe at indgå en aftale om at dele formandsposten med PPE's kandidat, Nicole Fontaine.

Europa-Parlamentets formand har bl.a. ansvar for at lede Parlamentets forhandlinger i plenum og for afviklingen af de mange afstemninger om bl.a. lovforslag og budgettet. I praksis ledes forhandlingerne dog som regel kun af formanden i forbindelse med sessionernes åbning og under større politiske debatter eller ved officielle besøg fra stats- eller regeringschefer. Ellers er det i vidt omfang en af næstformændene, som leder møderne i plenarsalen. Parlamentets formand er også sammen med rådsformanden underskriver af alle EU-love, som Parlamentet vedtager sammen med Rådet under den almindelige lovgivningsprocedure.

Store politiske grupper deler formandspost



Formand for Europa-Parlamentet 2012-2014, Martin Schulz, Tyskland (S&D).
Kilde: Europa-Parlamentet

EP's vigtigste organer er Formandskonferencen og Præsidiet

Europa-Parlamentets to vigtigste beslutningsorganer er *Formandskonferencen*, som består af Parlamentets formand og de politiske gruppers formænd, og *Præsidiet*, som er sammensat af formanden og de 14 næstformænd.

Formandskonferencen fastlægger bl.a. den mere generelle politiske kurs for Parlamentet og træffer afgørelse vedrørende planlægningen af det parlamentariske arbejde. F.eks. udarbejder Formandskonferencen forslagene til dagsordenen for sessionerne og afgør kompetencestridigheder mellem udvalgene, hvis de f.eks. ikke kan enes om, hvem der skal være hovedordfører på en sag.

Præsidiet står for behandlingen af Parlamentets interne, finansielle, organisatoriske og administrative sager. F.eks. er det Præsidiet, der udpeger Parlamentets generalsekretær og udarbejder Europa-Parlamentets forslag til dets eget budget.

Tabel 6: Formænd i Europa-Parlamentet

1979-82	Simone Veil	ALDE/Frankrig
1982-84	Pieter Dankert	S&D/Holland
1984-87	Pierre Pflimlin	PPE/Frankrig
1987-89	Lord Henry Plumb	Konservative/Storbritannien
1989-92	Enrique Barón Crespo	S&D/Spanien
1992-94	Egon Klepsch	PPE/Tyskland
1994-97	Klaus Hänsch	S&D/Tyskland
1997-99	José Maria Gil-Robles	PPE/Spanien
1999-02	Nicole Fontaine	PPE/Frankrig
2002-04	Pat Cox	ALDE/Irland
2004-07	Josep Borrell	S&D/Spanien
2007-09	Hans-Gert Pöttering	PPE/Tyskland
2009-12	Jerzy Buzek	PPE/Polen
2012-14	Martin Schulz	S&D/Tyskland

Udvalgsformandskonferencen er sammensat af formændene for de stående og midlertidige udvalg og spiller en vigtig rolle i forbindelse med forberedelserne af Parlamentets plenarmøder. Udvalgsformændene mødes månedligt for at vurdere fremskridtene i udvalgenes arbejde med henblik på at vurdere, hvilke betænkninger der er parate til behandling på Parlamentets plenarmøde. Dette meddeles Formandskonferencen forud for dennes udarbejdelse af udkast til dagsorden.

Udvalgsformandskonferencen

Europa-Parlamentets ledelse

Europa-Parlamentet vælger en formand, 14 næstformænd og 5 kvæstorer for 2½ år ad gangen. Valget foretages i juni efter nyvalg samt i januar 2½ år efter. Også Parlamentets Præsidium, Formandskonferencen, udvalgene og Udvalgsformandskonferencen nykonstitueres ved samme lejlighed. Parlamentets Præsidium er sammensat af formanden, de 14 næstformænd og kvæstorerne (dog uden stemmeret).



Afstemning i
Europa-Parlamentet.
Kilde: Europa-Parlamentet

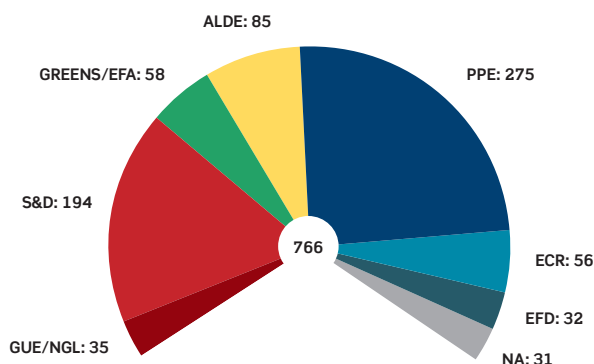
Første politiske
grupper i 1953

Syv politiske
grupper

De politiske grupper

Europa-Parlamentets medlemmer vælges efter nationale kvoter og delvis efter forskellige nationale valgregler, men de har ligesom i de nationale parlamenter organiseret sig efter politisk tilhørsforhold – og ikke efter nationale tilhørsforhold. De første politiske grupper blev dannet allerede i juni 1953, dengang Parlamentet alene bestod af medlemmer udpeget af de nationale parlamenter. 72 af det daværende Parlaments 78 medlemmer organiserede sig dengang i en kristelig demokratisk gruppe (PPE), en socialistisk gruppe (S&D) og en liberal gruppe (ALDE). I dag findes der syv forskellige politiske grupper i Europa-Parlamentet og en gruppe løsgængere.

Figur 3: De politiske gruppers størrelse pr. 1. juli 2013*



ALDE = Alliancen af Liberale og Demokrater for Europa
 GREENS/EFA = De Grønne/Den Europæiske Fri Alliance
 GUE/NGL = Venstrefløjsgruppen
 S&D = De Europæiske Socialdemokrater
 PPE = Det Europæiske Folkeparti
 ECR = De Europæiske Konservative og Reformister
 EFD = Gruppen for Europæisk Frihed og Demokrati
 NA = Løsgængere

*Efter optagelsen af Kroatien pr. 1. juli 2013.

Dannelse af en politisk gruppe

Man kan danne en politisk gruppe i Europa-Parlamentet, hvis man kan samle 25 medlemmer fra mindst en fjerdedel af EU-landene.
(Artikel 30 i Europa-Parlamentets forretningsorden)

De to største politiske grupper er i dag Det Europæiske Folkeparti (PPE)⁵³ og De Europæiske Socialdemokrater (S&D), som tilsammen sidder på mere end 60 pct. af pladserne i Parlamentet. Herefter følger en række mindre grupper såsom Alliancen af Liberale og Demokrater for Europa (ALDE), De Grønne/Den Europæiske Fri Alliance (Greens/EFA), De Europæiske Konservative og Reformister (ECR), Gruppen for Europæisk Frihed og Demokrati (EFD) samt venstrefløjsgruppen (GUE-NGL).

PPE og S&D er de største politiske grupper

Tabel 7: Parlamentsmedlemmer fordelt på politiske grupper pr. 1. juli 2013

Parti	Antal MEP	Danske partier
PPE – Det Europæiske Folkeparti	274	Konservative Folkeparti (1)
S&D – Det Progressive Forbund af Socialdemokrater	195	Socialdemokraterne (4)
ALDE – Alliancen af Liberale og Demokrater for Europa	84	Venstre (3)
De Grønne/Den Europæiske Fri Alliance	58	SF (2)
ECR – De Europæiske Konservative og Reformister	56	Løsgænger (1)
GUE/NGL – Den Europæiske Venstrefløjsgruppe/Nordisk Grønne Venstre	35	Folkebevægelsen mod EU (1)
EFD – Gruppen for Europæisk Frihed og Demokrati	33	Dansk Folkeparti (1)
Løsgængere	30	

⁵³ PPE består hovedsagelig af konservative og kristendemokratiske partier.

De politiske grupper spiller en helt central rolle i Europa-Parlamentet, når EU-lovgivning og EU's budget skal vedtages. Generelt er der en betydelig gruppedisciplin, hvor medlemmerne af Europa-Parlamentet (MEP'ere) stemmer sammen med deres politiske grupper. De politiske gruppers koordinatore forbereder stemmelister til afstemningerne, som gruppemedlemmerne i vid udstrækning følger, når de skal beslutte, hvordan de skal stemme.

Svagere gruppe-loyalitet end i nationale parlamenter

Trods MEP'ernes organisering i politiske grupper er gruppeloyaliteten dog generelt svagere, end vi kender den fra national politik. Det skyldes bl.a., at nationale eller regionale interesser indimellem kan være udslagsgivende for, hvordan medlemmerne stemmer. De politiske grupper i Europa-Parlamentet samler MEP'ere fra omkring 170 forskellige nationale, politiske partier, som mødes i nationale delegationer før de faste gruppemøder samt forud for Parlamentets møder.

Det er de politiske grupper, der afgør, hvem der vælges som Parlamentets formand, de 14 næstformænd samt formændene og næstformændene for Parlamentets stående udvalg. Endelig har de politiske grupper stor indflydelse på, hvem der bliver udpeget som ordførere for Parlamentets mange vigtige betænkninger.

Europæiske politiske partier

Mange MEP'ere er også organiseret i europæiske politiske partier, hvilket dog ikke er det samme som de politiske grupper. F.eks. kan nationale partier, der ikke er repræsenteret i Parlamentet, være medlem af et europæisk parti. Parlamentet og Rådet vedtog i 2003 en særlig statut, der fastlægger regler for anerkendelsen af europæiske politiske partier og for tildelingen af økonomisk støtte til disse.⁵⁴ I 2012 var der oprettet 13 europæiske partier i EU.

⁵⁴ Se forordning (EU) nr. 2004/2003 fra november 2003 om etableringen og finansieringen af europæiske politiske partier. Europa-Parlamentet implementerede forordningen ved en afgørelse truffet af dets Præsidium den 29. marts 2004. Kommissionen fremlagde i september 2012 et nyt forslag til revision af reglerne for europæiske politiske partier.



Europa-Parlamentets
plenarforsamling.
Kilde: Europa-Parlamentet

De stående udvalg i Europa-Parlamentet

Der findes i dag 20 stående udvalg i Europa-Parlamentet.⁵⁵ Udvalgene ned-sættes umiddelbart efter nyvalg på Parlamentets session i juni for 2½ år og derefter igen 2½ år senere i januar for den resterende del af Parlamentets valgperiode. Normalt vil der være 30-50 medlemmer i et udvalg, men antallet kan dog gå helt op til 76 som i Parlamentets Udenrigsudvalg. Parlamentets mindste udvalg er for tiden Udvalget om Konstitutionelle Anliggender med 24 medlemmer. De fleste MEP'ere er kun medlemmer af ét udvalg samt stedfor-trædere i yderligere et udvalg. Stedfortræderne kan dog være særdeles ak-tive i udvalgene, idet de både har ret til at tage ordet og stemme på møderne, hvis blot et ordinært medlem er fraværende (hvilket normalt er tilfældet).

I spidsen for udvalgene står en formand samt en til fire næstformænd. Po-sterne som formænd og næstformænd fordeles i praksis efter aftale mellem de politiske grupper. De to største grupper besætter som regel hovedparten af formandsposterne samt de vigtigste og mest prestigefyldte poster, idet

20 stående
udvalg

De store lande
og de store
partigrupper
tager formands-
posterne

⁵⁵ De stående udvalg i Europa-Parlamentet og deres arbejdsområder er beskrevet i bilag VII til Parlamentets forretningsorden fra juli 2013.

disse fordeles efter den d'Hondtske fordelingsmetode.⁵⁶ Der findes ingen nationale kvoter for formandsposter, men i praksis er det de store lande som Italien, Storbritannien, Tyskland, Frankrig, Spanien og Polen, der besætter hovedparten af formandsposterne. Det har at gøre med de nationale delegationers styrke internt i de politiske grupper.

Tabel 8: Stående udvalg i Europa-Parlamentet, januar 2012.

	Antal medlemmer i udvalget	Antal medlemmer inkl. stedfortræ- dere
Udenrigspolitik (AFET)	76	149
Udvikling (DEVE)	30	59
International Handel (INTA)	31	61
Budget (BUDG)	43	84
Budgetkontrol (CONT)	30	59
Økonomi og Valuta (ECON)	48	94
Beskæftigelse og Sociale Anliggender (EMPL)	49	97
Miljø, Folkesundhed og Fødevarer sikkerhed (ENVI)	69	134
Industri, Forskning og Energi (ITRE)	61	122
Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse (IMCO)	41	80
Transport og Turisme (TRAN)	47	91
Regionaludvikling (REGI)	50	97
Landbrug og Udvikling af Landdistrikter (AGRI)	44	87
Fiskeri (PECH)	25	49
Kultur og Uddannelse (CULT)	31	61
Retsudvalget (JURI)	25	50
Borgernes Rettigheder og Indre Anliggender (LIBE)	60	119
Konstitutionelle Anliggender (AFCO)	24	48
Kvindernes Rettigheder og Ligestilling (FEMM)	35	64
Andragender (PETI)	35	62

⁵⁶ Den d'Hondtske fordelingsmetode - opkaldt efter belgieren Victor d'Hondt - er en af de forholdstalsmetoder, der anvendes til fordelingen af mandater ved valg i lande med forholdstalsvalgssystemer. Metoden bruges i Danmark til bl.a. europaparlamentsvalget. Fremgangsmåden er, at hvert enkelt partis stemmetal først divideres med 1, dernæst med 2, derefter med 3, så 4 osv.

De stående udvalg spiller en hovedrolle i Parlamentets behandling af lovforslag fra Kommissionen og i forhold til EU's budget. Det er i udvalgene, at de enkelte MEP'ere har bedst mulighed for at præge lovgivningsarbejdet og budgettet, da udvalgene er hovedleverandør af de mange ændringsforslag til Kommissionens forslag, som vedtages i Parlamentets plenum.

Udvalgene spiller en hovedrolle i lovgivningsarbejdet

Der er dog stor forskel på de enkelte stående udvalgs betydning og ansvar. Nogle udvalg er meget lovtunge, mens andre kun behandler få eller slet ingen lovforslag.

Til de mest lovtunge udvalg hører Økonomi og Valutaudvalget; Udvalget om Miljø, Folkesundhed og Fødevarer sikkerhed; Udvalget om Borgernes Rettigheder og Indre Anliggender; Udvalget om International Handel samt Transport og Turismeudvalget. I 2011 stod disse fem udvalg for behandlingen af 58 pct. af alle lovforslag under den almindelige lovgivningsprocedure.⁵⁷

Lovtunge udvalg

På den anden side har Parlamentet også udvalg, som kun sjældent eller aldrig beskæftiger sig med lovgivningsspørgsmål. Det gælder f.eks. Udvalget om Kvinders Rettigheder, Udvalget om Konstitutionelle Anliggender og det prestigefyldte Udenrigsudvalg. Hertil kommer selvfølgelig Parlamentets magtfulde Budgetudvalg, som står for behandlingen af EU's årlige og flerårige budgetter samt Budgetkontroludvalget, som kontrollerer, at EU's midler anvendes korrekt. Begge udvalg har historisk nydt stor anseelse i Parlamentet og været med til at sikre Parlamentet betydelig indflydelse på anvendelsen af EU's budget.

Ikke lovgivning i alle udvalg

Parlamentet kan også nedsætte midlertidige udvalg. De nedsættes for højst 12 måneder ad gangen med en enkelt og veldefineret opgave. F.eks. nedsatte Parlamentet i 2012 det særlige Udvalg til Bekæmpelse af Organiseret Kriminalitet, Korruption og Hvidvaskning af Penge, som fik mandat til at udarbejde en plan for bekæmpelse af organiseret kriminalitet på europæisk niveau.

Midlertidige udvalg

⁵⁷ Se Europa-Parlamentets aktivitetsrapport for 2009-2011 om anvendelsen af den almindelige lovgivningsprocedure.

Udvalgene bistås af udvalgssekretariater, der fungerer som udvalgenes hukommelse, formulerer udkast til kompromiser og har styr på forretningsordenen.

Forskellige beslutnings- procedurer

Behandlingen af forslag i Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet behandler forslag forskelligt. Det er bl.a. proceduren, der afgør, hvordan et forslag skal behandles. Skal forslaget vedtages efter *den almindelige lovgivningsprocedure*, kan der være op til tre behandlinger, mens en *høringsprocedure* eller en *godkendelsesprocedure* kun kræver én behandling. Endelig behandles forslaget til EU's budget efter en særlig lovgivningsprocedure (se kapitel II). Alligevel kan der siges at være en række fælles træk ved de fleste behandlinger, som kort vil blive skitseret nedenfor.

Fælles for dem alle er, at den indledende behandling af lovforslagene altid finder sted i et af de stående udvalg, mens det er Parlamentets plenum, der tager sig af de formelle vedtagelser.

Henvisning til relevant udvalg

Udvalgsbehandlingen

Udvalgene udgør Parlamentets maskinrum. Det er her de fleste vigtige politiske forhandlinger foregår, og de fleste kompromiser indgås. Behandlingen af lovforslag i udvalgene indledes, så snart Parlamentets formand har henvist dem til behandling i det relevante udvalg – også kaldet det *korresponderende udvalg*.⁵⁸ Der kan her godt opstå uenighed mellem de enkelte udvalg om, hvem der skal behandle et kommissionsforslag. Hvis det sker, afgøres striden af Parlamentets *Formandskonference* på baggrund af en anbefaling fra *Udvalgsformandskonferencen*. Andre udvalg kan også behandle et forslag og give ikke-bindende bidrag til det korresponderende udvalgs behandling. Da det korresponderende udvalgs indstilling skal vedtages af plenarforsamlingen, har dette udvalg en interesse i – men ikke en forpligtelse til – at lytte til andre udvalgs holdninger.

Første opgave for det korresponderende udvalg er at tage stilling til, hvordan et forslag skal behandles.

⁵⁸ Oftest bliver kommissionsforslagene også henvist til andre relevante udvalg for at få deres udtalelser til forslaget.

Som hovedregel vil udvalget vælge en ordfører (i EU-jargon en *rapporteur*) til at udarbejde en betænkning om forslaget med udvalgets ændringsforslag. Ordførerne udpeges efter aftale mellem de politiske gruppers koordinatører ud fra et pointsystem.⁵⁹

Valg af ordfører

Ordføreren har to opgaver. For det første er det ordførerens opgave at forhandle med de såkaldte skyggeordførere (personer fra de øvrige politiske grupper, der er udpeget til at følge sagen) om, hvad der skal være den fælles udvalgslinje. Uden et flertal bag sig i udvalget vil ordføreren hurtigt løbe ind i problemer. Inden ordføreren udarbejder betænkningen, vil der normalt være en generel drøftelse i udvalget mellem ordføreren og dets øvrige medlemmer. Under denne drøftelse vil der som regel være repræsentanter til stede fra Kommissionen for at besvare udvalgsmedlemmernes spørgsmål. Også repræsentanter for rådsformandskabet og fra Rådets Generalsekretariat vil deltage i møderne.

For det andet er det ordførerens opgave at tage direkte kontakt til rådsformandskabet for at se, om man kan nå til enighed om et forslag. Det sker allerede under den tidlige udvalgsbehandling. Parlamentets korresponderende udvalg er hovedansvarligt for disse forhandlinger med Rådet (og Kommissionen), som normalt foregår på et såkaldt triløgmøde. Forhandlingerne foregår på baggrund af et mandat eller baseret på udvalgets ændringsforslag.⁶⁰ Lykkes det at lave en aftale under førstebehandlingen med rådsformandskabet, kan udvalget vælge at gøre dette kompromis til sit eget ved at vedtage ændringsforslagene.

Kontakt til rådsformandskab

Når et udvalg stemmer om en betænkning, stemmes først om ændringsforslagene. Derefter stemmer man om *Kommissionens forslag som helhed* (det

⁵⁹ De politiske grupper får et antal point svarende til deres størrelse i Parlamentet. Ordførerskaberne sælges derefter til højestbydende gruppe, hvor gruppernes koordinatører byder ind på betænkningerne. Også andre hensyn kan spille ind, når ordførerskaberne skal fordeles. For nogle store og vigtige betænkninger er der udviklet en slags rotationssystem mellem nogle grupper. Det gælder f.eks., når ordførerne til de årlige betænkninger om EU's budget skal findes.

⁶⁰ Se "Adfærdskodeks for forhandlinger i forbindelse med den almindelige lovgivningsprocedure" i bilag XXI til Europa-Parlamentets forretningsorden fra juli 2013.

Parlamentet presser Kommissionen

vil sige, som det måtte se ud med de vedtagne ændringer). Hvis der er tale om et lovgivningsforslag, vil udvalget normalt spørge Kommissionen, om den kan støtte udvalgets ændringsforslag, inden den gennemfører afstemningen om kommissionsforslaget som helhed. Formålet med denne afstemningsform er at presse Kommissionen til at støtte Parlamentets ændringsforslag og tage dem med i et nyt ændret kommissionsforslag. Hvis Kommissionen er afvisende, kan udvalget udsætte sin afstemning og dermed opnå en tænkepause, hvor parterne kan få lejlighed til at drøfte eventuelle uenigheder. Samtidig fungerer ændringsforslag som nævnt som mandat for Parlamentets forhandling med Rådet.

Så snart udvalget har vedtaget udkastet til betænkning, forelægges det for Parlamentets plenum.

Forenklede procedurer

Forenklede procedurer i udvalg og på plenarmødet

Hvis der er tale om politisk ukontroversielle lovgivningsforslag, kan udvalget i stedet for den normale fremgangsmåde vælge at benytte *en forenklet procedure*. Den gør det muligt at vedtage et forslag uden ændringsforslag. Den forenklede procedure vil samtidig tillade Europa-Parlamentets plenarmøde at vedtage forslagene uden debat. (Artikel 46 i Europa-Parlamentets forretningsorden)

Hvis et lovforslag overgår til andenbehandling, skal det også op i et udvalg. Det vil normalt være det samme udvalg, som tog sig af forslaget under førstebehandlingen, ligesom ordføreren som regel vil være den samme.

Begrænsninger under 2. behand- lingen

Udvalgsmedlemmer har dog ikke samme mulighed for at fremsætte ændringsforslag under andenbehandlingen som under førstebehandlingen.

Ændringsforslag kan her kun fremsættes:⁶¹

- Hvis de skal genetablere et ændringsforslag, som blev vedtaget under førstebehandlingen, men ikke blev accepteret af Rådet eller Kommissionen.
- For at opnå et kompromis mellem Rådet og Parlamentet.
- Hvis de vedrører nye elementer i kommissionsforslaget, som er blevet tilføjet i forbindelse med Rådets vedtagelse af den fælles holdning.
- Hvis der skal tages højde for en ny juridisk situation, der er opstået efter Parlamentets førstebehandling.

Hvis der stadig viser sig uoverensstemmelser mellem udvalgets ønsker om ændringer og Rådets synspunkter, vil udvalgsformanden og ordføreren normalt gå i en direkte forhandling med rådsformandskabet (og Kommissionen) igen. Lykkes det her at indgå en aftale med rådsformandskabet, kan Parlamentets ordfører fremsætte indholdet af dette kompromis som ændringsforslag i udvalget. Udvalget kan derefter vælge at gøre dette kompromis til sit eget ved at vedtage ændringsforslagene.

Direkte forhandlinger med Rådet



Europa-Parlamentets bygning i Bruxelles.
Kilde: Europa-Parlamentet

⁶¹ Europa-Parlamentets forretningsorden artikel 66.

Når et udvalg har færdigforhandlet et lovforslag, sendes udvalgets udtalelse til Parlamentets plenum i form af et *forslag til indstilling*. En sådan indstilling vil normalt indeholde udvalgets ændringsforslag, men kan også blot tilkende-give, at Parlamentet ønsker at godkende eller forkaste forslaget.

Forligsudvalget som tredjebe- handling

Hvis der ikke er opnået enighed med Rådet om forslaget i andenbehandlin-gen, går det videre til en tredjebehandling. Parlamentets udvalg behandler imidlertid ikke forslaget igen. I stedet foregår Parlamentets interne drøftelser i dets forligsdelegation, som står for forhandlingerne med Rådet i et særligt *forligsudvalg*.

Plenarbehandlingen

Forslag vedtages altid formelt på Europa-Parlamentets plenarmøde i Stras-bourg eller i Bruxelles. Forslag kan vedtages under såvel første-, anden- som tredjebehandlingen. Det afhænger helt af, om der er tale om lovgivningsfor-slag eller ikke-lovgivning og af, hvilke procedurer de vedtages efter.

Afstemninger fin- der sted i blokke

Når et forslag skal til afstemning, vil det normalt begynde med en debat. Under debatten præsenterer Parlamentets ordfører sit udkast til den be-tænkning, han ønsker at afgive om forslaget. Herefter vil de øvrige politiske grupperes ordførere og andre medlemmer komme med deres indlæg.

Europa-Parlamentet vil ikke umiddelbart herefter stemme om forslaget, idet forhandlinger og afstemninger foregår adskilt. Afstemningerne finder normalt sted i store blokke midt på dagen på tirsdage, onsdage eller torsdage, hvor Parlamentet stemmer om alle de færdigforhandlede sager.

Opdelt afstem- ning skal presse Kommission og Råd

Parlamentet indleder afstemningerne i plenum med at stemme om ændrings-forslagene, hvorefter Parlamentet ligesom under udvalgsbehandlingen vil gå over til at stemme om kommissionsforslaget som helhed.⁶² Afslutningen på Parlamentets førstebehandling sker dog først med Parlamentets vedtagelse af den såkaldte lovgivningsmæssige beslutning om forslaget. Parlamentet vil

⁶² Ændringsforslag på plenum kan fremsættes af det kompetente udvalg, en politisk gruppe eller 40 medlemmer (artikel 156 i Europa-Parlamentets forretningsorden).

dog ofte vælge at udskyde vedtagelsen af den lovgivningsmæssige beslutning. Formålet med denne udskydelse er, at Parlamentet kan presse Kommissionen eller Rådet til at støtte sine ændringsforslag med den indirekte trussel, at Parlamentet ellers ikke er villig til at vedtage det samlede forslag.

Parlamentet vil derfor normalt bede Kommissionen om at tilkendegive sin holdning til de vedtagne ændringsforslag, før man formelt afslutter sin førstebehandling. Hvis Parlamentet ikke er tilfreds med Kommissionens svar, kan det beslutte at sende forslaget tilbage til fornyet udvalgsbehandling og på den måde øge presset på Kommissionen og på Rådet.⁶³

Hvis der er tale om en andenbehandling af et lovforslag i plenum, vil Parlamentet dog stemme om den lovgivningsmæssige tekst umiddelbart efter ændringsforslagene, idet man her ikke som under førstebehandlingen kan forsinke vedtagelsen, da Parlamentet under andenbehandlingen er underlagt en tidsfrist på 3 måneder.

Afstemninger i Europa-Parlamentet

Afstemninger er et vigtigt element i Europa-Parlamentets arbejdsform. Parlamentet stemmer om alle forslag til lovgivning og ikke-lovgivningsmæssige beslutninger samt om de mange ændringsforslag til disse – og det sker altid ved flertalsafstemninger. I plenum sker det efter to forskellige afstemningsregler, flertal af de afgivne stemmer eller flertal af Parlamentets medlemmer, afhængigt af, hvilke emner det vedrører, og hvor langt man er i beslutningsprocessen.

Det kræver kun opbakning fra et *flertal af de afgivne stemmer* i Parlamentet, hvis det drejer sig om at godkende lovgivningsforslag samt de fleste ikke-lovgivningsmæssige beslutninger.

To forskellige
afstemnings-
regler

⁶³ Det kompetente udvalg vil derefter udarbejde en ny betænkning, hvilket skal gøres inden for to måneder. Parlamentet kan dog forlænge denne periode, hvis man finder det nødvendigt.

Derimod kræves tilslutning fra et *flertal af samtlige parlamentsmedlemmer*, hvis det drejer sig om:

- At forkaste eller ændre lovgivningsforslag under Parlamentets andenbehandling.
- Det årlige budget og EU's flerårige budget.
- At Parlamentet ønsker at afskedige Kommissionen ved at vedtage en mistillidsdagsorden til denne. Dog skal flertallet samtidig udgøre to tredjedele af de afgivne stemmer.

Parlamentariske kontrolbeføjelser

Europa-Parlamentet har også nogle vigtige parlamentariske kontrolbeføjelser. Europa-Parlamentet fører især tilsyn med Kommissionen, men har også udviklet et omfattende parlamentarisk tilsyn med en række af de øvrige EU-organer såsom Rådet, Det Europæiske Råd og Den Europæiske Centralbank.

Kontrol med Kommissionen

Europa-Parlamentets forhold til Kommissionen er først og fremmest reguleret i EU-traktaterne, men også i en række interinstitutionelle aftaler indgået mellem de to institutioner siden 1990. Den seneste af slagsen blev indgået i 2010.

Parlamentets
kontrol med
Kommissionen

Europa-Parlamentets
bygning i Strasbourg.
Kilde: Europa-Parlamentet



Ifølge traktaterne står Kommissionen politisk til ansvar over for Europa-Parlamentet. Parlamentet udøver kontrol med Kommissionen ved hjælp af en lang række forskellige redskaber. Det mest slagkraftige våben er Parlamentets magt til at afskedige den samlede Kommission, hvilket Parlamentet endnu ikke har gjort. Det var dog tæt på, da Santer-kommissionen i 1999 hårdt preset valgte at træde tilbage med udsigten til, at et flertal i Parlamentet ville vedtage en mistillidsdagsorden til Kommissionen på grund af beskyldninger om uregelmæssigheder i forbindelse med gennemførelsen af EU's budget for 1996.

Hvis Parlamentet har mistet tilliden til en bestemt kommissær, kan Parlamentet godt komme af med denne, selv om traktaterne ikke giver Parlamentet beføjelser til at afskedige enkeltkommissærer. Parlamentet har nemlig i en rammeaftale med Kommissionen fra 2010 aftalt, at hvis Parlamentet udtrykker mistillid over for et bestemt medlem af Kommissionen, skal Kommissionens formand "grundigt overveje, om han vil bede den pågældende kommissær om at træde tilbage."⁶⁴ Parlamentet har ikke benyttet sig af denne mulighed endnu.⁶⁵

Ikke formelt beføjet til at afskedige enkelte kommissærer

I Europa-Parlamentets daglige arbejde foregår den parlamentariske kontrol med Kommissionen gennem en række forskellige klassiske parlamentariske redskaber såsom skriftlige og mundtlige spørgsmål samt politiske debatter med de ansvarlige EU-kommissærer på Parlamentets plenarmøder eller i udvalgene. Kommissionen modtog i 2011 godt 12.000 skriftlige spørgsmål fra Europa-Parlamentets medlemmer og besvarede 424 mundtlige spørgsmål enten under Parlamentets spørgetid eller i forbindelse med mundtlige forespørgsler andre steder på Parlamentets dagsorden.

12.000 skriftlige spørgsmål til Kommissionen

⁶⁴ Rammeaftale om forbindelserne mellem Europa-Parlamentet og Kommissionen - optrykt som bilag XIV til Europa-Parlamentets forretningsorden fra juli 2013.

⁶⁵ Eneste kommissær, som er blevet bedt om at træde tilbage, var den maltesiske kommissær for sundhed, John Dalli, som i oktober 2012 valgte at træde tilbage efter, at Kommissionens formand José Manuel Barroso havde anmodet ham om dette på baggrund af en lækket rapport fra EU's kontor for antisvig, OLAF.

Parlamentet godkender Kommissionens gennemførelse af EU-budgettet

Europa-Parlamentet overvåger og godkender også Kommissionens gennemførelse af EU's årlige budgetter. Europa-Parlamentet giver hvert år et såkaldt *decharge* til Kommissionen på baggrund af en henstilling fra Rådet. At give *decharge* betyder, at Parlamentet godkender Kommissionens regnskab for afholdelsen af udgifterne i EU's budget. Forud for *dechargen* gennemgår både Europa-Parlamentet og Rådet regnskabet fra Kommissionen samt Revisionsrettens beretning med tilhørende svar fra de kontrollerede institutioner.

Endelig fører Europa-Parlamentet parlamentarisk kontrol med Kommissionens vedtagelse af delegerede retsakter og andre gennemførelsesretsakter (se side 166).

Kontrol af andre EU-institutioner

Europa-Parlamentet fører også tilsyn med andre EU-institutioners arbejde end Kommissionen. I de fleste tilfælde bygger dette på frivillige aftaler eller praksis og ikke som i Kommissionens tilfælde på et traktatfæstet politisk ansvar over for Parlamentet.

Dansk formandskab i Parlamentet 85 gange

I Rådet har det i mange år været praksis, at skiftende formandskaber møder op i Europa-Parlamentet og dets udvalg for at redegøre for vigtige aktuelle sager. F.eks. mødte danske ministre op i Europa-Parlamentet hele 85 gange under det danske EU-formandskab i første halvår af 2012. Europaparlamentarikerne kan også fremsætte både skriftlige og mundtlige forespørgsler til Rådet, som besvares af formandskabet.

Formanden for Det Europæiske Råd aflægger beretning i Parlamentet

Formanden for Det Europæiske Råd er ifølge traktaterne forpligtet til at møde op i Europa-Parlamentet for at aflægge beretning efter hvert møde i Det Europæiske Råd, ligesom han stiller op til et møde med lederne af Parlaments politiske grupper umiddelbart efter møderne i Det Europæiske Råd. Medlemmerne af Europa-Parlamentet kan desuden stille skriftlige forespørgsler til formanden for Det Europæiske Råd, som har erklæret sig villig til at besvare sådanne vedrørende sine politiske aktiviteter.

Formanden for den Europæiske Centralbank (ECB) møder regelmæssigt op i Europa-Parlamentet. Han skal ifølge traktaterne forelægge ECB's årsberetning her og efter anmodning fra Parlamentet møde op i dets kompetente udvalg. Det er fast praksis, at formanden møder op i Europa-Parlamentet mindst fire gange om året i dets udvalg for økonomiske og monetære sager. Formanden og næstformanden samt de øvrige medlemmer af ECB's direktion skal også en tur i Europa-Parlamentet, inden de udnævnes af Det Europæiske Råd. Parlamentet har her ifølge traktaten en høringsret. Mario Draghi, ECB's nuværende formand, måtte således gennem et krydsforhør i Parlamentets udvalg for økonomiske og monetære sager, før han kunne indsættes i juni 2011. Europaparlamentarikerne kan også stille skriftlige forespørgsler til ECB.

Formanden for ECB holder regelmæssigt møder med Europa-Parlamentet

På budgetområdet har Parlamentet desuden i mange år udviklet en praksis, hvorefter man kontrollerer og giver separat decharge til samtlige øvrige EU-institutioner og organer – herunder Rådet – for deres regnskaber i stedet for kun at gøre det i forhold til Kommissionen, som det står i traktaten. Rådet støtter ikke denne praksis og har bl.a. derfor afvist at svare på Parlamentets spørgsmål om Rådets budgetforvaltning. Parlamentet har derfor ved flere lejligheder valgt at udskyde godkendelsen af Rådets regnskab. Det skete senest i april 2013, da Parlamentet skulle godkende regnskabet for 2011.

Endelig kan Europa-Parlamentet nedsætte parlamentariske undersøgelsesudvalg for at undersøge beskyldninger om overtrædelser og fejl i forbindelse med gennemførelsen af EU-reglerne. Parlamentariske undersøgelsesudvalg er dog siden 1995 kun blevet brugt af Parlamentet ved tre lejligheder.⁶⁶ Dette skyldes ifølge Parlamentet, at undersøgelsesudvalgenes beføjelser er alt for begrænsede i forhold til at kunne fungere effektivt.⁶⁷

Parlamentariske undersøgelsesudvalg

⁶⁶ Det drejede sig om undersøgelsen af EU's transitordning, kogalskabskrisen og krisen i "Equitable Life Assurance Society".

⁶⁷ Europa-Parlamentet udpegede i 2009 David Martin (S&D) som ordfører for arbejdet med at finde ud af, hvad der skal til for at forbedre undersøgelsesudvalgenes funktion og effektivitet, og i oktober 2011 fremsatte Europa-Parlamentets forfatningsudvalg et forslag til betænkning om dette.

Det Europæiske Råd

Det Europæiske Råd kan let forveksles med Rådet for Den Europæiske Union, der i daglig tale kaldes Rådet eller Ministerrådet. Der er dog tale om to forskellige institutioner. Rådet for Den Europæiske Union, hvis primære opgave er at vedtage ny EU-lovgivning, består af ressortministre fra medlemsstaterne, der på skift varetager formandskabet for seks måneder ad gangen (se afsnittet om Rådet side 58). Derimod vedtager Det Europæiske Råd ikke lovgivning, men fokuserer på den overordnede ledelse af EU-samarbejdet, og dets medlemmer er stats- og regeringschefer. Det Europæiske Råd har en fast formand, og når det mødes – ca. fire gange årligt – omtales det i medierne ofte som EU-topmøder.

Europarådet er ikke en del af EU

Til tider forveksles Rådet for Den Europæiske Union (Rådet), Det Europæiske Råd og Europarådet. De to første er en del af EU. Det er Europarådet ikke. Europarådet er den europæiske samarbejdsorganisation, der blev dannet i 1949, og som overvejende beskæftiger sig med menneskerettighedsspørgsmål og kulturelle emner. Europarådets medlemmer tæller en kreds på i alt 47 medlemslande. Alle EU's 28 medlemsstater er også medlemmer af Europarådet.

Det Europæiske Råd består af stats- og regeringscheferne

Det Europæiske Råd – sammensætning og rolle

Det Europæiske Råd er sammensat af stats- og regeringscheferne fra de 28 medlemslande, sin faste formand og Europa-Kommissionens formand.⁶⁸ Udenrigsrepræsentanten deltager sædvanligvis også i møderne. Derudover er det kutyme, at formanden for Europa-Parlamentet inviteres til en drøftelse i begyndelsen af møderne. Stats- og regeringscheferne kan desuden vælge at lade sig bistå af en fagminister, ligesom kommissionsformanden kan bistås af en kommissær.

⁶⁸ Sammensætningen af Det Europæiske Råd var resultatet af et kompromis, da de daværende ni medlemslande blev enige om at etablere Det Europæiske Råd i december 1974 i Paris. Den franske præsidents specielle forfatningsmæssige status gjorde, at man var nødt til at finde en konstruktion, hvor både præsidenten og den franske premierminister kunne deltage i møderne.

I Det Europæiske Råd indgås politiske aftaler om, hvilken retning EU skal bevæge sig i, eller hvordan større problemer skal håndteres. Det Europæiske Råd har først og fremmest indflydelse som dagsordenssætter, når de store linjer for Unionens udvikling skal udformes, f.eks. institutionelle reformer, optagelse af nye lande i Unionen, finansielle spørgsmål, udvikling af nye samarbejdsområder, m.v.

Det var f.eks. Det Europæiske Råd, der besluttede at indkalde til de regeringskonferencer, der førte til den Europæiske Fællesakt i 1987, Maastrichttraktaten i 1993, Amsterdamtraktaten i 1999 og Nicetraktaten i 2003. Det var også stats- og regeringscheferne, som i København 1993 vedtog de såkaldte københavnerkriterier for optagelsen af de Øst- og Centraleuropæiske lande i EU, og dem, der i Luxembourg 1997 besluttede at indlede tiltrædelsesforhandlinger med en række ansøgerlande, m.v.

Det Europæiske Råd blev startskud for nye traktater

Det Europæiske Råd skal i de fleste tilfælde træffe sine afgørelser med enstemmighed. Afgørelser om en række vigtige udnævnelser træffes med kvalificeret flertal (Det Europæiske Råds formand, kandidat til kommissionsformandsposten, udenrigsrepræsentanten, formanden for Den Europæiske Centralbank).



Regeringsledere i forbindelse med Det Europæiske Råds møde 2012: David Cameron (UK), Fredrik Reinfeldt (Sverige), Petr Necas (Tjekkiet), Helle Thorning-Schmidt (Danmark), Donald Tusk (Polen). Kilde: Rådet

Beslutter sig ved konklusioner

Det Europæiske Råd træffer sine beslutninger i form af *konklusioner*, som forberedes af formanden. Rådet for Almindelige Anliggender står sammen med formandens kabinet for forberedelserne af møderne mellem stats- og regeringscheferne - herunder udarbejdelsen af den endelige dagsorden for topmøderne. De konklusioner, der vedtages, binder ikke landene retligt, men de vil ofte danne grundlag for det videre lovgivningsarbejde i de andre EU-institutioner.

Formanden for Det Europæiske Råd, 2009-2014, Herman Van Rompuy og den amerikanske præsident Barack Obama.
Kilde: Rådet.

**Det Europæiske Råd lovgiver ikke**

Den første på posten som fast formand for Det Europæiske Råd er den tidligere belgiske statsminister Herman Van Rompuy (2009-2014). Ifølge Lissabontraktaten træder Det Europæiske Råd sammen to gange hvert halve år. De senere år har den økonomiske krise dog betydet, at Det Europæiske Råd er mødtes oftere for at drøfte spørgsmålet om håndtering af krisen. Møderne fandt tidligere sted i formandskabslandet, men siden foråret 2003 har alle møder fundet sted i Bruxelles.

Ingen formel rolle i lovgivningsprocessen

Stats- og regeringscheferne deltager ikke i EU's lovgivningsproces. Det hænder dog, at Det Europæiske Råd tager konkrete lovgivnings-spørgsmål på sin dagsorden, hvis forhandlingerne i Rådet er gået i hårdknude, og der derfor er behov for at få afklaret disse på højeste niveau. Bl.a. var forslaget om revision



Drøftelser i forbindelse med et topmøde: kansler Angela Merkel (Tyskland), formanden for Det Europæiske Råd, Herman Van Rompuy, formanden for Kommissionen, Jose Manuel Barroso, premierminister Mark Rutte (Holland). Kilde: Rådet.

af rentebeskatningsdirektivet,⁶⁹ der handler om bekæmpelse af skatteunddragelse, oppe på et møde i Det Europæiske Råd i maj 2013, fordi Rådet ikke kunne nå til enighed. Det Europæiske Råd kan vedtage juridisk bindende afgørelser, herunder afgørelser, der fastlægger organisatoriske forhold, f.eks. om institutionernes sammensætning. Typisk indgår Det Europæiske Råd imidlertid kun de nødvendige politiske aftaler, mens det overlades til Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet at omsætte disse politiske aftaler til konkret lovgivning.

Det er også politiske aftaler i Det Europæiske Råd, der ligger til grund for EU's flerårige finansielle ramme. Her opnås enighed blandt stats- og regeringscheferne om den overordnede beløbsramme, fordeling mellem budgetkategorier og visse delelementer, der er nødvendige for at nå et kompromis.

I forbindelse med Det Europæiske Råds møder afholdes sommetider eurotop-møder med deltagelse af stats- og regeringschefer fra eurolandene.

⁶⁹ KOM(2008) 727: Forslag til ændring af direktiv 2003/48/EF om beskatning af indtægter fra opsparing i form af rentebetalinger.

EU-Domstolen

EU-Domstolen
har sæde i
Luxembourg

Den Europæiske Unions Domstol, EU-Domstolen, er en af de mest centrale institutioner i EU-samarbejdet. Domstolen, som har sæde i Luxembourg, er EU's dømmende magt og har det sidste ord i spørgsmål om fortolkningen af EU-retten, dvs. af EU's traktater og EU-lovgivningen. Domstolens opgave er at sikre, at EU-retten overholdes, fortolkes og anvendes på samme måde i hele EU, uanset i hvilket land en juridisk problemstilling er opstået.

Domstolen har gennem tiderne – og navnlig i 1960-1970'erne – spillet en afgørende rolle for udviklingen af EU-samarbejdet, også selv om Domstolen befinder sig uden for *lovgivningstrekanten*, bestående af Europa-Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet.

Domstolen er blevet kaldt både aktivistisk og politisk, mens andre nøjes med at kalde den dynamisk. Uanset hvad man måtte mene om Domstolen, er der næppe nogen tvivl om, at der ikke noget sted i verden findes en international institution, hvis rolle helt kan sammenlignes med EU-Domstolens.

Artikel 19 i Traktaten om Den Europæiske Union bestemmer, at Domstolen:
”... sikrer overholdelse af lov og ret ved fortolkningen af traktaterne”

EU-institution i
flere niveauer

En eller flere domstole?

Det giver indimellem anledning til tvivl, om der er en eller flere EU-domstole. Svaret er, at der kun findes en EU-institution med dømmende magt, nemlig Den Europæiske Unions Domstol. Den består dog af tre instanser, nemlig Domstolen, Retten og de såkaldte specialretter. De tre instansers opgaver og arbejdsformer varierer, som vi skal se i det følgende, men har bl.a. fælles embedsapparat, fælles oversættelsestjeneste, pressetjeneste, m.v.

EU's Revisionsret er derimod trods navnet ikke nogen egentlig domstol, men derimod en uafhængig revisionsmyndighed, som har til opgave at sikre kontrollen med EU-budgettet. Den er derfor ikke en del af EU-Domstolen.⁷⁰

Revisionsretten
og Patentdomsto-
len er ikke del af
Domstolen

Heller ikke Den Fælles Patentdomstol, som 26 af EU's medlemsstater blev enige om at oprette på et topmøde i juni 2012, er en del af EU-Domstolen.

EU-Domstolen blev oprettet i 1952. Den var i mange år den eneste domstolsinstans i EU-retssystemet, og der var langt mellem sagerne. Men efterhånden som EU-lovgivningen og ikke mindst antallet af medlemsstater tog til i omfang, voksede sagsmængden meget drastisk. Og med tiden har også medlemsstaterne og ikke mindst EU-borgere og -virksomheder fået øjnene op for, hvilke muligheder der er for at sikre deres rettigheder gennem EU's retssystem.

Domstolen
oprettet i 1952

På grund af den stadig voksende sagsmængde oprettede EF i 1989 Retten i Første Instans. Retten skulle aflaste Domstolen og blev i første omgang sat til at behandle sager om ansatte i EU-institutionerne og om EU-konkurrencesager, som på daværende tidspunkt udgjorde en betydelig del af sagerne. Domstolen skulle så koncentrere sig om de væsentligste og mest principielle sager, som også havde taget til i omfang.

Retten blev
oprettet i 1989

Samtidig indførte man en begrænset mulighed for, at parterne kunne appellere Rettens afgørelser til Domstolen. Det skete for at sikre en ensartet fortolkning af EU-reglerne. Domstolen må dog kun vurdere den egentlige juridiske fortolkning af EU-reglerne og må ikke prøve de faktiske omstændigheder i sagen en gang til.

Begrænset appel
til Domstolen

⁷⁰ Den Fælles Patentdomstol er oprettet ved en separat mellemstatslig aftale (det vil sige, at den ikke er indskrevet i EU's traktater, og dermed står den formelt set uden for det egentlige EU-samarbejde. Den Fælles Patentdomstol får hovedsæde i Paris samt afdelinger i London og München. Ifølge aftalen om den Fælles Patentdomstol kan – og i visse tilfælde skal – Den Fælles Patentdomstol bede EU-Domstolen om at afgøre fortolkningen af EU-reglerne på området.

Mulighed for at oprette specialretter

I 2000 indførte EU en mulighed for at oprette *specialretter*, dvs. specialiserede retsinstanser på lavere niveau. Specialretterne skal behandle sager inden for velafgrænsede specialområder. Europa-Parlamentet og Rådet beslutter i fællesskab, om der skal oprettes en specialret. Beslutningen træffes enten på baggrund af forslag fra Kommissionen og efter høring af Domstolen eller på begæring af Domstolen og efter høring af Kommissionen.

Specialretternes afgørelser kan som hovedregel kun appelleres til Retten, hvis det drejer sig om retsspørgsmål, det vil sige uenighed om, hvordan EU-reglerne skal forstås. Det betyder, at den tabende part ikke kan få Retten til at revurdere den konkrete sag.

Personaleretten er den første specialret

Til dato er der kun oprettet en specialret, nemlig Retten for EU-personalesager i 2005 (EU-Personaleretten). Den behandler personalesager mellem de EU-ansatte og EU-institutionerne. Personaleretten består af syv dommere udnævnt af Rådet for seks år. EU-Personalerettens afgørelser kan appelleres til Retten, men kun for så vidt angår retsspørgsmål (se ovenfor). De afgørelser, som Retten træffer i appelsager fra Personaleretten, kan i helt særlige tilfælde indbringes for Domstolen.

Sammensætning og organisation

Der er en klar arbejdsdeling mellem Domstolen, Retten og specialretterne, når sagerne skal fordeles.

De vigtigste typer af sager, som medlemsstaterne er parter i, skal anlægges ved Domstolen. Det gælder *traktatbrudssager* (se nedenfor), det vil sige sager anlagt af Kommissionen mod en medlemsstat for overtrædelse af traktaterne, eller sager anlagt af en medlemsstat mod en anden medlemsstat. Domstolen behandler også sager om:

- lovligheden af en retsakt
- suspension af en medlemsstats rettigheder
- præjudicielle spørgsmål.⁷¹

Domstolens statut bestemmer sagsfordelingen

⁷¹ Præjudicielle spørgsmål er, når en national domstol beder EU-Domstolen om at fortolke EU-retten til brug for en sag, der kører ved den nationale domstol.

Ifølge traktaten kan Retten i princippet også behandle præjudicielle forelæggelser, hvis det følger af Domstolens statut. Det er der dog endnu ikke truffet beslutning om, så p.t. er det kun Domstolen, der kan behandle præjudicielle forelæggelser.

Dommerne og generaladvokaterne

Domstolens medlemmer består af dommerne og af de særlige *generaladvokater*, som de enkelte medlemsstater udnævner efter en fast rotationsordning.

Domstolen består af en dommer for hver af EU's medlemsstater. Dommerne udnævnes efter fælles overenskomst af medlemsstaternes regeringer for en periode på seks år med mulighed for genudnævnelse. I praksis blander medlemsstaterne sig dog ikke i, hvem de andre medlemsstater udnævner som dommere. Men inden regeringerne udnævner dommerne og generaladvokaterne, skal der nedsættes et udvalg, der skal bedømme, om de indstillede kandidater er egnede til at varetage opgaverne som medlemmer af Domstolen.

En dommer fra
hvert EU-land

De personer, der udnævnes til dommere, skal være personer, som kan udnævnes til det øverste dommerembede i landet. Det er ikke nogen generel betingelse, at dommerne har virket som dommere i deres hjemlande. Dommerne skal desuden være uafhængige. Det betyder, at den danske dommer eksempelvis ikke må tage særligt hensyn til danske interesser under behandlingen af sagerne.

Ud over dommerne er der knyttet ni generaladvokater til Domstolen. Generaladvokaterne er et særtræk i EU-retssystemet, og noget lignende kendes ikke fra danske domstole. Generaladvokaterne har til opgave helt upartisk og uafhængigt at komme med et forslag til, hvordan Domstolen skal afgøre en sag. Dommerne er ikke bundet af generaladvokatens forslag, men da generaladvokaterne har samme baggrund og stilles over for den samme juridiske opgave som dommerne, er generaladvokatens forslag som regel et kvalificeret bud på den endelige afgørelse i sagen. De fleste gange følger Domstolen da også generaladvokatens forslag.

Generaladvokater
- et særtræk
i EU-systemet

Generaladvokater: en fransk opfindelse

Frankrig var primus motor i skabelsen af det daværende EF i 1957. Derfor er EU-institutionernes struktur delvis bygget op med inspiration fra franske institutioner. EU-Domstolens opbygning er således også stærkt inspireret af Frankrigs øverste forvaltningsdomstol, *Le Conseil d'Etat*. Det gælder særligt generaladvokat-embedet, som kommer med en selvstændig udtalelse i en sag, før den optages til dom.

Generaladvokater
udnævnes på
samme måde som
dommere

Generaladvokaterne udnævnes og afskediges på samme måde som dommere. Afgående generaladvokater kan genudnævnes for en ny periode. Da der pt. kun er ni generaladvokater (tallet stiger til elleve i oktober 2015⁷²), besættes de seks fast af de store lande (Frankrig, Tyskland, Storbritannien, Italien og Spanien og Polen), mens de øvrige fire (fra 2015 seks) går på skift mellem de andre medlemsstater efter en fast rotationsordning.

Der er p.t. ikke nogen dansk generaladvokat ved Domstolen. Men i overensstemmelse med rotationsordningen vil Danmark fra 2015 skulle udnævne en generaladvokat for en 6-årig periode.



Retsmøde ved
EU-Domstolen.
Kilde: Den Europæiske
Unions Domstol

⁷² Jf. Rådets afgørelse 2013/336/EU af 25. juni 2013 om forøgelse af antallet af generaladvokater ved Den Europæiske Unions Domstol, EUT L 179, s. 92.

Danske medlemmer af Domstolen, Retten og Personaleretten

Dommere ved EF/EU-Domstolen: Max Sørensen (1973-1979), Ole Due (1979-1994 - præsident fra 1988), Claus Gulmann (1994-2006), Lars Bay Larsen (2006-)

Dommere ved Retten: Bo Vesterdorf (1989-2007 - præsident for Retten 1994-2007), Steen Frimodt Nielsen (2007-)

Dommere ved Personaleretten: Jesper Svenningsen (2013-)

Generaladvokater: Claus Gulmann (1991-1994), Michael Elmer (1994-1997).

Hvor mange dommere deltager i behandlingen af en sag?

Domstolens 28 dommere deltager ikke i alle sager. Faktisk er det yderst sjældent, at Domstolen træffer afgørelse i plenum, dvs. med samtlige dommere. Normalt behandles sagerne enten i Den Store Afdeling eller i mindre afdelinger bestående af tre eller fem dommere alt efter sagens karakter og vigtighed. Af hensyn til voteringen skal der altid være et ulige antal dommere til at dømme i en sag.

Domstolen mødes i *plenum* med alle 28 dommere, hvis den skal behandle særligt følsomme sager som f.eks. sager om afskedigelse af EU's ombudsmand, af en EU-kommissær eller af et medlem af EU's Revisionsret. Ud over disse sager kan Domstolen beslutte at henvise en sag til behandling i plenum, hvis den finder, at sagen er særlig vigtig. Endelig kan Domstolen også beslutte at behandle en plenumsag med færre end 28 dommere, men dog med mindst 11 dommere.

Domstolen behandler sager i *Den Store Afdeling* (normalt 13 dommere), når en medlemsstat eller en EU-institution, som er part i sagen, anmoder om det, samt i vanskelige eller særlig betydningsfulde sager.

Plenum kun i de vigtigste sager

Vigtige sager behandles i Den Store Afdeling

Endelig behandler Domstolen alle andre sager i *mindre afdelinger* af tre eller fem dommere. Langt de fleste af de sager, som Domstolen behandler, falder inden for denne kategori.

De forskellige sagstyper

EU-Domstolen arbejder med en række sagstyper. De mest almindelige er:

1. *Traktatbrudssøgsmål*: Hvor en EU-institution eller en medlemsstat anlægger sag mod en (anden) medlemsstat for brud på EU's traktater.
2. *Annulationssøgsmål*: Hvor en EU-institution eller en medlemsstat anlægger sag mod en EU-institution for at få en EU-retsakt kendt ugyldig.
3. *Passivitetssøgsmål*: Hvor en EU-institution eller en medlemsstat anlægger sag mod en (anden) EU-institution med påstand om, at institutionen har undladt at handle.
4. *Præjudicielle forelæggelser*: Hvor en national domstol beder EU-Domstolen om at fortolke EU-retten til brug for en sag ved den nationale domstol.

Staterne kan sagsøges for manglende overholdelse af EU-regler

1. Domstolen kan gennem *traktatbrudssøgsmål* kontrollere, om medlemsstaterne overholder de forpligtelser, der påhviler dem i medfør af EU-retten. Men inden en sag anlægges ved Domstolen, gennemfører Kommissionen en administrativ procedure, som giver medlemsstaten lejlighed til at svare på de klagepunkter, som er rejst imod den. Hvis denne procedure ikke fører til, at medlemsstaten bringer traktatbruddet til ophør, kan medlemsstaten sagsøges ved Domstolen for traktatbrud.

En sådan sag kan enten anlægges af Kommissionen (hvilket er det mest almindelige) eller af en anden medlemsstat (hvilket sker meget sjældent, da staterne ikke er meget for at lægge sig ud med hinanden). Hvis Domstolen når frem til, at der foreligger et traktatbrud, skal medlemsstaten straks bringe det til ophør.

Domstolen kan også dømme en medlemsstat til at betale en tvangsbøde eller et fast beløb, hvis den dømmes for traktatbrud.⁷³

2. Domstolen kan også behandle *annulationssøgsmål*. Det er sager, hvor en sagsøger beder Domstolen om at annullere en EU-retsakt (f.eks. en forordning, et direktiv eller en afgørelse), fordi den er i strid med EU-retten. Hvis sagen anlægges af en medlemsstat mod Europa-Parlamentet og/eller Rådet eller af en EU-institution mod en anden, behandles den som hovedregel ved Domstolen.⁷⁴ I alle andre sager af denne type og navnlig sager anlagt af private er det Retten, som har beføjelse til i første instans at behandle disse.

3. Domstolen kan også blive bedt om at behandle såkaldte *passivitetssøgsmål*, hvor den skal undersøge, om en EU-institution har ageret lovligt ved at forholde sig passivt i en bestemt situation. Hvis f.eks. virksomhed A mener, at virksomhed B har overtrådt EU's konkurrenceregler, kan den klage til Kommissionen, som har ansvaret for at håndhæve konkurrencereglerne. Hvis Kommissionen ikke reagerer, kan virksomhed A anlægge sag mod Kommissionen for passivitet. Domstolen skal derefter tage stilling til, om Kommissionen burde have reageret. En passivitetssag kan dog først anlægges, efter EU-institutionen er blevet opfordret til at handle. EU-institutionen har pligt til at handle, hvis Domstolen fastslår, at passiviteten er ulovlig. Retten til at behandle passivitetssøgsmål er opdelt mellem Domstolen og Retten efter de samme regler, som gælder ved annulationssøgsmål.

Passivitetssøgsmål anlægges, hvis en EU-institution har undladt at handle

4. Endelig er en af de ting, der for alvor adskiller Domstolen fra andre internationale domstole, de *præjudicielle forelæggelser*. Det er sager, hvor de nationale domstole beder EU-Domstolen om at tage stilling til fortolkningen eller gyldigheden af EU-regler til brug for en verserende sag. Behandlingen af disse sager sker i et meget tæt samarbejde mellem EU-Domstolen og de nationale retsinstanser, så man kan sikre, at medlemsstaterne anvender EU-retten ens.

Præjudicielle forelæggelser er ofte de mest banebrydende

⁷³ Se TEUF artikel 260, stk. 3.

⁷⁴ Dette gælder dog ikke Rådets retsakter om statsstøtte, dumping og gennemførelsesbeføjelser.

Det er i første omgang de nationale domstole, der skal fortolke og anvende EU-retten i forhold til borgere, virksomheder og myndigheder i medlemsstaterne. For at sikre, at EU-retten anvendes effektivt og ensartet i alle lande og for at undgå forskellige fortolkninger af EU-reglerne, kan – og i visse tilfælde skal – de nationale retsinstanser forelægge Domstolen spørgsmål om fortolkningen af EU-retten. Den præjudicielle forelæggelse kan også vedrøre spørgsmål om lovligheden af en EU-retsakt i forhold til EU's traktater.

Den nationale ret, som har forelagt spørgsmålet for Domstolen, er bundet af Domstolens dom. Domstolens fortolkning af EU-reglerne i den konkrete nationale sag har også betydning i de andre lande, idet de øvrige nationale domstole også skal respektere fortolkningen, når de står med sager, der indeholder identiske spørgsmål.

De præjudicielle forelæggelser er i realiteten borgernes mest almindelige mulighed i EU for – via den nationale domstol – at få en sag behandlet ved EU-Domstolen. Selv om et præjudicielt spørgsmål kun kan forelægges af en national domstol, har parterne i den sag, der verserer for den nationale domstol, de øvrige medlemsstater og EU-institutionerne, mulighed for at afgive indlæg i proceduren for Domstolen. Et meget stort antal af EU-rettens hovedprincipper er blevet fastlagt af EU-Domstolen, efter at en national domstol har forelagt et præjudicielt spørgsmål (se herom neden for under afsnittet "Nogle skelsættende domme").

Andre sagstyper

Ud over disse fire sagstyper kan Domstolen også behandle andre sager. Det drejer sig især om:

1. udtalelser
2. voldgift
3. særlige hastesager og uproblematisk sager.

Domstolen kan udtale sig om planlagte aftalers lovlighed



Dommere ved
EU-Domstolen.
Kilde: Den Europæiske
Unions Domstol

1. Domstolen kan afgive en *udtalelse* i sager, hvor EU påtænker at indgå en international aftale med f.eks. et tredjeland, og en medlemsstat eller EU-institution finder, at denne aftale er i strid med EU-retten. For eksempel bad Rådet i juni 2009 Domstolen om at tage stilling til, om udkastet til en mellemstatslig aftale om EU-Patentdomstolen var foreneligt med EU-traktaterne.⁷⁵ Domstolen nåede i marts 2011 frem til, at aftalen overholdt EU's traktater.⁷⁶ En anmodning om udtalelse kan komme fra en medlemsstat, Europa-Parlamentet, Rådet eller Kommissionen. Domstolens udtalelse er bindende.

Domstolen kan
udtale sig om
internationale
aftalers overhol-
delse af EU-retten

2. Domstolen kan også behandle *voldgiftssager*, hvis det bestemmes i en voldgiftsaftale mellem EU og en tredjepart, eller hvis det følger af en aftale mellem EU's medlemsstater.⁷⁷

3. Visse sager er så uproblematisk, at Domstolen kan træffe afgørelse efter en forenklet procedure. Den forenklete procedure anvendes f.eks., hvis der stilles et præjudicielt spørgsmål, som er identisk med et spørgsmål,

Uproblematisk
sager behandles
efter forenklet
procedure

⁷⁵ Se TEUF artikel 218, stk. 11.

⁷⁶ Domstolens udtalelse 1/09 af 8. marts 2011 om udkastet til aftale om indførelse af en fælles patentdomstolsordning.

⁷⁷ Se TEUF artikel 272 og 273.

Domstolen allerede har svaret på, eller hvis besvarelsen af spørgsmålet klart kan udledes af en tidligere EU-dom. I så fald kan Domstolen træffe afgørelse ved *begrundet kendelse*, hvilket betyder, at den blot henviser til evt. tidligere EU-domme om det samme spørgsmål.

Domstolen kan også træffe hurtig afgørelse gennem en såkaldt fremskyndet procedure i *særligt hastende sager*. Proceduren indledes med, at en af parterne indgiver en begæring til Domstolens præsident, som kan beslutte at anvende den fremskyndede procedure efter at have hørt generaladvokaten og parterne. Den fremskyndede procedure kan også anvendes i præjudicielle forelæggelser. I så fald fremsættes begæringen af den forelæggende ret, som gør rede for, hvorfor afgørelsen af det præjudicielle spørgsmål er uopsættelig.

Præjudiciel hasteprocedure ved Domstolen

Domstolen kan endelig gennem en *præjudiciel hasteprocedure* meget hurtigt behandle særligt følsomme spørgsmål inden for området for frihed, sikkerhed og retfærdighed (det vil sige inden for politisamarbejdet, det retlige samarbejde i civile sager og i straffesager samt på udlændingeområdet). Disse sager behandles i en afdeling med fem særligt udpegede dommere, og den skriftlige fase gennemføres i praksis elektronisk. Proceduren er begrænset, både hvad angår varigheden og antallet af aktører, som har ret til at indgive skriftlige indlæg. De fleste aktører deltager under den mundtlige fase, der er obligatorisk.

Det er normalt gratis at føre sager

Sagsbehandlingen ved Domstolen er som udgangspunkt gratis. Domstolen dækker dog ikke parternes advokatomkostninger. Hvis en part er ude af stand til helt eller delvis at betale sagens omkostninger, kan denne dog ansøge om fri proces.

Sagsgangen ved Domstolen

Sagsgangen ved Domstolen afhænger af, hvilken slags sag der er tale om. Generelt skelner Domstolen mellem:

1. *Direkte sager*, som anlægges af en part – f.eks. et EU-land, en EU-institution eller en borger mod en anden – for at få en endelig afgørelse i en sag.
2. *Præjudicielle forelæggelser*, hvor det er de nationale domstole, som beder Domstolen om en juridisk vurdering inden den skal afgøre en sag.

Direkte sager starter ved, at den ene part indleverer en stævning til Domstolen. Domstolen offentliggør en meddelelse om sagen i EU-Tidende. Samtidig forkyndes stævningen for sagsøgte, der har en frist på en måned til at indgive svarskrift. Sagsøgeren kan herefter indgive en replik (svar på svarskriftet) og sagsøgte en duplik (svar på dette) – for begges vedkommende inden for en måned.

Direkte sager
starter ved
Domstolen

De præjudicielle sager starter ved de nationale domstole, som forelægger EU-Domstolen et spørgsmål om fortolkningen eller om gyldigheden af en bestemmelse i EU-retten. Spørgsmålet stilles normalt i en kendelse, alt efter hvordan de nationale retsplejeregler er indrettet. Når Domstolens oversættelsestjeneste har oversat anmodningen til alle EU-sprog, forknyder justitssekretæren den for parterne i hovedsagen samt for medlemsstaterne og EU-institutionerne. Parterne, medlemsstaterne og institutionerne har herefter en frist på to måneder til at indgive skriftlige indlæg til Domstolen.

Præjudicielle
forelæggelser
starter nationalt

Figur 4: Sagsgangen ved Domstolen



De forskellige faser af proceduren

Når Domstolen har modtaget en stævning eller en præjudiciel forelæggelse, begynder en procedure, som er inddelt i først en skriftlig og derefter en mundtlig fase.

En skriftlig og en mundtlig fase

I den skriftlige fase indsender alle parter deres skriftlige indlæg til Domstolen, hvor de gør rede for deres syn på sagen. Domstolen udpeger derefter en *refererende dommer*, som bl.a. skal holde styr på de forskellige argumenter og til sidst skrive et udkast til dom til de dommere, der deltager i voteringen. Den refererende dommer udarbejder en såkaldt retsmøderapport med et resumé af parternes indlæg og sagens baggrund.

Når sagen er blevet tildelt en afdeling af dommere, der skal behandle sagen, følger den mundtlige fase, dvs. det offentlige retsmøde. På retsmødet forelægger parternes advokater deres sag for dommerne og generaladvokaten, som kan stille spørgsmål til parterne. På grundlag af retsmødet og dokumenterne fremsætter generaladvokaten offentligt sit forslag til en afgørelse af sagen. Derefter skriver den refererende dommer sit udkast til dom. Til sidst voterer dommerne og afsiger dom med et flertal af dommernes stemmer.

Flertallet af dommerne afgør sagens udfald

Dommere udtaler sig ikke om deres uenighed

Man kan ikke læse af en dom fra Domstolen, om dommerne har været uenige i afgørelsen, eller hvilke dommere der har stemt hvad. Set med danske øjne er dette et særtræk ved Domstolen, at der ikke afgives *dissens*, det vil sige, at de enkelte dommere ikke udtaler sig offentligt, hvis de er uenige med flertallet. Det forklares ofte med, at det ville sætte dommerne under et stort pres fra hjemlandene, såfremt de skulle udstille deres juridiske vurderinger, hvis de f.eks. gik imod deres eget lands interesser. Eller omvendt, at de ville blive beskyldt for at forsvare deres lands interesser. Det har også været sagt, at det ville svække vægten bag Domstolens afgørelser, hvis det fremgik af en dom, at et antal medlemmer ikke var enige i udfaldet.

Ingen dissens ved Domstolen

Danmarks deltagelse i sager ved Domstolen

Den danske regering spiller en vigtig rolle i sager med særlig dansk interesse. Det gælder naturligvis først og fremmest i de sager, hvor Danmark selv

er part, f.eks. i traktatbrudssager mod Danmark, hvor f.eks. Kommissionen ønsker at få Danmark dømt for ikke at have gennemført et EU-direktiv korrekt i dansk ret.

Den danske regering følger alle sager

Men den danske regering har – ligesom de øvrige medlemsstaters regeringer – også mulighed for at støtte den ene eller den anden part i en sag, selv om Danmark ikke er part i den. Det kaldes også at *intervenere* i en sag. Det kan regeringen have interesse i at gøre, fordi Domstolens ensartede fortolkning af en EU-regel automatisk får betydning for, hvordan reglen skal anvendes i alle de andre lande, herunder Danmark.

Udenrigsministeriet spiller en central rolle i de forskellige typer af retssager ved EU-Domstolen, hvor den danske regering enten optræder som part eller vælger at intervenere. Det er således Udenrigsministeriet, der er formand for de såkaldte procesdelegationer, der nedsættes i forbindelse med de aktuelle retssager, og som består af repræsentanter for de relevante danske myndigheder. Det er også Udenrigsministeriet – i visse sager dog Kammeradvokaten – der fører sagen ved EU-Domstolen på vegne af regeringen.

Regeringen beslutter, om Danmark skal deltage i retssager ved EU-Domstolen. De enkelte sager bliver i Danmark behandlet i Juridisk Specialudvalg under Justitsministeriet. Juridisk Specialudvalg indstiller til regeringen, hvorvidt Danmark bør deltage i en sag ved Domstolen. Hvis regeringen beslutter at intervenere i sagen, nedsætter den en procesdelegation, som bl.a. beslutter, hvilke argumenter regeringen skal bruge.

Når regeringen deltager i sager ved Domstolen, følger man en procedure, som skal sikre, at Folketingets Europaudvalg løbende holdes orienteret om udviklingen i de sager ved Domstolen, som kan have betydning for Danmark (se nærmere på side 204).

Domstolen beskyldes for aktivisme

Nogle skelsættende domme

Domstolen har gennem tiderne afsagt en række opsigtsvækkende domme, der har udløst stor debat i medlemsstaterne. Som nævnt i indledningen er Domstolen også blevet beskyldt for politisk aktivisme. Beskyldningerne går

bl.a. på, at Domstolens praksis søger at fremme europæisk integration. Som svar på disse beskyldninger har tilhængere forsvaret Domstolens fortolkningsstil med, at EU-samarbejdet er en helt særegen konstruktion, der ikke har noget sidestykke i nogen anden retsorden, og at Domstolen ofte har haft til opgave at udfylde de huller, som traktatforfatterne og EU-lovgiverne har efterladt sig i deres ofte mudrede politiske kompromiser.

Der er dog ingen tvivl om, at Domstolen i visse perioder har virket som motor for den europæiske integration, og at dens juridiske fortolkningsstil på mange måder adskiller sig fra de nationale domstoles – ikke mindst i de nordiske lande. Domstolens fortolkningsstil har gennem årene skabt landvindinger i EU's udvikling. Fortolkningsstilen kaldes for formålsbestemt eller dynamisk, fordi Domstolen fortolker EU-retten ud fra traktatens formål, som bl.a. taler om en stadig tættere union, og derfor ofte bidrager til videreudvikling af det europæiske projekt.

I det følgende gennemgås nogle af de vigtigste EU-domme, som har været med til at sætte nye milepæle i udviklingen af EU's institutionelle grundlag og i EU's politikområder.

Van Gend en Loos – EU-rettens direkte virkning

Denne dom fra 1963⁷⁸ var banebrydende, fordi den brød med den almindelige opfattelse i international ret om, at traktater kun forpligter stater, og dermed kun har en indirekte virkning på borgere og virksomheder i det omfang, de bliver omsat til national lovgivning. EU-Domstolen slog i denne dom fast, at EU-retten kan være umiddelbart anvendelig, hvilket er det samme som at sige, at den kan have direkte virkning. Det betyder, at virksomheder og borgere direkte kan påberåbe sig EU-retten ved domstolene, selvom EU-retten ikke er indarbejdet i national lovgivning. Men andre ord forpligter EU-retten ikke bare medlemsstaterne, den giver også borgere og virksomheder rettigheder.

EU-rettens
direkte virkning

⁷⁸ Sag 26/62 NV, Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos mod Netherlands Inland Revenue Administration, dom af 5. februar 1963.

EU-Domstolens bygninger i Luxembourg.
Kilde: Den Europæiske Unions Domstol



Sagen drejede sig om den hollandske virksomhed Van Gend en Loos, som ved import af nogle kemiske produkter fra Tyskland til Holland var blevet opkrævet en forhøjet toldsats i Holland. Under den efterfølgende retssag i Holland anførte virksomheden, at opkrævningen var i strid med traktatens daværende forbud mod at forhøje eksisterende toldsatser. Da sagen blev forelagt EU-Domstolen opstod spørgsmålet om, hvorvidt en privat virksomhed overhovedet kunne bruge et forbud i traktaten i sin sag, eller om traktatens bestemmelser kun gjaldt over for medlemsstaterne. Domstolen nåede frem til, at forbuddet i traktaten var direkte anvendeligt, og at borgere og virksomheder derfor kunne påberåbe sig forbuddet direkte over for den nationale dommer.

Costa/ENEL – princippet om EU-rettens forrang

Der er næppe nogen dom fra EU-Domstolen, der har givet anledning til så mange skrivelser som dommen fra 1964 i sagen Costa mod ENEL.⁷⁹ I denne dom fastslog EU-Domstolen nemlig princippet om, at EU-retten altid har forrang for national ret, hvis der er uoverensstemmelse mellem disse

EU-rettens
forrang

⁷⁹ Sag 6/64, Flaminio Costa mod ENEL, dom af 15. juli 1964.

retsordener. I denne sag havde den italienske stat i 1962 ved lov gennemført en nationalisering af el-industrien. En italiensk borger nægtede at betale en lille el-regning som følge af denne nationalisering, idet han mente, at nationaliseringen var sket i strid med Romtraktaten. Da sagen blev forelagt EU-Domstolen som et præjudicielt spørgsmål, anførte den italienske regering, at sagen burde afvises, idet de italienske domstole ikke kunne tilsidesætte en italiensk nationaliseringslov, eftersom nationale domstole skal anvende national ret. Hertil svarede Domstolen, at Romtraktaten – til forskel fra almindelige internationale traktater – indfører en særlig retsorden, som begrænser medlemsstaternes suverænitet. Derfor skal traktaten altid gå forud for en hvilken som helst national retsregel – endda i den nationale forfatning. Domstolen begrundede dette med ønsket om at sikre EU-rettens effektivitet og ensartede anvendelse i medlemsstaterne.

Denne dom gjorde op med hidtidige retsopfattelser om, at nationale domstole først og fremmest skal være loyale over for deres nationale retsorden, når de fortolker internationale traktater.

Cassis de Dijon – styrkelse af varernes frie bevægelighed

Hvor de to førstnævnte domme banede vej for en generel styrkelse af EU-retten over for national ret, sikrede Domstolen med Cassis de Dijon-dommen⁸⁰ fra 1979 integrationen af det indre marked.

Integration af det indre marked

Sagen drejede sig om import af et parti fransk solbærlikør af mærket Cassis de Dijon fra Frankrig til Tyskland. Efter de daværende tyske regler skulle likør for at kunne omsættes i Tyskland have en alkoholprocent på mindst 25, hvor den franske likør havde en alkoholprocent på 22. Importøren gik til domstolene og gjorde gældende, at det tyske krav var i strid med traktatens forbud mod kvantitative importrestriktioner. Under retssagen begrundede den tyske regering kravet med, at det var indført af hensyn til sundheden og forbrugerbeskyttelsen, idet drikkevarer med mindre alkoholprocent ofte var mere vanedannende end drikkevarer med højere alkoholprocent.

⁸⁰ Sag 120/78, Rewe-Zentral AG mod Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, dom af 20. februar 1979.

Domstolen fastslog først, at det tyske krav som udgangspunkt var en hindring for den frie bevægelighed for varer. Derefter fastslog den, at sådanne krav dog kunne accepteres i det omfang, de var uomgængeligt nødvendige for at varetage almene hensyn, herunder en effektiv skattekontrol, beskyttelse af den offentlige sundhed, god handelsskik og forbrugerbeskyttelse. I den konkrete tyske sag fandt Domstolen dog ikke, at hensynet til offentlige sundhed eller til forbrugerbeskyttelsen kunne begrunde det tyske krav om en mindste alkoholprocent på 25.

I dommen fastslog Domstolen det vigtige princip om, at medlemsstaterne gensidigt skal anerkende hinandens produkter. Det betyder, at varer, som lovligt er produceret og markedsført i et EU-land, som udgangspunkt skal betragtes som lovlige i de andre medlemsstater.

Dommen kom til at stå som udtryk for en dommerskabt, men pragmatisk løsning på nogle problemstillinger, der ikke var reguleret i traktaten. Dommen fik også afgørende betydning for den linje, som Kommissionen lagde i forhold til harmoniseringen af medlemsstaternes lovgivninger inden for det indre marked.

Laval – konfliktretten og den frie bevægelighed

I 2007-2008 afsagde Domstolen en række domme, der trak nye grænser mellem på den ene side retten til kollektive kampskridt (strejke, lockout mv.) og på den anden side EU's frie bevægelighed.

I den såkaldte Laval-dom fra december 2007⁸¹ fastslog Domstolen således, at en svensk blokade mod et lettisk byggefirma, der havde udført byggearbejder på en skole i Sverige uden at tegne svensk overenskomst, var i strid med traktatens regler om fri udveksling af tjenesteydelser og med EU's udstationseringsdirektiv. Domstolens begrundelse var i hovedsagen, at selv om der efter EU-reglerne godt kunne stilles krav om, at de udenlandske tjenesteydere skulle overholde en national mindsteløn, var det en betingelse, at denne

Konfliktret
kontra fri
bevægelighed

⁸¹ Sag C-341/05 Laval un Partneri Ltd mod Svenska Byggnadsarbetareförbundet m.fl., dom af 18. december 2007.

mindsteløn kunne fastlægges præcist, og at oplysning om mindstelønnen var tilgængelig for den udenlandske tjenesteyder. Problemet med den svenske (og nordiske) lønmodel var imidlertid, at den lokale løn f.eks. på byggeområdet ofte blev forhandlet fra opgave til opgave, og at det derfor var svært at definere en landsdækkende mindsteløn.

Dommen gav anledning til stor debat i mange medlemsstater og ikke mindst i de nordiske lande, fordi det hidtil havde været opfattelsen, at EU-retten ikke greb ind i konfliktretten.

Metock – den frie bevægelighed og familiesammenføring

Et område, som i de senere år også har givet anledning til megen debat, er krydsfeltet mellem EU-reglerne om personers frie bevægelighed og retten til familiesammenføring.

Familiesammen-
føring contra fri
bevægelighed

I juli 2008 fastslog Domstolen i Metockdommen,⁸² at EU-borgere, der benytter sig af deres ret til fri bevægelighed til at tage ophold i andre medlemsstater, har ret til at blive familiesammenført med en ægtefælle fra et tredjeland, uden at sidstnævnte har haft et forudgående lovligt ophold i et EU-land.

Sagen drejede sig om de irske myndigheders udvisning af fire afrikanere, som under deres ophold i Irland var blevet gift med EU-borgere. De irske myndigheder begrundede udvisningerne med, at nogle af personerne ikke havde haft et forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat, inden ægteskabet blev indgået. Domstolen afviste dog dette argument og fastslog, at en EU-borger har ret til at få sin ægtefælle med hjem fra et andet EU-land, uanset om ægtefællen har haft lovligt ophold i det pågældende EU-land.

Dommen gav anledning til stor debat i Danmark, idet mange anså dommen som et indgreb i medlemsstaternes ret til at fastlægge deres egen udlændingepolitik, særlig i lyset af det danske retsforbehold.

⁸² Sag C-127/08, Blaise Baheten Metock m.fl. mod Minister for Justice, Equality and Law Reform, 25. juli 2008.

KAPITEL II

BESLUTNINGSPROCEDURER

I dette kapitel beskriver vi de vigtigste beslutningsprocedurer i EU, og hvorfor de blev indført. Vi har lagt hovedvægten på den almindelige lovgivningsprocedure, der oprindeligt blev indført i 1993, og på de efterhånden veletablerede uformelle trepartsdrøftelser (triloger) mellem rådsformandskabet, Parlamentet og Kommissionen, som er blevet et vigtigt led i EU's beslutningsproces.

Legalitetsprincippet

Hvilke beslutningsformer har EU?

EU bygger på legalitetsprincippet. Det betyder, at enhver handling fra EU skal baseres på EU's traktater, der er godkendt (ratificeret) i alle medlemsstaterne. Hvis et politikområde ikke indgår i en traktat, kan EU ikke lovgive på dette område. EU kan f.eks. ikke indføre direkte skatter over for EU's borgere, fordi der ikke findes regler herom i traktaterne. Men EU kan indføre indirekte skatter, som f.eks. moms og afgifter.

EU's traktater fastsætter EU's mål samt regler for EU's institutioner og for, hvordan beslutninger skal træffes.

De mål, der er fastsat i traktaterne, nås gennem forskellige typer af retsakter. Nogle er bindende, andre er ikke. Nogle angår alle medlemsstaterne, mens andre kun angår nogle stykker.

EU-retten adskiller sig først og fremmest fra anden international ret ved, at EU kan vedtage retsakter, som er direkte bindende for medlemsstaternes borgere og virksomheder.

EU-retsakter er love og beslutninger med hjemmel i EU's traktater

Når vi i denne bog taler om EU-retsakter, dækker det, hvad man i fagterminologien kalder den afledte ret eller sekundære ret, det vil sige, de EU-love, der vedtages med hjemmel i EU's traktater, som kaldes den primære ret. EU-lovgivningen omfatter som hovedregel "juridisk bindende retsakter" som *forordninger, direktiver og afgørelser*. Hertil kommer *henstillinger, anbefalinger, udtalelser*, m.v., der er "ikke-bindende" retsakter.

Bindende retsakter

Forordninger er den mest anvendte type retsakt i EU. Forordninger er almen-gyldige, bindende i alle enkeltheder og umiddelbart anvendelige i medlemsstaterne.⁸³ Forordninger kan skabe umiddelbare rettigheder og pligter for borgerne i medlemslandene uden først at blive indarbejdet i national lovgivning, og altså uden behandling i et nationalt parlament. Forordningerne adskiller sig herved fra den almindelige folkeret, som normalt skal inkorporeres i national lovgivning, før den kan få effekt. Faktisk forbyder EU-retten som hovedregel at inkorporere forordninger i national ret.

Forordninger

Direktiverne er bindende for medlemsstaterne. Men de er det kun for så vidt angår de tilsigtede mål. Det overlades nemlig til medlemsstaterne selv at gennemføre direktiverne i den nationale ret.⁸⁴ I Danmark sker det normalt enten ved en lov vedtaget i Folketinget eller gennem bekendtgørelser, der udstedes af regeringen på baggrund af en bemyndigelse fra Folketinget. Nogle direktiver kan dog i realiteten være så detaljerede, at der ikke overlades meget spillerum til de nationale parlamenter eller regeringer. Direktiver er, modsat forordningerne, normalt ikke bindende for den enkelte borger.

Direktiver

Også *afgørelser* er bindende retsakter. Når de er adresseret til en bestemt modtager (f.eks. en virksomhed eller en medlemsstat) er de bindende i alle enkeltheder for adressaten og svarer nærmest til konkrete forvaltningsakter i dansk ret. Der findes også afgørelser, som er uden en specifik adressat. De bruges typisk til at fastlægge organisatoriske forhold såsom udpegningen af medlemmer til EU-organer, ændringer i EU-institutionernes interne regler eller i forbindelse med EU's forhold til tredjelande. Afgørelser benyttes ofte inden for konkurrencepolitikken. Endelig anvender EU også afgørelser inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Afgørelser

⁸³ Se f.eks. Domstolens afgørelser i sag 43/71, *Politi SAS* mod det italienske finansministerium eller i sag 93/71, *Orsolina Leonesio* mod det italienske ministerium for land- og skovbrug.

⁸⁴ Direktiver eller dele af et direktiv kan dog også anses for direkte anvendelige for borgerne, hvis f.eks. en medlemsstat ikke har implementeret direktivet fuldstændigt inden for den fastsatte tidsfrist. Der skal blot være tale om ubetingede og tilstrækkeligt præcise bestemmelser.

Henstillinger og udtalelser**Ikke-bindende retsakter**

Endelig kan EU-institutionerne vedtage retsakter, som ikke er juridisk bindende. Det kan bl.a. være *henstillinger og udtalelser*, som direkte nævnes i traktaten⁸⁵ om EU's Funktionsmåde. Det kan også være *resolutioner, meddelelser, højtidelige erklæringer, konklusioner* m.v., som ikke nævnes specifikt i traktaterne. Selv om disse retsakter ikke er juridisk bindende, kan de godt have juridisk værdi, idet de kan indgå i EU-Domstolens fortolkning af andre bindende retsakter eller traktaterne. De indeholder desuden ofte en politisk forpligtelse for medlemsstaterne. De kan derfor ikke blot tillade sig at se bort fra dem.

De danske forbehold over for EU-samarbejdet

EU's beslutningsprocedurer opstiller faste regler for, hvordan EU's retsakter skal vedtages, og hvor stor en vægt de enkelte lande skal have ved afstemninger i Europa-Parlamentet og i Rådet. Lovgivning, der vedtages af EU, gælder normalt på samme måde i alle EU-landene.

Danmarks fire forbehold

Ikke desto mindre fik Danmark med Maastrichttraktaten i 1993 indføjet en række forbehold for visse dele af EU-samarbejdet. Det skete, efter at danskerne ved folkeafstemning havde stemt nej til Maastrichttraktaten fra 1992. De danske forbehold betyder for det første, at Danmark på nogle politikområder ikke deltager i afstemninger i Rådet. For det andet gælder den lovgivning og de beslutninger, der bliver vedtaget af Europa-Parlamentet og/eller Rådet på disse områder, ikke i Danmark.

De danske forbehold er gennemgået i boksen på næste side.

⁸⁵ TEUF, artikel 288.

Danmarks fire forbehold

Forbeholdet for retlige og indre anliggender (retsforbeholdet)

Retsforbeholdet betyder, at Danmark står uden for de forordninger og direktiver, som vedrører området for retlige og indre anliggender. Det gælder navnlig lovgivning om politi- og strafferet samt lovgivning om flygtninge og indvandrere.

Med Lissabontraktaten fra 2009 fik Danmark mulighed for at ændre retsforbeholdet til en tilvalgsordning, det vil sige, at Danmark fra sag til sag vil kunne beslutte, om vi vil deltage i retsakterne på området. Men det kræver, at der først afholdes en folkeafstemning.

Euroforbeholdet

Euroforbeholdet betyder, at Danmark ikke deltager i euroen og derfor bevarer kronen som valuta. Danmark har dog et tæt samarbejde med eurolandene om kursen på kronen, det vil sige, at den danske krones kurs lægges fast i forhold til euroen (fastkurspolitikken).

Forsvarsforbeholdet

Forsvarsforbeholdet betyder, at Danmark ikke deltager i de dele af EU's udenrigs- og forsvarspolitik, som påvirker forsvarspolitikken. Det indebærer bl.a., at Danmark ikke finansierer eller stiller militær kapacitet til rådighed for militære aktioner.

Forbeholdet for unionsborgerskabet

Forbeholdet går alene ud på, at unionsborgerskabet ikke træder i stedet for et dansk statsborgerskab. Forbeholdet slår derfor fast, at spørgsmålet om dansk statsborgerskab udelukkende afgøres efter dansk lovgivning.

I 1999 blev det indskrevet i Amsterdamtraktaten, at unionsborgerskabet ikke træder i stedet for de nationale statsborgerskaber, men blot supplerer disse. Dermed har forbeholdet i dag ingen praktisk betydning.

Den almindelige lovgivningsprocedure

Den vigtigste EU-lovgivningsprocedure er *den almindelige lovgivningsprocedure*, som er beskrevet i artikel 294 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde. Essensen i den almindelige lovgivningsprocedure er, at den ligestiller Europa-Parlamentet og Rådet i den forstand, at de skal være helt enige om indholdet af en lovtekst, før den kan blive til EU-lovgivning. Samtidig er det – som navnet antyder – den beslutningsprocedure, der skal bruges, når EU vedtager hovedparten af sin lovgivning.

Procedurens turbulente historie

Den almindelige lovgivningsprocedure blev indført med Maastrichttraktaten fra 1993. Dengang fik den tilnavnet den fælles beslutningsprocedure, selv om den faktisk ikke formelt havde noget navn i traktaten.⁸⁶ Først med Lissabontraktaten fra 2009 fik den navnet den almindelige lovgivningsprocedure. Men på trods af traktatændringer har proceduren i store træk det samme indhold, som da den blev indført.

Proceduren blev indført med Maastrichttraktaten



Kilde: Europa-Parlamentet

⁸⁶ På dansk blev den kendt under forskellige navne såsom co-decisionsproceduren, fælles beslutningstagen, medbestemmelsesproceduren, forligsproceduren og endelig den fælles beslutningsprocedure.

Proceduren blev indført i traktaten efter hårde forhandlinger mellem stats- og regeringscheferne i den hollandske by Maastricht. Især Tyskland, Italien, Belgien, Holland og Spanien pressede på for at give Europa-Parlamentet et virkeligt gennembrud som lovgiver.⁸⁷

Frankrig sikrede et styrket Europa-Parlament

Balancen på regeringskonferencen i 1992 tippede til fordel for Europa-Parlamentet, da Frankrig gik med til at støtte øget indflydelse til Europa-Parlamentet. Som modydelse tilsluttede Tyskland sig en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Britisk modvilje

Den britiske regering afviste at kalde proceduren for co-decision procedure under forhandlingerne om Maastrichttraktaten. Modstanden mod begrebet co-decision skyldtes, at den britiske regering ønskede at kamuflere, at man havde givet mere magt til Europa-Parlamentet. Den britiske regering kaldte i stedet proceduren for *negativ samstemmende udtalelse* over for det britiske parlament.⁸⁸

Proceduren var oprindelig ret kompliceret. Et forslag skulle nemlig behandles mindst to gange – først i Rådet og siden i Europa-Parlamentet – før det kunne vedtages. Kunne de to EU-institutioner ikke blive enige, skulle et forligsudvalg indkaldes, og her kunne Rådet og Europa-Parlamentet så i fællesskab løse uoverensstemmelserne. De to institutioner var dog endnu ikke helt ligestillede, idet Rådet reelt kunne vedtage sin egen tekst, hvis der ikke kunne opnås

Gradvis
forenkling af
proceduren

⁸⁷ Indførelsen af den fælles beslutningsprocedure havde tidligere været på forhandlingsbordet under forhandlingerne om Den Europæiske Fællesakt i 1986. Dengang blev den dog taget af bordet efter pres fra bl.a. Frankrig og Grækenland.

⁸⁸ Se Richard Corbett: "European Parliament's role in European Integration", 1998.

enighed med Europa-Parlamentet i forligsudvalget.⁸⁹ Denne mulighed blev dog afskaffet med Amsterdamtraktaten fra 1999.⁹⁰

Amsterdamtraktaten strammede op på proceduren på flere måder. Vigtigst var nok, at den gjorde det muligt at vedtage et lovforslag allerede efter førstebehandlingen i Europa-Parlamentet og Rådet. En anden nydannelse var, at traktaten gjorde det muligt for Europa-Parlamentet at forkaste et forslag allerede under andenbehandlingen, hvilket tidligere først kunne ske under tredjebehandlingen, dvs. i forligsudvalget.

Forhandlinger
er afgørende

Endelig satte Amsterdamtraktaten for alvor gang i udviklingen af en forhandlingskultur. Herved forstås, at den endelige lovgivningstekst i stadig stigende grad baseres på kompromiser mellem Rådet og Parlamentet. Det vender vi tilbage til.

Selv om den almindelige lovgivningsprocedure blev omformuleret med Lissabontraktaten fra 2009, ændrede denne traktat ikke på procedurens indhold.

Anvendes i dag
på 85 områder

Hvornår anvender EU den almindelige lovgivningsprocedure?

EU anvender i dag den almindelige lovgivningsprocedure på ca. 85 samarbejdsområder, hvilket svarer til godt og vel tre fjerdedele af alle EU's politikområder. (Dog er vigtige samarbejdsområder som indirekte skatter og afgifter fortsat ikke underlagt den almindelige lovgivningsprocedure, men vedtages efter en særlig lovgivningsprocedure, se herom på side 150.)

Den øgede brug af den almindelige lovgivningsprocedure er ikke sket fra den ene dag til den anden. Oprindeligt bestemte Maastrichttraktaten fra 1993, at proceduren skulle anvendes på 15 områder af EU-samarbejdet. Proceduren skulle især anvendes til at vedtage lovgivning om det indre marked, men

⁸⁹ Europa-Parlamentet havde dog et ekstra skud i bøssen i den komplicerede procedure, så man i sidste ende kunne afvise forslaget med et absolut flertal på 314 af Parlamentets dengang 626 medlemmer.

⁹⁰ Rådet har så vidt vides kun benyttet denne mulighed en gang, hvor Europa-Parlamentet så efterfølgende fik samlet et absolut flertal mod Rådet og fik forkastet forslaget. Det skete i 1994 i en sag om taletelefoni (ONP).

også på områder som forbrugerbeskyttelse, sundhed, uddannelse og kultur, forskning og transeuropæiske net (f.eks. regler om jernbanelinjer og indre vandveje mellem EU-landene).

Med Amsterdamtraktaten fra 1999 blev proceduren udbredt til 24 nye samarbejdsområder. Det handlede bl.a. om transportpolitikken, udviklingspolitikken, bekæmpelsen af svig og visse dele af miljøpolitikken og socialpolitikken. Med Nicetraktaten fra 2003 blev proceduren udvidet til yderligere seks områder, herunder det industripolitiske område og bekæmpelsen af forskelsbehandling.⁹¹

Det virkelige gennembrud fik proceduren dog med Lissabontraktaten fra 2009, idet anvendelsesområdet for proceduren næsten blev fordoblet. Nye områder var bl.a. EU's landbrugs- og fiskeripolitik, samhørighedspolitikken (struktur- og samhørighedsfondene) og et politikområde med stigende

Procedures
anvendelse blev
fordoblet med
Lissabon-
traktaten



Konference i anledning af 20 året for den almindelige lovgivningsprocedure, 2013. Kilde: Europa-Parlamentet.

⁹¹ De 6 områder er: foranstaltninger mod forskelsbehandling, asylpolitik og civilret, sociale bestemmelser, industri, særlige aktioner om social samhørighed og politiske partier på europæisk plan.

betydning, nemlig samarbejdet om frihed, sikkerhed og retfærdighed. (Dette samarbejdsområde omfatter særligt politisamarbejdet og det strafferetlige samarbejde.)

Selv områder, hvor Europa-Parlamentet tidligere slet ikke skulle høres, f.eks. den fælles handelspolitik, er med Lissabontraktaten blevet underlagt den almindelige lovgivningsprocedure.

Den almindelige lovgivningsprocedures tre faser

Selv om der er mulighed for tre behandlinger i den almindelige lovgivningsprocedure betyder det ikke, at alle behandlinger skal benyttes. Herved adskiller den almindelige lovgivningsprocedure sig f.eks. fra den danske lovgivningsprocedure, hvor et lovforslag ikke kan vedtages endeligt, før det har været gennem tre behandlinger i folketingssalen.⁹² Efter EU's almindelige lovgivningsprocedure vil det til enhver tid afhænge af institutionernes forhandlingsvilje, om den endelige vedtagelse sker under første-, anden- eller tredjebehandlingen.

De tre formelle faser i proceduren er:

1) Førstebehandlingen (ingen tidsfrist):

Førstebehandlingen indledes med, at Kommissionen fremsætter et forslag til lovgivning, som sendes til Europa-Parlamentet og Rådet samt til de nationale parlamenter.

Efter drøftelse i de relevante udvalg i Europa-Parlamentet vedtager Parlamentets plenum en udtalelse med et flertal af de afgivne stemmer (dvs. simpelt flertal). Denne udtalelse vil normalt indeholde Parlamentets

Førstebehandling

⁹² Jf. Grundlovens § 41, stk. 2.

ændringsforslag.⁹³ Rådet kan derefter vedtage forslaget med kvalificeret flertal og dermed gøre det til endelig lovgivning, hvis:

- Rådet ligesom Europa-Parlamentet kan acceptere Kommissionens forslag, som det er fremsat.
- Rådet støtter alle Europa-Parlamentets ændringsforslag.

Hvis Rådet ikke er enig i alle Parlamentets ændringsforslag, vedtager det en ændret tekst i form af en *førstebehandlingsholdning* (som også kaldes fælles holdning). Rådet beslutter sig med kvalificeret flertal. Dog kræves enstemmighed, hvis Rådet vil vedtage ændringsforslag fra Parlamentet, som Kommissionen har modsat sig.

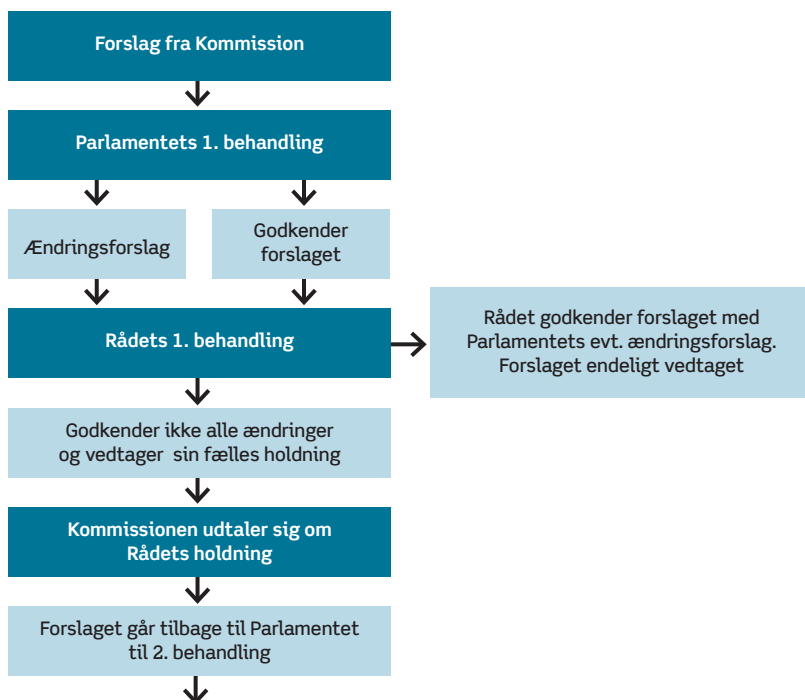
Hvis Rådet er uenig i nogle af Parlamentets ændringsforslag, vil Rådet i praksis afvise alle ændringsforslag for at stå i en bedre forhandlingsposition under andenbehandlingen. Efter vedtagelse af førstebehandlingsholdningen er der normalt ikke flere rådsdrøftelser af sagen, idet den senere vedtages som et A-punkt (dvs. uden debat i Rådet).

Rådets taktiske overvejelser over for Parlamentet

Rådet vælger somme tider at vedtage en såkaldt generel indstilling eller en delvis generel indstilling forud for Parlamentets førstebehandling. Dette er ikke det samme som en førstebehandlingsholdning, selv om indholdet kan være identisk med den senere vedtagne førstebehandlingsholdning. En generel indstilling har nemlig ingen formel status, men fungerer som et forhandlingsmæssigt redskab, der bruges til at gøre Rådets holdning klar over for Parlamentet, f.eks. hvis Rådet finder, at udvalgsbehandlingen bevæger sig i en forkert retning.

⁹³ Det har været drøftet, om Parlamentet endegyldigt kan forkaste et forslag allerede ved førstebehandling. En sådan mulighed fremgår ikke af traktaten (modsat ved andenbehandlingen), men Parlamentet har i praksis tidligere forkastet flere forslag fra Kommissionen ved førstebehandling, jf. f.eks. Europa-Parlamentets guide til Parlamentet som medlovgiver i henhold til Lissabontraktaten, januar 2012, s. 10.

Figur 5: Førstebehandlingen



2) Andenbehandlingen (tidsfrist 3 måneder +1):

Hvis et forslag går til andenbehandling har Europa-Parlamentet tre muligheder. Det kan:

- Vedtage Rådets førstebehandlingsholdning, som den foreligger med et simpelt flertal.
- Vedtage ændringsforslag til Rådets holdning med et absolut flertal på 376 af Parlamentets 751 medlemmer.⁹⁴ Disse oversendes til Rådet, der så kan indlede sin andenbehandling.
- Forkaste Rådets holdning med absolut flertal.

Andenbehandling

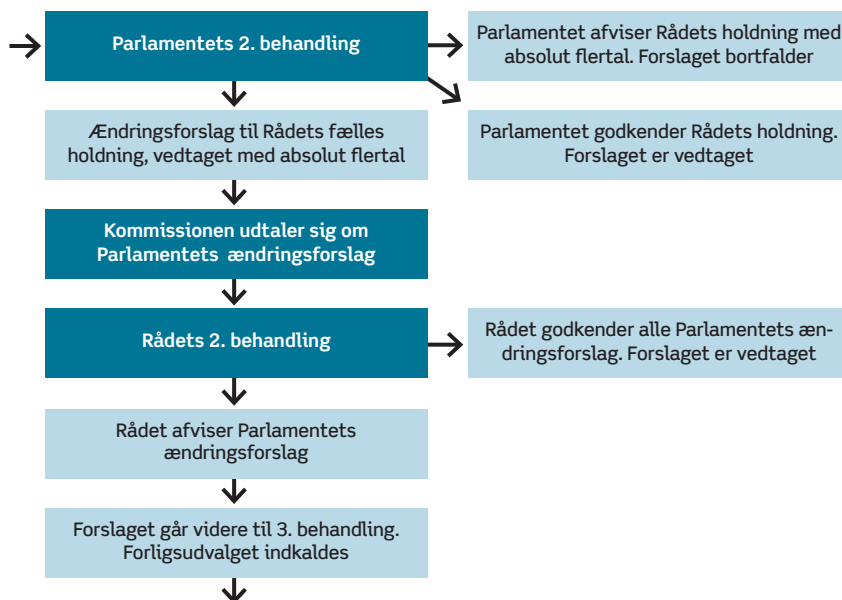
⁹⁴ Indtil parlamentsvalget i 2014 udgør et absolut flertal 384 af Parlamentets 766 medlemmer.

Rådet kan derefter uden videre vedtage forslaget med kvalificeret flertal, hvis det kan acceptere alle Parlamentets ændringsforslag.

Hvis Rådet ikke kan acceptere alle Parlamentets ændringsforslag, indkalder rådsformanden inden seks uger (efter aftale med Europa-Parlamentets formand) et forligsudvalg, der skal prøve at rede trådene ud mellem Rådet og Parlamentet og udarbejde en kompromistekst.

Forligsudvalg
eller tredje-
behandling

Figur 6: Andenbehandlingen



3) Tredjebehandlingen (tidsfrist 6 + 2 uger):

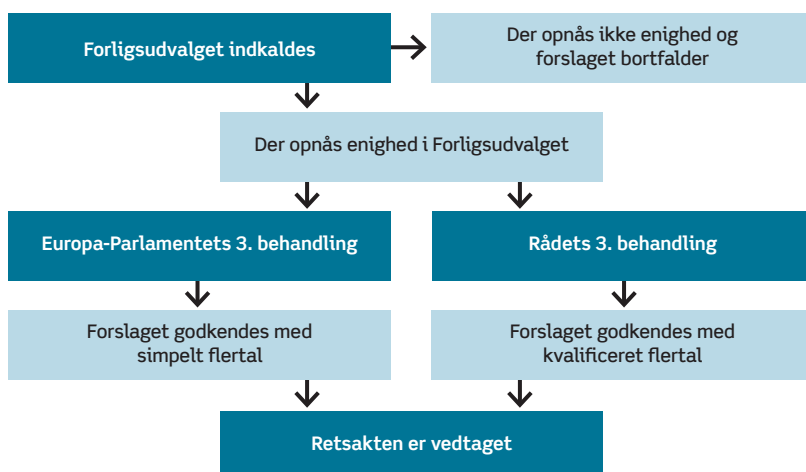
Hvis forslaget går til tredjebehandling har forligsudvalget seks uger til at nå til enighed om en kompromistekst, der kan finde støtte i både Rådet og Europa-Parlamentet. Lykkes det at nå til enighed i forligsudvalget, har både Rådet og Europa-Parlamentet maksimalt seks uger til at vedtage kompromisteksten. De seks uger kan i begge tilfælde forlænges med yderligere to uger på anmodning fra enten Rådet eller Europa-Parlamentet. Rådet træffer

Tredjebehandling

afgørelse med kvalificeret flertal, mens Europa-Parlamentet skal godkende kompromisteksten med et flertal af de afgivne stemmer (dvs. simpelt flertal).

Kan parterne i Forligsudvalget derimod ikke godkende lovforslaget inden for tidsfristen, er forslaget automatisk forkastet.

Figur 7: Tredjebehandlingen



Kommissionen kan ændre eller trække sine forslag tilbage

Europa-Kommissionen kan under behandlingen trække sine forslag tilbage og fremsætte ændrede forslag.⁹⁵ Typisk sker dette første gang for at tage hensyn til nogle af Europa-Parlamentets ændringsforslag i forbindelse med førstebehandlingen eller for at bane vejen for, at Rådet kan vedtage en førstebehandlingsholdning. Det forekommer kun sjældent, at Kommissionen beslutter helt at trække sit forslag tilbage.

Kommissionen
kan blokere

⁹⁵ Jf. artikel 293, stk. 2, i TEUF. Der hersker dog uenighed mellem Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet om, hvor længe Kommissionen kan ændre eller trække et forslag tilbage. Kommissionen mener selv, at det kan ske indtil forslaget er vedtaget eller forkastet, mens Parlamentet og Rådet mener, at Rådets vedtagelse af en førstebehandlingsholdning afskærer Kommissionen fra at ændre forslaget eller trække det tilbage.

Hvordan arbejder Forligsudvalget?

Forligsudvalget⁹⁶ består af 28 repræsentanter fra medlemsstaterne, der som altovervejende hovedregel er medlemsstaternes COREPER I-repræsentanter og en minister fra det land, der har rådsformandskabet samt 28 repræsentanter fra Europa-Parlamentet. Den kommissær, der har ansvaret for det relevante sagsområde, deltager også i møderne. I praksis kan der være mere end 100 deltagere til stede på et forligsudvalgsmøde, når man medregner embedsmændene fra medlemsstaterne, Kommissionen og Europa-Parlamentet.

Hvor COREPER I-repræsentanterne mere eller mindre udgør Rådets permanente forligsudvalgsdelegation, er Europa-Parlamentets delegation en blanding af permanente repræsentanter, der er eksperter i procedurerne og tilbagevendende horisontale spørgsmål som f.eks. delegerede retsakter, og ad hoc udpegede medlemmer, som bringer den relevante faglige ekspertise med sig. Parlamentets forligsdelegation består af tre af Parlamentets næstformænd (som er faste medlemmer) samt 25 medlemmer udpeget af de politiske grupper i overensstemmelse med disses repræsentation i Europa-Parlamentet.⁹⁷ De 25 medlemmer udpeges fra sag til sag. Dog er Europa-Parlamentets ordfører for den pågældende sag og formanden for det ansvarlige parlamentsudvalg automatisk medlemmer.

Møderne ledes på skift af en minister fra rådsformandskabet og af formanden for Europa-Parlamentets forligsdelegation, der altid er en af Parlamentets tre faste medlemmer i Forligsudvalget.

⁹⁶ Blandingen af permanente repræsentanter og ad hoc repræsentanter i Europa-Parlamentets forligsdelegation er inspireret af ordningerne i Tyskland og USA. I den tyske model består Forligsudvalget alene af permanente medlemmer, som fører alle forhandlingerne mellem Forbundsdagen og Forbundsrådet, mens den amerikanske model er baseret på ad hoc udpegede delegationer til forhandlingerne mellem Kongressens to kamre.

⁹⁷ Fra juli 2013 (efter Kroatiens optagelse i EU) og indtil parlamentsvalget i 2014 ser sammensætningen således ud: PPE (11), S&D (8), ALDE (3), De Grønne/ALE (2), ECR (2), GUE/NGL (1), samt EFD (1).

De uformelle triloger

I praksis er forløbet i den almindelige lovgivningsprocedure ikke så skematisk som beskrevet her, men derimod præget af kontinuerlige kontakter, et komplekst samspil mellem de tre institutioner samt forhandlingsforløb, der pludselig kan gå meget hurtigt.

Forhandlingerne mellem Rådet og Europa-Parlamentet foregår navnlig gennem supplerende treparts møder, de såkaldte *triloger*, der finder sted mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen. Disse triloger fandt oprindeligt kun sted i forbindelse med forberedelsen af møderne i Forligsudvalget under tredjebehandlingen. I dag anvendes de i forbindelse med alle tre faser i den almindelige lovgivningsprocedure.

Første trilog fandt sted i 1994

Den første trilog blev afholdt allerede i december 1994 under tysk formandskab, hvor man drøftede et kompromis om uddannelsesprogrammet Sokrates og Unge for Europa-programmet.

Stigende brug af triloger

Der findes ingen formelle regler for trilogramøderne i EU-traktaterne. Trilogerne er i stedet beskrevet i en interinstitutionel aftale mellem Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet.⁹⁸

Ingen formaliserede regler for trilogramøder

⁹⁸ Fælleserklæring fra juni 2007 om den praktiske gennemførelse af den almindelige beslutningsprocedure (i dag den almindelige lovgivningsprocedure). Erklæringen findes i EUT C 145, af 30/6 2007, s. 5.

Europa-Parlamentet har desuden vedtaget en adfærdskodeks for, hvordan Parlamentet selv forbereder sig på trilogmøderne og for, hvordan resten af Parlamentet orienteres om forløbet af møderne.⁹⁹

Hvornår indkaldes der til trilogmøde?

Der indkaldes til trilogmøder efter behov. Det er dog normalt, at man indkalder på det tidspunkt, hvor Rådets delegationer og de relevante udvalg i Europa-Parlamentet har skabt klarhed over deres holdninger til de vigtigste spørgsmål i forslaget. Rådsformandskabet får typisk et mandat fra COREPER, mens Parlamentets delegation får mandat fra det ansvarlige parlamentsudvalg.

Indkaldelse af uformelle trilogmøder sker efter behov

Oftest er det rådsformandskabet, der tager den første kontakt til Europa-Parlamentets ordfører på forslaget. Ikke sjældent er der også tale om bilaterale samtaler mellem Parlamentets ordfører og formanden for den ansvarlige rådsarbejdsgruppe – uden at Kommissionen er til stede.



Trilogmøde om den flerårige finansielle ramme 2014-2020. Kilde: Rådet.

⁹⁹ Jf. bilag XXI til Parlamentets forretningsorden.

Bilaterale kontakter mellem rådsarbejdsgruppen og Parlamentets ordfører

Ofte vil formanden for en rådsarbejdsgruppe rapportere tilbage til arbejdsgruppen. Arbejdsgruppen søger herefter at "pejle" sin holdning hen imod de indikationer, som er givet af Parlamentets ordfører. Der kan sagtens være flere kontakter af denne art, hvorved de to institutioners holdninger langsomt tilnærmer sig hinanden. Det kan ofte være teknisk vanskeligt at få Parlamentets og Rådets ændringsforslag til præcist at stemme overens. Normalt vil formandskabet og Parlamentets ordfører søge at afstemme holdninger i tidsrummet mellem Parlamentets udvalgs vedtagelse af ændringsforslagene, men inden plenarforsamlingen godkender disse. Såfremt det ikke lykkes at opnå enighed under førstebehandlingen, vil konsultationerne alligevel ofte føre til en lettere andenbehandling.

Anne E. Jensen, MEP (V), til trilognemøde om den flerårige finansielle ramme 2014-2020. Kilde: Rådet.



På trilogramøderne vil Rådet som regel være repræsenteret af formanden for COREPER I, der er ansvarlig for de fleste forslag under den almindelige lovgivningsprocedure eller af formanden for den ansvarlige rådsarbejdsgruppe. Europa-Parlamentet vil som regel være repræsenteret af dets ordfører på forslaget og af den relevante udvalgsformand. Fra Kommissionen vil generaldirektøren fra det ansvarlige generaldirektorat eller dennes stedfortræder være til stede.

Ved nogle lejligheder kan der være en udvidet parlamentsdelegation med på møderne for at sikre, at delegationen har et parlamentarisk flertal bag sig.

Formålet med trilogerne i den tidlige fase er at:

- Undersøge, om Parlamentet og Rådet eventuelt vil kunne afslutte lovgivningsprocessen allerede under deres førstebehandling.
- Konstatere, hvorvidt der er uenigheder mellem Parlamentet og Rådet.
- Undgå de tids- og ressourcekrævende forligsudvalgsmøder.¹⁰⁰

Specielt Rådet synes at presse på for at få udvidet brugen af de uformelle kontakter med Europa-Parlamentet i den tidlige fase af beslutningsprocessen. I den forbindelse har de halvårlige rådsformandskaber også set trilogerne som en mulighed for at færdigforhandle sagerne under deres formandskaber og dermed kaste lidt glans over deres indsats.

Europa-Parlamentet forekommer derimod at have et mere ambivalent forhold til brugen af trilogerne i den tidlige fase af beslutningsprocessen. På den ene side giver trilogerne Parlamentet mulighed for at få øget indflydelse på Rådets synspunkter, før det vedtager sin fælles holdning. På den anden side frygter man, at disse aftaler kan underminere beslutningernes demokratiske legitimitet.

Frygt for trilogers manglende demokratiske legitimitet

¹⁰⁰ Fælleserklæringen fra juni 2007 opfordrer også EU-institutionerne til at bestræbe sig på at vedtage retsakter på et tidligt stadium i proceduren.

Krav om bred
opbakning til
at indlede
forhandlinger i
triloger

Trilogerne giver nogle få parlamentarikere – ordførere og udvalgsformænd – meget indflydelse, hvorimod resten af udvalgets indflydelse risikerer at blive svækket. Bl.a. derfor har Parlamentet besluttet, at afgørelsen om at søge at opnå enighed med Rådet på et tidligt tidspunkt i lovgivningsproceduren skal træffes enten i bred enighed, eller om nødvendigt ved afstemning i det parlamentsudvalg, der er hovedansvarligt for forhandlingerne.¹⁰¹ Hertil kommer, at det ansvarlige udvalg, dets koordinatore samt eventuelle skyggeordførere skal holdes orienteret om afholdelsen af sådanne triloger i denne fase samt om forhandlingernes indhold.

Kritikerne af trilogforhandlingerne i Europa-Parlamentet har krævet, at rådsformandskabet møder op i Parlamentets fagudvalg og drøfter uenighederne med Parlamentet i fuld offentlighed i stedet for på de mange uformelle triloger, som foregår på lukkede møder. Rådet har dog hidtil vægret sig ved dette, idet man ikke mener at være direkte ansvarlig over for Europa-Parlamentet på samme måde, som Europa-Kommissionen er det. Det blev skrevet ind i den fælles erklæring mellem de tre institutioner fra 2007, at rådsformandskabet søger at deltage i møderne i Parlamentets udvalg.

Trepartsaftaler

Europa-Parlamentet og Rådet indgår en *trepartsaftale*, hvis forhandlingerne på de uformelle triloger fører til enighed mellem de to institutioner.

En sådan trepartsaftale er en gensidig politisk aftale mellem Europa-Parlamentet og Rådet, hvori de to institutioner giver hinanden håndslag på, at de formelt vil vedtage forslaget med et indhold svarende til den aftalte tekst på en efterfølgende plenarforsamling i Europa-Parlamentet og på et kommende møde i Rådet.

Man skelner mellem fire typer af trepartsaftaler:

- førstebehandlingsaftaler
- tidlige andenbehandlingsaftaler

¹⁰¹ Jf. punkt 2 i adfærdskodeksen, som findes i bilag XXI til Europa-Parlamentets forretningsorden.

- klassiske andenbehandlingsaftaler
- forligsaftaler.

Førstebehandlingsaftaler

Førstebehandlingsaftaler indgås, inden Parlamentet formelt har afsluttet sin førstebehandling, og inden Rådet formelt har vedtaget sin fælles holdning.

Hele 81 pct. af sagerne under den almindelige lovgivningsprocedure afsluttes i dag som førstebehandlingsaftaler.

Opnås der enighed om en førstebehandlingsaftale på et triløgmøde, er det i dag standardpraksis, at den formaliseres i en skrivelse fra formanden for COREPER til formanden for det pågældende parlamentsudvalg. Skrivelsen fastsætter indholdet af aftalen i form af ændringer til Kommissionens forslag. Denne skrivelse bekræfter samtidig, at Rådet er villig til at acceptere resultatet, hvis det godkendes af Europa-Parlamentets plenarforsamling. Rådet vil derefter formelt vedtage førstebehandlingsholdningen med de aftalte ændringer som et A-punkt uden debat, mens Europa-Parlamentet kan vedtage det således ændrede forslag med et simpelt flertal (det vil sige et flertal af de medlemmer, der deltager i afstemningen).

Tidlige andenbehandlingsaftaler

Tidlige andenbehandlingsaftaler er politiske aftaler, som Rådet og Parlamentet formelt set først vedtager under andenbehandlingen, men som i realiteten indgås, før Rådet vedtager sin førstebehandlingsholdning. En tidlig andenbehandlingsaftale er således resultatet af vellykkede forhandlinger efter, at Europa-Parlamentet har afsluttet sin førstebehandling, men før Rådet har vedtaget sin førstebehandlingsholdning.

Tidlige andenbehandlingsaftaler er en praksis, som for alvor er slået igennem efter 2004. Faktisk stod disse aftaler for ca. otte pct. af alle afsluttede sager i perioden 2009-2013 (jf. tabel 9).

Hvis Rådet og Parlamentet er enige på dette stadie af den almindelige lovgivningsprocedure, indarbejdes indholdet af aftalen i Rådets

Tidlige andenbehandlingsaftaler er en ny praksis

førstebehandlingsholdning. Formanden for det ansvarlige parlamentsudvalg meddeler derefter i en skrivelse til formanden for COREPER sin indstilling til Europa-Parlamentets plenarforsamling om at acceptere Rådets holdning med de aftalte ændringer under den forudsætning, at Rådet også vedtager den.

Formelt vedtager Rådet førstebehandlingsholdningen som et A-punkt, dvs. uden debat, mens Europa-Parlamentet kan vedtage forslaget med et simpelt flertal (dvs. et flertal af de medlemmer, der deltager i afstemningen).

Klassiske andenbehandlingsaftaler

Hvis der ikke er opnået enighed mellem Rådet og Parlamentet om et forslag inden vedtagelsen af Rådets førstebehandlingsholdning, er en andenbehandlingsaftale sidste mulighed for at undgå, at sagen ender i Forligsudvalget.

Hvis det lykkes parterne at nå til enighed om en sådan aftale, vil den ligesom under førstebehandlingen blive formaliseret i et brev fra COREPER-formanden til formanden for det relevante parlamentsudvalg. Rådet bekræfter i denne skrivelse, at det er rede til at acceptere resultatet af trilogforhandlingerne på den betingelse, at Parlamentet vedtager teksten i forbindelse med sin andenbehandling på plenarforsamlingen.

Den formelle vedtagelse i Rådet af den fælles holdning sker som et A-punkt, dvs. uden debat, mens vedtagelsen i Europa-Parlamentet er vanskeligere på dette stadie af beslutningsprocessen, idet der kræves støtte fra et absolut flertal (dvs. et flertal af samtlige parlamentsmedlemmer).

Forligsaftaler

Hvis Parlamentet og Rådet stadig ikke kan nå til enighed om et forslag i forbindelse med deres andenbehandling, indkaldes et forligsudvalg til at forhandle et kompromis på plads. Forligsudvalget består af en repræsentant for hver af de 28 medlemsstater og af et tilsvarende antal medlemmer af Europa-Parlamentet.

Forligsproceduren er tung og besværlig. Begge EU-lovgivere gør derfor, hvad de kan, for at undgå at sagerne ender i forligsudvalget.

Forligs-
proceduren er
tung og besværlig

Møderne i forligsudvalget forberedes fast i triloger, som afholdes under hele forligsproceduren for at løse udestående spørgsmål. Helt frem til Forligsudvalgets møde vil der således være forhandlinger mellem formandskabet (dvs. COREPER-formanden), Europa-Parlamentets forhandlingsdelegation og Kommissionen (den ansvarlige generaldirektør) med henblik på at nå til enighed, inden den formelle behandling i forligsudvalget begynder. Lykkes dette, kan forligsudvalget vedtage sagen som et A-punkt uden debat.

Rådet godkender formelt forhandlingsresultatet som et efterfølgende A-punkt uden debat. I Europa-Parlamentet godkendes aftalen med et simpelt flertal på en efterfølgende parlamentssession, hvilket som regel sker uden debat på baggrund af en redegørelse fra formanden for Parlamentets forligsdelegation.

Tabel 9: Indgåede trepartsaftaler i perioden 14. juli 2009 til 12. august 2013

	Antal	Gennemsnit	Måneder*
Førstebehandlingsaftaler	247	81 %	16
Tidl. andenbehandlingsaftaler	25	8,2 %	28
Andenbehandlingsaftaler	25	8,2 %	33
Forligsudvalg	8	2,6 %	30

* Det vil sige det gennemsnitlige antal måneder, det har taget at nå frem til aftalen.

Kilde: Europa-Parlamentets hjemmeside

Omstændelig procedure effektiv trods stigende arbejdsbyrde

Som ovenstående gennemgang viser, er den almindelige lovgivningsprocedure forholdsvis kompleks, især hvis man medregner alle de mere eller mindre uformelle led i forhandlingerne. Mange tvivlede da også i starten på, om proceduren var for kompliceret til at kunne anvendes i praksis.

Det har dog ikke været tilfældet. I alt er det lykkedes EU-lovgiverne i Rådet og Europa-Parlamentet at vedtage mere end 1200 retsakter efter proceduren, siden den blev indført i 1993. Heraf er mere end 1000 af retsakterne vedtaget efter Amsterdamtraktatens ikrafttræden i 1999.

1200 love
vedtaget efter
den almindelige
lovgivningspro-
cedure

Både Rådet og Europa-Parlamentet har fået et betydeligt merarbejde, fordi procedurens anvendelsesområde er udvidet eksplosivt. Samtidig er presset på de to lovgivere dog også blevet lettet lidt. Det er nemlig blevet en smule hurtigere at vedtage lovgivning med den almindelige lovgivningsprocedure end tidligere, fordi Rådet og Europa-Parlamentet har udnyttet muligheden for at vedtage lovgivning allerede under førstebehandlingen.

Fælles interesse i
at opnå enighed

Vetomulighed bruges kun sjældent

En vigtig grund til, at den almindelige lovgivningsprocedure fungerer, er således, at både Europa-Parlamentet og Rådet er interesseret i at få vedtaget fælles europæiske regler og derfor er parat til at give indrømmelser, der kan bane vejen for vedtagelser. Europa-Parlamentet benytter derfor kun yderst sjældent sin traktatfæstede ret til at forkaste forslag i forbindelse med anden- eller tredjebehandlingen.¹⁰²

Kilde: Europa-Parlamentet



¹⁰² Det skete dog i juli 2005, da Parlamentet afviste Kommissionens forslag om computerimplementerede opfinders patenterbarhed - KOM(2002)92.

Til gengæld har Parlamentet udviklet en praksis, ifølge hvilken det forkaster forslag allerede i forbindelse med sin førstebehandling.¹⁰³ Parlamentet har ganske vist ikke nogen traktatfæstet ret til at forkaste forslag under førstebehandlingen, men Kommissionen vil som regel vælge at trække sit forslag tilbage, hvis Parlamentet afviser det.

Europa-Parlamentet ønsker europæiske regler

En grund til, at Europa-Parlamentet er tilbageholdende med at bruge vetoet mod lovforslag er, at Parlamentet oftest er interesseret i at få vedtaget fælles europæiske regler og derfor er parat til at give indrømmelser, der kan bane vejen for en vedtagelse.

Rådet forkaster ikke forslagene som Europa-Parlamentet. Til gengæld kan Rådet vælge at sætte en sag i bero under førstebehandlingen, eftersom der ikke er nogen tidsfrist for afslutningen af denne.

Førstebehandling
er uden tidsfrist

En ny fælles forhandlingskultur

Europa-Parlamentets og Rådets indstilling til hinanden har ændret sig grundlæggende, og det er en del af forklaringen på, at det lykkes dem at afvikle den voksende lovgivningsmæssige arbejdsbyrde, som den almindelige lovgivningsprocedure har skabt. Oprindeligt mødtes Parlamentet, Rådet og Kommissionen først, når Forligsudvalget blev indkaldt, dvs. ved tredjebehandlingen. I dag betragter alle tre EU-institutioner den almindelige lovgivningsprocedure som én sammenhængende procedure, hvor det er afgørende og normalt at have tætte direkte kontakter helt fra førstebehandlingen, til lovforslaget endeligt vedtages. Det sker via et øget antal uformelle kontakter mellem de tre EU-institutioner i forskellige typer af triloger.¹⁰⁴

Løbende kontakt
gennem triloger

¹⁰³ Det er bl.a. sket i tre sager fra 2005-2006 vedrørende adgangen til markedet for havne-tjenester, standarder for human fældefangst for visse dyrearter samt erstatning ved manglende overholdelse af kvalitetskrav i forbindelse med jernbanefragt. Kommissionen trak i alle tre tilfælde sine forslag tilbage.

¹⁰⁴ Jf. Den fælles erklæring mellem de tre institutioner fra 2007.

Ønske om effektive beslutninger

Det er blevet sagt, at der er opstået en ny, fælles forhandlingskultur, der bl.a. betyder, at lovgivningen i højere grad end tidligere indgås som kompromiser mellem Rådet og Europa-Parlamentet. Det direkte møde mellem rådsformandskabet¹⁰⁵ og Europa-Parlamentet har skabt en gensidig tillid og beredvillighed til at give indrømmelser over for hinanden.

Det er en væsentlig forklaring på denne nye forhandlingskultur, at både Rådet og Europa-Parlamentet har haft behov for at træffe beslutninger mere effektivt. En stadig stigende arbejdsbyrde for de to lovgivere og behovet for at begrænse ressourcerne har gjort det nødvendigt at afkorte beslutningsprocesserne mest muligt. Bl.a. udsigten til mange og lange tidskrævende forhandlinger i forligsudvalget har fået Rådet og Europa-Parlamentet til at vælge en mere kompromissøgende kurs under forhandlingerne, så indkaldelsen af Forligsudvalget bliver en absolut sidste mulighed.

Tabel 10: Tidspunkt for enighed mellem Europa-Parlamentet og Rådet.
Tabellen viser antallet af forslag og i () % af alle pr. valgperiode.

	1. behandling	2. behandling	3. behandling
1999-2004	115 (28 %)	200 (50 %)	84 (22 %)
2004-2009	327 (72 %)	104 (23 %)	23 (5 %)
2009-2011*	136 (78 %)	32 (18 %)	7 (4 %)

*Halv valgperiode (den fulde periode er 2009-2014)

Kilde: Europa-Parlamentets guide til den almindelige lovgivningsprocedure, januar 2012.

Mindre rolle for Kommissionen

Ny rolle for Europa-Kommissionen?

Forhandlingskulturen har formentlig også betydet en vis marginalisering af Europa-Kommissionen på grund af de styrkede bånd mellem Europa-Parlamentet og Rådet. Kommissionen har nemlig i et vist omfang måttet genopfinde sin rolle i beslutningsprocessen. For eksempel er Kommissionens

¹⁰⁵ Rådsformandskabet handler i trilogerne efter mandat fra COREPER.

traditionelle ret til at trække forslag tilbage eller fremsætte et ændret forslag¹⁰⁶ blevet svækket. For selv om Kommissionen ifølge traktaten er i sin gode ret til at ændre eller trække et forslag tilbage helt frem til forligsfasen, kan det politisk set være vanskeligt at gøre det, hvis Rådet og Europa-Parlamentet er nået til enighed under uformelle drøftelser allerede på et tidligt tidspunkt i beslutningsprocessen.

Der er dog ingen tvivl om, at Kommissionen som forslagsstiller og med sin faglige ekspertise inden for alle politikområder stadig spiller en central rolle i forhandlingerne mellem Rådet og Parlamentet.

Ulemperne ved den større fleksibilitet

Den stigende effektivitet, der er resultatet af den beskrevne udvikling i anvendelsen af den almindelige lovgivningsprocedure, har dog også en række ulemper.

For det første har en række nationale parlamenter (og Europa-Parlamentet) udtrykt bekymring over den manglende gennemsigtighed, der er forbundet med forhandlingerne under de lukkede trilogmøder. Lukketheden gør det vanskeligt for udenforstående at følge med i, hvilke aktører der har haft indflydelse på det endelige kompromis. Og som det vil blive beskrevet i Kapitel IV har trilogforhandlingerne også gjort det vanskeligt for de nationale parlamenter at udøve parlamentarisk kontrol med deres regerings EU-politik forud for afstemninger i Rådet. Det skyldes, at det kan vise sig vanskeligt for medlemsstaternes regeringer at finde frem til et kompromis under trilogforhandlingerne på baggrund af et præcist mandat fra deres nationale parlament.

Manglende gennemsigtighed i lovarbejdet

For det andet fører det voldsomme tidspres for at få afsluttet sager inden for de respektive formandskabers seks måneder til, at der i høj grad fokuseres på hurtige forhandlinger på bekostning af en åben politisk debat i og mellem EU-institutionerne med inddragelse af offentligheden.

¹⁰⁶ Jf. TEUF 293, stk. 2.

Andre beslutningsprocedurer

Anvendes især på følsomme områder

Selvom det er hovedreglen, at lovgivning vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure, træffer EU afgørelse efter andre procedurer inden for en lang række politikområder. Alene på lovgivningsområdet findes der omkring 30 steder, hvor EU anvender andre beslutningsprocedurer. Det drejer sig typisk om områder, som er politisk følsomme for medlemsstaterne, hvor de ikke har ønsket at afgive indflydelse til Europa-Parlamentet ved at ligestille Parlamentet med Rådet. På de fleste af disse områder kræves der af samme grund også enstemmighed i Rådet, hvis man skal nå til enighed om EU-lovgivning.

EU træffer typisk afgørelse på disse politikområder enten efter en *høringsprocedure* eller en *godkendelsesprocedure*. Endelig anvender EU *særlige procedurer*, når det handler om Unionens budget og indtægter og Unionens fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Høringsproceduren

I 30 år var høringsproceduren den eneste, der involverede Parlamentet

Høringsproceduren blev indført med traktaterne om det Europæiske Økonomiske Fællesskab og EURATOM, der trådte i kraft 1. januar 1958. Proceduren var i næsten 30 år den eneste beslutningsprocedure i EU, som involverede Europa-Parlamentet i lovgivningsarbejdet. Europa-Parlamentet arbejdede derfor over en længere årrække målrettet på at skaffe sig indflydelse på EU-regler vedtaget under denne procedure.

Navnlig det første direkte valgte Europa-Parlament arbejdede fra 1979 på at udnytte sin traktatfæstede høringsret til at skaffe sig øget indflydelse på de fælles europæiske beslutninger. Parlamentet udnyttede en tilsyneladende ubetydelig forskel i traktaterne på de betingelser, der gjaldt for afgivelsen af hørings svar fra Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg (ØSU). Mens Rådet og Kommissionen kunne fastsætte en tidsfrist for ØSU's behandling af en sag, forelå denne mulighed ikke over for Europa-Parlamentet, hvilket blev et vigtigt afsæt for Parlamentets kamp for mere magt.



Kilde: Europa-Parlamentet

Gennembruddet kom i 1980, da EF-Domstolen gav Europa-Parlamentet medhold i den såkaldte isoglucose-sag, som Europa-Parlamentet havde indbragt kort tid efter dets tiltræden. Med isoglucose-dommen annullerede Domstolen en retsakt om produktion af isoglucose vedtaget af Rådet, fordi Rådet ikke havde afventet Europa-Parlamentets udtalelse til lovgivningsforslaget, før det vedtog retsakten.¹⁰⁷ Problemet var ifølge Domstolen, at Rådet ikke havde afprøvet alle muligheder for at sikre sig Parlamentets udtalelse. Domstolen fastslog, at Parlamentets udtalelse var nødvendig, før Rådet kunne vedtage en retsakt, fordi høringen af Parlamentet var en del af "et demokratisk princip, hvorefter folkeslagene deltager i udøvelsen af magten ved en repræsentativ forsamlings medvirken."

Isoglucose-
sagen vigtig for
Parlamentet

Europa-Parlamentet udnyttede prompte Domstolens afgørelse. Det indførte i sin forretningsorden en mulighed for, at et parlamentsflertal kunne sende en sag tilbage til fornyet udvalgsbehandling med henblik på at forsinke vedtagelsen af retsakten. Formålet var at forsinke behandlingen, indtil

Parlamentet
kan forsinke
vedtagelse

¹⁰⁷ Sag 138/79 og 139/79, Domstolens dom af 29. oktober 1980. Maizena GMBH mod Rådet. Isoglucose – produktionskvoter.

Forsinkelse bedst i hastesager

Kommissionen havde accepteret at fremsætte et nyt, ændret forslag, som tog tilstrækkeligt hensyn til Parlamentets ønsker.¹⁰⁸ Selv om metoden fungerer bedst i hastesager, hvor Parlamentet bedre kan presse indrømmelser igennem hos Kommissionen og Rådet, har den over årene sikret Parlamentet betydelig indflydelse på EU-lovgivning under høringsproceduren.¹⁰⁹

Parlamentet styrker sin magt gennem pakkeløsninger

Inden for de seneste år er det lykkedes Europa-Parlamentet at styrke sin magt under høringsproceduren yderligere. Det er sket ved at insistere på at indgå *pakkeløsninger* om forslag, som indholdsmæssigt hører sammen, men hvor nogle forslag skal vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure, hvor Parlamentet og Rådet er ligestillet, og andre skal vedtages efter høringsproceduren, hvor Parlamentets indflydelse er mere begrænset. For at stemme for pakken kræver Parlamentet indflydelse på alle dele af pakken, og der foregår direkte forhandlinger mellem Rådet og Parlamentet om alle forslag, som om hele pakken hørte under den almindelige lovgivningsprocedure.

Det skete f.eks. i forbindelse med vedtagelsen af EU's såkaldte sixpack, som blev endelig vedtaget i november 2011 efter langvarige trilogforhandlinger.¹¹⁰ Parlamentet blev på denne måde de facto medlovgiver på to forslag, hvor Parlamentet ellers formelt kun var høringsberettiget.

¹⁰⁸ Kommissionen kan fremsætte et nyt ændret forslag til retsakten, så længe Rådet ikke har truffet afgørelse (TEUF artikel 293, stk. 2).

¹⁰⁹ Europa-Parlamentets mulighed for at forhale vedtagelsen af retsakter er dog heller ikke ubegrænset. Parlamentet skal overholde sin forpligtelse til at samarbejde loyalt med Rådet, som det blev slået fast af EF-Domstolen i en anden sag fra 1995.

¹¹⁰ Sixpacken bestod af seks retsakter, som skulle forbedre den økonomiske styring i EU, herunder stramme op på reglerne i stabilitets- og vækstpakten samt forebygge og korrigere makro-økonomiske ubalancer. To forslag om henholdsvis "uforholdsmæssigt store underskud i EU" og "krav til EU-landenes budgetmæssige rammer" skulle formelt vedtages efter høringsproceduren, men da pakkens øvrige fire forslag skulle vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure, insisterede Europa-Parlamentet på at behandle alle seks forslag som en samlet pakke.

Høringsproceduren anvendes i dag på bl.a. følgende områder:

- harmonisering af indirekte skatter og afgifter
- valgret og valgbarhed ved europaparlaments- og kommunalvalg
- pas, identitetskort og opholdstilladelser
- optagelsen af nye lande i euroen
- regler vedrørende Den Europæiske Centralbank
- reformer af EU's egne indtægter.

Hvornår anvender EU høringsproceduren?

Høringsproceduren benyttes i dag inden for godt 30 samarbejdsområder, hvoraf omkring halvdelen er lovgivningsmæssige. De fleste af disse er vigtige samarbejdsområder, hvor medlemsstaterne ikke har ønsket at give helt slip på kontrollen. Der er således stadig krav om enstemmighed i Rådet på 20 af de godt 30 områder. Det gælder eksempelvis i forbindelse med lovgivning om indirekte skatter og afgifter, regler for pas, id-kort og opholdstilladelser, valgret og valgbarhed ved europaparlaments- og kommunalvalg samt overdragelse af tilsynsopgaver til Den Europæiske Centralbank (ECB). Rådet træffer til gengæld beslutning med kvalificeret flertal under høringsproceduren, når det gælder vedtagelsen af ikke-lovgivningsmæssige retsakter. Det gælder f.eks. for visse dele af EU's konkurrencepolitik, statsstøttere reglerne og nogle af bestemmelserne i ECB's statut.

Et eksempel på en væsentlig sag, der er vedtaget efter høringsproceduren, er forslaget om oprettelsen af et fælles europæisk banktilsyn. Det blev færdigbehandlet af Parlamentet i september 2013. Det skete dog først efter, at Europa-Parlamentet i maj besluttede at sende sagen til fornyet udvalgsbehandling med henvisning til, at der stadig ikke forelå en ordentlig aftale med ECB om demokratisk kontrol med det nye banktilsyn. Først da Rådet efterfølgende accepterede at styrke den parlamentariske kontrol med tilsynet, godkendte Parlamentet forslaget.

Høringsproceduren i én behandling

Under høringsproceduren er det formelt set Rådet, som er centrum for beslutningerne. Det er således Rådet, der træffer afgørelse på forslag fra

Høring på 30
samarbejds-
områder

Rådet er centrum
for beslutning-
erne i hørings-
proceduren

Kommissionen, mens Europa-Parlamentet alene skal høres. Høringsproceduren er ikke som den almindelige lovgivningsprocedure beskrevet i en særskilt artikel i EU-traktaterne. I stedet henvises der til proceduren i de konkrete hjemmelsbestemmelser, hvor den benyttes.

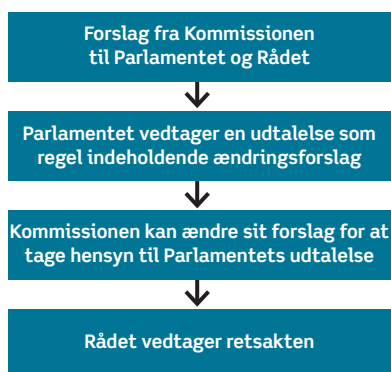
Når et forslag behandles efter høringsproceduren, skal forslaget kun gennem én behandling i Rådet og én i Europa-Parlamentet.

Proceduren fungerer formelt på følgende måde:

Ingen frist for
høring

- Europa-Kommissionen fremsætter et forslag, der sendes til Rådet, som beder Europa-Parlamentet om en udtalelse.
- Europa-Parlamentet afgiver sin udtalelse med et flertal af de tilstedeværende medlemmer (der er ingen tidsfrist). Parlamentet vil her typisk vedtage en række ændringsforslag til Kommissionens forslag.
- Europa-Kommissionen kan beslutte at fremsætte et ændret forslag på baggrund af Parlamentets udtalelse.
- Rådet vedtager retsaktten med kvalificeret flertal eller enstemmighed afhængigt af hvilket samarbejdsområde, det handler om (der er ingen tidsfrist). Rådet kan kun ændre Kommissionens forslag med enstemmighed.

Figur 8: Høringsproceduren



Godkendelsesproceduren

Godkendelsesproceduren blev indført med Den Europæiske Fællesakt i 1987, som gav Europa-Parlamentet ret til at give sit samtykke, når EU skulle tiltræde associeringsaftaler med tredjelande eller optage nye medlemslande i EU. Oprindeligt blev proceduren kaldt "samstemmende udtalelse", fordi Europa-Parlamentet skulle give sin samstemmende udtalelse, før Rådet kunne vedtage en retsakt. Men med Lissabontraktaten ændrede proceduren navn til godkendelsesproceduren.

Procedurens anvendelsesområde er blevet udvidet betydeligt siden begyndelsen, så den i dag bl.a. også anvendes på enkelte lovgivningsmæssige områder. Både Maastricht-, Amsterdam-, Nice- og især Lissabontraktaten udbyggede procedurens anvendelse til nye beslutningsområder.

Oprindeligt blev godkendelsesproceduren brugt ved optagelse af nye medlemmer

Godkendelsesproceduren anvendes i dag bl.a. på følgende områder:

- indgåelse af internationale handelsaftaler
- indgåelse af associeringsaftaler med tredje lande eller internationale organisationer
- optagelse af nye EU-lande
- EU's tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
- bekæmpelse af forskellige typer af diskrimination
- styrkelse af unionsborgernes rettigheder
- oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed
- godkendelsen af EU's flerårige budget
- Vedtagelse af sanktioner over for et EU-land, som groft og vedvarende krænker grundlæggende rettigheder
- visse aspekter af gennemførelsen af det strafferetlige samarbejde.

Hvornår anvender EU godkendelsesproceduren?

Godkendelsesproceduren benyttes i dag inden for 27 samarbejdsområder. Proceduren bruges hovedsageligt, når man skal fastlægge EU's eksterne relationer. EU indgår i stigende omfang en lang række associeringsaftaler og andre internationale aftaler med tredjelande, som Rådet og Europa-Parlamentet skal godkende.

Godkendelse på 27 samarbejdsområder

Godkendelse
bruges til aftaler
med 3. lande

Godkendelsesproceduren er bl.a. blevet brugt til at vedtage:

- *Euromiddelhavs aftaler* med landene i Nordafrika og Mellemøsten inden for *Barcelonaprocessen*
- *Europaaftaler* med ansøgerlandene fra Øst- og Centraleuropa fra første halvdel af 90'erne
- associeringsaftaler med Albanien, Kroatien, Montenegro og Serbien i 00'erne
- frihandelsaftale i juni 2012 med Colombia og Peru.

Godkendelsesproceduren bruges også, når EU skal optage nye lande i sin medlemskreds. Det skete senest, da EU i 2011 gav grønt lys for Kroatiens optagelse som EU's 28. medlemsstat.

Bruges også til
lovgivning

Proceduren anvendes også til at vedtage EU-lovgivning på nogle få områder. Det gælder f.eks. i forbindelse med vedtagelsen af regler til bekæmpelse af forskellige typer af diskrimination, styrkelse af unionsborgernes rettigheder og oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed. Endelig kræver Det Europæiske Råds beslutninger i enkelte tilfælde Parlamentets godkendelse. Det gælder, hvis stats- og regeringscheferne f.eks. ønsker at indkalde et konvent, der skal foreslå nye traktatændringer, eller hvis EU-landene ønsker at skifte beslutningsprocedure på et politikområde fra høringsprocedure til almindelig lovgivningsprocedure.

Parlamentet skal
samtykke, før
Rådet kan træffe
afgørelse

Godkendelsesproceduren i en behandling

Godkendelsesproceduren er en fælles beslutningsprocedure mellem Rådet og Europa-Parlamentet, som indebærer, at Europa-Parlamentet skal give sit positive samtykke, før Rådet kan træffe afgørelse. Europa-Parlamentet kan dog normalt ikke, som under den almindelige lovgivningsprocedure, stille ændringsforslag, men kun vedtage eller forkaste forslaget.¹¹¹

¹¹¹ Dog kan Europa-Parlamentet ifølge artikel 81 i sin Forretningsorden vedtage en interimsmbetænkning, som indeholder henstillinger om ændring eller gennemførelse af et forslag til retsakt vedtaget efter godkendelsesproceduren. - KOM (2013) 534.

Godkendelsesproceduren kræver enstemmighed i Rådet på de fleste områder, mens det i Europa-Parlamentet for det meste klares med et flertal af de afgivne stemmer.

Der er dog undtagelser. For eksempel skal der være flertal blandt alle Parlamentets medlemmer, når det skal besluttes, om nye lande kan optages som medlemmer. Der anvendes også en skærpet godkendelsesprocedure, hvis EU f.eks. skal fastslå, at der er fare for, at et EU-land groft overtræder EU's grundlæggende rettigheder og værdier. Her kræves der tilslutning fra et fire femtedeles flertal i Rådet og et to tredjedeles flertal af de afgivne stemmer i Europa-Parlamentet.

Skærpet godkendelsesprocedure



Kilde: Europa-Parlamentet

Endelig kan det nævnes, at EU i nogle få tilfælde anvender en art omvendt godkendelsesprocedure, hvor det er Rådet, som godkender, mens det er Europa-Parlamentet, der har initiativretten. Det sker i forbindelse med fastsættelsen af EU-ombudsmandens statut, statuttten for udøvelsen af europaparlamentsmedlemmernes hverv og i forbindelse med nedsættelsen af undersøgelsesudvalg i Europa-Parlamentet.

Parlamentet kan også sige nej

Selv om godkendelsesproceduren i sagens natur sigter på, at Rådet og Parlamentet *godkender* Kommissionens forslag, kan den også bruges til at *afvise* forslag. Europa-Parlamentet forkastede således i juli 2012 for første gang en international handelsaftale, da man sagde nej til ACTA-aftalen om internationale standarder for håndhævelse af intellektuelle ejendomsrettigheder. Aftalen var ellers blevet forhandlet på plads af EU og USA, Australien, Canada, Japan m.fl.

Det vakte også betydelig opsigt, da Europa-Parlamentet i februar 2010 vendte tommelfingeren nedad til den såkaldte SWIFT-aftale mellem EU og USA om fri udveksling af EU-borgernes bankoplysninger som led i bekæmpelsen af terrorisme. Et flertal i Europa-Parlamentet fandt, at forslaget gav EU-borgerne utilstrækkelig databeskyttelse og sagde nej. Aftalen var ellers forhandlet på plads og underskrevet af alle EU-landene. Parlamentet godkendte dog efterfølgende SWIFT-aftalen i juli 2010 efter at have fået en række forsikringer om bl.a. forbedret databeskyttelse.

Vedtagelse af EU's budget

Rådet og Europa-Parlamentet vedtager EU's budget i fællesskab. De anvender nogle særlige procedurer, som er anderledes end godkendelsesproceduren og høringsproceduren.

EU's budget har altid udgjort en politisk kamplads for landene i Rådet og Europa-Parlamentet, som har udkæmpet store slag om, hvad EU's penge skal bruges til – ikke mindst på landbrugsområdet. Første gang EF blev ramt af en

Parlamentet har brugt godkendelsesproceduren til at udsætte eller afvise forslag

EU's budget er en politisk kamplads

alvorlig budgetkrise var i 1979, da det første direkte valgte Europa-Parlament udnyttede sin veto til at blokere for vedtagelsen af budgettet for 1980 - bl.a. pga. hastigt voksende udgifter til landbrug, som på dette tidspunkt udgjorde 78 pct. af det samlede budget.

Selv om bølgerne stadig kan gå højt mellem Rådet og Europa-Parlamentet, foregår de årlige budgetforhandlinger i dag mere fredeligt end tidligere. Det skyldes navnlig, at EU's årlige budget i dag vedtages på baggrund af en *flerårig finansiell ramme*, som sikrer øget budgetdisciplin og ansvarlighed hos EU's budgetmyndigheder i Parlamentet og Rådet.

Den mest vanskelige del af EU's budgetforhandlinger er, når Unionen skal vedtage sine indtægter. EU's egne indtægter er stadig et meget følsomt spørgsmål for mange EU-lande, som ønsker at have hånd i hanke med Unionens midler.

Den flerårige finansielle ramme

EU vedtager i dag en flerårig finansiell ramme, som fastsætter lofter for EU's årlige forbrug af midler inden for et antal overordnede udgiftskategorier. Rammen indebærer bl.a., at Rådet og Parlamentet ikke som udgangspunkt kan flytte midler imellem disse kategorier eller øge forbruget ud over vedtagne udgiftslofter i forbindelse med de årlige budgetforhandlinger. Den flerårige finansielle ramme kan dog revideres løbende i tilfælde af "uforudsete omstændigheder".¹¹² Dette er forekommet flere gange i løbet af budgetperioden 2007-2013.¹¹³

Den flerårige ramme vedtages formelt med enstemmighed af Rådet efter godkendelse i Europa-Parlamentet. I praksis sker vedtagelsen dog først efter uformelle konsultationer mellem Rådet og Europa-Parlamentet på trilogmøder. Der eksisterer ikke nogen nærmere aftalte procedurer for, hvordan disse forhandlinger foregår, men skiftende rådsformandskaber har i perioden 2011-2013

Europa-Parlamentet skal godkende den flerårige finansielle ramme

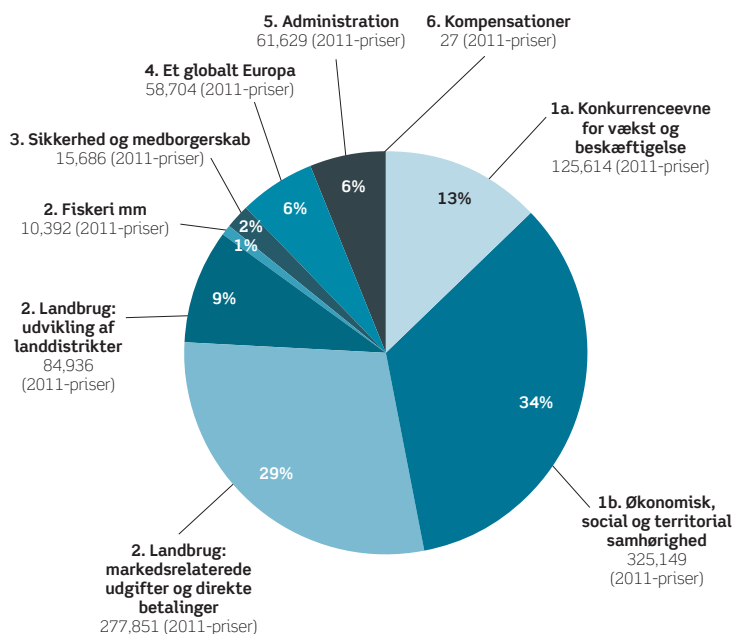
¹¹² Dette skal dog ligge inden for de lofter, som er fastsat i Rådets afgørelse om egne indtægter.

¹¹³ Siden 2007 har Rådet og Parlamentet besluttet at revidere den flerårige finansielle ramme ti gange. Dette skete senest i juli 2013 i forbindelse med Kroatiens optagelse i EU.

gennemført regelmæssige og strukturerede konsultationer af Europa-Parlamentet om det flerårige budgetforslag for 2014-2020 for at sikre sig, at budgettet i sidste ende også ville kunne accepteres af Parlamentet. Også en eventuel revision af den flerårige finansielle ramme kræver enstemmighed i Rådet og godkendelse i Europa-Parlamentet.

Ordningen med flerårige finansielle rammer begyndte i 1988 med Delors-I-pakken. Dengang besluttede EU-landenes stats- og regeringschefer at fastsætte rammer for EU's budgetter for en flerårig periode (1989-93). Kravet om, at EU skal vedtage en flerårig finansiell ramme blev traktatfæstet i 2009 med Lissabontraktaten, hvor det blev fastslået, at EU's årlige budget skal vedtages under overholdelse af en flerårig ramme for en periode på mindst fem år.

Figur 9: Den flerårige finansielle ramme 2014-2020 fordelt på udgiftsområder



Forpligtelsesbevillinger (i mio. EUR) for den 7-årige periode

Den nye traktatfæstede procedure blev således første gang taget i brug i forbindelse med forhandlingerne om EU's flerårige budget for perioden fra 2014 til 2020. Forhandlingerne faldt først endeligt på plads i november 2013 efter et dramatisk slutspil mellem Europa-Parlamentet og Rådet, hvor Parlamentet undervejs truede med at forkaste EU-landenes fælles position, hvis ikke Parlamentet fik en række indrømmelser. Bl.a. måtte EU-landene acceptere en midtvejsrevision af det flerårige budget allerede i 2016.

Også EU-landenes fælles position blev fastlagt under meget vanskelige forhandlinger. Det skete, da EU-landenes stats- og regeringschefer på Det Europæiske Råds møde den 7.-8. februar 2013 for første gang i EU's historie stod over for at skulle skære ned på EU-budgettet i lyset af den økonomiske krise i Europa.

Det årlige budget

På baggrund af den flerårige finansielle ramme vedtager EU hvert år i december et budget for det kommende år. Det årlige budget vedtages af Rådet og Europa-Parlamentet i fællesskab efter en særlig budgetprocedure.

Særlig procedure
til vedtagelse af
budgettet

Vedtagelsen sker efter én behandling i både Rådet og Europa-Parlamentet på baggrund af et budgetforslag fra Kommissionen.

Budgetproceduren indledes normalt med, at Kommissionen fremlægger budgetforslaget i begyndelsen af maj i Europa-Parlamentet og Rådet. Men forud for fremsættelsen af budgetforslaget mødes budgetkommissæren på et trilogmøde til en uformel drøftelse med delegationer fra Rådet og Parlamentet. Rådet og Parlamentet har her mulighed for at tilkendegive deres respektive prioriteter for det kommende budgetforslag over for Kommissionen, så den kan tage hensyn til disse i budgetforslaget.

Modsat på lovgivningsområdet er det Rådet, som indleder behandlingen af budgetforslaget, og Parlamentet som slutter af. Rådet vedtager normalt sin holdning til budgetforslaget i slutningen af juli (dog senest den 1. oktober),

Rådets holdning fremsendes derefter til Parlamentet. Forud for Rådets vedtagelse afholdes endnu et triløgmøde, som gør det muligt for parterne at forklare og uddybe deres holdninger til forslaget.

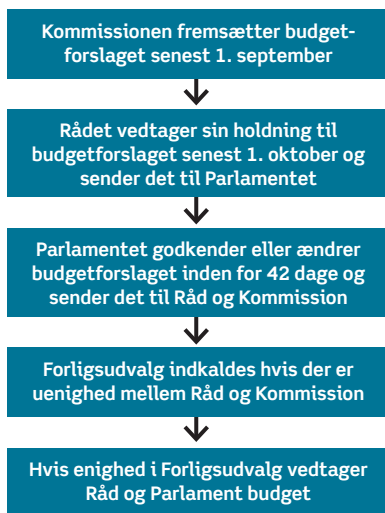
Europa-Parlamentet indleder formelt sin behandling af budgetforslaget i september og har derefter 42 dage til at vedtage sin holdning til budgetforslaget. Parlamentet kan her enten godkende Rådets holdning, hvorefter budgettet er vedtaget, eller ændre det med et absolut flertal af sine medlemmer. Det sker på Parlamentets session i oktober, hvor der nogle gange kan være mere end tusind ændringsforslag til forslaget, som skal godkendes med et absolut flertal af parlamentets medlemmer.

Hvis Parlamentet og Rådet ikke kan blive enige om budgettet, indkaldes et forligsudvalg, som har 21 dage til at skabe enighed mellem parterne. Hvis forligsudvalget når til enighed om budgettet, skal det blot godkendes af både Parlamentet og Rådet for at blive vedtaget. Hvis forligsudvalget derimod ikke kan nå til enighed, betragtes budgetforslaget som faldet, og Kommissionen må fremlægge et nyt.

Budgettet
vedtages normalt
i december

Den endelige formelle vedtagelse af det årlige budget sker normalt i december, når Europa-Parlamentets formand ved afslutningen af budgetproceduren erklærer budgettet for endeligt vedtaget.

Figur 10: Budgetproceduren



EU's egne indtægter

EU's budget er siden 1971 blevet finansieret gennem egne indtægter. Dengang besluttede seks medlemslande at erstatte den daværende nationale finansieringsordning med egne indtægter til EU, som i begyndelsen kom fra bl.a. told- og sukkerafgifter. Disse oprindelige egne indtægter er dog i dag svundet ind og suppleret af nye typer af indtægter, så EU i dag bliver finansieret fra nedenstående kilder (2011-tal):

- bidrag baseret på EU-landenes BNI-niveau (74,4 pct.)
- momsindtægter (10,9 pct.)
- toldindtægter og sukkerafgifter (13,3 pct.)

Proceduren for vedtagelser om EU's egne indtægter er betydelig mere besværlig, end når EU træffer beslutninger om budgettet. Indtægts siden er stadig et følsomt område, hvor det er Rådet, som har det sidste ord. Hvis en ny indtægt skal indføres, eller en eksisterende afskaffes, så kræver det enstemmig tilslutning fra EU-landene i Rådet. Og det skal efterfølges af national ratifikation i hver enkelt af de 28 EU-lande. Europa-Parlamentet skal kun høres.

Ændringer i egne indtægter kræver enighed i Rådet

Der findes dog en forenklet procedure, hvis det handler om at vedtage de praktiske elementer af ordningen med EU's egne indtægter - de såkaldte gennemførelsesbestemmelser. Her kan Rådet træffe afgørelse med kvalificeret flertal uden noget krav om efterfølgende national ratifikation. Til gengæld skal Europa-Parlamentet godkende forslaget.

Ingen reform af egne indtægter i denne omgang

Det er ikke så ofte, at EU skal træffe afgørelse om EU's egne indtægter. Det er kun sket syv gange siden 1970 og skete senest i forbindelse med vedtagelsen af den flerårige finansielle ramme for perioden 2014-2020, hvor man besluttede at fastholde sammensætningen af EU's egne indtægter, som skitseret ovenfor. Kommissionen havde ellers foreslået indførelsen af nye egne indtægter. Bl.a. havde den foreslået, at EU skulle indføre en EU-indtægt baseret på en europæisk skat på finansielle transaktioner. Kommissionens forslag blev dog i første omgang afvist af Rådet. Efter pres fra Europa Parlamentet er EU-landene gået med til at nedsætte en særlig arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra EU's institutioner, som skal fremlægge et forslag til reform af systemet med egne indtægter inden udgangen af 2014.

Vedtagelse af EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

Samarbejdet mellem EU-landene om EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) adskiller sig fra EU's øvrige samarbejdsområder ved stadig at være mellemstatsligt. Udenrigs- og sikkerhedspolitikken er kendetegnet ved, at alle beslutninger fortsat træffes af de 28 EU-lande inden for rammerne af Det Europæiske Råd og Rådet, mens Europa-Parlamentet kun har en generel høringsret.

Samarbejdet om udenrigs- og sikkerhedspolitikken er mellemstatsligt

Samarbejdets mellemstatslige karakter understreges bl.a. ved, at traktaten udtrykkeligt udelukker, at Det Europæiske Råd og Rådet kan vedtage lovgivningsmæssige retsakter inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, og ved at EU-Domstolen kun har en meget begrænset rolle. På samme måde må Kommissionen dele initiativretten med medlemsstaterne på det udenrigspolitiske område og kan kun fremlægge forslag eller initiativer sammen med Udenrigsrepræsentanten.

Det Europæiske Råd fastlægger målene og de overordnede retningslinjer for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik samt Unionens strategiske interesser. Det Europæiske Råd træffer afgørelse med enstemmighed/konsensus efter henstilling fra Rådet.

Rådet derimod træffer de mere konkrete afgørelser vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik i form af enten *fælles holdninger* eller *fælles aktioner*. Det sker på baggrund af Unionens overordnede retningslinjer og strategiske interesser. Rådet træffer som hovedregel beslutning med enstemmighed inden for FUSP'en, men kan træffe afgørelse med kvalificeret flertal, når det vedtager fælles aktioner eller holdninger på basis af afgørelser om Unionens strategiske interesser og mål fra Det Europæiske Råd samt i forbindelse med gennemførelsen af EU-aktioner eller EU-holdninger. Rådet kan også træffe afgørelse med kvalificeret flertal, hvis der foreligger et forslag fra Udenrigsrepræsentanten efter en specifik anmodning fra Det Europæiske Råd.

Oftest kræves
enstemmighed

Et eksempel på en rådsafgørelse om en fælles aktion er Atalanta - EU's militære indsats, der skal bekæmpe pirateri ud for Afrikas Horn. Atalanta blev oprindeligt vedtaget i 2008, og Rådet valgte at forlænge den med en afgørelse i marts 2012.

Hvis en medlemsstat erklærer, at den af vitale årsager agter at stemme imod vedtagelsen af en afgørelse, findes der en nødbremse, som indebærer, at Rådet kan henvise en sag til behandling i Det Europæiske Råd. EU's Udenrigsrepræsentant har så til opgave sammen med medlemsstaten at forsøge at finde en acceptabel løsning på problemet, før sagen sendes til Det Europæiske Råd.

Det Europæiske
Råd fungerer som
nødbremse

Delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter

Parlamentet og Rådet er hovedlovgivere

Som hovedregel vedtager Europa-Parlamentet og Rådet – nogle gange Rådet alene – EU-lovene på forslag fra Kommissionen. Europa-Parlamentet og Rådet kan dog i visse tilfælde også bemyndige Kommissionen til at vedtage love. Man taler om, at lovgiverne overlader beføjelser til Kommissionen til at vedtage love.

Når Kommissionen skal vedtage lovene, sker det enten ved en *delegeret retsakt* eller en *gennemførelsesretsakt*.

Kommissionen vedtager *delegerede retsakter*, når den skal foretage mindre justeringer eller tilføjelser i retsakter vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet.

Kommissionen vedtager *gennemførelsesretsakter*, når den skal sikre, at retsakter vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet anvendes ens i alle medlemsstaterne.

Dette afsnit handler om baggrunden for og indholdet af de regler, der bemyndiger Kommissionen til at vedtage delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter. I den forbindelse vil vi også komme ind på, hvordan det sikres, at regler, der er vedtaget af Kommissionen, bliver genstand for demokratisk kontrol. Der har nemlig gennem årene været en del debat om, hvorvidt – og ikke mindst i hvilket omfang – det er et demokratisk problem, at Kommissionen, som ikke er direkte valgt, selv kan vedtage regler uden om de ”rigtige” EU-lovgivere.

Hvorfor skal Kommissionen selv kunne vedtage regler?

Der kan være gode og praktiske grunde til, at de ”rigtige” EU-lovgivere, nemlig Europa-Parlamentet og Rådet, overlader det til Kommissionen at vedtage mere detaljerede bestemmelser, når de er blevet enige om de væsentligste regler i en EU-lov.

Behov for hurtige beslutninger

En af disse grunde er behovet for hurtigt at kunne træffe beslutninger. EU's lovgivningsproces kan være både langtrukken og kompleks, som det fremgår af afsnittet om den almindelige lovgivningsprocedure (se side 128-149). Der kan gå flere år fra Kommissionen fremsætter sit forslag til en EU-lov, til Europa-Parlamentet og Rådet har vedtaget loven.

En anden grund er, at mange EU-regler har et meget teknisk indhold. Disse regler kan blot være en nødvendig konsekvens af tidligere politiske beslutninger. Hvis f.eks. Parlamentet og Rådet beslutter, at alle biler i EU skal udstyres med sikkerhedsseler på passagersæderne, er det en politisk beslutning. Derimod er beslutningen om, hvilke nærmere tekniske sikkerhedskrav selerne skal opfylde, i højere grad et spørgsmål, som kan overlades til eksperter på området. Og da der hele tiden bliver opfundet nye og bedre sikkerhedsseler, kan det endda være hensigtsmæssigt, at lovgiverne ikke skal forstyrres hver gang, det sker.



Foto: Henrik Sørensen

Udbredt delegation i Danmark

Delegation er også meget udbredt i det danske lovgivningsarbejde. Når Folketinget vedtager en lov, indeholder den næsten altid bemyndigelser til den ansvarlige minister til at fastsætte mere detaljerede regler på visse områder. Det sker ved bekendtgørelser, der udstedes af ministeren, og som udarbejdes af ministerens embedsmænd. Kontrollen med regeringen sker som led i Folketingets daglige arbejde.

Uenighed om,
hvad der er
politisk

Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet er dog ikke altid enige om, hvilke regler der er politiske, og hvilke der er tekniske eller administrative. Tværtimod vil Kommissionen ofte have en anden opfattelse af, hvilke regler der er rent tekniske, end Rådet og Parlamentet har. Og de forskellige opfattelser af, om noget er politisk eller teknisk/administrativt, hænger i høj grad sammen med, hvilken magt institutionerne hver især får eller skal give afkald på, hvis de vælger den ene eller en anden lovgivningsform. Det vender vi tilbage til.

Det er dog vigtigt at fremhæve, at det altid er Europa-Parlamentet og Rådet, der afgør om – og i hvilket omfang – de ønsker at overlade beføjelser til Kommissionen, og hvordan de vil sikre sig, at Kommissionen forvalter sine beføjelser efter lovgivers ønske.

Kommissionens regler fylder mere end Parlamentets og Rådets

En meget stor del af EU's samlede lovgivning bliver vedtaget af Kommissionen. Faktisk er det snarere reglen end undtagelsen, at en EU-lov er vedtaget af Kommissionen og ikke af Rådet og Parlamentet.

Kommissionens
regler fylder mest

Det kan illustreres med følgende tabel:

Tabel 11: Antallet af retsakter vedtaget af henholdsvis Kommissionen og af Rådet eller af Europa-Parlamentet og Rådet

År	Retsakter vedtaget af Kommissionen	Retsakter vedtaget af Rådet/ Rådet og Parlamentet
2012	1473*	552
2011	1695*	596
2010	1558*	456
2009	1572	549
2008	1669	539
2007	1933	460
2006	2401	528
2005	2532	425
2004	2500	590
2003	2610	509
2002	2751	434
2001	3137	435
2000	3125	454

*Siden 2010 omfatter antallet af retsakter vedtaget af Kommissionen både delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter.

Komitologi – et kort historisk overblik

Allerede Romtraktaten fra 1957 indeholdt en bestemmelse, som forpligtede Kommissionen til at udstede regler. Kommissionen skulle ”udøve de beføjelser, som Rådet [tildelte] den med henblik på gennemførelse af de af [Rådet] udfærdigede forskrifter”.¹¹⁴ Rådet brugte i mange år denne bestemmelse, når den skulle delegere beføjelser til Kommissionen. Det gjaldt især, når Kommissionen skulle kunne vedtage EU-regler på told- og landbrugsområdet.

Rådet stillede tidligt som betingelse for at give Kommissionen beføjelser, at Kommissionen først skulle forelægge sagerne for et udvalg af embedsmænd

¹¹⁴ Romtraktatens artikel 155.

1987-afgørelsen
sætter udvalgene
i system

fra de nationale regeringer. Hvis dette embedsmandsudvalg ikke tilsluttede sig Kommissionens forslag, skulle sagen bringes op i Rådet til endelig afgørelse. Dermed kunne Rådet sikre sig, at de politisk vigtige sager blev behandlet i Rådet. Samtidig slap Rådet for at tage stilling til de mere tekniske forslag.

I 1987 blev embedsmandsudvalgene sat i system. Rådet definerede forskellige typer af udvalg (eller komiteer som de oftest blev kaldt), som skulle bistå Kommissionen, når den skulle vedtage regler. For hvert udvalg var der en særlig udvalgsprocedure, som skulle følges, når udvalget skulle træffe beslutning. De vigtigste udvalg var:

De rådgivende udvalg, der - som navnet antyder - kun kunne rådgive Kommissionen. Det betød, at Kommissionen skulle lytte til udvalget, men i praksis kunne gøre, hvad der passede den.

Forvaltningsudvalgene, som reelt kunne blokere forslag fra Kommissionen. Hvis et kvalificeret flertal i udvalget stemte *imod* Kommissionens forslag, kunne forslaget ikke vedtages. Denne procedure blev især anvendt inden for EU's landbrugspolitik.

Forskriftsudvalgene, som var de mest magtfulde for medlemsstaterne, idet Kommissionen i disse udvalg skulle have kvalificeret flertal *for* et forslag, før det kunne vedtages. Hvis der ikke kunne opnås et sådant flertal i udvalget, skulle Kommissionen straks forelægge forslaget for Rådet, som dog skulle mobilisere et kvalificeret flertal *imod* forslaget for at forkaste det. Hvis dette flertal ikke blev opnået, kunne Kommissionen vedtage retsakter.

Denne ordning, hvor udvalg bestående af nationale embedsmænd skulle bistå Kommissionen, når den udarbejdede love, fik i daglig tale betegnelsen *komitologi*.

1987-afgørelsen indeholdt ingen bestemmelser om åbenhed eller om Europa-Parlamentets rolle og demokratisk kontrol. Det var stadig Rådet, som vedtog love i EU og derfor gav Kommissionen beføjelser til at gennemføre EU-lovgivningen.

I løbet af 00'erne var Europa-Parlamentet efter en række traktatændringer blevet Rådets medlovgiver. Parlamentet krævede derfor også at blive inddraget i den politiske kontrol med Kommissionens brug af gennemførelsesbeføjelser. Første mindre indrømmelse til Parlamentet kom i 1999, hvor Kommissionen blev forpligtet til at holde Parlamentet regelmæssigt underrettet om udvalgenes arbejde. Det første virkelige gennembrud for Parlamentet måtte vente helt frem til 2006, hvor EU-landene enedes om at indføre en ny procedure, nemlig kontrolproceduren.¹¹⁵ Den sikrede Parlamentet kontrol med Kommissionens retsakter i de mest følsomme sager. Bl.a. fik Europa-Parlamentet mulighed for at blokere for vedtagelsen af kommissionsretsakter i visse afgrænsede tilfælde.

Parlamentet
inddrages i den
politiske kontrol

Hvad er Komitologi?

Begrebet komitologi bruges til at beskrive de procedurer, som Kommissionen bruger, når den skal vedtage gennemførelsesbestemmelser inden for forskellige politikområder.

Kommissionens magt defineres i en basisretsakt

Før Kommissionen kan vedtage en delegeret retsakt eller gennemførelsesretsakt, skal Europa-Parlamentet og Rådet have overladt beføjelser til Kommissionen. Overladelsen af beføjelser sker i en retsakt (typisk en forordning eller et direktiv), som vedtages af Parlamentet og Rådet, og som både indeholder regler om, hvad medlemsstaterne skal og hvad Kommissionen må.

Den retsakt, som indeholder Parlamentets og Rådets grundlæggende regler og bemyndigelsen til Kommissionen, kaldes også for basisretsakten. Basisretsakten bestemmer udtrykkeligt, hvad Kommissionen må vedtage regler om, og hvordan Kommissionen må vedtage disse regler.

Bemyndigelse til
Kommissionen
gives i basisrets-
akterne

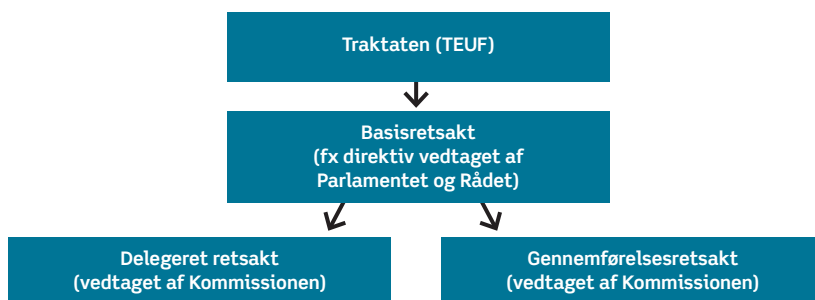
¹¹⁵ Procedurens formelle navn var "forskriftsproceduren med kontrol".

For eksempel fastsætter Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 de overordnede regler om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber. Artikel 145 i direktivet giver desuden Kommissionen beføjelse til at vedtage delegerede retsakter, som bl.a. præciserer definitionerne i direktivet.

Basisretsakter skal have retsgrundlag i traktaten (f.eks. skal EU's miljødirektiver have hjemmel i TEUF artikel 192). På samme måde skal delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter have hjemmel i basisretsakterne.

Sammenhængen i retsgrundlagene for de enkelte retsakter kan illustreres ved figur 11:

Figur 11: Retsgrundlag for basisretsakter, delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter



Kravet om, at *delegerede retsakter* og *gennemførelsesretsakter* skal have retsgrundlag i en basisretsakt, betyder, at Parlamentet og Rådet tidligt skal tage stilling til, hvilke delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter Kommissionen skal have ret til at udstede. Kommissionen har initiativretten til EU-lovgivningen, og derfor skal den have gjort sig klart, hvilke beføjelser den vil bede Parlamentet og Rådet om, når den fremsætter sit forslag til basisretsakten.

Delegerede retsakter

Lissabontraktaten fra 2009 indførte delegerede retsakter som et nyt redskab, Kommissionen kan bruge, når den skal vedtage generelle regler.¹¹⁶

Delegerede retsakter defineres i traktaten¹¹⁷ som "almengyldige, ikke-lovgivningsmæssige retsakter, der udbygger eller ændrer visse ikke-væsentlige bestemmelser i den lovgivningsmæssige retsakt". Med andre ord kan Parlamentet og Rådet i en basisretsakt bemyndige Kommissionen til at justere eller foretage mindre tilføjelser i basisretsakten. Betingelsen er dog, at ændringen kun må vedrøre basisretsaktens ikke-væsentlige bestemmelser. Meningen med denne betingelse er, at Kommissionen ikke skal kunne ændre ved det politiske indhold af lovgivning, der er vedtaget af de folkevalgte (Europa-Parlamentet) og regeringerne (Rådet). Det gælder i øvrigt uanset, om Rådet og Parlamentet selv måtte ønske at give Kommissionen mulighed for det.

Kommissionen kan kun vedtage delegerede retsakter, hvis basisretsakten tydeligt har afgrænset, hvad Kommissionen kan vedtage regler om, og hvor længe Kommissionen må det. For eksempel kan Parlamentet og Rådet beslutte, at delegationen kun skal gælde i fem år.

Hvordan kontrolleres Kommissionens delegerede retsakter?

Det er Europa-Parlamentet og Rådet, der skal kontrollere Kommissionen, når den vedtager delegerede retsakter. Parlamentet og Rådet beslutter også i basisretsakten, hvordan Kommissionen skal kontrolleres.

Ifølge EU-traktaten er der især to former for kontrol, som Europa-Parlamentet og Rådet kan skrive ind i basisretsakterne: *indsigelseskontrol* mod konkrete beslutninger og *tilbagekaldelse* af bemyndigelsen. Rådet eller Parlamentet kan dog også vælge andre kontrolformer og beslutte, hvilke(n) form(er) der anvendes i den konkrete delegation.

Delegerede retsakter bruges til at justere eller supplere EU-lovgivningen

Kontrol gennem indsigelse eller tilbagekaldelse

¹¹⁶ De delegerede retsakter afløser reelt de gennemførelsesretsakter, der var vedtaget efter den tidligere "kontrolprocedure" i komitéprocedurerne, hvor sager kunne indbringes for Europa-Parlamentet og Rådet, hvis der ikke kunne opnås det fornødne flertal i komitéen.

¹¹⁷ TEUF artikel 290

Foto: Henrik Sørensen



Indsigelseskontrollen indebærer, at Kommissionens forslag kun kan træde i kraft, hvis Rådet eller Parlamentet ikke har gjort indsigelser inden den frist, der er fastsat i basisretsakten (normalt to måneder med mulighed for en måneds forlængelse). Forslaget træder derfor ikke i kraft, hvis Parlamentet eller Rådet eller dem begge gør indsigelser. Hvis det sker, kan Kommissionen fremsætte et revideret forslag til delegeret retsakt eller et forslag til ændring af selve basisretsakten.

Tilbagekaldelseskontrollen gør det muligt for Europa-Parlamentet eller Rådet at trække bemyndigelsen til Kommissionen tilbage og selv overtage de lovgivningsmæssige beføjelser, som de i første omgang overlod til Kommissionen.

Beslutninger om indsigelse eller tilbagekaldelse skal vedtages med absolut flertal i Parlamentet og med kvalificeret flertal i Rådet. Det er i begge tilfælde tilstrækkeligt for at tilbagekalde bemyndigelsen, at blot en af institutionerne træffer beslutning om det.

I Europa-Parlamentet er det i første omgang de stående udvalg, der fører kontrol med Kommissionen. Udvalgene har udviklet forskellige procedurer og praksis for denne kontrol. I nogle udvalg er en fast ordfører ansvarlig for at holde øje med alle delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter på udvalgets område. I andre udvalg står det parlamentsmedlem, der var udpeget som ordfører ved forhandlingerne om basisretsakten, for arbejdet. Der er også forskel på, hvordan Kommissionen inddrager udvalgene i det forberedende arbejde. Visse udvalg er meget involverede i Kommissionens forberedelse af de delegerede retsakter og tilstræber at få indflydelse på indholdet på et tidligt tidspunkt. Andre udvalg sender en gang imellem en medarbejder fra sekretariatet til at deltage som observatør i forberedende møder i Kommissionen. I sidste ende skal beslutninger om indsigelse mod eller tilbagekaldelse af de delegerede retsakter træffes i Parlamentets plenarsamling efter indstilling fra udvalget.

Parlamentet
fører kontrol i de
stående udvalg

Delegerede retsakter i tal

Pr. 1. december 2013 har Kommissionen vedtaget i alt 67 delegerede retsakter.

Tallet lyder måske ikke særlig højt, men det skal ses i forhold til, at vedtagelsen af delegerede retsakter forudsætter, at der først er indført en hjemmel i en basisretsakt vedtaget af Parlamentet og Rådet.

Hverken Parlamentet eller Rådet har til dato gjort indsigelse mod en delegeret retsakt eller anmodet om tilbagekaldelse af en delegation.

Gennemførelsesretsakter skal sikre ens anvendelse af lovgivningen i EU-landene

Gennemførelsesretsakter

Den anden type regler, som Kommissionen kan udstede, er gennemførelsesretsakter.¹¹⁸ Disse retsakter bruges til at sikre, at basisretsakterne gennemføres ens i alle EU-landene. Gennemførelsesretsakterne vil derfor typisk vedrøre mere konkrete foranstaltninger end delegerede retsakter, f.eks. udformningen og ajourføringen af lister over farlige substanser. Men i modsætning til delegerede retsakter ændrer gennemførelsesretsakter ikke i selve basisretsakten.¹¹⁹

Det særlige ved gennemførelsesretsakter er, at de skal forelægges for et udvalg af embedsmænd fra medlemslandene, før Kommissionen kan udstede dem.¹²⁰ Udvalgene kan enten rådgive Kommissionen eller forkaste retsakterne med kvalificeret flertal. I den forbindelse bygger gennemførelsesretsakterne videre på det tidligere komitéssystem, som er beskrevet ovenfor.

Procedurer for vedtagelse af gennemførelsesretsakter

De udvalg, som bistår Kommissionen i forbindelse med gennemførelsesretsakter, arbejder efter faste procedurer.

Der findes to typer procedurer for udstedelse af gennemførelsesretsakter: *rådgivningsproceduren* (som anvendes i rådgivningsudvalg), og *undersøgelsesproceduren* (som anvendes i undersøgelsesudvalg).

Rådgivningsproceduren binder ikke Kommissionen

Efter *rådgivningsproceduren* skal Kommissionen forelægge sit forslag til gennemførelsesretsakt for et rådgivningsudvalg. Udvalget kan med simpelt flertal vedtage en udtalelse om forslaget. Udvalget er dog kun rådgivende, og udtalelsen binder derfor ikke Kommissionen, som har det endelige ord. Kommissionen er dog forpligtet til at tage størst mulig hensyn til udvalgets udtalelse.

¹¹⁸ Gennemførelsesretsakter kan kendes på, at "gennemførelses-" eller "om gennemførelse af" står i gennemførelsesretsakternes overskrift.

¹¹⁹ Reglerne er fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 182/2011 af 16. februar 2011 om de generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser (EUT L 55 af 28.2.2011).

¹²⁰ Undtagelsesvis kan det i basisretsakten bestemmes, at gennemførelsesretsakter vedtages uden forudgående forelæggelse for udvalget. I så fald skal retsakten forelægges det relevante udvalg senest 14 dage efter vedtagelsen, jf. artikel 8 i forordning nr. 182/2011.



Foto: Henrik Sørensen

Efter *undersøgelsesproceduren* må Kommissionen ikke have udvalgets udtalelse imod sig, hvis den vil udstede gennemførelsesretsakten. Undersøgelsesproceduren giver med andre ord udvalget mulighed for at blokere Kommissionens forslag. Det skal den have kvalificeret flertal for at kunne gøre. Afstemningerne i udvalget har følgende konsekvenser:

- Hvis et kvalificeret flertal i udvalget støtter Kommissionens forslag, kan Kommissionen vedtage det.
- Hvis et kvalificeret flertal i udvalget er imod forslaget, kan Kommissionen ikke vedtage det.
- Hvis der hverken er kvalificeret flertal for eller imod forslaget, kan Kommissionen vælge at vedtage det, men er ikke forpligtet til det.

Undersøgelses-
proceduren
kræver udvalgets
godkendelse

Såfremt udvalget stemmer imod udkastet med kvalificeret flertal, kan Kommissionen ikke vedtage retsakten. Den kan dog vælge enten at fremlægge et nyt udkast inden for to måneder eller henvise sagen til et *appeludvalg*, som også er sammensat af repræsentanter fra medlemsstaterne og en repræsentant fra Kommissionen som formand. Når en sag henvises til appeludvalget, skal udvalget afgive positiv udtalelse med kvalificeret flertal, for at Kommissionen kan udstede retsakten.

Valg af procedure
afhænger af
politikområdet

Valget mellem rådgivnings- eller undersøgelsesproceduren skal fastlægges i den basisretsakt, der tildeler Kommissionen gennemførelsesbeføjelserne. Valget af procedure afhænger af, hvilket område retsakten regulerer. Undersøgelsesproceduren skal normalt anvendes, hvis der er tale om generelle foranstaltninger eller foranstaltninger, der falder inden for den fælles landbrugs- og fiskeripolitik, den fælles handelspolitik, miljø, sikkerhed eller beskyttelse af menneskers, dyrs eller planter sundhed, sikkerhed eller beskatning. I alle andre tilfælde anvendes som hovedregel rådgivningsproceduren.

Rådgivningsproceduren kan dog også "i behørigt begrundede tilfælde" anvendes til at vedtage gennemførelsesbestemmelser, som normalt skulle have været vedtaget efter undersøgelsesproceduren.

En oversigt over de udvalg, der bistår Kommissionen med at udarbejde gennemførelsesretsakter, findes i tabel 12.

Tabel 12 - Antal udvalg i alt (2011-2012)

Politikområde	2012	2011
Landbrug og Udvikling af Landdistrikter (AGRI)	15	14
Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF)	1	1
Budget (BUDG)	2	2
Klima (CLIMA)	4	4
Kommunikation (COMM)	1	1
Kommunikationsnet, Indhold og Teknologi (CNECT)	6	7
Udvikling og Samarbejde - EuropeAid (DEVCO)	6	6
Økonomiske og Finansielle Anliggender (ECFIN)	1	1
Uddannelse og Kultur (EAC)	7	7
Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion (EMPL)	3	3
Energi (ENER)	16	15
Udvidelse (ELARG)	4	4
Erhvervspolitik (ENTR)	30	31
Miljø (ENV)	31	31
Sundhed og Forbrugere (SANCO)	24	24
Indre Anliggender (HOME)	11	11
Humanitær Bistand og Civilbeskyttelse (ECHO)	2	2
Informationsteknologi (DIGIT)	1	1
Det Indre Marked (MARKT)	14	13
Retlige Anliggender (JUST)	14	13
Maritime Anliggender og Fiskeri (MARE)	4	5
Mobilitet og Transport (MOVE)	31	29
Regionalpolitik (REGIO)	1	1
Forskning (RTD)	6	6
Generalsekretariatet (SG)	2*	2*
Tjenesten for Udenrigspolitiske Instrumenter (FPI)	4	4
Eurostat (ESTAT)	7	8
Beskatning og Toldunion (TAXUD)	11	11
Handel (TRADE)	11	11
I ALT:	270	268

Kilde: Kommissionens rapport om udvalgenes arbejde i 2012.

Hvordan sammensættes udvalgene?

Der fandtes i 2012 270 udvalg fordelt over næsten alle EU's kompetenceområder (se tabel 12). Udvalgene er sammensat af repræsentanter for medlemsstaterne og af videnskabelige eksperter og økonomiske og faglige repræsentanter. Udvalgsformanden er en embedsmand fra Kommissionen, som deltager uden stemmeret ved udvalgenes afstemninger om udkast til gennemførelsesretsakter.

Udvalgenes opgave er at bistå Kommissionen i udarbejdelsen af gennemførelsesretsakter. Kommissionen hører således udvalgene, hver gang en gennemførelsesretsakt skal vedtages. Afhængigt af den valgte procedure kan udvalgets tilslutning til forslaget være bindende for Kommissionen. Uanset procedureform danner udvalgene et forum for debat mellem Kommissionen og de nationale myndigheder, og målet er altid at finde frem til den mest tilfredsstillende løsning.

Parlamentet og Rådet kan gøre indsigelse

Hvordan kontrolleres Kommissionens gennemførelsesretsakter?

Europa-Parlamentet og Rådet har mulighed for at gøre indsigelse over for selve Kommissionens udkast til gennemførelsesretsakter. Indsigelsesmulighederne er dog stærkt begrænsede i forhold til, hvad der gælder ved delegerede retsakter.

Hvis Parlamentet eller Rådet vil gøre indsigelse, skal de til enhver tid inden vedtagelsen af en gennemførelsesretsakt tilkendegive over for Kommissionen, at udkastet efter deres opfattelse overskrider de gennemførelsesbeføjelser, der er fastsat i basisretsakten. Det gælder dog kun, hvis basisretsakten er vedtaget efter den almindelige lovgivningsprocedure.

Hvis Parlamentet eller Rådet gør indsigelse, skal Kommissionen revidere udkastet under hensyn til indsigelserne og underrette Parlamentet og Rådet om, hvorvidt den agter at fastholde, ændre eller tilbagetrække udkastet. Omvendt kan Parlamentet eller Rådet ikke gøre indsigelse, blot fordi de er uenige med Kommissionen om indholdet i gennemførelsesretsakten.

Kritikken af de delegerede retsakter

Længe før Lissabontraktaten i 2009 indførte de delegerede retsakter, var der kritik af, at en betydelig del af EU-lovene ikke blev vedtaget af lovgiverne selv, men af embedsmænd i Kommissionen og i medlemsstaterne. Denne kritik er bestemt ikke blevet mindre, efter at Lissabontraktaten indførte en sondring mellem delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter.

Et af kritikpunkterne går på, at Kommissionen med de delegerede retsakter udtrykkeligt får magt til at udbygge eller ændre i EU-lovgivningen, og at det er betænkeligt, at Kommissionen bevæger sig for langt ind på lovgivers territorium. For hvornår er en ændring "ikke-væsentlig"? Denne diskussion er et løbende tema under forhandlingerne mellem Rådet og Parlamentet om delegerationer i basisretsakterne. Modsat fremhæves Parlamentets og Rådets udvidede kontrolmuligheder over for Kommissionens brug af delegerede retsakter som en forbedring.

Frygt for at
Kommissionen
agerer som
lovgiver

Især de nationale parlamenter, som med Lissabontraktaten fik større indflydelse på EU's lovgivningsproces, har udtalt sig kritisk over for forslag til basisretsakter, der giver Kommissionen vidtgående beføjelser til at vedtage delegerede retsakter. De nationale parlamenter har bl.a. fremført, at bemyndigelserne til Kommissionen også afskærer de nationale parlamenter fra at udøve parlamentarisk kontrol med forslag til EU-lovgivning. Det gælder eksempelvis Kommissionens forslag fra 2011 til et nyt tobaksvaredirektiv, som bemyndiger Kommissionen til at vedtage delegerede retsakter på ikke færre end 16 områder¹²¹ eller Kommissionens forslag til en forordning om databeskyttelse, der lægger op til delegerede retsakter på 26 områder.¹²²

En anden del af kritikken drejer sig om valget mellem de delegerede retsakter og gennemførelsesretsakterne.

¹²¹ KOM (2012) 788. Bl.a. afgav Folketingets Europaudvalg og Sundhedsudvalg en begrundet udtalelse som led i kontrollen med nærhedsprincippet.

¹²² KOM (2012)11.

Strid om valg mellem delegeret retsakt og gennemførelsesretsakt

Som nævnt skal valget af, om Kommissionen skal bemyndiges til at vedtage delegerede retsakter eller gennemførelsesretsakter træffes, når basisretsakten behandles i Parlamentet og Rådet. Som udgangspunkt har Parlamentet og Rådet ikke frit valg med hensyn til, hvilken type retsakt Kommissionen kan bruge. Det kommer nemlig an på, hvad retsakten skal bruges til. Skal retsakten bruges til at ændre eller udbygge basisretsakten, er det korrekte redskab en delegeret retsakt, mens gennemførelsesretsakten skal bruges til at sikre basisretsaktens ensartede gennemførelse i medlemsstaterne.¹²³

Ikke desto mindre vil der ofte være en gråzone mellem de to typer retsakter. Det kan være et vurderingsspørgsmål om en regel er et supplement til de eksisterende regler i basisretsakten, og dermed skal vedtages ved delegeret retsakt, eller om reglen er nødvendig for at sikre en ensartet gennemførelse af basisretsakten i medlemsstaterne.

Debatten mellem institutionerne om brugen af delegerede retsakter viser, at de forskellige positioner har meget nøje sammenhæng med den indflydelse, de hver især opnår eller mister ved valget mellem de to instrumenter.

Parlamentet foretrækker delegerede retsakter, Rådet gennemførelsesretsakter

Rådet (dvs. medlemsstaterne) vil ofte være tilbøjeligt til at foretrække gennemførelsesretsakter frem for delegerede retsakter,¹²⁴ da førstnævnte giver medlemsstaterne mulighed for direkte at påvirke Kommissionens beslutning i udvalget, særlig i undersøgelsesudvalgene. Selv om Rådet også kan tilbagekalde en delegeret retsakt, er det alt andet lige nemmere at stemme imod et forslag til gennemførelsesretsakt i udvalget end at tilbagekalde en delegeret retsakt.

Omvendt er Europa-Parlamentet mere tilbøjeligt til at bemyndige Kommissionen til at vedtage delegerede retsakter end til at vedtage gennemførelsesretsakter. Det skyldes navnlig, at Parlamentet har ringe kontrol med

¹²³ Se bl.a. artikel af Paul Craig, "Delegated acts, implementing acts and the new comitology procedure", i *European Law Review* 2011, 36(5), s. 671-687.

¹²⁴ Jf. f.eks. Europa-Parlamentets midtvejsrapport om den fælles beslutningsprocedure (2009-2011), s. 9.

gennemførelsesbestemmelserne, mens det kan gøre indsigelse mod de delegerede retsakter eller tilbagekalde delegationen.

Spørgsmålet om Parlamentets adgang til Kommissionens ekspertudvalg i det forberedende arbejde med de delegerede retsakter er også et stridspunkt. Det samme gælder spørgsmålet om delegationernes varighed.

Magtkampen mellem institutionerne i praksis

I september 2012 anlagde Kommissionen sag ved EU-Domstolen mod Parlamentet og Rådet¹²⁵ med krav om annullering af en artikel i forordningen om biocidholdige produkter. Baggrunden var, at denne artikel bestemmer, at ordningen for afgifter til Det Europæiske Kemikalieagentur skal vedtages som en gennemførelsesretsakt i stedet for som en delegeret retsakt. Kommissionen hævdede, at artiklen supplerer visse ikke-væsentlige elementer i retsakten, og at bemyndigelsen derfor i stedet burde have været sket ved en delegeret retsakt.

Der er i skrivende stund ikke faldet dom i sagen, men den vil give mulighed for, at EU-Domstolen afklarer forskellen mellem de to typer retsakter.

Åbenheden i komitologisystemet

Siden december 2003 har Kommissionen haft et offentligt register, der giver offentligheden adgang til de dokumenter i komitésystemet, som oversendes til Europa-Parlamentet. Det gælder dagsordner, resumeer og afstemningsresultater for alle komitemøder samt ikke mindst en stor mængde forslag til Kommissionens retsakter mv.

¹²⁵ Annulationsøgsmål sag C-427/12, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet.

Forslagene til kommissionsretsakter er normalt først tilgængelige i registeret, efter afstemningen i et udvalg har fundet sted, men dog før Kommissionen endelig har vedtaget retsakten.

Registeret findes på Kommissionens hjemmeside.

KAPITEL III

DE NATIONALE PARLAMENTERES ROLLE I EU'S BESLUTNINGSPROCES

EU-landenes nationale parlamenter har længe haft en noget tilbagetrukket rolle i EU's beslutningsproces. Fra begyndelsen var deres opgave – i overensstemmelse med de nationale forfatninger – begrænset til at ratificere EU's traktater, føre kontrol med deres regerings optræden i EU og gennemføre EU-direktiverne korrekt i national lovgivning.

Gennem årene har samarbejdsrelationerne mellem de nationale parlamenter og EU-institutionerne udviklet sig gradvis – ikke mindst på grund af den løbende debat om EU's demokratiske underskud. Et egentligt gennembrud for de nationale parlamenter kom dog først med Lissabontraktaten i 2009, som gav de nationale parlamenter en række nye redskaber til at påvirke beslutningerne i EU.

Styrkelse af EU's
demokratiske
legitimitet

I dette afsnit ser vi på, hvordan de nationale parlamenter samarbejder om EU-spørgsmål, og på hvilke muligheder de nationale parlamenter i dag har for at påvirke EU's beslutningsproces.

Samarbejdet mellem parlamenterne i EU

De nationale parlamenter i EU, heriblandt Folketinget, mødes i dag i en række forskellige fora. Navnlig har parlamenterne siden 1989 mødtes i COSAC, som er et forum for europaudvalgene i de nationale parlamenter i EU-landene og kandidatlandene samt for medlemmer af Europa-Parlamentet.¹²⁶

¹²⁶ Navnet COSAC er en forkortelse for Konferencen for Organer med Ansvar for Fællesskabsanliggender (på fransk Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires).

Andre interparlamentariske konferencer

COSAC mødes fire gange om året, to gange under hvert EU-formandskab. Møderne finder sted i parlamentet i det land, der har formandskabet, og som samtidig har ansvar for at afvikle møderne og forberede en dagsorden. Det sker i samarbejde med parlamenterne fra det tidligere og det kommende formandskabsland samt Europa-Parlamentet.

Ud over COSAC-samarbejdet diskuterer de nationale parlamenter også EU-spørgsmål på bl.a. to store nyoprettede konferencer: den såkaldte FUSP-konference (fælles udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik) og den finanspolitiske konference, som blev besluttet med Finanspagten fra 2012.¹²⁷ Endelig arrangerer parlamenterne også ad hoc-møder mellem deres fagudvalg, ligesom formændene for EU-landenes nationale parlamenter mødes en gang om året i den såkaldte parlamentsformandskonference.

Formålet med de interparlamentariske konferencer er at udveksle bedste praksis mellem de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet og drøfte konkrete politiske emner af fælles interesse. Det kan både være aktuelle sager og mere principielle, overordnede emner inden for konferencernes respektive områder.

Det interparlamentariske samarbejde er blevet kritiseret for at være en snakkeklub uden reel indflydelse på EU. Både COSAC, FUSP-konferencen og den Finanspolitiske Konference kan ganske vist vedtage udtalelser rettet mod EU-institutionerne.¹²⁸ Men disse udtalelser forpligter ikke institutionerne til at handle.

Med de nye redskaber, som de nationale parlamenter har fået med Lissabon-traktaten, er spørgsmålet dog, om der er udsigt til, at det interparlamentariske samarbejde vil få større betydning. Disse redskaber gennemgås i det følgende.

¹²⁷ Jf. artikel 13 i traktat om stabilitet, samordning og styring i den økonomiske og monetære union (finanspagten) af 2. marts 2012.

¹²⁸ Jf. artikel 10 i Protokollen om de nationale parlamenteres rolle i Den Europæiske Union.

Traktaten om Den Europæiske Unions artikel 12 (efter Lissabontraktaten)

De nationale parlamenter skal:

- have tilsendt alle forslag til EU-lovgivning og høringsdokumenter
- sikre at nærhedsprincippet overholdes
- deltage i evalueringen af EU's politik om frihed, sikkerhed og retfærdighed og føre kontrol med Europol og Eurojust
- deltage i forberedelsen af kommende traktatrevisioner
- deltage i interparlamentarisk samarbejde.

Kontrollen med nærhedsprincippet – gule og orange kort

Et af de nye redskaber er kontrollen med nærhedsprincippets overholdelse.

Lissabontraktaten har reelt gjort de nationale parlamenter til nærhedsprincippets vogtere. De skal sørge for, at EU's institutioner ikke vedtager lovgivning på områder, som bedre kan reguleres af EU-landene selv. Lissabontraktaten giver derfor parlamenterne mulighed for at påtale brud på nærhedsprincippet direkte over for EU's institutioner tidligt i lovgivningsprocessen.

De nationale
parlamenter
kan påtale brud
på nærheds-
princippet

Nærhedsprincippet - kort fortalt

Nærhedsprincippet går ud på, at de politiske beslutninger i EU altid skal træffes på lavest mulige administrative og politiske niveau og så tæt på borgerne som muligt. Det betyder, at EU - bortset fra de områder, hvor EU har enekompetence - kun må lovgive, når det vil være bedre at lovgive på EU-plan end på nationalt, regionalt eller lokalt plan.

De nationale parlamenter har 8 uger til at gøre indsigelse mod et forslag

Når Kommissionen har fremsat et forslag til lovgivning, har de nationale parlamenter otte uger til at gøre indsigelse, hvis de mener, at forslaget er i strid med nærhedsprincippet. I så fald skal de sende en *begrundet udtalelse* til Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet. En *begrundet udtalelse* skal indeholde det nationale parlaments begrundelse for, at nærhedsprincippet er tilsidesat.

Hvis tilstrækkeligt mange nationale parlamenter sender en *begrundet udtalelse* om det samme forslag, udløser det et gult eller et orange kort.¹²⁹

Gule og orange kort

- Et *gult kort* kræver, at mindst en tredjedel af de nationale parlamenter står bag – dog kun en fjerdedel, hvis lovgivningen handler om politi og strafferetlige spørgsmål. Får Kommissionen et gult kort, skal den genoverveje lovforslaget, men er ikke juridisk forpligtet til at ændre det. Den er dog forpligtet til at give en begrundelse, hvis den fastholder sit forslag.
- Et *orange kort* kræver mindst halvdelen af de nationale parlamenters opbakning. Får Kommissionen et orange kort, overgår sagen til Rådet og Europa-Parlamentet, hvis Kommissionen beslutter ikke at ændre sit forslag. Både Rådet og Parlamentet kan her stoppe forslaget med et flertal.

Første gule kort i 2012

Det første gule kort blev givet i foråret 2012, efter at Kommissionen havde fremsat et forordningsforslag om udøvelse af retten til kollektive skridt inden for rammerne af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser (populært kaldes forslaget Monti II-forordningen).¹³⁰ Her mente en tredjedel af de nationale parlamenter,¹³¹ blandt andre Folketinget, at forslaget stred mod nærhedsprincippet. Kommissionen var herefter nødt til at genoverveje sit forslag og endte med at trække det tilbage. Siden er der givet et gult kort

¹²⁹ Ordningen er nærmere beskrevet i to protokoller til traktaten, nemlig Protokollen om de nationale parlamenters rolle i EU og Protokollen om anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

¹³⁰ KOM(2012)130.

¹³¹ Jf. artikel 7, stk. 1, i Protokollen om anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.



Kilde: Europa-Parlamentet

(i efteråret 2013) på et forslag til forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed.¹³² I denne sag valgte Kommissionen at fasholde sit forslag. Der er endnu ikke givet et orange kort.

Nærhedskontrollen er således den eneste etape i EU's lovgivningsproces, som formelt involverer de nationale parlamenter.

Politisk dialog med Kommissionen ("Barroso-initiativet")

Der er også indført mere uformelle samarbejdsformer mellem de nationale parlamenter og EU-institutionerne.

Den vigtigste er nok den politiske dialog med Kommissionen, som kommissionsformand José Manuel Barroso lancerede i 2006. Initiativet var en direkte udløber af det hollandske og franske nej til Forfatningstraktaten i 2005, hvilket til dels blev udlagt som en konsekvens af EU's mangel på demokratisk legitimitet.

Barroso-initiativet er en udløber af nej'et til Forfatningstraktaten i 2005

¹³² Forslag til Rådets forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed - KOM(2013)534. Forslaget vedrørte politi og strafferetlige spørgsmål og derfor var det tilstrækkeligt med begrundede udtalelser fra en fjerdedel af parlamenterne.

Formålet med initiativet var at skabe en tættere kontakt mellem de nationale parlamenter og Kommissionen om politikformuleringen i EU. Strategien indebar bl.a., at nationale parlamenter fik mulighed for at udtale sig direkte til Kommissionen om alle nye EU-lovgivningsforslag, som Kommissionen påtog sig at sende direkte til parlamenterne.

Kommissionen indførte samtidig en formel intern procedure for behandling af henvendelser fra de nationale parlamenter, som bl.a. indebar, at Kommissionen påtog sig at udarbejde et begrundet svar til det pågældende nationale parlament senest tre måneder efter, at den har modtaget henvendelsen.

Barroso-initiativet er – i hvert fald hvis man ser på antallet af udtalelser fra de nationale parlamenter til Kommissionen – blevet en succes. I 2012 sendte de nationale parlamenter i alt 663 udtalelser til Kommissionen, hvoraf de 70 også indeholdt begrundede udtalelser om nærhedsprincippet.¹³³

Parlamentarisk kontrol med EU's retssamarbejde

Lissabontraktaten lægger også op til, at EU-landenes nationale parlamenter skal inddrages i den parlamentariske kontrol med EU's politikker inden for dele af samarbejdet om retlige og indre anliggender.

Det sker inden for følgende tre specifikke sagsområder, hvor de nationale parlamenter sammen med Europa-Parlamentet skal:

- Evaluere Eurojusts virke.¹³⁴
- Kontrollere Europols aktiviteter.¹³⁵
- Underrettes om medlemsstaternes og Kommissionens evaluering af de nationale myndigheders gennemførelse af EU's politikker inden for samarbejdet om retlige og indre anliggender.¹³⁶

De nationale parlamenter skal kontrollere retspolitikken, Europol og Eurojust

¹³³ Jf. Kommissionens årsrapport fra 2012 om forbindelserne mellem Kommissionen og de nationale parlamenter – KOM (2013) 565.

¹³⁴ TEUF artikel 85.

¹³⁵ TEUF artikel 88.

¹³⁶ TEUF artikel 70.

Hvordan denne kontrol skal finde sted, er dog endnu ikke vedtaget. Ifølge Lissabontraktaten er det op til Parlamentet og Rådet at vedtage de nærmere regler for, hvordan den fælles parlamentariske kontrol med Europol og Eurojust skal foregå.¹³⁷

Deltagelse i fremtidige traktatrevisioner

Lissabontraktaten lægger også op til, at de nationale parlamenter i højere grad involveres i forberedelserne af fremtidige traktatrevisioner. Vigtigst af alt bliver nok, at de nationale parlamenter skal deltage direkte i forberedelserne af fremtidige traktatrevisioner gennem de *konventer*, som Det Europæiske Råd kan indkalde med henblik på at forberede traktatrevisioner.

De nationale parlamenter skal med i fremtidige konventer

Der er her tale om en traktatfæstelse af den procedure, som blev anvendt forud for stats- og regeringschefernes forhandlinger om Forfatningstraktaten i 2003-2004.

Derudover får hvert enkelt nationalt parlament en vetoet i forbindelse med anvendelsen af de *forenklede* traktatrevisionsprocedurer. Disse procedurer for traktatrevisioner gør det muligt for Rådet at flytte et samarbejdsområde fra enstemmighed til kvalificeret flertal eller gøre Europa-Parlamentet til Rådets medlovgiver på områder, hvor Parlamentet kun er høringsberettiget eller slet ikke skal inddrages.

Endelig skal de nationale parlamenter modtage ethvert forslag om at indkalde en regeringskonference for at revidere traktatgrundlaget.

Oversendelse af EU-dokumenter

De nationale parlamenter har også efter Lissabontraktaten fået ret til at modtage EU-dokumenter direkte fra EU's institutioner. Navnlig skal Kommissionen sende alle sine forslag til EU-lovgivning samt grøn- og hvidbøger til de

Forslag til EU-lovgivning mm. skal sendes til de nationale parlamenter

¹³⁷ Kommissionen fremsatte den 27. marts 2013 forslag til en ny forordning om Europol. Det foreslås bl.a., at Europol's ledelse skal møde op i Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter, og at parlamenterne også skal høres om Europol's strategiske flerårige arbejdsprogram - KOM(2013)173.

nationale parlamenter, så snart de offentliggøres. De nationale parlamenter ligestilles dermed med Europa-Parlamentet og Rådet i den henseende.

Også forslag til lovgivningsmæssige retsakter fra andre forslagsstillere skal sendes direkte til de nationale parlamenter. Det gælder således alle forslag, som kommer fra en gruppe af medlemsstater, EU-Domstolen, Den Europæiske Centralbank samt den Europæiske Investeringsbank. Det er Rådet, der har ansvaret for at sende disse forslag til parlamenterne.

Endelig har Europa-Parlamentet selv pligt til at sende sine forslag til lovgivning til de nationale parlamenter.

KAPITEL IV

DEN DANSKE EU-KOORDINATION

I dette kapitel beskriver vi den danske EU-koordination. Først ser vi på regeringens interne behandling af EU-sager. Dernæst gennemgår vi, hvordan Folketinget inddrages i denne proces via Europaudvalget og fagudvalgene.

Danmark befinder sig for det meste i førerfeltet blandt EU-landene, når det handler om at gennemføre EU-reglerne i national lovgivning inden for den tidsramme, der er fastsat i direktiverne.¹³⁸ Det skyldes formentligt den meget konsensusprægede EU-koordinationsproces, der præger formuleringen af danske synspunkter i den indledende fase af EU-lovgivningens tilblivelse. Danmark valgte fra begyndelsen af sit EF-medlemskab at indføre et system med en tæt koordinering af EU-politikken mellem de involverede fagministerier og mellem de politiske partier i Folketinget. Som et lille EF-land med tradition for mindretalsregeringer, ønskede man at sikre både en effektiv dansk optræden i Ministerrådet og en høj grad af demokratisk legitimitet bag beslutningerne i EU.

¹³⁸ Ifølge tal fra november 2011 fra Europa-Kommissionen er Danmark det land i EU, som har gennemført den fjerdestørste andel af EU's direktiver, overgået af Malta, Litauen og Irland. Danmark havde på denne dato givet meddelelse om gennemførelsen af 99,5 pct. af direktiverne. Belgien, Polen og Italien er de tre lande, der har været dårligst til at implementere EU-direktiverne, idet Belgien har gennemført henholdsvis 97,8 pct. og Polen og Italien 97,9 pct. i deres lovgivning

Den interministerielle koordination

Den danske regerings koordination af EU-politikken foregår i tre faser:

- EU-specialudvalgene
- EU-udvalget
- EU-proceduren internt i regeringen.

Når de danske holdninger til ny EU-lovgivning skal formuleres, begynder arbejdet på embedsmandsniveau i de enkelte fagministerier allerede i den fase, hvor Kommissionen forbereder et forslag til EU-lovgivning. Der kan i denne fase være gode muligheder for at påvirke indholdet af Kommissionens forslag. Det er derfor vigtigt, at regeringen allerede meget tidligt formulerer velkoordinerede danske holdninger.

EU-specialudvalgene

Når Kommissionen har fremsat sit forslag, er det op til de enkelte fagministerier at sørge for at høre de andre ministerier og relevante interesseorganisationer. Det sker bl.a. gennem EU-specialudvalgene, der samler repræsentanter fra relevante ministerier, styrelser og de vigtigste interesseorganisationer eller via specielle rådgivende udvalg. Der er stor forskel på, hvordan specialudvalgene er sammensat. Nogle specialudvalg har en stribe interesseorganisationer repræsenteret, mens andre kan være forholdsvis små og kun bestå af de vigtigste ministerier. Det er fagministerierne, som har formandskabet og sekretariatsfunktionen for specialudvalgene. Udenrigsministeriet sidder med i alle specialudvalg, fordi det er det koordinerende ministerium i centraladministrationen, for så vidt angår dansk EU-politik. Der er p.t. ca. 30 specialudvalg.

Der findes i alt 30
EU-specialudvalg

Specialudvalgene høres i den tidlige fase af EU's lovgivningsproces og mødes typisk som led i forberedelsen af et rådsmøde. Specialudvalgene er centrale i den første fase under den interministerielle koordination af den danske EU-politik. Specialudvalgene analyserer sagernes indhold, rækkevidde og konsekvenser. Drøftelserne her er vigtige, idet specialudvalgene udarbejder forslag til danske holdninger til EU-sager.

EU-udvalget

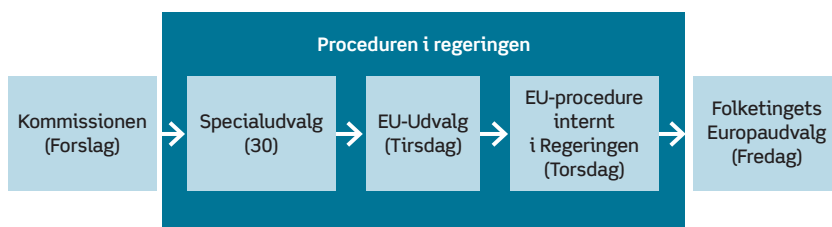
Anden fase i EU-kordinationsprocessen foregår i EU-udvalget, der består af embedsmænd fra fagministerierne. Udenrigsministeriet har formandskabet og sekretariatsfunktionen for udvalget, der mødes om tirsdagen. EU-udvalget har ansvaret for den overordnede koordination af dansk EU-politik på embedsmandsniveau og forbereder den videre behandling af EU-sager internt i regeringen.

EU-udvalget har tre funktioner: 1) at følge udviklingen i EU-samarbejdet generelt og drøfte de overordnede hovedlinjer for Danmarks europapolitik; 2) at sortere tekniske og administrative sager fra politiske sager, så regeringen ikke drukner i teknikaliteter og 3) at sørge for, at indstillingerne fra specialudvalgene er i overensstemmelse med den danske EU-politiske linje. EU-udvalget vil kun meget sjældent ændre i specialudvalgenes indstillinger, som normalt går igennem i deres oprindelige form.

EU-udvalget
drøfter aktuelle
sager i Rådet

EU-udvalget kommer som regel først ind i beslutningsprocessen kort tid forud for den første behandling af Kommissionens forslag i Rådet.

En vigtig opgave for EU-udvalget er behandlingen af kommende rådsmøder. Andre tilbagevendende emner på EU-udvalgets dagsorden er afrapportering fra formelle og uformelle rådsmøder og drøftelse af aktuelle sager ved EU-Domstolen. Desuden har udvalget halvårlige strategiske drøftelser af vigtige sager og af forventninger til det kommende formandskab for Rådet. Udvalget tager sig særligt af EU-sager af tværgående, principiel eller politisk sensitiv karakter, herunder spørgsmål som der ikke er opnået enighed om i specialudvalgene.

Figur 12: Den danske beslutningsprocedure i EU-sager

EU-procedure internt i regeringen

Tredje led i regeringens EU-koordination er en skriftlig procedure, der foregår internt i regeringen på baggrund af specialudvalgenes og EU-udvalgets indstillinger. Det er her, den danske regerings EU-politik endeligt fastlægges og godkendes.

Større EU-sager af strategisk og tværgående karakter kan desuden forelægges regeringens koordinations- eller økonomiudvalg.

Et forslag kan præsenteres for Folketingets Europaudvalg, når det har været gennem regeringens interne koordination, og regeringens holdning til forslaget dermed er fastlagt. Det forelægges Europaudvalget enten til orientering eller til forhandlingsoplæg (som nærmere beskrevet i næste afsnit). Hermed sikres det, at der ikke er et parlamentarisk flertal imod regeringens position.

Folketingets Europaudvalg og fagudvalgene

Folketingets Europaudvalg kontrollerer regeringens EU-politik. En væsentlig begrundelse for denne kontrol er, at man i Danmark har tradition for mindretalsregeringer. Dermed er der en risiko for, at danske regeringer binder sig til gennemførelse af EU-lovgivning i Rådet uden at have det nødvendige folketingsflertal bag sig. Europaudvalget sikrer, at der er et forum, hvor regeringen kan få afklaret, hvorvidt der er et folketingsflertal bag dens EU-politik.¹³⁹

Europaudvalgets sagsområde omfatter både sager, der behandles i EU og i verdenshandelsorganisationen WTO.



Folketinget.
Foto: Henrik Sørensen

¹³⁹ Danmark har kun en gang siden 1973 haft en flertalsregering. Det var i perioden januar 1993 til september 1994, hvor Poul Nyrup Rasmussen samlede en koalitionsregering med deltagelse af Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Centrumdemokraterne og Kristeligt Folkeparti. Under den borgerlige mindretalsregering 2001-2011 fungerede Dansk Folkeparti som fast støtteparti med EU-politikken som den markante undtagelse. Her skulle regeringen finde sit flertal med først og fremmest Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre.

Markedsudvalget er fra 1972

Europaudvalget eller Markedsudvalget, som det hed de første godt 20 år, har stået for denne parlamentariske kontrol siden Danmark tiltrådte EF. Grundlaget for ordningen var tiltrædelsesloven fra oktober 1972, der fastslog, at regeringen skulle underrette "et af Folketinget nedsat udvalg om forslag til rådsvedtagelser, der bliver umiddelbart anvendelige i Danmark eller til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig".¹⁴⁰

Folketinget vedtog allerede i forbindelse med Danmarks første ansøgning om optagelse i EF i 1961, at man ville oprette det såkaldte Markedsforhandlingsudvalg. Det fik til opgave at følge regeringens forhandlinger om dansk EF-medlemskab.¹⁴¹ Markedsforhandlingsudvalget blev nedsat ved begyndelsen af hvert folketingsår frem til 1972-73. I oktober 1972 blev Markedsudvalget oprettet som et stående udvalg sammen med 21 andre fagudvalg i forbindelse med Folketingets store udvalgsreform. Markedsudvalget skiftede i oktober 1994 navn til Europaudvalget, efter at Maastrichttraktaten var trådt i kraft et år forinden, og det blev klart, at den nye Europæiske Union ikke kun handlede om markedspolitik.

Europaudvalget består ligesom næsten alle Folketingets øvrige 25 stående udvalg af 29 medlemmer. Europaudvalgets politiske sammensætning afspejler Folketingets sammensætning.

Mandatgivningen

Det centrale led i Folketingets kontrol med regeringens EU-politik er, at regeringen skal indhente et *forhandlingsmandat* i Europaudvalget. Først når mandatet er indhentet, kan en minister rejse til Bruxelles og deltage i vedtagelsen af lovgivning i Rådet på Danmarks vegne.

Forhandlings- oplæg i Europa- udvalget

¹⁴⁰ § 6, stk. 2 i Lov nr. 447 af 11. november 1972 om Danmarks tiltrædelse af de Europæiske Fællesskaber.

¹⁴¹ Nedsættelsen af Markedsforhandlingsudvalget skete i forbindelse med Danmarks første ansøgning om optagelse i EF i 1961. Udvalget blev oprettet på baggrund af en motiveret dagsorden vedtaget med stort flertal i Folketinget den 4. august 1961 – 61 FFT 1960/61 sp. 4785ff.

Denne ordning blev indført i en aftale mellem regeringen og Folketinget i marts 1973.¹⁴² Her hed det, "at regeringen skal rådføre sig med Markedsudvalget i markedspolitiske spørgsmål af væsentlig betydning, således at der tages hensyn til såvel Folketingets indflydelse som til regeringens forhandlingsfrihed". Det blev samtidig fastslået, at regeringen "forud for forhandlinger i EF's råd om vedtagelser af større rækkevidde skal forelægge Markedsudvalget et mundtligt forhandlingsoplæg" og at: "såfremt der ikke i udvalget konstateres et flertal imod forhandlingsoplægget, forhandler regeringen på dette grundlag."¹⁴³

Regeringen kan forhandle, hvis der ikke er flertal imod

Beretninger

Europaudvalgets arbejdsform og kompetencer er fastlagt i de såkaldte beretninger, som er politiske aftaler mellem regeringen og udvalget. I takt med at arbejdsgangene i EU har ændret sig, f.eks. i forbindelse med ændringer i EU's traktater, har det været nødvendigt at justere Europaudvalgets arbejde. Det er sket ved, at Europaudvalget har afgivet nye beretninger.

Forhandlingsmandat vil altså sige, at en minister – i form af et mundtligt forhandlingsoplæg – gør rede for sin holdning til et givent forslag, og for hvordan Danmark agter at arbejde i forhandlingerne i Rådet og dets underliggende organer. Udvalget giver ikke regeringen mandat ved, at et flertal i udvalget godkender regeringens forhandlingsoplæg. Mandatet er derimod automatisk godkendt, så længe der ikke kan konstateres et flertal imod det.

Det er regeringen, der vurderer, hvilke forslag der er væsentlige og derfor skal forelægges Europaudvalget til orientering, og hvilke sager der er af *større rækkevidde*, og derfor skal forelægges Europaudvalget til forhandlingsoplæg.

¹⁴² Markedsudvalgets første beretning blev afgivet den 29. marts 1973.

¹⁴³ Dette spørgsmål blev desuden præciseret i forbindelse med vedtagelsen af beretningen afgivet af Markedsudvalget den 14. juni 1974 – se specielt bilag 2 og 3.

Det er også op til regeringen at vurdere, hvornår et forslag skal forelægges til forhandlingsoplæg. Oprindeligt blev forhandlingsoplæg forelagt forud for, at et forslag kom op på Rådets dagsorden. For at tage højde for at mange spørgsmål afgøres tidligt i processen – på arbejdsgruppeniveau og gennem førstebehandlingsaftaler mellem Rådet og Parlamentet – blev det i en beretning fra 2006 præciseret, at regeringen skal forelægge sager af større rækkevidde, inden den danske holdning fastlægges, og i god tid inden forslaget kommer på Rådets dagsorden. Det kaldes *tidlige forhandlingsoplæg* og betyder bl.a., at regeringen skal undgå at forelægge sager til forhandlingsoplæg, hvis de er på Rådets dagsorden som et A-punkt, der vedtages uden debat.

Forhandlingsoplægget forelægges mundtligt

Forhandlingsoplægget forelægges altid mundtligt af den relevante minister på udvalgsmøderne i Europaudvalget. Det giver ministeren mulighed for at ændre i forhandlingsoplægget helt op til mødets start og tilpasse det under mødet, hvis det skulle vise sig nødvendigt for at sikre et flertal bag regeringens oplæg. Da møderne tv-optages og nedfældes i Europaudvalgets referat,¹⁴⁴ kan udvalgsmedlemmerne altid vende tilbage og kontrollere, hvordan regeringens forhandlingsoplæg blev formuleret. Som oftest er forhandlingsoplæg formuleret med en vis fleksibilitet, således at regeringen har manøvremlighed i forhandlingerne i Rådet, COREPER og i de underliggende arbejdsgrupper.

Folketingets Europaudvalg.
Foto: Anders Hviid



¹⁴⁴ Proceduren med at nedfælde regeringens forhandlingsoplæg i Europaudvalgets egen protokol blev indført med en beretning afgivet den 24. juni 1983. En beslutning om åbning af Europaudvalgets møder og heraf følgende tv-transmission er fastlagt i en beretning afgivet den 23. juni 2006.

Udvalget stemmer ikke formelt om forhandlingsoplæggene. I stedet konstaterer formanden ved afslutningen af en forhandling, hvorvidt der er et flertal imod regeringens forhandlingsoplæg. I formandens optælling af stemmerne beregnes partiernes stemmer efter deres antal medlemmer i Folketinget. Det betyder, at der skal være partier, som tilsammen repræsenterer 90 mandater i Folketinget, som ytrer sig imod et forhandlingsoplæg, før det kan afvises. Det sker sjældent, at udvalget afviser et forhandlingsoplæg. I stedet vil udvalgsmedlemmerne forsøge at få ændret på regeringens forhandlingsoplæg under drøftelserne med ministeren på selve mødet, hvis de ikke er tilfredse. Hvis udvalget ikke finder, at det har fået tilfredsstillende svar i forbindelse med forelæggelse af et tidligt forhandlingsoplæg, kan det også bede ministeren vende tilbage på et senere tidspunkt med et fornyet forhandlingsoplæg.

Ingen formel afstemning

Europaudvalget afviste på et møde den 11. december 2009 at give regeringen mandat til at undlade at stemme i Rådet. Der skulle træffes beslutning om en italiensk anmodning om at godkende statsstøtte til køb af landbrugsjord, men et flertal i udvalget uden om regeringen var imod. Da sagen krævede enstemmighed i Rådet, trak Italien i første omgang som følge af den danske modstand sin anmodning tilbage. Senere fremsatte Italien igen anmodningen, og på rådsmødet den 22. februar 2010 stemte Danmark sammen med Tyskland, Sverige og Holland imod.

Spørgsmålet om, hvilke EU-forslag der skal forelægges for Europaudvalget har udviklet sig siden 1973. I begyndelsen drejede det sig kun om væsentlige forslag til vedtagelse i Rådet, men i dag forelægger regeringen alle væsentlige forslag til vedtagelse i Rådet og Europa-Parlamentet, væsentlige forslag til kommissionsretsakter (det vil sige delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter, der på grund af snævre tidsfrister som regel forelægges skriftligt) samt sager af væsentlig betydning i WTO.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Se beretninger afgivet af Markedsudvalget og Europaudvalget den 20. maj 1994, 27. september 1996 og 24. januar 1997.

Grund- og nærhedsnotater til Folketinget**Regeringens informationsforpligtelser i Europaudvalget**

Den danske regering blev fra begyndelsen i 1973 pålagt en vigtig informationsforpligtelse over for Markedsudvalget, for at sikre "Folketinget den størst mulige indflydelse i markedspolitiske anliggender", som der stod i udvalgets første beretning.

Gennem årene har en række beretninger præciseret og udbygget regeringens forpligtelser til at informere Europaudvalget. Regeringen er forpligtet til at sende grund- og nærhedsnotater til Europaudvalget om alle forslag til retsakter fra Kommissionen, som regeringen skønner væsentlige. Notaterne skal sendes senest fire uger efter, at forslaget foreligger på dansk, det vil sige inden den danske regering begynder at binde sig til holdninger i Rådets arbejdsgrupper. Grund- og nærhedsnotaterne skal ud over faktuelle informationer om Kommissionens forslag indeholde regeringens *foreløbige generelle holdning* til disse samt andre medlemsstaters holdninger - i det omfang de er offentligt kendte. Endelig skal notatet indeholde regeringens vurdering af, hvorvidt det pågældende forslag overholder nærhedsprincippet. Selve lovforslagene fra Europa-Kommissionen sendes til Folketingets Europaudvalgs sekretariat.¹⁴⁶

Ugen inden rådsmøderne skal regeringen desuden sende Europaudvalget *samlenotater* om dagsordenspunkterne på de enkelte ministerrådsmøder. Disse skal være Europaudvalget i hænde senest otte dage forud for afholdelsen af udvalgets møder. Alle disse notater er offentligt tilgængelige på EU-Oplysningens hjemmeside.

Fagudvalgenes behandling af EU-sager

Det var tanken helt fra begyndelsen, at fagudvalgene skulle involveres i EU-sager. Allerede i Markedsudvalgets første beretning fra 1973 hed det, at Markedsudvalget "kan anmode om en udtalelse fra andre stående udvalg i sager, som har berøring med disses områder". Fagudvalgenes rolle er løbende

¹⁴⁶ Siden 1994 har regeringen været forpligtet til at sende samtlige KOM-dokumenter til Europaudvalgets sekretariat. Dokumenterne arkiveres, registreres og lægges på tingets EU-Oplysningens hjemmeside, hvor folketingsmedlemmerne og offentligheden kan få adgang til dem.

blevet søgt styrket senest med Europaudvalgets beretning fra 2010, fordi det er i fagudvalgene, at den faglige ekspertise på de respektive områder ligger. Mange af Folketingets fagudvalg har i dag regelmæssigt EU-sager på deres dagsorden. Der findes ikke nogen fast skabelon for, hvordan fagudvalgene skal behandle EU-sager. Fagudvalgenes behandling kan dog generelt beskrives under følgende overskrifter:

- information om EU-sager
- samråd med ministeren om EU-sager forud for rådsmøderne
- indstillinger til Europaudvalget
- høringer om Kommissionens grøn- og hvidbøger.

Den primære forudsætning for, at fagudvalgene kan følge med på EU-området, er, at de får den fornødne information om EU-sager. Fagudvalgene modtager derfor kopi af de relevante grund- og nærhedsnotater og samlenotater fra den danske regering, som sendes til Europaudvalget.

Mange fagudvalg har desuden gjort det til en fast praksis at indkalde til et samråd med den relevante minister forud for møderne i Rådet. Ministeren vil normalt på disse møder orientere om, hvilke sager der er på dagsordenen for det kommende rådsmøde og gøre rede for, hvilket forhandlingsoplæg regeringen vil forsøge at få Europaudvalget til at godkende. Disse samråd er også en god anledning for fagudvalgene til at diskutere de konkrete EU-sager med ministeren. Flere fagudvalg indkalder ligeledes den relevante minister til samråd i forbindelse med det halvårige skift af formandskab for Rådet. I alt afholdes ca. 50 samråd om året i fagudvalgene i forbindelse med rådsmøderne.

50 samråd
om året i
fagudvalgene

Fagudvalgene har også mulighed for at udarbejde udtalelser eller indstillinger om konkrete EU-sager til Europaudvalget, hvori man redegør for, hvordan fagudvalgene stiller sig til en sag.

Overvågning af nærhedsprincippet

Ifølge Lissabontraktaten er de nationale parlamenter vogtere af nærhedsprincippet (se side 187). I Folketinget koordinerer Europaudvalget

fagudvalgenes behandling af EU-forslag, også i forhold til nærhedsprincippet.¹⁴⁷ Europaudvalget er ansvarligt for fordelingen af kommissionsforslag til høring i de relevante fagudvalg og for at afgive den endelige udtalelse til Kommissionen. Fagudvalgene står for den første behandling af et forslag. Hvis udvalget finder det nødvendigt, udarbejdes en udtalelse til Europaudvalget om, hvorvidt forslaget lever op til nærhedsprincippet. I tilfælde af uoverensstemmelse mellem Europaudvalget og et fagudvalg indkaldes til et fælles møde.

Europaudvalget vælger på forhånd 5-10 sager

Kommissionen skal modtage en begrundet udtalelse senest otte uger efter, forslaget er fremsat. Af hensyn til denne tidsfrist udvælger Europaudvalget hvert år på baggrund af Kommissionens årlige arbejdsprogram 5-10 forslag, som udvalget agter at udføre et nærhedstjek på. Regeringen er så forpligtet til at oversende sine grund- og nærhedsnotater vedrørende disse forslag allerede tre uger efter, at forslagene foreligger på dansk.

Procedurer tilpasses løbende via beretninger

Det er en fordel, at Europaudvalgets arbejdsform er fastlagt gennem beretninger (der er skriftlige aftaler indgået mellem udvalget og regeringen), fordi udvalget dermed løbende kan tilpasse sine procedurer i takt med udviklingen i EU. Eksempelvis vedtog udvalget i 2009 i kølvandet på en række kontroversielle domme en beretning om bedre orientering af Europaudvalget om sager ved EU-Domstolen, som Danmark har en interesse i.¹⁴⁸

Tilsvarende vedtog Europaudvalget sammen med Finansudvalget i 2013 en fælles beretning om *det europæiske semester*. Det europæiske semester handler om centrale emner i et nationalt parlamentarisk demokrati – nemlig vedtagelse af de økonomiske rammer for de nationale budgetter. Derfor sigter den fælles beretning mod at tilpasse Folketingets procedurer, så Folketinget kan sikre en parlamentarisk kontrol med det europæiske semester.

¹⁴⁷ Folketingets tidlige nærhedstjek blev vedtaget med en beretning fra Europaudvalget den 9. april 2010. Beretning om Folketingets behandling af EU-sager i forbindelse med kontrollen af nærhedsprincippet i EU.

¹⁴⁸ Beretning om orientering af Europaudvalget om udviklingen i sager ved EU-Domstolen afgivet af Europaudvalget den 30. april 2009.

Beretningen skal sikre den demokratiske legitimitet og kontrol med processen ved at indføre tre årlige fælles samråd for Europaudvalget og Finansudvalget med relevante ministre på forskellige stadier af det europæiske semesters cyklus.¹⁴⁹

Den senest vedtagne beretning fra juni 2013 drejer sig om øget adgang til Rådets interne dokumenter for Europaudvalget.¹⁵⁰

Europaudvalgene i de øvrige nationale parlamenter ¹⁵¹

Det er ikke enestående at have et europaudvalg. Langt de fleste EU-landes parlamenter har i dag oprettet specielle udvalg til behandlingen af EU-spørgsmål.¹⁵²

Folketingets model, hvor Europaudvalget afgiver forhandlingsmandater til regeringen forud for forhandlingerne i Rådet, har bredt sig til en række andre EU-landes parlamenter. Tilsvarende ordninger findes f.eks. i europaudvalgene i det finske og det svenske parlament, som indførtes, da de blev optaget i EU i 1995, samt i Estland, Letland, Litauen, Polen og Slovenien, som alle kom med i maj 2004. Systemerne i de syv lande er i deres oprindelse inspireret af det danske system med mandatgivning. I disse lande mødes europaudvalgene hver uge med henblik på at sige god for deres regerings forhandlingsoplæg forud for rådsmøderne i den efterfølgende uge. Parlamenterne har dog samtidig udviklet en række særegne procedurer, som er tilpasset deres nationale forfatningsmæssige systemer og traditioner.

Sverige, Finland, de baltiske lande, Polen og Slovenien har systemer, der minder om det danske

¹⁴⁹ Beretning om Folketingets behandling af det europæiske semester, afgivet af Europaudvalget og Finansudvalget den 21. juni 2013.

¹⁵⁰ Beretning om styrkelse af Europaudvalgets adgang til information om forhandlinger i Rådet, afgivet af Europaudvalget den 5. juli 2013.

¹⁵¹ For yderligere oplysninger om behandlingen af EU-sager i 27 EU-landes parlamenter henvises til COSAC's ottende halvårsrapport om "EU-procedurer og praksisser" fra oktober 2007.

¹⁵² Dog er EU-udvalgene i parlamenterne i Portugal og Malta både ansvarlige for europæiske og udenrigspolitiske spørgsmål, mens det luxembourgske parlaments kompetente udvalg ud over EU-spørgsmål også har ansvaret for forsvar, udenrigspolitik og immigration.

AFRUNDING OG VIDERE LÆSNING

Vi har i denne bog givet et overblik over, hvordan EU er skruet sammen, og hvordan EU arbejder. EU har mere end 50 år på bagen, er samlet set verdens største økonomi, består af 28 medlemsstater, mere end 500 mio. borgere, og vedtager årligt mere end 2000 stykker lovgivning.¹⁵³ Derfor er EU også en omfattende organisation med en større detaljerighed, end denne bog kan rumme. Hvis læseren har fået mod på at vide mere, kan følgende læsning anbefales:

Grundbøger om EU (på dansk)

Peter Nedergaard: *Hvordan fungerer Den Europæiske Union?* - en grundbog om EU efter Lissabontraktaten. (2010)

Morten Kelstrup, Dorte Sindbjerg Martinsen og Marlene Wind: *Europa i Forandring*. En grundbog om EU's politiske og retlige system. (2. udgave, 2012)

Andreas Marckmann Andreassen: *Håndbog i EU - for journalister*. (2011)

Nyttige sites

EU's officielle website: www.europa.eu

Folketingets EU-Oplysning: www.euo.dk

VoteWatch Europe (uafhængig organisation, der leverer oversigter over stemmeafgivelser i Europa-Parlamentet og Rådet): www.votewatch.eu

Om EU-ret (på dansk)

Karsten Engsig Sørensen og Poul Runge Nielsen: *EU-retten*. (5. udgave, 2010)

Ulla Neergaard og Ruth Nielsen: *EU Ret*. (5. udgave, 2009)

Om EU institutionerne (på engelsk)

Desmond Dinan: *Ever closer Union. An Introduction to European Integration*. (4th edition, 2010)

¹⁵³ Der vedtages ifølge EURLex statistik årligt over 2000 retsakter, når Kommissionens gennemførelsesretsakter og delegerede retsakter tælles med.

Edward Best, Thomas Christiansen, Pierpaolo Settembri: *The institutions of the Enlarged European Union. Continuity and change*. (2008)

Richard Corbett, Francis Jacobs, Michael Shackleton: *The European Parliament*, (8th edition, 2011)

Om Danmark og EU

DIIS' udredning: *De danske forbehold over for Den Europæiske Union. Udviklingen siden 2000*. (2008)

Europaudvalgets beretninger:

<http://www.euo.dk/dokumenter/ft/euu/beretninger/>

Europapolitiske aftaler mellem et flertal af Folketingets partier:

<http://www.euo.dk/dkeu/ft/aftale/>

BILAG: STEMMEVÆGTE I RÅDET GÆLDENDE FREM TIL 1. NOVEMBER 2014

Det nuværende afstemningssystem, der gælder indtil november 2014, er konstrueret som et tredobbelt kvalificeret flertal, hvor tre kriterier skal være opfyldt for, at Rådet kan træffe sin afgørelse:

- Lande, der repræsenterer 260 ud af i alt 352 stemmer, skal stemme for.
- Et flertal af medlemslandene skal stemme for.
- Et demografisk sikkerhedsnet *kan* påkaldes af en medlemsstat for at få kontrolleret, at de lande, der udgør det kvalificerede flertal repræsenterer mindst 62 pct. af EU-landenes samlede befolkning. Er dette ikke tilfældet, falder forslaget.

Tabel 13: Kvalificeret flertal i Rådet med 28 medlemsstater – indtil 2014

Samlet stemmetal:	Stemmer (352)	Andel af samlet stemmetal	Minimalt antal medlemsstater (28)	Minimal andel af befolkning
Kvalificeret flertal	260	73,9 pct.	15	62 pct.
Blokerende mindretal	93	26,42 pct.	4	11,9 pct.

Når Rådet træffer afgørelse, er landene udstyret med forskellige stemmewægte, der varierer efter landenes størrelse. Det er disse stemmewægte, der bruges i det første af de tre afstemningskrav. De fire største lande Tyskland, Storbritannien, Frankrig og Italien har 29 stemmer hver, mens lande som f.eks. Danmark, Finland, Slovakiet og Irland hver har 7 stemmer. EU's mindste land, Malta, har 3 stemmer.

Det tredje krav, der er baseret direkte på medlemsstaternes befolkningsstørrelse, skal påkalde af en medlemsstat, før det tages i anvendelse. Kravet indebærer i praksis, at tre af de fire største lande kan blokere en beslutning i Rådet, selv om de ikke tilsammen har de nødvendige 93 stemmer for at udgøre et blokerende mindretal. Rådet vedtager hvert år en afgørelse med en tabel over befolkningstallene, baseret på tal fra Eurostat.

Der er ikke nogen klar logik bag de enkelte landes præcise stemmevægte, som er blevet ændret i mange, lange og hårde forhandlinger. Den endelige magtfordeling afspejler således et politisk kompromis af de enkelte landes tilkæmpede stemmevægte.

Tabel 14: Stemmevægte i Rådet

Medlemsstat	Antal stemmer Pr. 1/7-2013	Befolkning Pr. 2013	Andel af samlet EU-befolkning (pct)
Tyskland	29	81.843.700	16,1
Frankrig	29	65.397.900	12,9
Storbritannien	29	62.989.600	12,4
Italien	29	60.820.800	12,0
Spanien	27	46.196.300	9,1
Polen	27	38.538.400	7,6
Rumænien	14	21.355.800	4,2
Holland	13	16.730.300	3,3
Grækenland	12	11.290.900	2,2
Belgien	12	11.041.300	2,2
Portugal	12	10.541.800	2,1
Tjekkiet	12	10.505.400	2,1
Ungarn	12	9.957.700	2,0
Sverige	10	9.482.900	1,9
Østrig	10	8.443.000	1,7
Bulgarien	10	7.327.200	1,4
Danmark	7	5.580.500	1,1
Slovakiet	7	5.404.300	1,1
Finland	7	5.401.300	1,1
Irland	7	4.582.800	0,9
Kroatien	7	4.398.200	0,9
Litauen	7	3.007.800	0,6
Slovenien	4	2.055.500	0,4
Letland	4	2.041.800	0,4
Estland	4	1.339.700	0,3
Cypern	4	862.000	0,2
Luxembourg	4	524.900	0,1
Malta	3	416.100	0,1
I alt	352	508.077.900	100,0
Tærskel på 62 pct.		315.008.300	62,0

STIKORDSREGISTER

A- og B-punkter	65
Absolut flertal	134, 144, 162, 175
Adenauer, Konrad	16
Adfærdskodeks (for Parlamentets forhandlinger)	139
Afgørelser	125
Afledt ret	124
Afstemningsregler	
i Det Europæiske Råd	101
i Europa-Parlamentet	95
i Kommissionen	47
i Rådet	67
ved Domstolen	117
Agenturer, EU's	40
ALDE	Se Alliancen af Liberale og Demokrater for Europa (ALDE)
Alliancen af Liberale og Demokrater for Europa (ALDE)	85
Almindelige lovgivningsprocedure, den	128
andenbehandlingen	134
førstebehandlingen	132
historie	128
samarbejdsområder	130
tredjebehandlingen	143
triloger	138, 147
Amsterdamtraktaten	26, 130, 145
Andenbehandlingsaftaler	144
tidlige	143
Annulationssøgsmål	111
Anticigruppen	62
Appel (ved Domstolen)	
af Rettens afgørelser	105
af specialretternes afgørelser	106
Appeludvalg (gennemførelsesretsakter)	178
A-punkter	Se A- og B-punkter
Arbejdsgrupper, Rådets	63

Ashton, Catherine	28, 32, 75
Atomenergi, europæisk organisation for udvikling af	20, 22, 61
Barroso, José Manuel	32, 36, 189
Barroso-initiativet	189
Barroso-kommissionen	32
Basisretsakter	171
Begrundet kendelse (ved Domstolen)	114
Begrundet udtalelse	
nærhedsprincippet	188, 204
traktatbrudssager	54
Beretninger (Europaudvalgets)	199, 202, 204
Betænkninger	83, 86
Bjerregaard, Ritt	31
Blokerende mindretal	67, 209
B-punkter	Se A- og B-punkter
Budget, EU's	
decharge	23, 98, 99
gennemførelse	55
vedtagelse	158
Budgetproceduren	158
Cassis de Dijon-dommen	121
Centralbanken	Se Europæiske Centralbank, Den
Christophersen, Henning	27, 31
COREPER	48, 61, 64
COREPER I	62, 137, 141
COREPER II	62
COSAC	185
Costa/ENEL-dommen	120
Cox, Pat	82
Craxi, Bettino	25
Dalsager, Poul	31
De Gaulle, Charles	24
Decharge	23, 98, 99
Delegationsprocedure (i Kommissionen)	49
Delegerede retsakter	166, 173

antal.....	169
indsigelseskontrol	174
kritik.....	181
tilbagekaldelseskontrol.....	174
Delors, Jacques	31, 38, 160
Delors-I-pakken	160
Demokratisk legitimitet	
det europæiske semester	204
inddragelse af de nationale parlamenter.....	185, 189
triloger.....	141
Direkte sager (ved Domstolen).....	115
Direkte virkning, EU-rettens.....	119
Direktiver	125
Dobbelt flertal.....	69
Domstolen	104
afstemningsregler	117
annulationssøgsmål	111
danske medlemmer af	109
dissens.....	117
fortolkningsstil.....	119
gratis sagsbehandling	114
oprettelse	105
passivitetssøgsmål.....	111
plenumsager	109
præjudiciel forelæggelse.....	111
sagsgangen.....	115
sagstyper	110
sammensætning og organisation.....	106
sæde	104
traktatbrudssøgsmål.....	110
udnævnelse af dommere.....	107
Draghi, Mario.....	99
ECB	Se Europæiske Centralbank, Den
ECR	Se Europæiske Konservative og Reformister, De (ECR)
EDC-traktaten	20

EFD	Se Gruppen for Europæisk Frihed og Demokrati (EFD)
Eksekutivråd	20
EKSF-forsamlingen	20
EKSF-traktaten	16, 18, 22, 23, 29
Ekspertgrupper (i Kommissionen)	45
Embedsmænd	
i Kommissionen	37
i Rådet	61
EMS'en (Det Europæiske Monetære Samarbejde)	24
Enstemmighed (i Rådet)	70, 150
EU-delegationer	76
EU-Domstolen	Se Domstolen
EU-koordination (i Danmark)	193
EURATOM-traktaten	22
EU-retsakter	Se Retsakter
Eurojust	190
Eurolande	103, 127
Europa-Kommissionen	Se Kommissionen
Europa-Parlamentet	78
afstemninger	95
afstemningsregler	95
antal medlemmer	78
formandskab	81
Formandskonferencen	82
formænd	82
kontrolbeføjelser	96
korresponderende udvalg	90
ledelse	83
lovgivningsbeføjelse	28, 78
midlertidige udvalg	98
næstformænd	81
ordførere (rapporteur)	91
pakkelsninger	152
plenarbehandlingen	94
politiske grupper	84

sammensætning.....	78
stående udvalg.....	87
udvalgsbehandlingen.....	90
Udvalgsformandskonferencen.....	83
undersøgelsesudvalg.....	101
valg til.....	80
vedtagelse af EU's budget.....	158
Europaparlamentsmedlemmer	
antal.....	78
fordeling efter lande.....	78
løsgængere.....	84
politiske grupper.....	84
Europapolitik, Danmarks.....	195
Europarådet.....	100
Europaudvalg (i andre EU-lande).....	185, 205
Europaudvalget.....	Se Folketingets Europaudvalg
Europol.....	190
Europæiske Centralbank, Den.....	13, 99
Europæiske Folkeparti, Det (PPE).....	85
Europæiske Investeringsbank, Den (EIB).....	192
Europæiske Konservative og Reformister, De (ECR).....	85
Europæiske politiske samarbejde, det (EPC).....	20
Europæiske Råd, Det.....	100
EU's flerårige finansielle ramme.....	103
fast formand.....	100
konklusioner.....	102
sammensætning og rolle.....	100
Europæiske semester, det.....	204
Europæiske Socialdemokrater, De (S&D).....	85
Eurotopmøder.....	103
EU-specialudvalg.....	194
EU-udvalget.....	295
EØF-traktaten.....	22
Fagministerier.....	193, 195
Fagudvalgene.....	197

Faste repræsentanternes komite, de	Se COREPER
Finanspagten	186
Finanspolitisk Konference	186
Fischer Boel, Mariann	31
Flertal	
absolut	134, 144, 162, 175
dobbelt	69
kvalificeret	69, 209
simpelt	132, 134, 136, 143
Flerårige finansielle ramme, EU's	103, 155, 159, 164
Folketinget	185, 193, 197
Folketingets Europaudvalg	197
afstemning	201
beretninger	199, 204
forhandlingsoplæg	199
mandatgivningen	198
regeringens informationspligt	202
tidlige forhandlingsoplæg	200
Folketingets fagudvalg	202
Folketingets Finansudvalg	204
Fontaine, Nicole	81
Forenklede procedurer (i Europa-Parlamentet)	92
Forfatningstraktaten	26, 189
Forhandlingsoplæg	199
Forligsaftaler	144
Forligsdelegation, Parlamentets	94, 137
Forligsudvalget (den almindelige lovgivningsprocedure) .	144, 147, 162
Formandskab (Europa-Parlamentets)	81
Formandskab (for Rådet)	71
funktioner	72
rækkefølge	72
trioformandskaber	71
Formandskonferencen	82
Forordninger	124
Forrang, EU-rettens	120

Forsamling, Den Fælles	17
Forskriftsudvalg	170
Forsvarssamarbejde, fælles europæisk	19
Forvaltningskomitéer	Se Forvaltningsudvalg
Forvaltningsudvalg	170
Fri proces (ved Domstolen)	114
Friends of the Presidency-grupper	63
FSFP (Den Fælles Forsvars- og Sikkerhedspolitik)	76
Fusionstraktaten	61
FUSP (Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik)	74, 164
FUSP-konference	186
FUT	Se Udenrigstjeneste, Den Fælles
Fælles aktioner (FUSP)	165
Fælles holdninger (FUSP)	165
Fællesakt, Den Europæiske	25, 69, 155
Førstebehandlingsaftaler	143
Førstebehandlingsholdning	133, 143
Generaladvokater	107
rotationsordning	108
udnævnelse og afskedigelse	108
Generaldirektorater	37, 39
Generalsekretariat	
Kommissionens	47
Rådets	74, 91
Generalsekretær (Kommissionens)	48
Gennemførelsesretsakter	166, 176
kontrol af	180
Genscher, Hans-Dietrich	26
Giscard d'Estaing, Valéry	24, 27
Godkendelsesproceduren	155
Grund- og nærhedsnotater	202
Gruppen for Europæisk Frihed og Demokrati (EFD)	85
Grønbøger	41, 191, 203
Grønne, De/Den Europæiske Fri Alliance (Greens/EFA)	84

GUE/NGL Se Den Europæiske Venstrefløjsgruppe/Nordisk Grønne Venstre (GUE/NGL)	84
Gult kort	188
Gundelach, Finn Olav	31
Hallstein, Walther	18, 21
Handelskomiteen	62
Hedegaard, Connie	31
Henstillinger	126
Hvidbøger	41, 191, 203
Høje Myndighed, Den	17, 19
Høje repræsentant	Se Udenrigsrepræsentant, EU's
Højtidelige erklæringer	126
Høringsdokumenter	41
Høringsproceduren	150
Høringssvar	41
Indre marked, det	25, 69, 121, 130
Indsigelseskontrol (delegerede retsakter)	173
Indtægter, EU's egne	23, 153, 159, 163
Initiativret, Kommissionens	40, 44, 172
Interesseorganisationer	194
Interinstitutionelle aftaler	96
Interparlamentariske konferencer	185
Intervention (i sager ved Domstolen)	118
Isoglucose-dommen	151
Juridisk Specialudvalg	118
Juridisk Tjeneste	
Kommissionens	40, 46, 49
Rådets	74
Justus Lipsius	60, 73
Kabinetter (i Kommissionen)	37, 48
kabinetschef	48
Kollegialitetsprincippet (i Kommissionen)	35, 39
Komitologi	166, 168
Komitologiudvalg	170
Kommissionen	30

afsættelse	35
embedsmændene	38
sammensætning	30
tilbagekaldelse af forslag	136
uafhængighed	33
Kommissionsformænd	
Barroso, José Manuel	32, 36
Delors, Jacques	31, 38, 160
Santer, Jacques	35, 37
Kommissærer	
afskedigelse	109
antal	30
Barroso-kommissionen	32
danske	31
høringer i Parlamentets fagudvalg	36
tilbagekaldelse af	35
udnævnelse	36
Konklusioner (Rådets/Det Europæiske Råds)	102, 126
Konsensus	46, 165, 193
Kontrolproceduren	171
Konvent	26, 29, 156, 191
Krise, den tomme stols	69
Kvalificeret flertal	
definition	69
fra november 2014	69
indtil november 2014	69, 209
overgangsordning	69
Laekenerklæringen	26
Lavaldommen	122
Legalitetsprincippet	124
Lissabontraktaten	26, 30, 34, 61, 69, 71, 74, 102, 128, 131, 160, 173, 181, 185, 190, 203
Luxembourgforliget	69
Løsgængere (i Europa-Parlamentet)	84
Maertensgruppen	62

Markedsforhandlingsudvalget.....	198
Markedsudvalget.....	Se Folketingets Europaudvalg
Meddelelser	41
Mendès France, Pierre	20
MEP'ere	Se Europaparlamentsmedlemmer
Merkel, Angela.....	27
Messinatopmødet.....	20
Metockdommen.....	123
Michelis, Gianni De	26
Midlertidige udvalg (i Europa-Parlamentet).....	90
Miljøagentur, EU's	40
Ministerrådet.....	Se Rådet
Momsindtægter (EU's egne indtægter).....	163
Monnet, Jean.....	16, 20
Monti II-forordningen.....	188
Maastrichttraktaten	26, 126, 128
Nationale parlamenter.....	15, 27, 29, 49, 84, 125, 149, 181, 185
COSAC.....	185
oversendelse af dokumenter.....	191
rolle.....	185
samarbejdet mellem.....	185
Nicolaidisgruppen.....	63
Nielson, Poul.....	31
Nærhedsnotater	Se Grund- og nærhedsnotater
Nærhedsprincippet	187, 202, 203
begrundede udtalelser.....	188
gult kort	188
nationale parlamenter kontrol af	29, 187
orange kort	188
Næstformænd	
i Europa-Parlamentet	81
i Kommissionen	32
Ombudsmand, EU's.....	109, 158
Ophüls, Carl Friedrich.....	18
Orange kort	188

Ordfører (rapporteur).....	91
Overstatslighed.....	17, 23
Parlamentariske forsamling, Den	18, 19
Parlamentariske undersøgelsesudvalg	99
Parlamentsformandskonferencen	186
Passivitetssøgsmål.....	110, 111
Patentdomstol, Den Fælles	105, 113
Personaleretten.....	106, 109
Plenarmøde	Se Plenum, Parlamentets
Plenum	
Domstolens	109
Parlamentets	94
Politiske grupper	Se Europa-Parlamentet, politiske grupper
Politiske partier, europæiske.....	86
PPE	Se Europæiske Folkeparti, Det (PPE)
Primære ret, den.....	124
Procesdelegationer	118
Præjudiciel forelæggelse	107, 111, 116,
Præjudiciel hasteprocedure	114
Præsidium (Europa-Parlamentets)	83
Rammeaftale (mellem Parlamentet og Kommissionen)	37, 97
Rapporteur.....	Se ordfører
Refererende dommer (ved Domstolen)	117
Regeringskonference	17, 22, 25, 27, 191
Repræsentationer, Kommissionens.....	40, 57
Resolutioner.....	126
Ressortministre	59
Retsakter	
afgørelser	125
bindende	125
delegerede.....	166, 173
direktiver	125
forordninger	125
gennemførelses-	176
henstillinger	126

ikke-bindende	126
udtalelser	126
Retsmøder (ved Domstolen).....	117
Retsmøderapport	117
Retten	
appel til Domstolen	105
oprettelse	105
præjudiciel forelæggelse	107
Revisionsret, EU's.....	57, 98, 105
Rompuy, Herman Van	28, 102
Romtraktaten	20, 169
Rækkevidde, sager af større	199
Rådet	58
A- og B-punkter	65
afstemningsregler	67
antal møder	59
arbejdsgrupper	63
COREPER	61
embedsmændene	61
EU-delegationer	77
for almindelige anliggender	61
for udenrigsanliggender	74
formandskabets funktioner	72
formandskabsrækkefølge	72
interne beslutningsprocedurer	64
kvalificeret flertal	69
opgaver	58
rådsformationer	59
sammensætning	58
specialkomiteer	62
trioformandskaber	71
uformelle rådsmøder	60
åbenhed	66
Rådet for udenrigsanliggender	74
Rådgivende udvalg	170

Rådgivningsproceduren (gennemførelsesretsakter)	176
Rådgivningsudvalg (gennemførelsesretsakter)	176
Rådsformationer.....	59
S&D	Se Europæiske Socialdemokrater, De (S&D)
Samarbejdsproceduren	26
Samlenotater	202
Samstemmende udtalelse.....	155
Santer-Kommissionen.....	35, 97
Schmidt, Helmuth.....	24
Schuman, Robert	16
Schumanplanen	16
Sikkerheds- og Forsvarspolitik, Den Fælles (FSFP).....	76
Simpelt flertal.....	132, 134, 136, 143, 176
Skriftlig procedure (i Kommissionen)	47
Skyggeordførere (i Europa-Parlamentet).....	91
Socialfond, Den Europæiske.....	61
Specialretter	106
Spierenburg, Dirk.....	18
Spørgsmål, skriftlige og mundtlige (fra Europa-Parlamentet til Kommissionen)	97
Spaak, Paul-Henri.....	22, 23
Spaakrapporten.....	22
Stats- og regeringscheferne	24, 28, 61, 100, 156
Statut	
Domstolens	106
ECB's.....	153
EU-Ombudsmandens.....	158
Europæiske politiske partier	86
Stemmelister.....	86
Stemmevægte (kvalificeret flertal indtil 2014).....	209, 216
Store Afdeling, Den (ved Domstolen)	109
Suverænitetssafgivelse.....	17
Tidlige andenbehandlingsaftaler	143
Tilbagekaldelseskontrol (delegerede retsakter).....	174
Tiltrædelsesloven.....	198

Tindemans, Leo.....	24
Tindemans-rapporten.....	24
Tjenesten for EU's Optræden Udadtil . Se Udenrigstjeneste, Den Fælles	
Tjenester (i Kommissionen).....	40
Toldindtægter (EU's egne indtægter)	163
Toldunionen	20, 21
Traktatbrudssager (ved Kommissionen)	52
Traktatbrudssøgsmål (ved Domstolen)	110
Traktatrevisioner	29, 187, 191
Trepartsaftaler (mellem Parlamentet, Rådet og Kommissionen)	142
Triloger.....	73, 138
Trilogmøder.....	138
Trioformandskaber	71
Udenrigs- og Sikkerhedspolitik, Den Fælles (FUSP).....	76, 164
Udenrigsrepræsentant, EU's	28, 61, 71, 74, 76, 100, 164
Udenrigstjeneste, Den Fælles	28, 39, 63, 74
Udnævnelse	
af dommere og generaladvokater.....	107
af kommissærer	30
Udtalelser	
fra Domstolen.....	112
Udtalelser (ikke bindende retsakter).....	124
Udvalgsformandskonferencen	83
Undersøgelsesproceduren (gennemførelsesretsakter)	176
Undersøgelsesudvalg	
i Kommissionen (gennemførelsesretsakter)	176
i Parlamentet.....	99
Valutasamarbejdet.....	24
Van Gend en Loos-dommen.....	119
Venstrefløjsgruppen (GUE-NGL)	85
Vetoret	
i Parlamentet.....	147, 159
i Rådet.....	64
Voldgiftssager (ved Domstolen)	113
Økonomiske og Finansielle Komité, Den.....	63

Økonomiske og Sociale Udvalg, Det	13, 19, 23, 150
ØSU (Det Økonomiske og Sociale Udvalg)	13, 19, 23, 150
Åbenhed	
i Kommissionen	170, 183
i Rådet	66
Åbningsskrivelser	54

Denne bog er en opdateret udgave af "Sådan lovgiver EU – efter udvidelsen", som Folketingets EU-Oplysning udgav i 2005. Bogen er tilpasset den udvikling, som EU har været igennem siden Lissabon-traktaten trådte i kraft i december 2009. Bogen er samtidig udbygget med nye kapitler om vigtige ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter i EU såsom arbejdet ved EU's Domstol, de nationale parlamenters rolle i EU og procedurerne for vedtagelsen af EU's budget og udenrigspolitik samt Kommissionens vedtagelse af regler, når den optræder som EU's udøvende myndighed.

Bogen er udarbejdet af Thomas Fich, Lotte Rickers Olesen og Morten Knudsen, som er EU-konsulenter i Folketingets Internationale Sekretariat.