



FOLKETINGET

# Sådan arbejder EU

*– en håndbog om  
EU-systemet*



# Forord

For niende gang gik europæerne i 2019 til Europa-Parlamentsvalg. Her valgte de 751 medlemmer til Europa-Parlamentet, som sammen med landene i EU's Ministerråd vedtager fælles regler, som gælder for mere end 450 mio. europæere.

EU er en central aktør i vores hverdag, når det drejer sig om at udforme den lovgivning, som gælder for borgere og virksomheder i de 27 EU-lande. EU's beslutninger er ofte resultatet af komplicerede kompromiser forhandlet mellem en række forskellige europæiske og nationale aktører.

Derfor er det nyttigt for enhver, der arbejder med EU-spørgsmål, at sætte sig ind i de grundlæggende mekanismer for samarbejdet i EU. 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? Hvordan passer de nationale og europæiske interesseorganisationer ind i den europæiske beslutningsproces? Og hvad er de nationale parlamenters rolle i den europæiske arkitektur? Det er nogen af de mange spørgsmål, som denne bog forsøger at give svar på.

Jeg håber, at bogen vil give læserne et bedre indblik i, hvordan arbejdet i den Europæiske Unions maskinrum foregår i praksis.

God læselyst...



Eva Kjer Hansen  
Formand for Folketingets Europaudvalg

## **Sådan arbejder EU**

— en håndbog om EU-systemet

Maj 2021

3. udgave, 1. oplag

Udgiver:

Folketingets EU-Oplysning

Christiansborg

1240 København K

Telefon +45 3337 3337

E-mail: [euopl@ft.dk](mailto:euopl@ft.dk)

3. udgave, 1. oplag

Maj 2021

Bestilling

[eu.dk/da/dokumenter/publikationer](http://eu.dk/da/dokumenter/publikationer)

Oplag

10.000

Design/layout

Rikke Marie Nielsen / Rosendahls a/s

Tryk

Rosendahls a/s

Foto

Folketingets EU-Oplysning

ISBN: 978-87-7982-209-2

# Indhold

Forord.....	3
-------------	---

## Kapitel I

EU's institutioner.....	11
<b>Europa-Kommissionen</b> .....	14
Sammensætning og organisation .....	15
Upartisk og uafhængig.....	19
Udnævnelse og afskedigelse af Kommissionen .....	20
Embedsmændene i Kommissionen.....	23
Kabinetterne .....	23
Generaldirektoraterne.....	24
EU's agenturer er uafhængige af Kommissionen .....	25
Kommissionens initiativret .....	26
Kommissionens offentlige høringer .....	27
Forberedende ekspertgrupper.....	29
Udformningen af et forslag begynder i et generaldirektorat .....	31
Sådan bliver et lovforslag vedtaget i Kommissionen .....	31
Hvad sker der, når Kommissionen har fremsat sit forslag?.....	33
Gennemførelse og anvendelse af EU-lovgivningen.....	34
Kommissionens egne regler .....	35
Kommissionen kontrollerer, at EU-retten overholdes .....	36
Traktatbrudssager.....	37
Gennemførelse af EU-budgettet.....	38
Repræsentation.....	39
<b>Rådet</b> .....	40
Sammensætning og organisering .....	41
Ti forskellige råd .....	42
Embedsmændene i Coreper og rådsarbejdsgrupperne .....	43
Rådsarbejdsgrupperne.....	44

Rådets interne beslutningsprocedurer .....	45
A-punkter og B-punkter .....	47
Åbenhed i Rådet .....	48
Stemmeregler i Rådet .....	48
Kvalificeret flertal .....	49
Enstemmighed .....	51
Rådsformandskabet .....	52
Rådsformandskabets tre funktioner .....	52
Rådets Generalsekretariat .....	53
Rådet for Udenrigsanliggender, Udenrigstjenesten og udenrigsrepræsentanten .....	54
<b>Europa-Parlamentet .....</b>	<b>56</b>
Sammensætning .....	57
Valg til Europa-Parlamentet .....	59
Parlamentets formandskab .....	60
De politiske grupper .....	63
De politiske gruppers centrale rolle .....	65
De stående udvalg i Europa-Parlamentet .....	66
Behandlingen af forslag i Europa-Parlamentet .....	70
Udvalgsbehandlingen .....	70
Førstebehandling i udvalg .....	71
Andenbehandling i udvalg .....	72
Plenarbejdningen .....	74
Afstemninger i Europa-Parlamentet .....	75
Parlamentariske kontrolbeføjelser .....	75
Kontrol med Kommissionen .....	75
Kontrol med andre EU-institutioner .....	77
<b>Det Europæiske Råd .....</b>	<b>79</b>
Ingen formel rolle i lovgivningsprocessen .....	82
<b>EU-Domstolen .....</b>	<b>84</b>
En eller flere domstole? .....	84
Arbejdsdeling mellem EU-Domstolen og Retten .....	85
Dommerne og generaladvokaterne .....	86
Hvor mange dommere deltager i behandlingen af en sag? .....	87

De forskellige sagstyper .....	88
Andre sagstyper .....	91
Sagsgangen ved Domstolen.....	92
De forskellige faser af proceduren .....	95
Dommere udtaler sig ikke om deres uenighed.....	95
Danmarks deltagelse i sager ved Domstolen .....	95
Skelsættende domme .....	97
Van Gend en Loos – EU-rettens direkte virkning .....	97
Costa/ENEL – princippet om EU-rettens forrang .....	98
Cassis de Dijon – styrkelse af varernes frie bevægelighed.....	99
Laval – konfliktretten og den frie bevægelighed .....	100
Metock – den frie bevægelighed og familiesammenføring.....	101

## KAPITEL II

<b>Beslutningsprocedurer .....</b>	<b>103</b>
Bindende retsakter .....	104
Ikkebindende retsakter .....	105
De danske forbehold over for EU-samarbejdet .....	105
<b>Den almindelige lovgivningsprocedure .....</b>	<b>108</b>
Hvornår anvender EU den almindelige lovgivningsprocedure?.....	109
Den almindelige lovgivningsprocedures tre faser .....	110
Førstebehandlingen (ingen tidsfrist) .....	110
Andenbehandlingen (tidsfrist 3 måneder + 1).....	113
Tredjebehandlingen (tidsfrist 6 uger + 2).....	113
De uformelle triloger.....	114
Hvem repræsenterer institutionerne i forhandlingerne?.....	115
Hvornår indkaldes der til trilogramme?.....	115
Forløbet .....	116
Trepartsaftaler.....	117
Vetomulighed bruges kun sjældent .....	118
Omstændelig, men effektiv procedure .....	118
Manglende åbenhed?.....	119
<b>Andre beslutningsprocedurer .....</b>	<b>120</b>
Høringsproceduren.....	120

Hvornår anvender EU høringsproceduren?.....	121
Høringsproceduren i én behandling.....	122
Godkendelsesproceduren .....	123
Hvornår anvender EU godkendelsesproceduren? .....	124
Godkendelsesproceduren i én behandling .....	124
Vedtagelse af EU's budget.....	125
Den flerårige finansielle ramme .....	126
Det årlige budget.....	128
EU's egne indtægter .....	129
Vedtagelse af EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik .....	130
<b>Delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter .....</b>	<b>132</b>
Hvorfor skal Kommissionen selv kunne vedtage regler?.....	132
Delegerede retsakter eller gennemførelsesretsakter?.....	133
Kommissionens magt defineres i EU-lovgivningen .....	135
Delegerede retsakter .....	136
Hvordan kontrolleres Kommissionens delegerede retsakter?.....	137
Gennemførelsesretsakter .....	138
Procedurer for kontrol af gennemførelsesretsakter.....	139
Hvor benyttes de to procedurer? .....	139
EU-lovgivers kontrol med gennemførelsesretsakter .....	142
Kritik af de delegerede retsakter .....	143
Offentlighedens adgang til Kommissionens retsakter .....	144
<b>KAPITEL III</b>	
<b>De nationale Parlamenters rolle i EU's beslutningsproces .....</b>	<b>147</b>
Oversendelse af EU-dokumenter .....	148
Kontrollen med nærhedsprincippet – gule og orange kort .....	148
Politisk dialog med Kommissionen .....	150
Parlamentarisk kontrol med EU's retssamarbejde .....	151
Deltagelse i fremtidige traktatrevisioner .....	152
Samarbejdet mellem parlamenterne i EU .....	153



**KAPITEL IV**

<b>Den danske EU-koordination .....</b>	<b>157</b>
<b>Den interministerielle koordination.....</b>	<b>157</b>
EU-specialudvalgene .....	157
Regeringens EU-udvalg .....	158
EU-procedure internt i regeringen .....	159
<b>Folketingets Europaudvalg og fagudvalgene .....</b>	<b>160</b>
Mandatgivningen .....	161
Regeringens skriftlige informationsforpligtelser over for Europaudvalget ..	163
Fagudvalgenes behandling af EU-sager .....	165
Overvågning af nærhedsprincippet .....	166
Europaudvalgene i de øvrige nationale parlamenter .....	167

**KAPITEL V**

<b>Afrunding og videre læsning .....</b>	<b>169</b>
Grundbøger om EU (på dansk) .....	169
EU-ret (på dansk) .....	169
Nyttige hjemmesider .....	170

**KAPITEL VI**

<b>Stikordsregister.....</b>	<b>171</b>
------------------------------	------------



## 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 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*.<sup>1</sup> Hertil kommer de rådgivende organer som Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) og Regionsudvalget.

Bogen gennemgår fem af de syv EU-institutioner, nemlig Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Råd, Europa-Kommissionen og EU-Domstolen.

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 er de ikke med i denne bog.

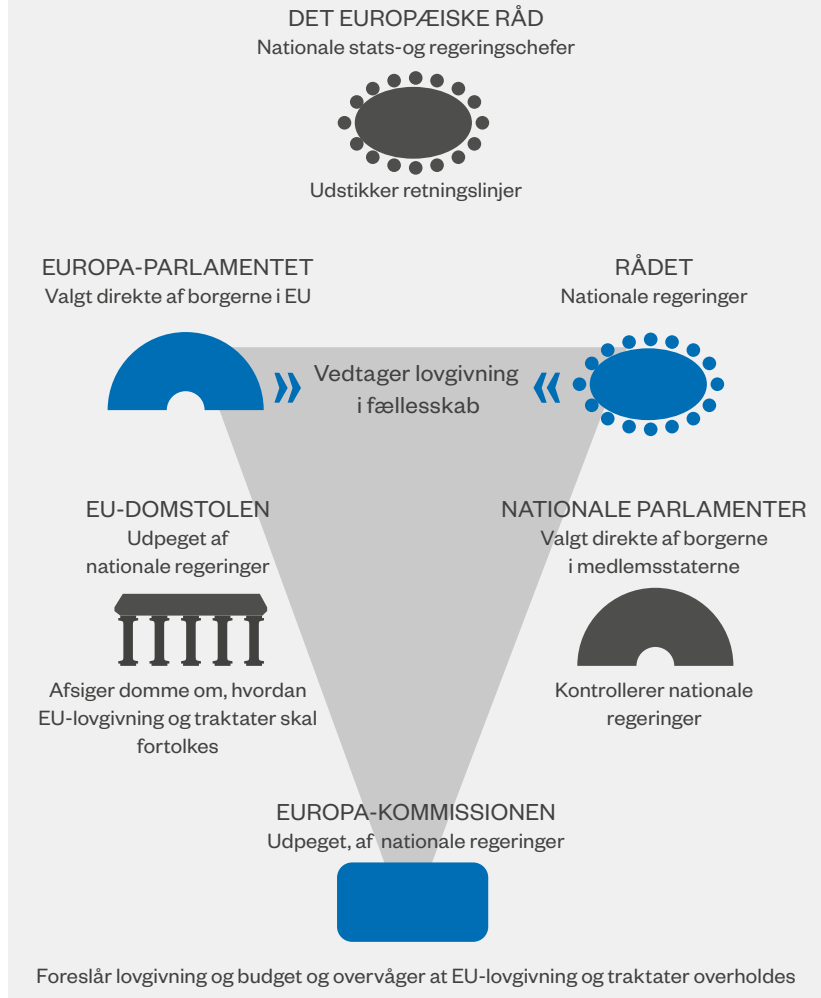
Afstemning under plenumsamling i Europa-Parlamentets i Strasbourg.  
Kilde: Europa-Parlamentets mediatek.

---

1 Traktaten om Den Europæiske Union TEU, artikel 13, stk. 1.

## EU'S INSTITUTIONER

**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 politiske retningslinjer på vigtige områder.

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

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

Når EU-lovgivning 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 EU's traktater eller EU-lovgivningen, hvis der opstår uenighed mellem institutioner og/eller medlemsstater.

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

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

Der er mange finurligheder i forbindelse med og undtagelser fra denne overordnede arbejdsdeling. F.eks. kan Rådet i visse tilfælde vedtage lovgivning alene, og Kommissionen kan gennemføre dele af lovgivningen, når det drejer sig om rent tekniske regler.

Alt dette og meget mere beskrives nærmere i det følgende.

Kommissionens hovedkvarter, Berlaymont-bygningen, på Square Schuman i Bruxelles.  
Kilde: Maria Lind 2019



## Europa-Kommissionen

Europa-Kommissionen befinder sig i kernen 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 bindeled, når Rådet og Europa-Parlamentet skal vedtage EU-lovgivning. Kommissionen er også en drivende kraft, når lovgivningen skal gennemføres. Endelig er Kommissionen EU-traktaternes vogter, idet den skal sikre, at medlemsstaterne gennemfører og overholder EU-reglerne.



Kommissionsformand Ursula von der Leyen, 2019-  
Kilde: Kommissionen

### **Sammensætning og organisation**

Europa-Kommissionen består i dag af 27 medlemmer, nemlig én kommissær fra hver medlemsstat.

Kommissærerne udpeges for 5 år ad gangen, men kan godt forlænges for flere perioder. F.eks. sad den danske kommissær Henning Christophersen i 10 år, og Margrethe Vestager har været dansk kommissær siden 2014.

Margrethe Vestager, ledende næstformand i Kommissionen, ansvarlig for *Europe fit for the Digital Age* og kommissær for konkurrence.

Kilde: European Union



#### Danske EU-kommissærer

Danmark har haft otte 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)
- Connie Hedegaard (2010-2014)
- Margrethe Vestager (2014-)

Kommissærerne har ansvar for hver deres sagsområder, som fastlægges ved Kommissionens tiltrædelse. Fordelingen af ansvarsområderne falder som regel først på plads efter hårde forhandlinger mellem medlemsstaterne og den kommende kommissionsformand. Kommissionsformanden kan ændre forde-



lingen af ansvarsområderne i løbet af en mandatperiode.<sup>2</sup> Det sker sjældent. Et eksempel er fra august 2020, hvor den irske handelskommissær, Phil Hogan, trak sig fra sin post efter diskussion af, hvorvidt han havde brudt coronarestriktioner i sit hjemland.

Kommissionen er i dag organiseret omkring seks tematiske grupper, der ledes af hver deres næstformand. Grupperne svarer til Kommissionens hovedprioriteter. Tanken med næstformændene er at undgå silotænkning og sikre sammenhæng på tværs af ansvarsområderne, når Kommissionen lancerer større tiltag. Ud over de seks tematiske grupper er der også en næstformand for Interinstitutionelle forbindelser og fremsyn og en næstformand for Demokrati og demografi.

For at sikre styring af Kommissionen har formanden udnævnt tre ledende næstformænd. Margrethe Vestager er den ene af disse. De to andre er Frans Timmermans og Valdis Dombrovskis. Ud over at lede en tematisk gruppe, forvalter disse tre også et politikområde. Margrethe Vestager er således både ansvarlig for kommissærgruppen med betegnelsen Et Europa klar til den digitale tidsalder og ansvarlig for konkurrencepolitikken.

#### **De seks kommissærgrupper og de ansvarlige næstformænd**

- En europæisk grøn pakt (Frans Timmermans)
- Et Europa klar til den digitale tidsalder (Margrethe Vestager)
- En økonomi, der tjener alle (Valdis Dombrovskis)
- Et stærkere Europa i verden (Josep Borrell Fontelles)
- Nyt skub i europæisk demokrati (Věra Jourová)
- Fremme af vores europæiske levevis (Margaritis Schinas)

<sup>2</sup> TEUF, artikel 248, fastslår, at formanden for Kommissionen strukturerer og fordeler ansvarsområder mellem Kommissionens medlemmer, 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.

**Tabel 1: Von der Leyen-kommissionen 2019-2024**

Land	Kommissær	Ansvarsområde	Politisk familie
Tyskland	Ursula von der Leyen	Formand	EPP
Holland	Frans Timmermans	Ledende næstformand. En europæisk grøn pagt. Klima	S&D
Danmark	Margrethe Vestager	Ledende næstformand. Et Europa klar til den digitale tidsalder. Konkurrence	Renew Europe
Letland	Valdis Dombrovskis	Ledende næstformand. En økonomi, der tjener alle. Økonomi	EPP
Spanien	Josep Borrell	Højtstående repræsentant og næstformand i Kommissionen. Et stærkere Europa i verden	S&D
Slovakiet	Maroš Šefčovič	Næstformand. Interinstitutionelle forbindelser og fremsyn	S&D
Tjekkiet	Věra Jourová	Næstformand. Værdier og gennemsigtighed	Renew Europe
Kroatien	Dubravka Šuica	Næstformand. Demokrati og demografi	EPP
Grækenland	Margaritis Schinas	Næstformand. Fremme af vores europæiske levevis	EPP
Slovenien	Janez Lenarčič	Krisestyring	Uafhængig
Østrig	Johannes Hahn	Budget og administration	EPP
Belgien	Didier Reynders	Retlige anliggender	Renew Europe
Bulgarien	Mariya Gabriel	Forskning, innovation, uddannelse, kultur og unge	EPP
Frankrig	Thierry Breton	Det indre marked, forsvarsindustri og rumfart	Renew Europe
Italien	Paolo Gentiloni	Økonomi	S&D
Ungarn	Olivér Várhelyi	Naboskabspolitik og udvidelse	EPP
Estland	Kadri Simson	Energi	Renew Europe
Malta	Helena Dalli	Ligestilling	S&D
Polen	Janusz Wojciechowski	Landbrug	ECR
Portugal	Elisa Ferreira	Samhørighed og reformer	S&D
Finland	Jutta Urpilainen	Internationale partnerskaber	S&D
Litauen	Virginijus Sinkevičius	Miljø, hav og fiskeri	Uafhængig
Luxembourg	Nicolas Schmit	Beskæftigelse og sociale rettigheder	S&D
Rumænien	Adina-Ioana Vălean	Transport	S&D
Cypern	Stella Kyriakides	Sundhed	EPP
Sverige	Ylva Johansson	Indre anliggender	S&D
Irland	Mairead McGuinness	Finansielle tjenesteydelser, finansiel stabilitet og kapitalmarkedsunionen	EPP

Politiske familier: EPP = Konservative og kristendemokratiske partier. S&D = socialdemokratiske partier. Renew Europe = liberale partier.

### Upartisk og uafhængig

Selv om Kommissionen består af 1 medlem fra hver medlemsstat, 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. Ifølge traktaten har medlemsstaterne også forpligtet sig til at respektere kommissærernes uafhængighed og til ikke at forsøge at påvirke dem.<sup>3</sup>

Kommissionens uafhængighed af nationale og andre interesser er bl.a. beskyttet ved, at Kommissionen altid handler som et kollegium. Det vil sige, at kommissærerne som udgangspunkt er kollektivt ansvarlige for alle beslutninger, der træffes i Kommissionens navn.

<  
[Uafhængig af  
landeinteresser](#)

<  
[Kollegialitets-  
princippet](#)

---

3 TEUF, artikel 245, stk. 1.

**Figur 2: Kommissionen organiseret i temagrupper**

<b>Ursula von der Leyen</b>			
<b>Frans Timmermans</b> En europæisk grøn pagt	■ Kadri Simson Energi	■ Janusz Wojciechowski Landbrug	■ ■ Stella Kyriakides (EPP) Cypern Sundhed og føde- varesikkerhed
	■ Adina Vălean Transport	■ Virginijus Sinkevičius Miljø, hav og fiskeri	
<b>Margrethe Vestager</b> Et Europa klar til den digitale tidsalder	■ Thierry Breton Det indre marked	■ ■ Mariya Gabriel Innovation, forskning, kultur, uddannelse og unge	■ ■ ■ Nicolas Schmit Beskæftigelse og sociale rettig- heder
<b>Valdis Dombrovskis</b> En økonomi, der tjener alle	■ Paolo Gentiloni Økonomi	■ Mairead McGuinness Finansielle tjenesteydel- ser, finansiel stabilitet og kapitalmarkedsunionen	■ ■ Elisa Ferreira Samhørighed og reformer
<b>Margaritis Schinas</b> Fremme af vores euro- pæiske levevis	■ Ylva Johansson Indre anliggender		
<b>Věra Jourová</b> Værdier og gennem- sigtighed	■ Didier Reynders Retlige anliggender	■ ■ Helena Dalli Ligestilling	
<b>Maroš Šefčovič</b> Interinstitutionelle for- bindelser og fremsyn			Johannes Hahn Budget og administration
<b>Josep Borrell</b> Et stærkere Europa i verden	■ Jutta Urpilainen Internationale partnerskaber	■ Janez Lenarčič Krisestyring	■ Olivér Várhelyi, Naboskabspolitik og udvidelse
<b>Dubravka Šuica</b> Demokrati og demografi			

Farverne indikerer tilhørsforhold i en bestemt tematisk gruppe af kommissærer under ledelse af næstformændene.

### Udnævnelse og afskedigelse af Kommissionen

Kommissionens formand vælges af Europa-Parlamentet. Det sker på baggrund af et forslag fra EU-landenes ledere i Det Europæiske Råd, som ifølge traktaten skal "tage hensyn til valget til Europa-Parlamentet", når de nominerer deres kandidat. Denne uklare formulering i traktaten har givet anledning til en årelang strid mellem Det Europæiske Råd og Europa-Parlamentet om, i hvilket omfang resultatet ved parlamentsvalget binder EU-landene, når de skal udpege deres kandidat (se boks).<sup>4</sup>

4 TEU, artikel 17, stk. 7.

### Hvordan vælges Kommissionens formand?

Ifølge traktaten indstiller Det Europæiske Råd under hensyntagen til valget til Europa-Parlamentet og efter passende høringer med kvalificeret flertal en kandidat til posten som kommissionsformand. Europa-Parlamentet skal så godkende denne med et absolut flertal af medlemmerne.

I 2014 og 2019 forsøgte Europa-Parlamentet at udbygge denne procedure ved at insistere på, at Det Europæiske Råd skulle indstille en af de spidskandidater, som stillede op til valget til Europa-Parlamentet på vegne af de politiske partier. I 2014 lykkedes det Europa-Parlamentet at få valgt Jean-Claude Juncker, som havde været spidskandidat for EPP, til posten som kommissionsformand. I 2019 kunne ingen af spidskandidaterne dog opnå det fornødne kvalificerede flertal i Det Europæiske Råd. Det skyldtes navnlig, at der ikke var opbakning i Det Europæiske Råd til at indstille spidskandidaten fra den største gruppe i Parlamentet, EPP, tyskeren Manfred Weber. Det Europæiske Råd endte med at indstille Ursula von der Leyen, som Europa-Parlamentet godkendte, selv om hun ikke havde været spidskandidat.

Der er en tendens til at se valget af kommissionsformand i sammenhæng med valget af nye formænd for Det Europæiske Råd, Europa-Parlamentet og EU's udenrigsrepræsentant, således at der i den samlede pakke er en nogenlunde balance med hensyn til køn, geografisk repræsentation og partimæssig tilknytning.

Når en kommissionsformand er valgt, indleder medlemslandenes regeringer en dialog med denne nye kommissionsformand om mulige kandidater til kommissærposterne og ansvarsområder. De kandidater, som regeringerne indstiller, kommer som regel fra et regeringsparti i hjemlandet.<sup>5</sup> Når kabalen er gået op, går den formelle procedure i gang, hvor Rådet stemmer med kvalificeret flertal, hvorefter Europa-Parlamentet godkender Kommissionen.

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.<sup>6</sup> I særlig alvorlige tilfælde, f.eks.

<sup>5</sup> Dette er dog ikke nogen regel. F.eks. indstillede den socialdemokratiske regering i 2019 Margrethe Vestager, Radikale Venstre, til posten som kommissær.

<sup>6</sup> Ifølge TEU, artikel 17, stk. 6, 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, som kritiserede hans forbindelser til tobakslobbyen.

hvis en kommissær har begået en alvorlig tjenesteforsømmelse, kan kommissæren afskediges af EU-Domstolen.<sup>7</sup>

#### Santer-kommissionens afgang i 1999

Det er hidtil ikke sket, at en 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 havde kritiseret 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 enkelte kommissærer.

Hele von der Leyen-kommissionen samlet d. 14. januar 2021.  
Kilde: European Union



<sup>7</sup> 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: I 1976 afskedigede Domstolen den luxembourgiske kommissær, Albert Borschette, efter at denne havde fået et slagtilfælde, og ikke selv kunne træde tilbage.

Europa-Parlamentet prøver med regelmæssige mellemrum at styrke kontrollen med udnævnelse af Kommissionen. De seneste seks kommissioner er således først blevet godkendt af Parlamentet, efter at kommissærkandidaterne har været gennem grundige krydsforhør under høringer i Parlamentets udvalg.

<  
Europa-Parlamentets kontrol med udnævnelse af Kommissionen

I forbindelse med udnævnelsen af Ursula von der Leyens Kommission i 2019 havde Europa-Parlamentet styrket sin kontrol med kommissærkandidaterne yderligere. I tillæg til høringer vedrørende kandidaternes politiske holdninger og faglige kendskab gennemgik Europa-Parlamentet også kandidaterne i forhold til, om de havde økonomiske særinteresser, der kunne påvirke deres opgavevaretagelse. I alt tre kommissærkandidater måtte i løbet af processen udskiftes, fordi Europa-Parlamentet havde indvendinger mod dem.

Hvis Parlamentet over for kommissionsformanden udtrykker mistillid til et medlem af Kommissionen, skal formanden grundigt overveje, om det pågældende medlem bør træde tilbage. Det følger af rammeaftalen mellem Parlamentet og Kommissionen. Formanden skal enten kræve, at medlemmet træder tilbage, eller give Parlamentet en begrundelse for at nægte dette.<sup>8</sup>

<  
Parlamentet kan udtrykke mistillid til en kommissær

### Embedsmændene i Kommissionen

Kommissionens medarbejdere er dels fastansatte medarbejdere, dels medarbejdere udefra, som ansættes i midlertidige stillinger. I Kommissionens *generaldirektorater* finder man de faste medarbejdere, som står for den daglige forvaltning af politikområderne, mens kommissærernes kabinetter består af håndplukkede medarbejdere, hvoraf en del kan være hentet blandt Kommissionens faste medarbejdere.

Til daglig løser generaldirektoraterne og kabinetterne opgaverne i samspil. Der kan undertiden være et anstrengt forhold mellem kabinetterne og generaldirektoraterne. Både kabinetterne og generaldirektoraterne spiller på hver deres måde en central rolle i forbindelse med udarbejdelse af lovgivningsforslag.

### Kabinetterne

Kabinetterne er kommissærernes personlige stab af medarbejdere, som fungerer som kommissærernes øjne og ører 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 kommissærens politikområde. Endelig medvirker kabinetterne til at udvikle politiske ideer og foreslå emner til ny EU-lovgivning.

<sup>8</sup> Se punkt II.5. i Rammeaftale om forbindelserne mellem Europa-Parlamentet og Kommissionen af 20. oktober 2010, side 47.

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.

Kabinetterne skal – ud over at understøtte kommissæren inden for dennes eget politikområde – også sørge for at holde kommissæren ajour med de beslutninger, Kommissionen skal træffe inden for de øvrige politikområder, da Kommissionen som nævnt træffer afgørelser som kollegium.

### Generaldirektoraterne

>  
General-  
direktoraterne  
svarer til  
ministerier

Europa-Kommissionens forvaltningsapparat er opdelt i forskellige generaldirektorater (i EU-jargon hedder de DG'er efter det franske Direction Générale), ganske som vi kender det fra den danske centraladministrations ministerier. Den nuværende von der Leyen-kommission har 33 generaldirektorater med ansvar for forskellige områder, f.eks. miljø, udenrigshandel, konkurrence, forskning 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.

Der er stor forskel på de enkelte generaldirektoraters politiske betydning. På lovgivningsområdet hører generaldirektoraterne for f.eks. landbrug og udvikling af landdistrikter, miljø og fiskeri til blandt de tunge generaldirektorater, fordi de har at gøre med områder, hvor EU har stor lovgivningskompetence. Den Fælles Udenrigstjeneste er en hybrid mellem et generaldirektorat under Kommissionen og en enhed under Rådet for Udenrigsanliggender. Læs mere om Udenrigstjenesten på side 55.

>  
Tjenester

Ved siden af generaldirektoraterne er de såkaldte tjenester. Tjenesterne er enheder, som internt i Kommissionen tager sig af mere horisontale opgaver i samarbejde med generaldirektoraterne. Det gælder f.eks. Kommissionens Generalsekretariat, som er ansvarligt for den overordnede sammenhæng i Kommissionens arbejde, og Kommissionens Juridiske Tjeneste, som er Kommissionens advokat og juridiske rådgiver.

Kommissionens Generalsekretariat har i de senere år fået styrket sin rolle væsentligt. Hvor Generalsekretariatet tidligere især havde til opgave at koordinere mellem de forskellige generaldirektorater, er dets betydning øget, i takt med at Kommissionen har fået en større politisk rolle. I dag er Generalsekretariatet ansvarlig for gennemførelsen af Kommissionens politiske prioriteter.





Pia Ahrenkilde Hansen, Generaldirektør for DG Kommunikation på et pressemøde d. 8. maj 2019.  
Kilde: Etienne Ansotte, European Union, 2019

Under Kommissionen er der oprettet repræsentationer i hvert af EU's medlemslande. Repræsentationerne er Kommissionens øjne og ører i landene og fungerer også undertiden som Kommissionens stemme i den nationale offentlige debat om EU. Under Den Fælles Udenrigstjeneste er der oprettet 145 delegerationer i tredjelande, som er med til at sikre kontakten til landets myndigheder og civilsamfundet eller til internationale organisationer. Læs mere på side 55.

### **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 videnskabelig karakter. Agenturerne er placeret i forskellige EU-lande for at opfylde ønsket om geografisk decentralisering. EU's Miljøagentur ligger f.eks. i København.

Selv om agenturernes arbejde indimellem minder om de opgaver, Kommissionen varetager, er det værd at understrege, at de juridisk set er uafhængige af EU-institutionerne (Rådet, Parlamentet, Kommissionen m.m.). De ledes typisk af en bestyrelse bestående af en ekspert fra eller repræsentant for hvert medlemsland og to repræsentanter for Kommissionen.

<  
[Repræsentationer og delegerationer](#)

<  
[Agenturer hører ikke under Kommissionen](#)

>  
Initiativretten  
til lovgivning  
tilhører Kom-  
missionen

### Kommissionens initiativret

Kommissionens vigtigste funktion i lovgivningsprocessen er at fremsætte forslag til lovgivning.<sup>9</sup> Rådet og Europa-Parlamentet kan – som udgangspunkt<sup>10</sup> – ikke vedtage lovgivning, medmindre der foreligger et forslag fra Kommissionen.

#### Politiske prioriteter og mål for valgperioden

I forbindelse med godkendelse af de seneste kommissioner har den kommende kommissionsformand fremlagt en oversigt over sine politiske prioriteter og overordnede mål for den kommende 5-årsperiode. På baggrund af disse prioriteter har Kommissionen udarbejdet sine årlige lovgivningsprogrammer, som oplister de lovforslag, der er nødvendige for at gennemføre prioriteterne, og en tidsramme for, hvornår på året Kommissionen vil fremlægge dem.

>  
Et lovforslag er  
ikke altid  
Kommissionens  
egen idé

Selv om initiativretten formelt ligger hos Kommissionen, er det ikke alle forslagene, som alene kan tilskrives Kommissionens opfindsomhed. Ofte fremlægger Kommissionen forslag på baggrund af opfordring fra Det Europæiske Råd, Rådet eller Europa-Parlamentet. En stor del af lovforslagene fremsættes for at justere allerede eksisterende lovgivning eller for at gennemføre internationale forpligtelser, som EU har påtaget sig – f.eks. under Verdenshandelsorganisationen (WTO) eller internationale miljøkonventioner. Det kan også være en dom fra EU-Domstolen, der medfører et forslag til justering af gældende lovgivning.

Både Rådet og Europa-Parlamentet har formelt ret til at anmode Kommissionen om at fremsætte forslag til EU-lovgivning.<sup>11</sup> Kommissionen er imidlertid ikke juridisk forpligtet til at efterkomme sådanne anmodninger, men den skal give en detaljeret begrundelse, hvis den ikke efterkommer en anmodning.<sup>12</sup>

Den nuværende kommissionsformand, Ursula von der Leyen, har tilkendegivet, at hun er tilhænger af Europa-Parlamentets initiativret. Hun gav inden sin tiltrædelse et politisk løfte om, at Kommissionen ville fremsætte forslag til

<sup>9</sup> Kommissionens initiativret er fastlagt i TEU, artikel 17.

<sup>10</sup> Kommissionen deler dog initiativretten med medlemsstaterne på det politi- og strafferetlige område, og 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, TEUF, artikel 76.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Se rammeaftale om forbindelserne mellem Europa-Parlamentet og Kommissionen fra 2010, side 47.

lovgivning, hvis et flertal i Europa-Parlamentet ønskede det, dog forudsat at forslagene var i overensstemmelse med EU-traktaterne.

Der kan gå lang tid, fra den første idé til lovgivning opstår, til Kommissionen fremsætter sit forslag. Initiativretten skal opfattes bredt og omfatter også pligten til at tænke langsigtet og strategisk med hensyn til udviklingen af EU's forskellige politikområder. 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 af lovgiverne.

### Kommissionens offentlige høringer

Forud for formuleringen af et lovforslag pågår der i Kommissionen et betydeligt arbejde med at indsamle viden og få feedback gennem forskellige typer af offentlige høringer.<sup>13</sup> Høringer er nødvendige, for at Kommissionen kan hente inspiration og viden fra bl.a. eksperter, virksomheder og interesseorganisationer. Samtidig giver høringer Kommissionen en fornemmelse af, om der eventuelt vil kunne samles opbakning til et fremtidigt lovgivningsforslag hos lovgiver, dvs. Rådet og Parlamentet.

<  
Ny lovgivning  
indledes med en  
offentlig høring

#### Kommissionens høringsredskaber

- Roadmaps bruges til at indhente indledende feedback
- Onlinespørgeskemaer bruges ved offentlige høringer
- Meddelelser bruges mere generelt til at varsle lovgiver og offentligheden om et kommende lovgivningsinitiativ
- Grønbøger og hvidbøger er mere detaljerede beskrivelser af planlagte initiativer. De er i vidt omfang afløst af onlinespørgeskemaer

Høringsfasen indledes ofte med, at Kommissionen indsamler feedback på sine indledende planer ved at publicere et roadmap, som er en form for køreplan for et nyt initiativ. Et roadmap indeholder 2-4 siders basisinformation om, hvad Kommissionen har tænkt sig at foreslå, dvs. formulering af problemet, formål med initiativet og mulige løsninger samt information om planlagt offentlig høring, data og metode for konsekvensanalyse m.m. Der findes tre typer roadmaps:

<sup>13</sup> Kommissionen er i henhold til TEU, artikel 11, stk. 3, forpligtet til at foretage brede høringer af de berørte parter og en åben, gennemsigtig og regelmæssig dialog med de repræsentative sammenslutninger og civilsamfundet.

- Indledende konsekvensanalyse (inception impact assessment)
- 'Evaluation roadmaps', hvis der er tale om en evaluering af eksisterende lovgivning
- 'Road map', hvis der ikke er planlagt en konsekvensanalyse

Det er muligt for interessenter og offentligheden inden for 4 uger at komme med feedback på disse roadmaps. I perioden 2015-2018 udgav Kommissionen i alt 691 roadmaps.<sup>14</sup>

Kommissionen foretager dernæst offentlige høringer, der kan have forskellig udformning. Hvor det tidligere var udbredt med grønbøger og hvidbøger, der også blev sendt direkte til de nationale parlamenter for kommentarer, har Kommissionen de sidste mange år i højere grad anvendt høringer, der enten har været målrettet interessenter, eller offentlige høringer af alle interesserede borgere og organisationer. Høringerne tager ofte form af et onlinespørgeskema, hvor der er mulighed for at komme med uddybende svar og i nogle tilfælde også vedhæfte dokumenter. Kommissionen er forpligtet til at foretage høringer på alle nye forslag og evalueringer af lovgivning<sup>15</sup> og har selv sat høringsperioden til 12 uger. I perioden 2015-2018 gennemførte Kommissionen i alt 417 offentlige høringer.<sup>16</sup>

Roadmaps og offentlige høringer lanceres på Kommissionens høringsportal, 'Have Your Say'.

>  
En meddelelse  
bruges til at  
varsle nye tiltag

En sidste type høringsredskab, som Kommissionen benytter, er meddelelser. Kommissionen bruger især meddelelser til at kommunikere lovgivningsplaner og andre initiativer til de øvrige EU-institutioner. Meddelelser indeholder ikke 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 Rådet, Kommissionen mulighed for at inddrage respons fra disse og andre, inden den fremsætter sit lovgivningsforslag. Et eksempel er Kommissionens meddelelse om den grønne pagt (green deal), som er en køreplan for den grønne omstilling, der angiver, hvilke initiativer (både lovgivning og ikkelovgivning) Kommissionen planlægger at fremsætte, for at EU kan nå målet om klimaneutralitet i 2050.<sup>17</sup>

14 Kommissionen: Bedre regulering. Vi gør status og fastholder engagementet, april 2019.

15 Interinstitutionel aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet for den Europæiske Union og Europa-Kommissionen om bedre lovgivning, den 13. april 2016.

16 Kommissionen: Bedre regulering. Vi gør status og fastholder engagementet, april 2019.

17 KOM (2019) 640. Meddelelse fra Kommissionen om den europæiske grønne pagt.



Fire af EU's toppersoner, Charles Michel (formand for Det Europæiske Råd), Ursula von der Leyen (formand for kommissionen), David Sassoli (formand for Europa-Parlamentet) og Christine Lagarde (formand for Den Europæiske Centralbank) går gennem Parc Leopold ved Europa-Parlamentet i Bruxelles 2019.

Kilde: Zhang Cheng\_SIPA\_Ritzau Scanpix

### Forberedende ekspertgrupper

I den lovforberedende fase rådfører Kommissionens embedsmænd sig også løbende med – enten ad hoc-nedsatte eller permanente – ekspertgrupper. Disse kan enten bestå af eksperter, nationale embedsmænd eller repræsentanter for interesseorganisationer.

Ekspertgruppen kan enten være formel eller uformel. Hvor mange af disse forberedende ekspertgrupper der findes, er der en vis 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 Kommissionens hjemmeside, omfatter 685 ekspertgrupper og lignende enheder.<sup>18</sup> Dertil kommer et stort antal undergrupper.

Ekspertgrupperne kan generelt opdeles i tre forskellige typer:

- ekspertgrupper bestående af embedsmænd fra medlemsstaterne
- ekspertgrupper, hvor relevante europæiske erhvervsinteresser og arbejdstagerinteresser er repræsenteret
- ekspertgrupper bestående af individuelt udpegede eksperter

<  
Ca. 685  
ekspertgrupper

<sup>18</sup> Register of Commission expert groups and other similar entities kan findes på Kommissionens hjemmeside.

Kollegiet af kommissærer mødes på ugentlig basis i Berlaymont-bygningen i Bruxelles. Her d. 3. februar 2021.  
Kilde: European Union



Alle tre typer af ekspertgrupper bidrager til den indledende politikformulerende fase. Selvom der ikke er tale om egentlige forhandlinger i grupperne, foregår der en vigtig udveksling af synspunkter og argumenter samt en konsensusopbygning i grupperne, som sætter sit præg på indholdet af Kommissionens forslag.<sup>19</sup>

Ekspertgrupperne med medlemsstaternes repræsentanter kan 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.

### **Ekspertgrupper**

Ekspertgrupper kan oprettes og nedlægges efter behov, så det nøjagtige antal grupper er kun et øjebliksbillede.

F.eks. oprettede Kommissionen den 17. marts 2020 en ekspertgruppe om covid-19 ('Commission's advisory panel on COVID-19'). Gruppen blev sammensat af fagkyndige eksperter fra ni EU-lande, herunder Danmark, og fik bl.a. til opgave at rådgive Kommissionen om udformning af beredskabsforanstaltninger for at håndtere coronapandemien i EU og i de enkelte lande under hensyntagen til nationale forhold.

<sup>19</sup> Denne fase i det forberedende arbejde er meget vigtig for både medlemsstaternes regeringer, interesseorganisationer og europaparlamentarikere. Senere kan det være vanskeligere at påvirke forslagene. F.eks. kræves der enstemmighed i Rådet for at vedtage ændringsforslag, som Kommissionen har modsat sig.

### Udformningen af et forslag begynder i et generaldirektorat

Når Kommissionen har optaget et lovforslag på sit årlige arbejdsprogram, går embedsmænd fra det relevante generaldirektorat i gang med at skrive 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).

Kommissionen rådfører sig som beskrevet ovenfor med talrige eksterne aktører, inden et forslag gøres færdigt. Der afholdes også omfattende interne høringer. Afhængigt af, hvor meget en sag berører andre generaldirektoraters sagsområder, inddrages disse i større eller mindre grad. Koordineringen mellem generaldirektoraterne foregår bl.a. gennem et system af interservice-grupper, som skal sikre, at synspunkterne fra alle relevante generaldirektorater tages med i betragtning. Endelig skal Kommissionens Juridiske Tjeneste og Generalsekretariatet altid høres.

<  
Omfattende  
koordinering

Inden forslag fremsættes, gennemfører Kommissionen som hovedregel også konsekvensanalyser, der vurderer de økonomiske, sociale og miljømæssige konsekvenser af et givent forslag. Konsekvensanalyserne skal kvalitetssikres af et uafhængigt organ, der hedder Udvalget for Forskriftskontrol (på engelsk: Regulatory Scrutiny Board). Der er 7 medlemmer, hvoraf 3 er rekrutteret uden for EU's institutioner. Først når de har godkendt en konsekvensanalyse, kan forslaget fremsættes.

Den ansvarlige kommissær – og ved større initiativer også den ansvarlige næstformand – godkender forslaget både i en tidlig fase, og når det er færdigt. Når den ansvarlige kommissær og eventuelt den ansvarlige næstformand i Kommissionen har godkendt forslaget, kontrollerer Kommissionens Generalsekretariat, at alle formelle regler er overholdt med hensyn til f.eks. intern høring.

Forslaget kan derefter vedtages af den samlede Kommission.

### Sådan bliver et lovforslag vedtaget i Kommissionen

Når generaldirektoratet har skrevet udkastet til lovforslaget og forslaget har været i intern høring blandt de andre generaldirektorater og tjenester, begynder den politiske fase i Kommissionens beslutningsproces. Kommissionen vedtager sine lovforslag på to forskellige måder:<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Se artikel 4 i Kommissionens forretningsorden.

### 1. Vedtagelse i mundtlig procedure:

>  
Kommissionen  
stemmer sjældent

Kommissærerne vedtager forslag af væsentlig politisk eller økonomisk betydning – herunder de vigtigste forslag til EU-lovgivning – i mundtlig procedure, dvs. på Kommissionens ugentlige møder (som normalt finder sted onsdag formiddag). På disse møder deltager alle kommissærer, medmindre de undtagelsesvis er blevet fritaget. Et forslag kan enten vedtages som A-punkt, det vil sige uden debat, hvis der er opnået enighed på et forudgående møde blandt kommissærenes kabinetschefer, eller som B-punkt, hvis der på grund af uenighed er behov for debat blandt kommissærerne. Langt de fleste beslutninger træffes ved konsensus, men kommissærerne kan beslutte at stemme om et forslag, hvis et medlem anmoder om det. I så fald skal et flertal af Kommissionens medlemmer stemme for forslaget.<sup>21</sup>

Konsensus er ikke det samme som enstemmighed. Kommissionen stemmer meget sjældent om forslagene, heller ikke, selv om alle kommissærerne ikke nødvendigvis støtter dem. Dette skyldes, at man ofte 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. Hvis der omvendt er for stor uenighed, kan forslaget udsættes til senere behandling.

### 2. Vedtagelse i skriftlig procedure

>  
Den skriftlige  
procedure er  
den mest benyttede

Kommissionen kan også vedtage et forslag efter en skriftlig procedure. Her sendes forslaget til alle kommissærerne, som via deres kabinetter har mulighed for at komme med indvendinger inden for en frist på f.eks. 5 dage. Hvis der ikke er indvendinger, er forslaget vedtaget. Det kan også ske i en speciel hasteprocedure, hvor kabinetterne kan have under 1 dags reaktionstid.

Den skriftlige procedure er den mest benyttede beslutningsprocedure i Kommissionen.

For at benytte den skriftlige procedure må der ikke være indvendinger (negative udtalelser) fra nogen af generaldirektoraterne til forslaget. Hvis der blot er én indsigelse, skal forslaget behandles efter den mundtlige procedure.

Ud over den mundtlige og den skriftlige procedure, som Kommissionen benytter til at vedtage sine forslag til lovgivning og andre større beslutninger,

---

<sup>21</sup> Der findes ikke data på, hvor ofte Kommissionen har stemt om forslag, men det forekommer yderst sjældent.



anvender Kommissionen to andre procedurer, når den skal træffe afgørelser af mindre vidtrækkende betydning, nemlig *delegationsproceduren* og *bemyndigelsesproceduren*.

**Delegationsproceduren:** Kommissionen kan bemyndige en kommissær til at træffe beslutninger, som er politiske uproblematisk.

**Bemyndigelsesproceduren:** Kommissionen kan bemyndige en generaldirektør eller en højtstående embedsmand til at træffe beslutninger på Kommissionens vegne. Denne procedure anvendes typisk på administrative beslutninger, f.eks. en bemyndigelse til at udpege Kommissionens repræsentant i et organ, hvor Kommissionen har sæde.

### Hvad sker der, når Kommissionen har fremsat sit forslag?

Når Kommissionen har vedtaget et udkast til et lovforslag, sendes forslaget umiddelbart herefter til Rådet, Europa-Parlamentet og medlemslandenes nationale parlamenter, som modtager det samtidig, hvorefter lovgivningsprocessen kan indledes.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup>



Den svenske kommissær Ylva Johansson. Johansson er kommissær for indre anliggender og her bl.a. lanceret Kommissionens nye asyl- og migrationspagt i 2020. Kilde: Jennifer Jacquemart

<sup>22</sup> De nationale parlamenter modtager også alle forslag til lovgivning samt meddelelser og andre dokumenter direkte fra Kommissionen. Det samme gælder Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget inden for områder, hvor de er høringsberettigede.

<sup>23</sup> TEUF, artikel 293, stk. 2.

**Kommissionen trækker forslag tilbage efter krav fra Europa-Parlamentet**

Kommissionen har 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. Det fremgår af den såkaldte rammeaftale om forbindelserne mellem Europa-Parlamentet og Kommissionen, som senest blev revideret i februar 2018.

**Gennemførelse og anvendelse af EU-lovgivningen**

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

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 retssystemer, 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 Landbrugsstyrelsen) 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 indsender 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 eksempelvis efter et kontrolbesøg i 2018, at Kommissionen opdagede en fejl i den danske udbetaling af landbrugsmidler, der betød, at nogle landmænd havde fået 287 mio. kr. for meget, andre 286 mio. kr. for lidt.

>  
Kommissionen  
kontrollerer  
virksomheder  
direkte

Kommissionen indtager 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 forbryder sig mod EU's konkurrenceregler. Kommissionen behandler f.eks. selv sager om godkendelse af fusioner mellem virksomheder af en vis størrelse, der operer i flere lande, 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 konkurren-

cerer. 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.

### **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 Europa-Parlamentet) og den endelige udøvende myndighed (medlemsstaternes myndigheder).

Kommissionen bliver ikke udstyret med 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. Desuden kontrollerer Rådet og Europa-Parlamentet Kommissionens udstedelse af regler.

Procedurerne for vedtagelse af delegerede retsakter og gennemførelsesbestemmelser er nærmere gennemgået på side 134.

### **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 arbejder Kommissionen på at nedbringe antallet af traktatbrudssager ved at bistå medlemsstaterne med at finde løsninger på problemer, når de skal anvende EU-retten i praksis.



**Kommissionen kan selv fastsætte regler**



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

Medlemsstaterne har navnlig pligt til at gennemføre EU-direktiverne i deres nationale lovgivning inden for nogle bestemte frister (normalt 2 år fra direktivet er vedtaget). Kommissionen kontrollerer, om 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 til at sende et skema, som paragraf for paragraf viser, hvilke nationale regler der gennemfører hvilke bestemmelser i direktivet.

Hvis Kommissionen enten ikke modtager oplysninger fra medlemsstaterne om gennemførelsen af EU-reglerne eller konstaterer (ved gennemgangen af de nationale regler og den nationale praksis), at EU-reglerne er gennemført forkert eller ikke anvendes korrekt, indleder Kommissionen en procedure, som kan føre til, at medlemsstaten dømmes for traktatbrud ved EU-Domstolen.

> Borgere og virksomheder kan klage til Kommissionen

Kommissionen har også oprettet en særlig klageprocedure. Via den kan borgere, interesseorganisationer og virksomheder henvende sig direkte til Kommissionen, hvis de mener, at en national lov, regel eller praksis er i strid med EU-retten.<sup>24</sup> 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 24 officielle EU-sprog. Klagen skal oplyse, hvad klageren mener, de pågældende myndigheder har gjort galt, hvilke skridt klageren har taget over for myndighederne, og eventuelt 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 traktatbrudssag mod denne stat. En traktatbrudssag består dels af en administrativ fase, dels – hvis sagen kommer helt til EU-Domstolen – af en retlig fase.<sup>25</sup>

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.

<sup>24</sup> Findes på Kommissionens hjemmeside under overskriften: Sådan indgiver du en klage på EU-plan.

<sup>25</sup> TEUF, artikel 258.

Når Kommissionen har besluttet at indlede en traktatbrudssag, sender den en 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 2 måneder til at besvare Kommissionens åbningsskrivelse. Sagen henlægges, hvis Kommissionen mener, at medlemsstatens svar fjerner tvivlen om overholdelsen af EU-retten.

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

Medlemsstaten har igen typisk 2 måneder til at efterkomme den begrundede udtalelse. Såfremt medlemsstaten og Kommissionen herefter ikke er blevet enige, kan Kommissionen anlægge sag mod medlemsstaten ved EU-Domstolen. Dermed går proceduren ind i den retlige fase. Læs mere om traktatbrudsager ved EU-Domstolen på side 89.

Kommissionen kan til enhver tid henlægge sagen i den administrative fase. Det vil den typisk gøre, hvis medlemsstaten undervejs retter ind og ændrer sin lovgivning. Kommissionen sender ofte en supplerende åbningsskrivelse, der præciserer Kommissionens påstande, og holder møder med embedsmænd fra regeringen for at opklare mulige misforståelser eller for at finde løsninger på sagen.

Traktatbrudsproceduren i den retlige 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 trække stævningen tilbage, eksempelvis hvis medlemsstaten beslutter at følge Kommissionens anvisninger.

<  
[En sag om traktatbrud indledes med en åbningsskrivelse](#)

EU-Domstolen tager sig af anmodninger om præjudicielle afgørelser fra nationale domstole, visse annullationssøgsmål og appelsager. Siden 2006 er den danske dommer ved EU-Domstolen Lars Bay Larsen (tidligere afdelingschef i Justitsministeriet og højesteretsdommer).

Kilde: Den Europæiske Unions Domstol



> **Kommissionen har ansvaret for EU-budgettet**

**Gennemførelse af EU-budgettet**

Kommissionen har også en vigtig opgave med at gennemføre EU's årlige budget, dvs. 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 disse myndigheder anvender midlerne korrekt. EU-budgettet gennemføres f.eks. af medlemsstaterne inden for landbruget, strukturfondene og Samhørighedsfonden.

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

Kommissionens administration af EU-midler sker bl.a. på baggrund af reglerne i finansforordningen.<sup>26</sup> Den bestemmer, at Kommissionen kan gennemføre budgettet på en af følgende måder:<sup>27</sup>

- 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

<sup>26</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget.

<sup>27</sup> Artikel 62 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget.

- via fælles forvaltning sammen med internationale organisationer.

Kommissionens ansvar for at gennemføre EU-budgettet betyder, at EU's Revisionsrets eventuelle kritik af rod i regnskaberne er rettet mod Kommissionen, selv om det er medlemsstaternes myndigheder, der er skyld i uregelmæssighederne.

Det er som noget nyt fra 2021 også Kommissionens opgave at vurdere, om der er medlemslande, der bryder retsstatsprincippet på en sådan måde, at det har betydning eller kan have betydning for deres forvaltning af midler fra EU-budgettet eller for EU's finansielle interesser. Hvis det er tilfældet, kan Kommissionen bl.a. foreslå Rådet, at midler fra EU-budgettet til det pågældende medlemsland suspenderes.

### Repræsentation

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

Det sker særlig i tre situationer:

- Kommissionen repræsenterer EU over for Verdenshandelsorganisationen (WTO) og på møder i G7 og G20.
- Kommissionen forhandler på vegne af EU nye aftaler med tredjelande og internationale organisationer på mandat fra Rådet. Det gælder eksempelvis forhandlinger om frihandelsaftaler med lande uden for EU, herunder forhandlingerne med UK.
- Kommissionen råder over en række repræsentationer i EU's medlemsstater. Repræsentationen deltager i den generelle EU-debat i landet og virker som Kommissionens faste kontaktpunkt for politiske, faglige, offentlige og private organisationer.



Kommissionen  
repræsenterer  
EU udadtil

## 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:

- at vedtage EU-lovgivning – oftest sammen med Europa-Parlamentet
- at samordne medlemsstaternes politikker, f.eks. på det økonomiske område
- at forme den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik på grundlag af de strategiske retningslinjer, som Det Europæiske Råd fastlægger
- at indgå internationale aftaler på EU's vegne
- at fastlægge EU's budget sammen med Europa-Parlamentet.

*Justus Lipsius*-bygningen, Rådets hovedsæde siden 1995. Det Europæiske Råds møder fandt fra 2002 også sted her, men foregår siden januar 2017 i den til formålet bedre egnede Europa-bygning. Justus Lipsius huser det meste af Rådets Generalsekretariat, og møder på laver niveau finder også stadig typisk sted her, ligesom bygningen huser Rådets pressecenter. Kilde: The European Union







Miljøministermøde  
d. 19. december  
2019 i Europa-  
bygningen.  
Kilde: European  
Union

### Sammensætning og organisering

Rådet består af repræsentanter fra medlemsstaternes regeringer – typisk ministre – der mødes i Bruxelles eller Luxembourg for at varetage landenes interesser i EU. Sædet i Rådet kan også varetages af en ambassadør fra et medlemslands nationale EU-repræsentation i Bruxelles. Ministrene handler efter instruks fra deres regeringer og er politisk ansvarlige over for de hjemlige parlamenter.

<  
I Rådet sidder  
ministre fra  
medlemslan-  
dene

### Tabel 2: Rådsformationer

Almindelige Anliggender (institutionelle, koordinerende og administrative opgaver) (GAC)
Udenrigsanliggender (FAO)
Økonomi og Finans (inkl. budget) (Økofin)
Retlige og Indre Anliggender (RIA)
Beskæftigelse, Socialpolitik, Sundhed og Forbrugerpolitik (EPSCO)
Konkurrenceevne (det indre marked, industri, forskning og rummet) (KKE)
Transport, Telekommunikation og Energi (TTE)
Landbrug og Fiskeri (AGRIFISH)
Miljø (ENVI)
Uddannelse, Ungdom, Kultur og Sport (UUKS)

Siden 1993 har medlemslandene også kunnet sende medlemmer af regionale regeringer til rådsmøderne. Betingelsen er, at den regionale minister kan forpligte medlemsstatens regering.

### Ti forskellige råd

#### > Ti forskellige sammensætninger af Rådet

Selv om Rådet formelt set er ét, er der i praksis tale om flere forskellige sammensætninger eller *rådsformationer*, hvor medlemslandenes ressortministre mødes inden for deres respektive områder. F.eks. mødes landenes fødevarerministre i Rådet for Landbrug og Fiskeri.

Der har tidligere været op til 22 sammensætninger af Rådet. I dag er Rådet organiseret i 10 rådsformationer som vist i tabel 2. Med de færre rådsformationer er der blevet flere politikområder under hvert råd. Det betyder, at medlemsstaterne nogle gange må sende flere forskellige ministre til et rådsmøde, fordi de nationale administrationers ressortområder ofte ikke falder sammen med de 10 rådsformationer. Et møde i en rådsformation kan strække sig over 2 dage, så f.eks. ministre med ansvar for det indre marked mødes den første dag, mens ministre med ansvar for forskning mødes den anden dag.

De rådsformationer, der mødes oftest, er på områderne for almindelige anliggender, udenrigspolitik, økonomi- og finanspolitik og landbrugs- og fiskeripolitik. Disse rådsformationer mødes cirka en gang om måneden, mens de øvrige rådsformationer mødes to til seks gange om året. Typisk afholdes der mere end 70 rådsmøder om året.

#### Uformelle rådsmøder

Rådet afholder en række uformelle rådsmøder, hvor ministre kan tale mere frit end på de formelle møder. De uformelle møder har hverken dagsordener, referater eller officielle dokumenter, og der kan heller ikke træffes egentlige beslutninger på møderne. Disse møder finder sted på initiativ af – og afholdes ofte i det land, der har – formandskabet i Rådet. Antallet af uformelle rådsmøder varierer fra formandskab til formandskab. Rumænien afholdt 17 uformelle rådsmøder under sit EU-formandskab i første halvår af 2019, mens Finland afholdt 6 i andet halvår af 2019.

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



Miljøministermøde d. 4. oktober 2019 i Luxembourg. Fra venstre ses klima-, energi- og forsyningsminister Dan Jørgensen, den hollandske minister for miljø og infrastruktur Stientje van Veldhoven og den svenske miljøminister Isabella Lövin. Kilde: European Union

Udenrigsministrene (for nogle landes vedkommende europaministrene) har 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 topmøderne mellem stats- og regeringscheferne i Det Europæiske Råd – herunder udarbejdelsen af dagsordenen for møderne.

### Embedsmændene i Coreper og rådsarbejdsgrupperne

Coreper er en fransk forkortelse for *Comité des Représentants Permanents*. Coreper består af landenes *faste repræsentanter*, dvs. medlemsstaternes EU-ambassadører i Bruxelles.

Coreper er delt op i to. 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 tværgående spørgsmål. Coreper I består af de stedfortrædende faste repræsentanter, som tager sig af forberedelserne af alle øvrige sager. Det drejer sig om EU-lovgivning på forskellige sektorområder, dvs. sager inden for det indre marked, landbrug, forbrugerbeskyttelse, miljø, transport, fiskeri m.v.

Coreper I og II holder almindeligvis et til to møder hver om ugen. Repræsentanter for 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

<  
Coreper I og II

<  
Antici og Mertens forbereder Coreper

Eurogruppe råds-  
møde d. 9. oktober  
2019. Her ses den  
kroatiske finans-  
minister Zdravko  
Maric og den dan-  
ske finansminister  
Nicolai Wammen.  
Kilde: European  
Union



sin første formand, italieneren Paolo M. Antici. Mertensgruppen blev dannet i 1993 og fik også navn efter den første formand, belgiske 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 og med tid til de vigtigste sager.

➤ **Andre specialkomiteer** Der er etableret en række specialiserede komiteer til at tage sig af forberedelserne af beslutningerne inden for særlig 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 fra medlemsstaterne, der forestår den daglige koordination af EU's udenrigspolitik. Komiteerne ledes af en repræsentant for Den Fælles Udenrigstjeneste og har deres eget forberedende udvalg, Nicolaidisgruppen. Nicolaidisgruppen har en funktion svarende til Anticigruppen og Mertensgruppen.

### **Rådsarbejdsgrupperne**

➤ **Ca. 150 arbejdsgrupper i Rådet** Under Coreper er en lang række specialiserede arbejdsgrupper, som spiller en helt central rolle i Rådets interne beslutningsprocedure.

Rådsarbejdsgrupperne kan betegnes som selve ryggraden i Rådets arbejde. Arbejdsgrupperne er sammensat af embedsmænd fra ministerier i hovedstæ-

derne eller fra landenes permanente repræsentationer i Bruxelles. Der er 150-160 arbejdsgrupper, 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 særlig vanskelige sager.<sup>28</sup> En liste over eksisterende rådsarbejdsgrupper findes på Rådets hjemmeside.<sup>29</sup>

Der er stor forskel på arbejdsgruppernes betydning og på, hvor ofte de mødes. Nogle arbejdsgrupper kan ligge helt stille, 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.

Ud over de faste rådsarbejdsgrupper og ad hoc-grupperne kan Coreper også nedsætte såkaldte højtstående arbejdsgrupper. De har typisk til opgave at udvikle initiativer eller ideer til nye politikker eller at give inspiration til eksisterende politikområder, som Rådet ønsker 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 Corepers 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.

<sup>28</sup> Friends of the Presidency-grupper (FoP) kan fungere gennem flere formandskaber, f.eks. i forbindelse med forhandlinger om de flerårige finansielle rammer, som løber over flere år.

<sup>29</sup> En liste over Rådets forberedende organer kan findes på Rådets hjemmeside under "Forberedende organer".

>  
**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 sagerne 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 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.

*Europabygningen*  
hvor Det Europæiske Råd mødes.  
Kilde: Philippe Samyn and Partners architects & engineers - lead and design partner, Studio Valle Progettazioni architetti, Buro Happold engineers



## 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.<sup>30</sup>

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 det krævede flertal. Det kan være ukomplicerede sager, der er blevet færdigforhandlet i arbejdsgrupperne eller rene informationspunkter, hvor det er tilstrækkeligt med skriftlig information. 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-punkterne behandles samlet og uden debat og placeres typisk som det første på et rådsmøde, hvor den såkaldte A-punktsliste godkendes. 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 vedtages på det førstkommende rådsmøde – også hvis det er uddannelsesministrene, der mødes. Det sker yderst sjældent, at A-punkter bliver taget op til forhandling igen.

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.

<sup>30</sup> Allerede på Corepers egen dagsorden opdeles punkterne i I- og II-punkter. På tilsvarende vis er det kun II-punkterne, der reelt behandles på Corepers møder, idet der allerede er enighed om I-punkterne.



A-punkter



B-punkter

Endelig findes der såkaldte 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 alene udgør den formelle bekræftelse af den politiske enighed.

### Åbenhed i Rådet

> Rådet bliver ofte 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 lovgivningssager. 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.<sup>31</sup> 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 arbejdsgrupperne, Coreper og Rådet prøver medlemslandene 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.

Der stemmes sjældent i Rådet.

Alligevel er stemmeregler vigtige

<sup>31</sup> Man kan f.eks. finde månedlige opgørelser over vedtagne retsakter i Rådet, inkl. oplysninger om afstemning, beslutningsprocedure m.m. på Rådets hjemmeside.



Selve muligheden for, at der kan skrives 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 mindretallet ellers kan bremse forslaget eller kompromiset.

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 rådsmødet. A-punkterne vedtages uden afstemning og betragtes som vedtaget, hvis ingen gør indsigelse. Formandskabet kan dog tage initiativ til en afstemning. Desuden kan både Kommissionen og en medlemsstat bede om en afstemning, men det kræver et flertal af Rådets medlemmer at gennemføre den.

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 regeringen havde behov for at konsultere Folketingets Europaudvalg forud for beslutninger i Rådet.

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

#### Kvalificeret flertal

Rådet træffer beslutning med kvalificeret flertal i langt de fleste tilfælde. Kvalificeret flertal betyder, at følgende to krav opfyldes, for at Rådet kan træffe en beslutning:

- Mindst 55 pct. af medlemsstaterne, der omfatter mindst 15 medlemslande, skal stemme for.
- Et antal medlemsstater, der tilsammen repræsenterer mindst 65 pct. af EU's samlede befolkning, skal stemme for.



Kvalificeret flertal mest almindeligt

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.

#### Kvalificeret flertal og "den tomme stols krise"

Det har i princippet været muligt lige siden Kul- og Stål-traktaten fra 1952 at bruge kvalificeret flertal. I en periode fra 1965 og frem til midten af 1980'erne 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*, som 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. I praksis førte det til, at Rådet ikke benyttede kvalificeret flertal helt frem til midten af 1980'erne. Efter vedtagelsen af Den Europæiske Fælles Akt i 1987 blev kvalificeret flertal gradvis mere udbredt. Siden har alle større traktatændringer udvidet anvendelsesområdet i Rådet for afgørelser med kvalificeret flertal.

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

Miljøministerrådsmøde, december 2019. Den danske miljøminister Lea Wermelin taler med vicepræsident i Kommissionen, Frans Timmermans. Kilde: European Union



**Tabel 3: Formandskabsrækkefølge frem til 2026**

	Januar-juni	Juli-december
2021	Portugal	Slovenien
2022	Frankrig	Tjekkiet
2023	Sverige	Spanien
2024	Belgien	Ungarn
2025	Polen	<b>Danmark</b>
2026	Cypern	Irland

### Enstemmighed

Enstemmighed indebærer ikke, at alle medlemslande skal stemme for et forslag, før det kan vedtages. Enstemmighed betyder, at ingen lande må stemme imod. Alle medlemslande har med andre ord vetoret. Men det kræver en aktiv tilkendegivelse fra landet om, at det er imod. Hvis landet blot undlader at stemme, tæller det i praksis som et ja.

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

Det har været diskuteret de sidste 25 år, om man skal overføre disse områder til at kunne vedtages ved kvalificeret flertal, men det har der endnu ikke været opbakning til på grund af spørgsmålenes følsomme karakter. Med Lissabontraktaten fra 2009 blev der indført en mulighed – de såkaldte passerellebestemmelser – for at ændre stemmereglerne på et område fra enstemmighed til kvalificeret flertal uden en traktatændring. Det kræver dog enstemmighed i Det Europæiske Råd, og det kan ikke ske på militær- eller forsvarsområdet.<sup>32</sup> Hertil kommer, at hvert enkelt af EU-landenes nationale parlamenter inden for 6 måneder kan blokere for en sådan ændring af stemmereglerne.

<  
[Enstemmighed på særlig følsomme områder](#)

<  
[Overgang fra enstemmighed til kvalificeret flertal](#)

32 TEU, artikel 48, stk. 7.

### Rådsformandskabet

Rådets møder ledes på skift af medlemsstaterne, der varetager rådsformandskabet i 6 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.

>  
Formandskabslandet kan ikke ride sine kæpheste

Somme tider hører man, at et land har formandskabet for EU, men i realiteten varetager medlemslandets regering 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 finde et løsningsforslag. Formandskabet skal udøves neutralt og upartisk, og ofte må formandskabslandet sætte egne interesser i baggrunden for at opnå enighed mellem landene.

Formandskabet 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. I realiteten har det dog vist sig, at trioformandskabet har begrænset betydning.

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 ét stort land med i trio'en, så man kan drage fordel af de stores landes større økonomiske og politiske vægt og administrative kapacitet. Under det seneste danske formandskab indgik Danmark i en trio med Polen og Cypern i perioden juli 2011-december 2012. Næste gang Danmark har formandskabet, i efteråret 2025, er det i samme trio.

### Rådsformandskabets tre funktioner

Formandskabet har tre overordnede funktioner:

>  
Formandskabet tilrettelægger Rådets arbejde

For det første skal det planlægge og prioritere arbejdet i Rådet, Coreper og arbejdsgrupperne. Det drejer sig dels om at fastlægge de overordnede politiske og strategiske prioriteringer. Her kan formandskabet godt lægge vægt på egne mærkesager. Og dels drejer det sig om at styre de mange sager, der løbende forhandles i Rådet, så flest mulige kan forhandles på plads. Her må formandskabet optræde neutralt. 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 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-månedersprogram for formandskabstrioen.

For det andet skal formandskabet lede størstedelen af møderne 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 kompromiser 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.

For det tredje repræsenterer formandskabet 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 (se side 114). Formandskabet skal altså balancere hensynet til både det interne kompromis blandt medlemslandenes regeringer i Rådet og til det nødvendige kompromis med Parlamentet.

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 vigtige.

### **Rådets Generalsekretariat**

Formandskaberne bliver assisteret af Rådets Generalsekretariat, der sikrer den langsigtede sammenhæng. Generalsekretariatet, som også bare kaldes Rådssekretariatet, er en fast stab af embedsmænd, der er placeret i Bruxelles og Luxembourg og ledes af en generalsekretær, som Rådet udpeger. Siden den 1. juli 2015 har danskeren Jeppe Tranholm-Mikkelsen beklædt posten som generalsekretær. Han er udnævnt af Rådet frem til den 30. juni 2025.

Rådssekretariatet har tre hovedfunktioner. For det første står det for den praktiske planlægning og gennemførelse af møder, dvs. 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.

<  
[Formandskabet leder møder og finder kompromiser](#)

<  
[Formandskabet repræsenterer Rådet](#)

<  
[Støtte fra Rådets Generalsekretariat](#)

Helena Dalli, tidl. minister for social dialog, forbrugerrettigheder og frihedsrettigheder i Malta og nuværende kommissær for lighed sammen med danske Jeppe Tranholm-Mikkelsen, Generaldirektør for Ministerrådet  
 Kilde: Consilium.europa.eu



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 sekretariatet i endnu højere grad end de roterende formandskaber agerer ud fra en politisk neutral position. Endelig betjener Rådssekretariatet også Det Europæiske Råd.

### Rådet for Udenrigsanliggender, Udenrigstjenesten og udenrigsrepræsentanten

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

Til forskel fra de øvrige rådsformationer ledes Rådet for Udenrigsanliggender (som også dækker forsvars-, handels- og udviklingspolitikken) af en fast formand. Med Lissabontraktaten fra 2009 indførtes *den højststående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik* – også kaldet den høje repræsentant eller udenrigsrepræsentanten<sup>33</sup> – der repræsenterer EU udadtil og koordinerer udenrigspolitikken internt i EU. Udenrigsrepræsentanten er 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

<sup>33</sup> På engelsk forkortes titlen typisk HR/VP, der står for High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy/Vice-President of the European Commission.

vælger udenrigsrepræsentanten efter at have konsulteret formanden for Kommissionen. Nomineringen sker med kvalificeret flertal, og udenrigsrepræsentanten skal derefter godkendes af Europa-Parlamentet.

#### EU's udenrigsrepræsentanter

Den første på posten som EU's udenrigsrepræsentant var Catherine Ashton fra Storbritannien (2009-2014). Den anden var Federica Mogherini fra Italien (2014-2019). Den nuværende udenrigsrepræsentant er Josep Fontelles Borrell fra Spanien (2019-). De tilhører alle tre den socialdemokratiske partifamilie.

Udenrigsrepræsentanten står i spidsen for Tjenesten for EU's optræden udadtil – som også kaldes Den Fælles Udenrigstjeneste (FUT) eller EU's Udenrigstjeneste<sup>34</sup> – der blev etableret ved en rådsafgørelse vedtaget i 2010. Udenrigstjenesten råder over en embedsmandsstab i Bruxelles til at lede det centrale arbejde og 145 EU-delegationer rundt om i verden. Tjenesten kan betegnes som et fælles diplomatkorps med personale, der er rekrutteret fra Kommissionen, Rådets Generalsekretariatet og medlemsstaterne. Det er en erklæret målsætning, at en tredjedel af tjenestens ansatte skal komme fra de nationale udenrigsministerier.

Udenrigstjenesten 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 med krisestyring.

EU-delegationerne fungerer som en slags EU-ambassader, der repræsenterer EU i tredjelande og multilaterale organisationer som f.eks. FN. Delegationerne skal generelt hjælpe med at gennemføre den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

<  
EU-delegationer  
er EU's ambas-  
sader

Formålet med en dobbelthattet udenrigsrepræsentant og en fælles udenrigstjeneste er at styrke EU's globale rolle. Den globale rolle søges styrket 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)

34 På engelsk hedder Udenrigstjenesten European External Action Service (EEAS).

og fælles EU-politikker som:

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

Det er meningen, at udenrigsrepræsentanten som fast formand for Rådet for Udenrigsanliggender og som næstformand i Kommissionen skal samle Rådets politiske vægt og Kommissionens ekspertise og finansielle styrke f.eks. i forhold til handelspolitik og udviklingsbistand.

#### Den Fælles Udenrigstjeneste i tal og fakta

Under sikkerheds- og forsvarspolitikken pågår 17 missioner og operationer rundt om i verden – heraf 11 civile og 6 militære.

Udenrigstjenesten råder over 145 delegationer og kontorer i hele verden.

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

EU's Udenrigsrepræsentant Josep Borrell. Tidligere spansk udenrigsminister 2018-19, matematikprofessor, uddannet økonom og ingeniør, tidligere medlem af Europa-Parlamentet og har i øvrigt både spansk og argentinsk statsborgerskab.  
Kilde: European Union







Plenarsamling i oktober 2017 i Europa-Parlamentet i Strasbourg, som er Europa-Parlamentets officielle hovedsæde og hvor de månedlige plenarsamlinger af fire dages varighed finder sted (her imellem er der miniplenarsamlinger i Bruxelles) og lovgivning vedtages. Kilde: European Union 2017

## Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet er sammen med Rådet lovgiver og budgetmyndighed i EU. Europa-Parlamentet fører desuden demokratisk kontrol med Kommissionen og en række andre EU-organer.

Parlamentet har gennem årene fået flere beføjelser. Det er sket dels gennem ændringer af EU's traktater, dels gennem interinstitutionelle aftaler med Rådet og Kommissionen. Siden 1979 har der været afholdt direkte valg til Europa-Parlamentet. Som EU's folkevalgte forsamling er Europa-Parlamentet en magtfuld aktør.

### Sammensætning

Europa-Parlamentet består af 705 medlemmer, som er direkte valgt af de europæiske borgere.

Pladserne i Parlamentet er fordelt mellem de 27 medlemsstater efter landenes størrelse, men dog ikke udelukkende efter befolkningstal. De små lande er overrepræsenteret. Samtidig er Europa-Parlamentet den af de tre centrale EU-institutioner, hvor de store lande er bedst repræsenteret. De fem største lande har 1 parlamentsmedlem for hver 700.000-800.000 indbyggere. EU's to mindste lande, Luxembourg og Malta, har 1 medlem pr. ca. 90.000 indbyggere.

Tyskland har med 96 det største antal pladser, Frankrig har 79, og Italien 76 pladser. Danmark har ligesom Finland og Slovakiet 14 pladser i Parlamentet. Færrest pladser har Malta, Cypern og Luxembourg med 6 medlemmer hver.

**Tabel 4: Europaparlamentsmedlemmer fordelt på lande**

Medlemsstat	Antal medlemmer	Befolkningstal 2020 (mio.)	Antal indbyggere pr. medlem i 2020
Tyskland	96	83,02	864.792
Frankrig	79	67,03	848.481
Italien	76	60,36	794.211
Spanien	59	46,93	795.424
Polen	52	37,97	730.192
Rumænien	33	19,40	587.879
Holland	29	17,28	595.862
Belgien	21	11,47	546.190
Grækenland	21	10,72	510.476
Tjekkiet	21	10,65	507.143
Portugal	21	10,28	489.524
Sverige	21	10,23	487.143
Ungarn	21	9,80	466.667
Østrig	19	8,86	466.316
Bulgarien	17	7,00	411.765
Danmark	14	5,81	415.000
Finland	14	5,52	394.286
Slovakiet	14	5,45	389.286
Irland	13	4,90	376.923
Kroatien	12	4,08	340.000
Litauen	11	2,79	253.636
Slovenien	8	2,08	260.000
Letland	8	1,92	240.000
Estland	7	820	188.571
Cypern	6	898	146.667
Luxembourg	6	179	101.667
Malta	6	559	81.667
<b>I alt</b>	<b>705</b>	<b>446,85</b>	<b>gennemsnit 455.177</b>

### Valg til Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentets medlemmer vælges ved direkte, almindelige og frie valg i EU's 27 medlemsstater hvert femte år. Alle EU-borgere har stemmeret og ret til at opstille i den medlemsstat, hvor de har bopæl. F.eks. kan en tysk statsborger bosat i Danmark både stemme og opstille til europaparlamentsvalget i Danmark.

Valgene i medlemsstaterne skal afholdes som forholdstalsvalg,<sup>35</sup> 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 14 danske medlemmer f.eks. i en fælles valgkreds for hele landet, mens andre medlemsstater er opdelt i et antal regionale eller administrativt fastsatte valgkredse. På samme måde er der forskel 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 inden for samme uge torsdag-søndag i maj eller juni, men ikke på den samme dag i alle EU-lande, da landene ikke har kunnet enes om dette på grund af deres forskellige valgtraditioner.

<  
[Valg til Europa-Parlamentet hvert femte år siden 1979](#)

<  
[Forskellige nationale regler for europaparlamentsvalg](#)



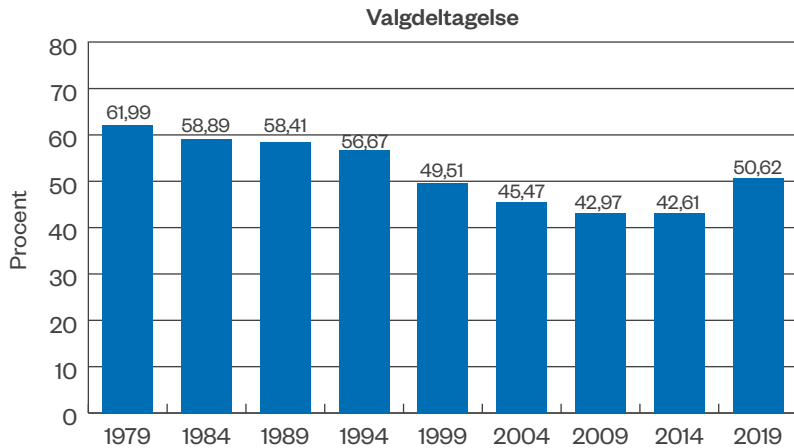
MEP Margrete Auken (SF).  
 Kilde: Europa-Parlamentets mediatek, Dařna Le Lardic

<sup>35</sup> I akten om almindelige direkte valg til Europa-Parlamentet findes en række fælles principper for valget, som bl.a. forbyder dobbeltmandater og gør det muligt at indføre en spærregrense på højst 5 pct. – Rådets afgørelse 2002/772. Rådets afgørelse af om almindelige direkte valg af repræsentanterne i Europa-Parlamentet.

Antallet af stemmeberettigede EU-borgere, der har stemt til europaparlamentsvalget, har været faldende siden det første valg i 1979, men tog ved valget i 2019 et spring opad med den højeste stemmeprocent siden 1994 (se figur 3).

Nogle medlemmer af Europa-Parlamentet har talt for, at valget i højere grad gøres til en fælles europæisk begivenhed ved f.eks. at opstille tværnationale politiske lister i hele EU. Der er dog langt fra enighed om dette.

**Figur 3: Udvikling i deltagelsen i valg til Europa-Parlamentet 1979-2019**



Kilde: Europa-Parlamentet

### Parlamentets formandskab

>  
Store politiske grupper deler formandspost

I spidsen for Europa-Parlamentet står dets formand og 14 næstformænd. De vælges alle for 2½ år ad gangen – først i juni/juli efter nyvalg og dernæst igen i januar midtvejs i Parlamentets 5-årige valgperiode. Formandsposten er ofte blevet delt mellem Parlamentets to største politiske grupper (den socialdemokratiske, S&D, og den kristen-konservative, EPP), som hver besætter posten for 2½ år ad gangen. En undtagelse fra denne praksis var, da det i perioden 1999-2004 lykkedes ireren Pat Cox fra den liberale gruppe at indgå en aftale om at dele formandsposten med EPP'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 EU's budget. I praksis ledes forhandlingerne dog som regel kun af formanden i forbindelse med sessionernes åbning og under større politiske

debatter eller ved officielle besøg af stats- eller regeringschefer. Ellers er det i vidt omfang en af næstformændene, som leder møderne i plenarsalen. Parlamentets formand underskriver sammen med rådsformanden alle EU-love, som Parlamentet vedtager sammen med Rådet under den almindelige lovgivningsprocedure.

Formanden for Europa-Parlamentet deltager ofte i åbningen af Det Europæiske Råds møder for at give udtryk for Europa-Parlamentets holdning til de sager, som stats- og regeringscheferne skal drøfte.

**Table 5: Formænd for Europa-Parlamentet**

Periode	Formand	Partigruppe	Land
1979-82	Simone Veil	ALDE	Frankrig
1982-84	Pieter Dankert	S&D	Holland
1984-87	Pierre Pflimlin	EPP	Frankrig
1987-89	Lord Henry Plumb	EPP	Storbritannien
1989-92	Enrique Barón Crespo	S&D	Spanien
1992-94	Egon Klepsch	EPP	Tyskland
1994-97	Klaus Hänsch	S&D	Tyskland
1997-99	José Maria Gil-Robles	EPP	Spanien
1999-02	Nicole Fontaine	EPP	Frankrig
2002-04	Pat Cox	ALDE	Irland
2004-07	Josep Borrell	S&D	Spanien
2007-09	Hans-Gert Pöttering	EPP	Tyskland
2009-12	Jerzy Buzek	EPP	Polen
2012-14	Martin Schulz	S&D	Tyskland
2014-17	Martin Schulz	S&D	Tyskland
2017-19	Antonio Tajani	EPP	Italien
2019-	David Sassoli	S&D	Italien

EPP: kristen-konservative, S&D: socialdemokrater, ALDE: liberale (nu Renew Europe).

Formand for Europa-Parlamentet David Sassoli. Sassoli er journalist, uddannet i statskundskab og er tidligere viceformand i Europa-Parlamentet.  
Kilde: European Union



> **Parlamentets vigtigste organer er Formandskonferencen og Præsidiets**

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

Formandskonferencen fastlægger bl.a. den generelle politiske kurs for Parlamentet og træffer afgørelse vedrørende planlægningen af det parlamentariske arbejde. F.eks. udarbejder Formandskonferencen forslag til dagsordener for plenarmøderne og afgør kompetencestridigheder mellem parlamentets udvalg. Kompetencestridigheder kan eksempelvis handle om, hvorvidt det er miljøudvalget (ENVI) eller landbrugsudvalget (AGRI), der er hovedansvarlig for behandling af et forslag, der både har betydning for landbrug og miljø.

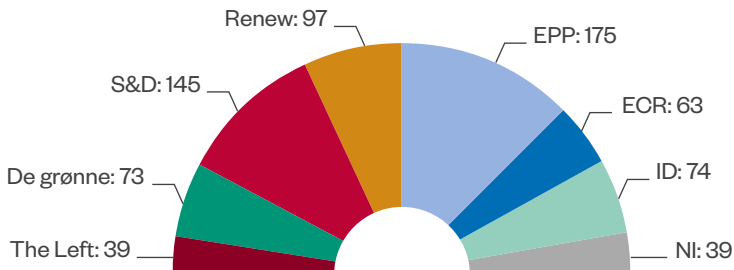
Præsidiets står for behandlingen af Parlamentets interne finansielle, organisatoriske og administrative sager. F.eks. er det Præsidiets, der udpeger Parlamentets generalsekretær og udarbejder Europa-Parlamentets forslag til dets eget budget.

*Udvalgsformandskonferencen* er sammensat af formændene for de stående og de 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 parat til behandling på plenarmødet. Dette meddeles Formandskonferencen forud for dennes udarbejdelse af udkast til dagsorden.

## De politiske grupper

Europa-Parlamentets medlemmer vælges efter nationale valgregler, men de har ligesom i de nationale parlamenter organiseret sig efter politiske tilhørsforhold – og ikke efter nationale tilhørsforhold. Der findes syv politiske grupper i Europa-Parlamentet og en række løsgængere.

**Figur 4: De politiske gruppers størrelse pr. 1. april 2021**



EPP = Det Europæiske Folkepartis gruppe (kristen-konservative)

S&D = Gruppen for Det Progressive Forbund af Socialdemokrater

Renew = Gruppen Renew Europe (liberale)

ID = Gruppen Identitet og Demokrati

GREENS/EFA = Gruppen De Grønne/Den Europæiske Fri Alliance

ECR = De Europæiske Konservative og Reformister

The Left (GUE/NGL) = Den Europæiske Venstrefløjs Fællesgruppe/Nordisk Grønne Venstre

NI = Løsgængere



Syv politiske grupper

**Dannelse af en politisk gruppe**

Det er en fordel at være medlem af en politisk gruppe i Europa-Parlamentet, da det giver adgang til politisk indflydelse og ressourcer. Det kræver dog 25 medlemmer fra mindst en fjerdedel af medlemsstaterne at danne en politisk gruppe.

Siden den seneste revision af Europa-Parlamentets forretningsordenen har det været et krav, at de politiske grupper skal have et fælles politisk tilhørsforhold. Nægter medlemmer af en gruppe dette, forpligter parlamentet sig til at tage stilling til, om gruppen er stiftet i overensstemmelse med forretningsordenens bestemmelser.

(Artikel 33, stk. 5, i Europa-Parlamentets forretningsorden).

>  
EPP og S&D er  
de største politi-  
ske grupper

De to største politiske grupper er i dag Det Europæiske Folkeparti (EPP), som er kristen-konservativt, og Det Progressive Forbund af Socialdemokrater (S&D), som tilsammen sidder på 45,4 pct. af pladserne i Parlamentet. Ved valget i 2019 mistede de to grupper for første gang deres flertal og kan ikke længere vedtage noget alene.

**Tabel 6: Parlamentsmedlemmer fordelt på politiske grupper og danske partier pr. 1. april 2021**

Politisk gruppe	Antal MEP i alt	Danske partier (antal MEP)
EPP – Det Europæiske Folkeparti	175	Konservative Folkeparti (1)
S&D – Det Progressive Forbund af Socialdemokrater	145	Socialdemokraterne (3)
Renew Europe – Forny Europa	97	Venstre (4) Radikale Venstre (2)
ID Identitet og Demokrati	74	Dansk Folkeparti (1)
GREENS/EFA – De Grønne/Den Europæiske Fri Alliance	73	SF (2)
ECR – De Europæiske Konservative og Reformister	62	(0)
The Left (GUE/NGL) – Den Europæiske Venstrefløjs-gruppe/Nordisk Grønne Venstre	39	Enhedslisten (1)
Løsgængere	38	(0)



### De politiske gruppers centrale rolle

De politiske grupper spiller en helt central rolle i Europa-Parlamentet, når EU-lovgivning og EU's budget skal vedtages. Generelt er der en vis 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 en vis udstrækning følger, når de stemmer.

Trods MEP'ernes organisering i politiske grupper er gruppeloyaliteten generelt svagere, end vi kender den fra dansk 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 forskellige nationale partier, som ikke altid deler synspunkter på alle sager, selvom de sidder i samme gruppe.

Det er de politiske grupper, der afgør, hvem der vælges som parlamentets formand, de 14 næstformænd og 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.

Mange MEP'ere er også organiseret i europæiske politiske partier, og selv om der er en vis sammenhæng mellem partierne og grupperne, er det juridisk set adskilte enheder. F.eks. kan et nationalt parti, der ikke er repræsenteret i Europa-Parlamentet, godt være medlem af et europæisk parti.

Parlamentet og Rådet vedtog i 2003 en særlig statut, som senere er blevet ændret flere gange. Den fastlægger regler for anerkendelsen af europæiske politiske partier og for tildelingen af økonomisk støtte til disse.<sup>36</sup> I 2021 var der registreret ti europæiske partier i EU.



<sup>36</sup> Forordning (EU) 1141/2014 om statut for og finansiering af europæiske politiske partier og europæiske politiske fonde, senest ændret i 2018 med forordning 2018/673.

MEP Peter Kofod (Dansk Folkeparti) stemmer under en plenumsamling i Europa-Parlamentet i Bruxelles sammen med partifæller fra Identitet & Demokrati-gruppen.  
 Kilde: Europa-Parlamentets mediatek



### De stående udvalg i Europa-Parlamentet

#### > 20 stående udvalg

Der findes i dag 20 stående udvalg i Europa-Parlamentet. Udvalgene nedsættes på parlamentets første session efter nyvalg i juni for 2½ år og derefter igen 2½ år senere i januar for den resterende del af parlamentets valgperiode. Her fastlægger Parlamentet størrelsen og sammensætningen af udvalgene på baggrund af et forslag fra Formandskonferencen. Antallet af udvalgsmedlemmer ligger ikke helt fast. Normalt vil der være 30-50 medlemmer i et udvalg, men det kan godt være større. F.eks. har Miljø-, Folkesundheds- og Fødevarerikkerhedsudvalget i begyndelsen af 2021 hele 81 medlemmer. Parlamentets mindste udvalg er Retsudvalget med 26 medlemmer. De fleste MEP'er er medlemmer af et udvalg og stedfortrædere i yderligere et udvalg. Stedfortræderne kan dog være særdeles aktive i udvalgene, idet de både har ret til at tage ordet, stille ændringsforslag og stemme på møderne, hvis blot et ordinært medlem er fraværende og suppleanten indskiftes inden afstemningen.

I spidsen for udvalgene står 1 formand og 1-4 næstformænd. Posterne som formand og næstformænd fordeles i praksis efter aftale mellem de politiske grupper. De to største grupper besætter som regel hovedparten af formandsposterne og de vigtigste og mest prestigefyldte poster.

Posterne fordeles efter d'Hondts fordelingsmetode.<sup>37</sup> Der findes ingen nationale kvoter for formandsposter, men i praksis er det de store lande som Italien, Tyskland, Frankrig, Spanien og Polen, der besætter hovedparten af formandsposterne. Det har at gøre med de nationale delegationers styrke internt i de politiske grupper.

<  
De store lande  
og de store  
partigrupper  
tager formands-  
posterne



Den såkaldte  
MickeyMouse bar i  
Europa-Parlamen-  
tet i Bruxelles.  
Kilde: Maria Lind  
2019

37 Den d'Hondtske fordelingsmetode – opkaldt efter belgieren Victor d'Hondt – er en af de forholdstalsmetoder, der anvendes til fordeling 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.

**Tabel 7: Stående udvalg i Europa-Parlamentet, februar 2021**

	Antal medlemmer i udvalget	Antal medlemmer inkl. stedfortrædere
Udenrigspolitik (AFET)	71	141
Menneskerettigheder (DROI) (underudvalg)	30	56
Sikkerhed og Forsvar (SEDE) (underudvalg)	29	59
Udvikling (DEVE)	26	51
International Handel (INTA)	43	85
Budget (BUDG)	41	79
Budgetkontrol (CONT)	30	55
Økonomi og Valuta (ECON)	60	115
Skatteanliggender (FISC) (underudvalg)	30	58
Beskæftigelse og Sociale Anliggender (EMPL)	55	104
Miljø, Folkesundhed og Fødevarerikkerhed (ENVI)	81	158
Industri, Forskning og Energi (ITRE)	78	152
Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse (IMCO)	44	89
Transport og Turisme (TRAN)	49	98
Regionaludvikling (REGI)	42	82
Landbrug og Udvikling af Landdistrikter (AGRI)	48	94
Fiskeri (PECH)	28	53
Kultur og Uddannelse (CULT)	31	60
Retsudvalget (JURI)	25	49
Borgernes Rettigheder og Indre Anliggender (LIBE)	68	135
Konstitutionelle Anliggender (AFCO)	28	56
Kvindes Rettigheder og Ligestilling (FEMM)	35	65
Andragender (PETI)	35	66

>  
**Udvalgene spiller en hovedrolle i lovgivningsarbejdet**

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 medlemmer 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.

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 Udvalget om Borgernes Rettigheder og Indre Anliggender, Økonomi- og Valutaudvalget, Udvalget om Miljø, Folkesundhed og Fødevareresikkerhed og Udvalget om Transport og Turisme. I 2014-2019 stod disse fire udvalg for behandlingen af 47 pct. af alle lovforslag under den almindelige lovgivningsprocedure.<sup>38</sup>

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 og Ligestilling, Udvalget om Konstitutionelle Anliggender og det prestigefyldte Udenrigsudvalg. Hertil kommer selvfølgelig Parlamentets centrale Budgetudvalg, som står for behandlingen af EU's årlige og flerårige budgetter, og 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 prioriteringer i og anvendelsen af EU's budget.

Parlamentet kan også nedsætte midlertidige udvalg. De nedsættes for højst 12 måneder ad gangen med en enkelt og veldefineret opgave. I 2020 nedsatte Parlamentet tre særlige udvalg og et undersøgelsesudvalg (se tabel 8). Udvalgene bistås af udvalgssekretariater, der fungerer som udvalgenes hukommelse, formulerer udkast til kompromiser og har styr på forretningsordenen.

**Tabel 8: Midlertidige udvalg i Europa-Parlamentet 2021**

	Antal medlemmer i udvalget	Antal medlemmer inkl. stedfortrædere
Undersøgelsesudvalget om Beskyttelse af Dyr under Transport	30	58
Det Særlige Udvalg om Kunstig Intelligens i en Digital Tidsalder	33	66
Det Særlige Udvalg om Kræftbekæmpelse	33	65
Det Særlige Udvalg om Udenlandsk Indblanding, herunder Spredning af Desinformation, i alle Demokratiske Processer i Den Europæiske Union	33	66

<sup>38</sup> Europa-Parlamentets aktivitetsrapport for 2014-2019 om anvendelsen af den almindelige lovgivningsprocedure.

<  
[Lovtunge udvalg](#)

<  
[Ikke lovgivning i alle udvalg](#)

<  
[Midlertidige udvalg](#)

**Intergrupper**

Ud over udvalgene og de politiske grupper findes der også i Europa-Parlamentet en række uformelle tværpolitiske netværk kaldet intergrupper. Her mødes medlemmerne for at arbejde for specifikke politiske emner som f.eks. dyrevelfærd, LGBTI-rettigheder og green deal. Der findes 25-50 intergrupper. Intergrupperne har ud over at påvirke konkrete politiske initiativer ofte også en dagsordensættende funktion og kan være med til at øge viden og interesse hos medlemmerne for bestemte politiske sagsområder. Intergrupperne er ofte i tæt kontakt med toneangivende interesseorganisationer og virksomheder på deres områder og er derfor vigtige at have for øje som indflydelseskanal. På Europa-Parlamentets hjemmeside findes en liste over aktuelle intergrupper.

> **Forskellige  
beslutnings-  
procedurer**

**Behandlingen af forslag i Europa-Parlamentet**

Det er beslutningsproceduren, der afgør, hvordan Parlamentet behandler et forslag. Se kapitel III for de forskellige beslutningsprocedurer. Der er imidlertid nogle fælles træk ved de fleste behandlinger, som kort vil blive skitseret nedenfor. Fælles for behandlingerne er, at den indledende behandling af lovforslagene altid finder sted i de stående udvalg, mens det er parlamentets plenum, der tager sig af de formelle vedtagelser.

> **Henvi-  
sning 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.<sup>39</sup> Der kan her godt opstå uenighed mellem de enkelte udvalg om, hvem der skal behandle et kommissionsforslag. Hvis det sker, afgøres striden af Formandskonferencen på baggrund af en anbefaling fra Udvalgsformandskonferencen. Hvis et forslag eksempelvis har flere retsgrundlag og både berører regler for det indre marked og beskyttelse af borgerrettigheder, kan Formandskonferencen beslutte at dele kompetencen i det givne forslag op på flere korresponderende udvalg. Under denne procedure stemmer de korresponderende udvalg sammen om den endelige betænkning.

Andre udvalg kan også behandle et forslag og give ikkebindende bidrag til det eller de korresponderende udvalgs behandling. Da det eller de korresponde-

<sup>39</sup> Oftest bliver kommissionsforslagene også henvist til andre relevante udvalg for at få deres udtalelser om forslaget.

rende udvalgs indstilling skal vedtages af plenarforsamlingen, har udvalgene interesse i – men ikke forpligtelse til – at lytte til andre udvalgs holdninger.

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

### Førstebehandling i udvalg

Som hovedregel vil udvalget indlede med at vælge en ordfører (i EU-jargon en *rapporteur*) til at udarbejde en betænkning om forslaget med udvalgets ændringsforslag. Ved flere korresponderende udvalg udpeges en ordfører i hvert af de relevante udvalg. Ordførerne udpeges efter aftale mellem de politiske gruppers koordinatører ud fra et pointsystem.<sup>40</sup>

Ordføreren spiller en nøglerolle i udvalgsbehandlingen og har tre centrale opgaver. For det første er det ordførerens opgave at udarbejde udkast til betænkning. En betænkning er en rapport, der angiver parlamentets holdning til Kommissionens forslag til lovgivning, herunder ændringsforslag. Indledningsvis er der normalt en generel drøftelse i udvalget mellem ordføreren og udvalgets øvrige medlemmer. Under denne drøftelse er der som regel repræsentanter til stede for Kommissionen for at præsentere forslaget og besvare udvalgsmedlemmernes spørgsmål. Også repræsentanter for rådsformandskabet og for Rådets Generalsekretariat deltager i møderne.

For det andet 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 på grundlag af de stillede ændringsforslag skal være udvalgets fælles linje. Uden et flertal bag sig i udvalget kan ordføreren risikere ikke at få sin betænkning vedtaget.

For det tredje er det, hvis der er tale om et lovforslag under den almindelige lovgivningsprocedure, ordførerens opgave at tage kontakt til rådsformandskabet for at se, om repræsentanterne for Rådet og Parlamentet kan nå til enighed om et forslag. Det sker allerede under den tidlige udvalgsbehandling. Parlamentets korresponderende udvalg er hovedansvarligt for forhandlinger med Rådet og

<  
[Valg af ordfører](#)

<  
[Ordføreren er nøgleperson](#)

<  
[Kontakt til rådsformandskabet](#)

40 De politiske grupper får et antal point svarende til deres størrelse i Parlamentet. Gruppernes koordinatører kan byde ind på betænkningerne for at få et ordførerskab. Ordførerskaberne sælges derefter til den højstbydende gruppe. 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, eller når Parlamentet afgiver sin årlige rapport om situationen vedrørende de grundlæggende rettigheder i EU.

Kommissionen, som normalt foregår på et såkaldt *trilogmøde*. Forhandlingerne foregår på baggrund af et mandat baseret på udvalgets ændringsforslag til Kommissionens forslag.<sup>41</sup> Se mere om dette forløb i kapitel II.

Når udvalget stemmer om ordførerens udkast til betænkning, stemmer det først om ændringsforslagene. Derefter stemmer det om Kommissionens forslag som helhed (det vil sige, som det måtte se ud med de vedtagne ændringer).

I sager, hvor der er stillet mange ændringsforslag, kan Formandskonferencen beslutte en fornyet udvalgsbehandling, hvis der efter endt udvalgsbehandling fortsat er mere end 50 ændringsforslag. Dette blev indskærpet i Parlamentets forretningsorden i 2009 efter eksempler på, at en enkelt betænkning havde fået mere end 1.000 ændringsforslag ved plenarafstemningen.

Hvis de tre EU-institutioner under trilogforhandlingerne bliver enige om en fælles aftale, godkender det korresponderende udvalg denne ved en enkelt afstemning, hvorefter den kan sendes videre til endelig godkendelse på Parlamentets plenarmøde.

### > Forenklede procedurer

#### Forenklede procedurer i udvalget 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. I disse tilfælde er det normalt det korresponderende udvalgs formand, der er ordfører på sagen. (Artikel 50 i Europa-Parlamentets forretningsorden)

### > Begrænsninger under andenbehandlingen

#### Andenbehandling i udvalg

Hvis et lovforslag overgår til andenbehandling, skal det tilbage i udvalg. Udvalgsmedlemmerne har ikke samme mulighed for at fremsætte ændringsforslag under andenbehandlingen som under førstebehandlingen.

Ændringsforslag kan her kun fremsættes:<sup>42</sup>

- Hvis de skal genetablere et ændringsforslag, som blev vedtaget under førstebehandlingen, men ikke blev accepteret af Rådet eller Kommissionen.

<sup>41</sup> Artikel 71-73 i Europa-Parlamentets forretningsorden fra februar 2020.

<sup>42</sup> Europa-Parlamentets forretningsorden, artikel 69.



- 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.
- For at tage højde en ny juridisk situation, der er opstået efter Parlamentets førstebehandling.

Hvis der stadig viser sig uoverensstemmelser mellem udvalgets ønsker om ændringer og Rådets synspunkter, kan udvalgsformanden og ordføreren gå i en direkte forhandling med Rådet (og Kommissionen) igen. Lykkes det her at indgå en aftale, kan aftalen forelægges det kompetente udvalg, som kan godkende det ved en enkelt afstemning. Udvalget sender herefter aftalen videre til behandling i Parlamentets plenarforsamling, som foretager den endelige godkendelse af aftalen.

Parlamentets udvalg behandler ikke forslaget igen i de yderst sjældne tilfælde, hvor et forslag går videre til tredjebehandling. I stedet foregår Parlamentets interne drøftelser i et særligt forligsudvalg, som så står for forhandlingerne med Rådet.

### Plenarbehandlingen

Forslag vedtages altid formelt på Europa-Parlamentets plenarmøde i Strasbourg eller i Bruxelles – uanset om der er tale om et lovforslag eller om en ikkebindende betænkning eller resolution, som Parlamentet selv har taget initiativ til.



Dansk MEP Christel Schaldemose (Socialdemokratiet) i Europa-Parlamentet i Bruxelles. Kilde: Maria Lind 2019

<  
Direkte forhandling med Rådet

Når et forslag skal til afstemning, vil der normalt være en debat forinden. Formandskonferencen fastslår, hvilke betænkninger der betragtes som strategiske og dermed får en central placering på dagsordenen, så debatten opnår optimal bevågenhed. Under debatten præsenterer Parlamentets ordfører sit udkast til betænkning. Herefter vil de øvrige politiske gruppers ordførere og andre medlemmer komme med deres mundtlige indlæg.

>  
**Afstemninger  
 finder sted i  
 blokke**

Europa-Parlamentet stemmer ikke umiddelbart herefter 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.

Når der er tale om lovgivning, indleder Parlamentet afstemningerne i plenum med at stemme om ændringsforslagene til Kommissionens forslag, hvorefter Parlamentet ligesom under udvalgsbehandlingen stemmer om det ændrede kommissionsforslag som helhed.<sup>43</sup> Parlamentets vedtagelse udstyrer det ansvarlige udvalg med et mandat til at indlede forhandlinger om en aftale med Rådet og Kommissionen. Men Parlamentet kan også, inden det gennemfører afstemningen om ændringsforslagene, vælge at spørge Kommissionen, om den kan støtte disse. Formålet med dette er at presse Kommissionen til at støtte Parlamentets ændringsforslag og tage dem med i et eventuelt nyt, ændret kommissionsforslag. Hvis Kommissionen er afvisende, kan Parlamentet eventuelt sende sagen tilbage til fornyet behandling i udvalget, hvilket gør, at parterne får tid til at drøfte eventuelle uenigheder.

Parlamentets vedtagelse udstyrer det ansvarlige udvalg med et mandat til at indlede forhandlinger om en aftale med Rådet og Kommissionen.

>  
**To forskellige  
 afstemnings-  
 regler**

**Afstemninger i Europa-Parlamentet**

Afstemninger er et vigtigt element i Europa-Parlamentets arbejdsform. Parlamentet stemmer om alle forslag til lovgivning og ikkelovgivningsmæssige beslutninger og 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.

<sup>43</sup> Ændringsforslag i plenum kan fremsættes af det kompetente udvalg, en politisk gruppe eller 36 medlemmer (artikel 179 og 180 i Europa-Parlamentets forretningsorden).

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

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

- at forkaste eller ændre lovgivningsforslag under Parlamentets andenbehandling
- EU's årlige budget og EU's flerårige budget
- at afskedige Kommissionen ved at vedtage en mistillidsdagsorden til denne. Dog skal flertallet her 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

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. Det har Parlamentet endnu ikke gjort, men har truet med det, hvilket også kan være effektivt (se også afsnittet om Kommissionen).



Dansk MEP  
Pernille Weiss (K)  
til udvalgmøde  
i Europa-Parlamentet.  
Kilde: Maria Lind  
2019

MEP Morten Helveg Petersen (RV).  
Kilde: Europa-Parlamentets mediatek



> Ikke formelt beføjet til at afskedige enkelte kommissærer

Hvis Parlamentet mister tilliden til en bestemt kommissær, kan Parlamentet godt få afsat denne, selv om traktaterne ikke giver Parlamentet beføjelser til at afskedige enkeltkommissærer. Parlamentet har aftalt med Kommissionen, at hvis Parlamentet udtrykker mistillid over for et bestemt medlem af Kommissionen, skal Kommissionens formand grundigt overveje at bede den pågældende kommissær om at træde tilbage.<sup>44</sup> Parlamentet har ikke benyttet sig af denne mulighed endnu.

> 6.555 skriftlige spørgsmål til Kommissionen

I Europa-Parlamentets daglige arbejde foregår den parlamentariske kontrol med Kommissionen gennem en række forskellige klassiske parlamentariske redskaber såsom skriftlige og mundtlige spørgsmål og politiske debatter med de ansvarlige kommissærer på Parlamentets plenarmøder eller i udvalgene. I 2020 modtog Kommissionen 6.555 skriftlige spørgsmål fra Europa-Parlamentets medlemmer.

> 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 Parlamentet giver *decharge* betyder, at det godkender Kommissionens regnskab for afholdelsen af udgifterne i EU's budget. Forud for *decharge* gennemgår både Europa-Parlamentet og Rådet regnskabet fra Kommissionen samt Revisionsrettens beretning med tilhørende svar fra de kontrollerede institutioner.

---

<sup>44</sup> Rammeaftale om forbindelserne mellem Europa-Parlamentet og Kommissionen, senest ændret i 2018 – optrykt som bilag til Europa-Parlamentets forretningsorden fra februar 2020 under B: Interinstitutionelle relationer.

Endelig fører Europa-Parlamentet kontrol med Kommissionens vedtagelse af delegerede retsakter og andre gennemførelsesretsakter (se side 134).

I det daglige arbejde i Europa-Parlamentets udvalg er der gennem årene opbygget en dialog med Kommissionen. Kommissærerne og deres generalsekretærer mødes jævnligt med både udvalg, udvalgskoordinatorer og ordførere på specifikke sager. Samarbejdet erstatter ikke de formelle kontrolfunktioner, men er med til at udbygge udveksling af synspunkter og dermed forbedre samarbejdsklimaet.

### Kontrol med andre EU-institutioner

Europa-Parlamentet fører også tilsyn med andre EU-institutioners arbejde. 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.

I Rådet har det i mange år været praksis, at formandskabet møder op i Europa-Parlamentet og dets udvalg for at redegøre for vigtige aktuelle sager. F.eks. mødte danske ministre op i Europa-Parlamentet 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 er ifølge traktaterne forpligtet til at møde op i Europa-Parlamentet for at aflægge beretning efter hvert møde 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) mødes regelmæssigt med Europa-Parlamentet. Formanden skal ifølge traktaterne forelægge ECB's årsberetning her og efter anmodning fra Parlamentet møde op i dets udvalg for økonomiske og monetære sager. Det er fast praksis, at formanden deltager i Europa-Parlamentets møder mindst fire gange om året. Formanden og næstformanden og de øvrige medlemmer af ECB's direktion høres også i Europa-Parlamentet, inden de udnævnes af Det Europæiske Råd. Parlamentet har her ifølge traktaten en høringsret. Den nuværende chef for Centralbanken, Christine Lagarde, blev således krydsforhørt i Europa-Parlamentets Økonomiudvalg i september 2019. Europaparlamentarikerne kan også stille skriftlige forespørgsler til ECB.

<  
[Dansk formandskab i Parlamentet 85 gange](#)

<  
[Formanden for Det Europæiske Råd aflægger beretning i Parlamentet](#)

<  
[Formanden for ECB holder regelmæssigt møder med Parlamentet](#)

Parlamentet har også sammen med de nationale parlamenter en kontrolfunktion i forhold til Europol (samarbejde mellem de nationale politimyndigheder) og Eurojust (samarbejde mellem de nationale anklagemyndigheder). Det fremgår af de to forordninger om henholdsvis Europol og Eurojust og foregår i praksis som regelmæssige interparlamentariske møder (Joint Parliamentary Scrutiny Group – JPSG), hvor direktørerne for Europol og Eurojust svarer på parlamentariskernes spørgsmål.

På budgetområdet har Parlamentet desuden i mange år udviklet en praksis, hvorefter det 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 de seneste 10 år nægtet at godkende Rådets regnskab.

>  
Parlamentariske  
undersøgelses-  
udvalg

Endelig kan Europa-Parlamentet nedsætte undersøgelsesudvalg for at undersøge beskyldninger om overtrædelser og fejl i forbindelse med gennemførelsen af EU-reglerne. Parlamentariske undersøgelsesudvalg er siden 1995 blevet brugt af Parlamentet ved seks lejligheder.<sup>45</sup>

---

45 Det drejede sig om undersøgelser af EU's transitordning (1996), kogalskab (1996), krisen i 'Equitable Life Assurance Society' (2006), test af udslip fra biler efter Volkswagenskandalen (2016), skattesvindler i EU i kølvandet på sagen om Panama Papers (2016) og beskyttelse af dyr under transport (2020).



*Europa-bygningen, hvor Det Europæiske Råds møder har fundet sted siden januar 2017. Kilde: Philippe Samyn and Partners architects & engineers - lead and design partner, Studio Valle Progettazioni architects, Buro Happold engineers*

## Det Europæiske Råd

Det Europæiske Råd er sammensat af stats- og regeringscheferne fra de 27 EU-lande, en fast formand og Europa-Kommissionens formand.<sup>46</sup> I Det Europæiske Råd indgås politiske aftaler om, hvilken retning EU skal bevæge sig i, eller hvordan større problemer skal håndteres. Det Europæiske Råd er først og fremmest tænkt som den institution, der skal sætte dagsordenen og sikre fremdrift, når de store linjer for Unionens udvikling skal udformes, f.eks. institutionelle reformer, optagelse af nye lande i Unionen, finansielle spørgsmål og udvikling af nye samarbejdsområder.

Det var f.eks. Det Europæiske Råd, der besluttede at indkalde til de regeringskonferencer, der førte til Den Europæiske Fælles Akt i 1987, Maastrichttraktaten i 1993, Amsterdamtraktaten i 1999 og Nicetraktaten i 2003. Det var også stats- og regeringscheferne, som i København i 1993 vedtog de såkaldte Københavnskriterier for optagelsen af de øst- og centraleuropæiske lande i EU.

◀ [Det Europæiske Råd blev startskud for nye traktater](#)

<sup>46</sup> 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.

Charles Michel, formand for Det Europæiske Råd. Michel var belgisk statsminister 2014-19 og uddannet advokat. Han er søn af den tidligere belgiske udenrigsminister og senere EU-kommissær Louis Michel.  
Kilde: European Union



Det Europæiske Råd vedtager i forbindelse med en ny periode for Kommissionen og Europa-Parlamentet en strategisk dagsorden med de overordnede prioriteter for EU de kommende 5 år.

>  
Det Europæiske Råd består af EU's stats- og regeringschefer

Det Europæiske Råd, der på dansk forkortes DER,<sup>47</sup> kan let forveksles med Rådet for Den Europæiske Union, der i daglig tale kaldes Rådet eller Ministerrådet. Men der er tale om to forskellige institutioner (se afsnittet om Rådet side 40). Modsat Rådet vedtager Det Europæiske Råd ikke lovgivning. Det Europæiske Råds medlemmer er ikke fagministre, men EU's stats- og regeringschefer.

#### 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 en europæisk samarbejdsorganisation dannet efter anden verdenskrig i 1949, som overvejende beskæftiger sig med demokrati, menneskerettigheder og kulturelle emner. Europarådets medlemmer tæller 47 medlemslande. Europarådet står bl.a. bag Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (1950), der håndhæves af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Europarådets hjemsted er – ligesom Europa-Parlamentets – Strasbourg i Frankrig. Alle EU's lande er også medlemmer af Europarådet.

47 På engelsk bruges forkortelsen EUCO for European Council.



Til møderne i Det Europæiske Råd deltager sædvanligvis også Udenrigsrepræsentanten. 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.

Ifølge Lissabontraktaten træder Det Europæiske Råd sammen to gange hvert halve år. Der har udviklet sig en praksis for, at Det Europæiske Råd mødes mindst fire gange om året. De senere år har både Brexit, migrationskrisen, den økonomiske krise og coronakrisen betydet, at Det Europæiske Råd er mødtes endnu oftere for at drøfte håndteringen af disse. Møderne fandt tidligere sted i formandskabslandet, men siden foråret 2003 har alle møder fundet sted i Bruxelles.

Det Europæiske Råd træffer sine beslutninger i form af *konklusioner* (de kaldes DER-konklusioner), som forberedes af formanden. Medlemslandenes repræsentanter i Rådet for Almindelige Anliggender står sammen med formandens kabinet og kommissionsformanden 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, og derfor behandles DER-konklusioner også grundigt i medlemslandene, før de vedtages.

<  
[Beslutninger i form af konklusioner](#)



Mette Frederiksen ankommer til møde i Det Europæiske Råd i juli 2019.  
 Kilde: Rådets mediearkiv

Donald Trump, USA's tidligere præsident, mødes med Donald Tusk, tidligere formand for Det Europæiske Råd til G7-mødet i 2019.  
Kilde: Rådets pressecenter



Det Europæiske Råd skal i de fleste tilfælde træffe sine afgørelser med konsensus. Afgørelser om en række vigtige udnævnelser træffes med kvalificeret flertal. Det gælder Det Europæiske Råds formand, kandidaten til posten som Kommissionens formand, udenrigsrepræsentanten og formanden for Den Europæiske Centralbank.

#### Formanden for Det Europæiske Råd er en ny post

Den første på posten som fast formand for Det Europæiske Råd var den tidligere belgiske statsminister Herman Van Rompuy (2009-2014). Herefter overtog Donald Tusk fra Polen posten (2014-2019). Den nuværende faste formand er Belgiens tidligere statsminister Charles Michel.<sup>48</sup> Mens de to første tilhører det europæiske kristen-konservative parti, EPP, tilhører den nuværende DER-formand det europæiske liberale parti ALDE, hvis gruppe i Parlamentet hedder Renew Europe.

#### Ingen formel rolle i lovgivningsprocessen

>  
Det Europæiske Råd lovgiver ikke

Stats- og regeringscheferne deltager ikke i EU's lovgivningsproces. Det hænder dog, at Det Europæiske Råd sætter lovgivningsspørgsmål på sin dagsorden, hvis forhandlingerne i Rådet er gået i hårdknude og der derfor er behov

<sup>48</sup> Formanden for Det Europæiske Råd vælges for 2½ år ad gangen og kan genvælges en gang.

for at få afklaret spørgsmålene på højeste niveau. Et eksempel er reformen af EU's samarbejde om asyl- og migrationspolitik. Reformen er i udgangspunktet omfattet af reglerne om kvalificeret flertal i Rådet, men Det Europæiske Råd understregede grundet sagens sensitive natur i konklusionerne fra sit møde den 28. og 29. juni 2018, at der var behov for, at Rådet opnåede konsensus – altså enstemmighed – om de centrale elementer i reformen.

Det Europæiske Råd kan vedtage juridisk bindende afgørelser, herunder afgørelser, der fastlægger organisatoriske forhold, f.eks. om institutionernes sammensætning. Hovedreglen er dog, at Det Europæiske Råd kun indgår de nødvendige politiske aftaler, mens det overlades til Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet at omsætte disse politiske aftaler til 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, fordelingen mellem budgetkategorier og visse delelementer, der er nødvendige for at nå et kompromis.

I forbindelse med Det Europæiske Råds møder afholdes mindst to gange årligt eurotopmøder med deltagelse af stats- og regeringscheferne fra eurolandene.



Frankrigs præsident Emmanuel Macron og den tyske kansler Angela Merkel under det særlige møde i Det Europæiske Råd i juli 2020. Kilde: Rådets pressecenter

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



## EU-Domstolen

> **EU-Domstolen har sæde i Luxembourg**

Den Europæiske Unions Domstol er en helt central institution 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 opstår. Undtaget er dog EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvor Domstolens rolle er begrænset.

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

> **Mulighed for at oprette specialretter**

### En eller flere domstole?

Det giver indimellem anledning til tvivl, om der er en eller flere domstole i EU. Svaret er, at der kun findes én, som til gengæld består af to instanser. Øverst er Domstolen, og under den er Retten. De to instansers opgaver og arbejdsformer er forskellige, men har bl.a. fælles embedsapparat og fælles oversættelsestjeneste og pressetjeneste. EU har desuden mulighed for at oprette specialiserede retsinstanter på lavere niveau, som kan behandle sager inden for velafgrænsede områder. Til dato har EU kun oprettet én specialret, Retten for EU-personalesager i 2004 (EU-Personaleretten), som dog blev nedlagt igen

i 2016, da Rådet og Europa-Parlamentet besluttede at lægge kompetencen tilbage til Retten.

Derimod er EU's Revisionsret trods navnet ikke nogen domstol, men en uafhængig revisionsmyndighed, som har til opgave at sikre kontrollen med EU-budgettet.

Den Fælles Patentdomstol er slet ikke en EU-institution, men oprettet i kraft af en mellemstatslig aftale, hvor medlemsstaterne selv bestemmer, om de vil være med. Spanien deltager således ikke. Det gør til gengæld Norge, som ikke er medlem af EU. Danmark stemte ja til at deltage den 25. maj 2014.<sup>49</sup>

### Arbejdsdeling mellem EU-Domstolen og Retten

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

<  
Revisionsretten  
og Patentdom-  
stolen er ikke del  
af Domstolen

<  
Begrænset ap-  
pel til Domstolen



Retten træffer afgørelse i annullations-søgsmål indbragt af enkeltpersoner, virksomheder og i visse tilfælde medlemslande. Dvs. primært konkurrenceret, statsstøtte, handel, landbrug og varemærker. Retten er sammensat af to dommere fra hver medlemsstat. De to danske dommere er Steen Frimodt Nielsen (siden 2007) og Jesper Svenningsen (siden 2016).  
Kilde: Den Europæiske Unions Domstol

<sup>49</sup> 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.

Revisionsretten og Patentdomstolen er ikke del af Domstolen

> Øverst er Domstolen, som tager sig af de vigtigste typer af sager, som medlemsstaterne er parter i. Det gælder således de *præjudicielle spørgsmål*, som forelægges af de nationale domstole om fortolkning af EU-retten, og *traktatbrudssager*. Domstolen tager sig også af sager anlagt mod en eller flere EU-institutioner om lovligheden af en EU-retsakt (annullationssøgsmål) eller manglende handling fra en EU-institutions side (passivitetssøgsmål). (Se beskrivelse af de forskellige sagstyper side 88).

Under Domstolen er Retten, som først og fremmest træffer afgørelser i sager, som er indbragt af privatpersoner eller virksomheder. Det kan være annullations- eller passivitetssøgsmål, som typisk handler om statsstøtte, konkurrenceregler, intellektuel ejendomsret og varemærker eller afgørelser på landbrugsområdet.

Rettens afgørelser i disse sager kan dog appelleres til Domstolen, så der sikres en ensartet fortolkning af EU-reglerne. Domstolen må her kun vurdere den egentlige juridiske fortolkning af EU-reglerne og ikke prøve de faktiske omstændigheder i sagen en gang til.

### Dommerne og generaladvokaterne

En dommer fra hvert EU-land

> Domstolen består af én dommer fra hver af EU's medlemsstater, mens Retten er sammensat af to dommere fra hver medlemsstat. Dommerne udnævnes efter fælles overenskomst af medlemsstaternes regeringer for en periode på 6 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, nedsætter Rådet et udvalg, der skal bedømme, om de indstillede kandidater er egnede til at varetage opgaverne som medlemmer af Domstolen og Retten.

Dommerne ved Domstolen og Retten skal være personer, som kan udnævnes til det øverste dommerembede i medlemslandet. Det er ikke nogen betingelse, at dommerne har virket som dommere i deres hjemland. Dommerne skal desuden være uafhængige. Det betyder, at den danske dommer eksempelvis ikke må tage særlig hensyn til danske interesser eller modtage instrukser fra den danske regering under behandlingen af sagerne.

Generaladvokater - et særtræk i EU-systemet

> Domstolen består af 11 særlige *generaladvokater*, som de enkelte medlemsstater udnævner efter en fast rotationsordning. Generaladvokaterne er et særtræk i EU-retssystemet, og noget lignende kendes ikke fra danske domstole. Generaladvokaterne er hverken generaler eller advokater. De er upartiske og uafhængige rådgivere, som skal 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. Men det er svært at måle, i hvilket omfang Domstolen følger generaladvokatens udtalelse.

#### Generaladvokater: en fransk opfindelse

Frankrig var primus motor i skabelsen af det daværende EF i 1957. Derfor er EU-institutionerne opbygget med inspiration fra franske institutioner. EU-Domstolens opbygning er således også stærkt inspireret af Frankrigs øverste forvaltningsdomstol, Le Conseil d'État. Det gælder særlig generaladvokatembedet, som fremsætter en selvstændig udtalelse i en sag, før den optages til dom.

Generaladvokaterne udnævnes og afskediges efter samme fremgangsmåde som dommerne. Afgående generaladvokater kan genudnævnes for en ny periode. EU's fem største lande (Frankrig, Tyskland, Italien og Spanien og Polen) har hver fast en generaladvokat, mens de øvrige seks generaladvokatstillinger går på skift mellem de andre medlemsstater efter en fast rotationsordning.

<  
Generaladvokater udnævnes på samme måde som dommere

#### Danske medlemmer af Domstolen, Retten og Personaleretten m.v.

**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-), Jesper Svenningsen (2016-).

**Dommere ved Personaleretten:** Jesper Svenningsen (2013-2016)

**Generaladvokater:** Glaus Gulmann (1991-1994), Michael Elmer (1994-1997), Henrik Saugmandsgaard Øe (2015-).

#### Hvor mange dommere deltager i behandlingen af en sag?

Alle Domstolens dommere deltager ikke i alle sager. Faktisk er det yderst sjældent, at Domstolen træffer afgørelse i plenum med alle 27 dommere til stede.

Domstolen mødes kun i *plenum*, hvis den skal behandle særlig følsomme sager som f.eks. sager om afskedigelse af EU's ombudsmand, en EU-kommissær eller et medlem af EU's Revisionsret. Ud over sådanne sager kan Domstolen beslutte at henvise en sag til behandling i plenum, hvis den finder, at sagen er særlig vigtig. Alle 27 dommere kan være til stedet i plenum, men Domstolen kan sættes i plenum med helt ned til 17 dommere. Af hensyn til voteringen skal der altid være et ulige antal dommere til at dømme i en sag.

<  
Plenum kun i de vigtigste sager

>  
**Vigtige sager  
 behandles i Den  
 Store Afdeling**

Domstolen behandler sager i *Den Store Afdeling*, når en medlemsstat eller en EU-institution, som er part i sagen, anmoder om det, og i vanskelige eller særlig betydningsfulde sager. Det sker normalt med 15 dommere.

Langt de fleste sager behandler Domstolen dog i *mindre afdelinger* med tre eller fem dommere.

### De forskellige sagstyper

Domstolen behandler hvert år et stort antal sager. I 2020 blev der indbragt 1.582 sager for Domstolen og afsluttet 1.540 sager. De fordelte sig på seks forskellige sagstyper. Præjudicielle forelæggelser og traktatbrudssøgsmål handler grundlæggende om EU-landenes overholdelse af deres EU-retlige forpligtelser, mens annulationssøgsmål, passivitetssøgsmål, erstatningssøgsmål og udtalelser om internationale aftaler vedrører EU-institutionernes forpligtelser.

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

Disse 5 typer beskrives nærmere her:

1. Præjudicielle forelæggelser fra nationale retsinstanser lægger beslag på en meget betydelig del af Domstolens tid. Hele 556 af de alt 1.582 indbragte sager ved Domstolen og Retten i 2020 var således præjudicielle forelæggelser. De præjudicielle forelæggelser er noget af det, der adskiller Domstolen fra andre internationale domstole. 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.



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

De præjudicielle forelæggelser giver i realiteten borgerne i EU mulighed for – via den nationale domstol – at få prøvet deres EU-rettigheder ved EU-Domstolen. Selv om et præjudicielt spørgsmål kun kan forelægges af en national domstol, har parterne i sagen, 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 afsnittet "Skelsættende domme" side 97).

2. 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 eller af en anden medlemsstat. Det sker yderst sjældent, at en medlemsstat anlægges en traktatkrænkelssag imod en anden medlemsstat.<sup>50</sup> Hvis Domstolen når frem til, at der foreligger et traktatbrud, skal medlemsstaten straks bringe det til ophør.

<sup>50</sup> Det sker meget sjældent, at en medlemsstat anlægges et traktatbrudssøgsmål mod en anden medlemsstat. Der er således kun anlagt otte sådanne sager i hele Domstolens historie.

Domstolen kan også dømme en medlemsstat til at betale en tvangsbøde eller et fast beløb, hvis den dømmes for traktatbrud.<sup>51</sup>

3. Domstolen behandler også *annullationssøgsmål*. 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.<sup>52</sup> I alle andre sager af denne type og navnlig i sager anlagt af private er det Retten, som har beføjelse til i første instans at behandle sagen.
4. Domstolen kan blive bedt om at behandle såkaldte *passivitetssøgsmål*, hvor den skal undersøge, om en EU-institution har ageret ulovligt 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 Europa-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 først anlægges, efter at 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 annullationssøgsmål.
5. Endelig kan Domstolen behandle erstatningssøgsmål fra personer eller virksomheder, som anfører at have lidt skade forvoldt af EU's institutioner. Hertil kommer, at også medlemsstaterne kan pådrage sig et erstatningsansvar over for private, hvis de har tilsidesat deres EU-retlige forpligtelser.<sup>53</sup>

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

51 TEUF, artikel 260, stk. 3.

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

53 Domstolen udviklede i 1991 i de forenede sager 6 og 9/90, Francovich m.fl. et princip om medlemsstaternes ansvar over for private for skader, de måtte have lidt på grund af staten, fordi den ikke har overholdt EU-retten.



Danmarks højesteretsdommere.  
Kilde: Folketingets billedatabase

### Andre sagstyper

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

1. Udtalelser om internationale aftaler
  2. Voldgiftssager
  3. Særlige hastesager og uproblematisk sager
1. Domstolen kan afgive en *udtalelse* i sager, hvor EU påtænker at indgå en international aftale med f.eks. en international organisation og en medlemsstat eller EU-institution beder Domstolen om at tage stilling til, om aftalen er forenelig med EU-retten. F.eks. udtalte Domstolen ganske overraskende i december 2014, at EU's tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventionen ikke var foreneligt med EU-retten, selv om Europarådet og EU var nået til enighed om et udkast til en tiltrædelsesaftale.<sup>54</sup> Domstolen har i udtalelsen forklaret, hvad der må ændres for at sikre overensstemmelse med EU-retten.

<  
Domstolen kan udtale sig om internationale aftalers overholdelse af EU-retten

<  
Domstolen kan udtale sig om planlagte aftalers lovlighed

<sup>54</sup> Domstolens udtalelse i sag 2/13 af 18. december 2014.

>  
 Uproblematiske  
 sager behandles  
 efter forenklet  
 procedure

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.<sup>55</sup>
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, 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 tidligere EU-domme om det samme spørgsmål.

Domstolen kan også træffe hurtig afgørelse gennem en såkaldt fremskyndet procedure i *særlig 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 ved præjudicielle forelæggelser. I så fald fremsættes begæringen af den forelæggende retsin- stans, som gør rede for, hvorfor afgørelsen af det præjudicielle spørgsmål er uopsættelig.

Domstolen kan endelig gennem en *præjudiciel hasteprocedure* meget hurtigt behandle særlig følsomme spørgsmål inden for området frihed, sikkerhed og retfærdighed (dvs. inden for politisamarbejdet og det retlige samarbejde i civile sager og i straffesager samt på udlændingeområdet). Disse sager behan- les 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.

Sagsbehandlingen ved Domstolen er som udgangspunkt gratis. Domstolen dækker dog ikke parternes advokatombkostninger. 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:

<sup>55</sup> TEUF, artikel 272 og 273.

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

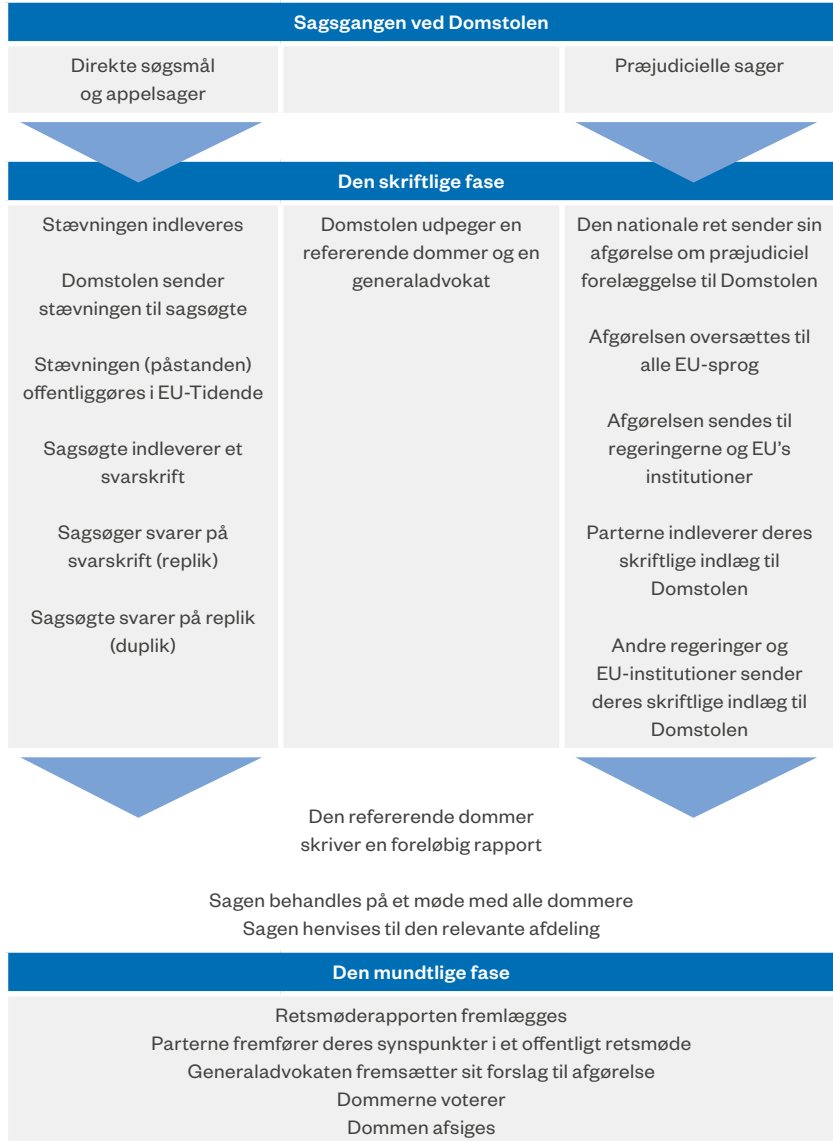
1. *Direkte sager* indledes ved, at den ene part indleverer en stævning til Domstolen. Domstolen offentliggør en meddelelse om sagen i EU-Tidende. Samtidig forkyndes stævningen for sagsøgte, der har en frist på 1 måned til at indgive svarskrift. Sagsøgeren kan herefter indgive en replik (svar på svarskriftet), og sagsøgte en duplik (svar på dette) – for begges vedkommende inden for 1 måned.

<  
[Direkte sager starter ved Domstolen](#)

2. *Indirekte sager* omfatter præjudicielle forelæggelser, hvor de nationale domstole beder EU-Domstolen om at besvare spørgsmål om fortolkningen eller 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, forkynder justitssekretæren den for parterne og for medlemsstaterne og EU-institutionerne. Parterne, medlemsstaterne og institutionerne har herefter en frist på 2 måneder til at indgive skriftlige indlæg til Domstolen.

<  
[Præjudicielle forelæggelser starter nationalt](#)

**Figur 5: 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.

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 sagens baggrund og parternes indlæg.

Når sagen er blevet henvist til en afdeling af dommere, 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 deres stemmer.

### 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 det 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 hjemlandet, 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 fremført, at det ville svække vægten bag Domstolens afgørelser, hvis det fremgik af en dom, at et antal medlemmer ikke var enig i udfaldet.

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

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 fortolkning af en EU-regel

<  
En skriftlig og en mundtlig fase

<  
Flertallet af dommerne afgør sagens udfald

<  
Ingen dissens ved Domstolen

<  
Den danske regering kan intervenere i sager ved Domstolen

Grande Salle,  
Domstolen,  
Luxembourg.  
Kilde: Den Euro-  
pæiske Unions  
Domstol



automatisk får betydning for, hvordan reglen skal anvendes i alle EU-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, som regeringen nedsætter i forbindelse med aktuelle retssager, og som består af repræsentanter for de relevante danske myndigheder. Det er også Udenrigsministeriet – i visse sager dog Kammeradvokaten – der fører en sag ved EU-Domstolen på vegne af regeringen.

Regeringen beslutter, om Danmark skal intervenere i retssager ved EU-Domstolen. De enkelte sager bliver i Danmark behandlet i Juridisk Specialudvalg under Justitsministeriet. Justitsministeriet er formand for udvalget, mens de øvrige faste medlemmer kommer fra Statsministeriet, Finansministeriet, Udenrigsministeriet, Erhvervsministeriet, Miljøministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og Klima, Energi-, og Forsyningsministeriet. Juridisk Specialudvalg indstiller bl.a. til regeringen, hvorvidt Danmark bør deltage i en sag ved Domstolen. Hvis regeringen beslutter at intervenere i en sag, nedsætter den en procesdelegation, som beslutter, hvilke argumenter regeringen skal bruge.

Når regeringen deltager i sager ved Domstolen, følger den en procedure, som skal sikre, at Folketingets Europaudvalg løbende holdes orienteret om udvik-



lingen i de sager ved Domstolen, som kan have betydning for Danmark (se nærmere på side 164).

### Skelsættende domme

Domstolen har gennem tiderne afsagt en række domme, der har udløst stor debat i medlemsstaterne. Domstolen er også blevet beskyldt for politisk aktivisme. Beskyldningerne går bl.a. på, at Domstolens praksis søger at fremme europæisk integration. Tilhængere forsvarer 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 deres ofte tvetydige politiske kompromiser.

Der er dog ingen tvivl om, at domme fra Domstolen har bidraget til den europæiske integration, og at dens juridiske fortolkningsstil på mange måder adskiller sig fra de nationale domstoles – ikke mindst de nordiske landes. Domstolens fortolkningsstil har gennem årene bidraget til EU's udvikling. Fortolkningsstilen kaldes for formålsbestemt eller dynamisk, fordi Domstolen fortolker EU-retten ud fra traktatens formål, som bl.a. er 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 flytte milepæle i udviklingen af EU's institutionelle grundlag og i EU's politikområder.

### Van Gend en Loos – EU-rettens direkte virkning

Denne dom fra 1963<sup>56</sup> 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 har i denne og senere domme fastslået, at EU-retten kan have direkte virkning. Det betyder, at virksomheder og borgere direkte kan påberåbe sig EU-retten ved nationale retsinstanser, også selv om EU-retten ikke er indarbejdet i national lovgivning. Med andre ord forpligter EU-retten ikke bare medlemsstaterne. Den giver også borgere og virksomheder rettigheder.

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

<  
Domstolen  
beskyldes for  
aktivisme

<  
EU-rettens di-  
rekte virkning

<sup>56</sup> Sag 26/62 NV, Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos mod Netherlands Inland Revenue Administration, dom af 5. februar 1963.

en forhøjet toldsats i Holland. Under retssagen 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 ved en national domstol, eller om traktatens bestemmelser kun gjaldt over for medlemsstaterne. Domstolen nåede frem til, at forbuddet i traktaten havde direkte virkning, og at borgere og virksomheder derfor godt kunne påberåbe sig forbuddet direkte over for den nationale retsinstans.

> **EU-rettens forrang**

**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.<sup>57</sup> I denne dom fastslog EU-Domstolen nemlig princippet om, at EU-retten altid har forrang for national ret, hvis der er uoverensstemmelse mellem disse retsordener. I denne sag havde den italienske stat i 1962 ved lov gennemført en nationalisering af elindustrien. En italiensk borger, Flaminio Costa, nægtede imidlertid at betale en mindre elregning til det nye statslige elselskab, ENEL, idet han mente, at nationaliseringen var sket i strid med Romtraktaten. Han gik derfor til en lokal italiensk domstol med sagen og bad den tage stilling. Den italienske domstol besluttede dog først at forelægge sagen for EU-Domstolen for at få dens fortolkning. Den italienske regering protesterede mod dette. Den krævede, at sagen helt blev afvist, idet de italienske domstole ikke kunne tilsidesætte den italienske 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.

---

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



Fri bevægelighed er retten til at bevæge sig frit inden for EU's grænser, også kaldt "det indre marked". Det medfører blandt andet, at varer bestilt hjem fra EU ikke pålægges toldafgifter, og du som EU-borger kan arbejde frit i hele EU uden tilladelse.

Kilde: Christoffer Regild, 2019

### 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-dommen<sup>58</sup> fra 1979 integrationen 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, mens 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 lav alkoholprocent ofte var mere vanedannende end drikkevarer med høj alkoholprocent.

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 vare-

<sup>58</sup> Sag 120/78, Rewe-Zentral AG mod Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, dom af 20. februar 1979.

< [Integration af det indre marked](#)

tage almene hensyn, herunder en effektiv skattekontrol, beskyttelse af den offentlige sundhed, god handelsskik og forbrugerbeskyttelse. I den 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 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

#### > Konfliktret 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 m.v.) og på den anden side den frie bevægelighed i EU.

I den såkaldte Laval-dom fra december 2007<sup>59</sup> fastslog Domstolen, 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 EU's udstationeringsdirektiv.

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 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.

<sup>59</sup> Sag C-341/05 Laval un Partneri Ltd mod Svenska Byggnadsarbetareförbundet m.fl., dom af 18. december 2007.

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. Såvel den danske som den svenske regering tilpassede deres lovgivning med henblik på at leve op til dommen uden at forhindre strejker mod udenlandske tjenesteydere.

### **Metock - den frie bevægelighed og familiesammenføring**

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

I juli 2008 fastslog Domstolen i Metockdommen,<sup>60</sup> 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 ikke-EU-borgere, 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.

<  
Familiesammen-  
føring kontra fri  
bevægelighed

<sup>60</sup> Sag C-127/08, Blaise Baheten Metock m.fl. mod Minister for Justice, Equality and Law Reform, den 25. juli 2008.



C. MICHEL

PRESIDENT  
DU CONSEIL DE L'UNION  
EUROPÉENNE

J. BORRELL  
SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU  
CONSEIL DE L'UNION  
EUROPÉENNE

C. MICHEL  
PRESIDENT

J. BORRELL  
SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

## KAPITEL II

# Beslutningsprocedurer

Dette kapitel handler om de vigtigste beslutningsprocedurer i EU.

Hovedvægten er på beskrivelse af den almindelige lovgivningsprocedure, der gælder for hovedparten af politikområderne. Essensen er, at proceduren ligestiller Europa-Parlamentet og Rådet i EU's lovgivningsproces, da de to EU-institutioner skal være helt enige om indholdet af en lovtæst, før den kan vedtages.

Der foregår et komplekst samspil mellem Rådet, Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen, når de løbende mødes i uformelle trepartsdrøftelser (triloger) for at forhandle EU-lovgivning på plads.

Kapitlet indeholder også en gennemgang af en række særlige lovgivningsprocedurer i EU. Det drejer sig navnlig om EU's høringsprocedure og godkendelsesproceduren, hvor Europa-Parlamentets rolle i forhold til Rådet er mindre. Desuden beskriver kapitlet de procedurer, der anvendes, når EU vedtager sit årlige budget, den flerårige finansielle ramme og sine indtægter, samt når Rådet træffer beslutninger inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Til sidst gennemgås de procedurer, som Europa-Kommissionen anvender, når den vedtager de såkaldte delegerede retsakter eller gennemførselsretsakter på baggrund af bemyndigelser fra EU-lovgiverne i Rådet og Parlamentet.

Allerførst handler det imidlertid om, hvad EU-retten er for en størrelse. Hvilke typer af lovgivning og andre retsakter benytter de europæiske beslutningstagere til at træffe afgørelser, og på hvilke politikområder kan EU overhovedet agere?

EU har kun de beføjelser, som EU har fået tildelt af medlemsstaterne. Det betyder, at enhver handling fra EU skal baseres på et retsgrundlag i EU's traktater. Hvis et politikområde ikke indgår i en traktat, kan EU ikke handle på dette område. EU kan f.eks. ikke pålægge EU's borgere at betale indkomstskat til EU, fordi der ikke findes et retsgrundlag for dette i traktaterne. Men EU kan godt harmonisere EU-landenes lovgivning om indirekte skatter som f.eks. moms og afgifter.

Formanden for Det Europæiske Råd, Charles Michel, modtager formanden for Europa-Parlamentet David Sassoli, til forhandlinger om EU's langsigtede budget (MFF) i februar 2020. Til højre for Charles Michel sidder danskeren Jeppe Tranholm-Mikkelsen, der er generalsekretær i Rådet.  
Kilde: Europa-Parlamentets mediatek

>  
**EU-retsakter  
 skal have  
 hjemmel i EU's  
 traktater**

EU's traktater fastsætter EU's mål og retsgrundlaget for EU's institutioners ageren, herunder hvordan de træffer beslutninger.

De mål, der er fastsat i traktaterne, nås ved, at EU-institutionerne vedtager forskellige typer af retsakter. Nogle er bindende, andre er ikke. Nogle angår alle medlemsstater, mens andre kun er rettet mod nogle enkelte.

EU-retten adskiller sig først og fremmest fra anden international ret ved, at EU-retten kan have direkte virkning for borgere og virksomheder, mens international ret først skal inkorporeres i national ret for at få virkning.

I EU skelner man mellem lovgivningsmæssige retsakter, som vedtages af EU-lovgiverne i Rådet og Parlamentet, og delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter, som vedtages af Kommissionen.

>  
**Forordninger**

Det er dog de samme typer af retsakter, som anvendes på begge niveauer. Først og fremmest er der tre juridisk bindende retsinstrumenter, som kan håndhæves ved en domstol. Det drejer sig om *forordninger*, *direktiver* og *afgørelser*. Hertil kommer *henstillinger*, *anbefalinger*, *udtalelser* m.v., der er ikkebindende retsakter.

### **Bindende retsakter**

*Forordninger* er den mest anvendte type retsakt i EU. Forordninger er almengyldige, bindende i alle enkeltheder og umiddelbart anvendelige i alle medlemsstater.<sup>61</sup> Forordninger kræver således ikke først at blive indarbejdet i national lovgivning for at få effekt. Ligesom love og bekendtgørelser kan forordninger skabe umiddelbare rettigheder og pligter for både borgere og virksomheder. Faktisk er det i henhold til EU-Domstolens retspraksis som udgangspunkt forbudt at inkorporere forordninger i national ret. Dog er det ikke ualmindeligt, at EU i en forordning overlader det til medlemsstaterne at vedtage nærmere gennemførelsesbestemmelser.<sup>62</sup>

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

62 Det er f.eks. tilfældet med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679, generel forordning om databeskyttelse (GDPR).



*Direktiver* er bindende for medlemsstaterne. Men de er det kun, for så vidt angår de tilsigtede mål. Det overlades til medlemsstaterne selv at gennemføre direktiverne i den nationale ret.<sup>63</sup> 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 og regeringer.

<  
Direktiver

*Afgørelser* er bindende i alle enkeltheder for dem, de er adresseret mod (f.eks. en privat person, en virksomhed eller en medlemsstat). De er umiddelbart anvendelige for adressaten og svarer nærmest til forvaltningsakter i dansk ret. EU kan også vedtage 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.

<  
Afgørelser er  
bindende

### Ikkebindende retsakter

EU-institutionerne kan vedtage retsakter, som ikke er juridisk bindende. Det kan bl.a. være *henstillinger* og *udtalelser*, som direkte nævnes i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde.<sup>64</sup> 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 og EU's institutioner. De kan derfor ikke tillade sig blot at se bort fra dem.

<  
Henstillinger og  
udtalelser

### De danske forbehold over for EU-samarbejdet

EU's beslutningsprocedurer opstiller faste regler for, hvordan EU's retsakter skal vedtages, og hvordan afstemninger foregår i Europa-Parlamentet og i Rådet. Lovgivning, der vedtages af EU, gælder normalt på samme måde i alle EU-landene.

63 Et direktiv kan dog godt have direkte virkning for borgerne og virksomheder, hvis f.eks. en medlemsstat ikke har implementeret direktivet fuldstændig inden for den fastsatte tidsfrist. Der skal blot være tale om ubetingede og tilstrækkeligt præcise bestemmelser.

64 TEUF, artikel 288.

Leder af Socialistisk Folkeparti (SF) Holger K. Nielsen, leder af Socialdemokratiet Poul Nyrup Rasmussen, og leder af Det Radikale Venstre Marianne Jelved fejrer aftalen "det nationale kompromis," som de var hovedarkitekterne bag. Aftalen førte til de fire danske EU-forbehold, godkendt af de øvrige EU-lande i Edinburgh-aftalen og af den danske befolkning ved folkeafstemning d. 18. maj 1993, og muliggjorde at Danmark kunne vedblive at være EU-medlem trods den danske nej til Maastricht-traktaten d. 2. juni 1992.  
Kilde: Polfoto



### > Danmarks fire forbehold

Ikke desto mindre fik Danmark i forbindelse med vedtagelsen af Maastricht-traktaten i 1993 en række forbehold for visse dele af EU-samarbejdet. Det skete, efter at danskerne ved folkeafstemning havde stemt nej til Maastrichttraktaten i 1992. De danske forbehold betyder for det første, at Danmark på nogle politikområder ikke deltager i afstemninger i Rådet.<sup>65</sup> For det andet gælder den lovgivning og de beslutninger, der bliver vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet på disse områder, ikke i Danmark.

De danske forbehold er gennemgået i boksen på næste side.

<sup>65</sup> De danske medlemmer af Europa-Parlamentet kan imidlertid godt deltage i afstemninger om lovgivning, der falder under de danske forbehold.

## Danmarks fire forbehold

### Forbeholdet for retlige og indre anliggender (retsforbeholdet)

Retsforbeholdet betyder, at Danmark ikke er bundet af EU-retsakter, som vedrører området for retlige og indre anliggender. Det gælder f.eks. lovgivning om civilret, politi- og strafferet samt lovgivning om flygtninge og indvandrere.

Danmark har ifølge EU-traktaten mulighed for at ændre retsforbeholdet til en tilvalgsordning, så Danmark fra sag til sag vil kunne beslutte, om vi vil deltage i retsakterne på området. En sådan ændring kræver dog afholdelse af en folkeafstemning. Et flertal af danskerne sagde dog nej til at omdanne retsforbeholdet til en sådan tilvalgsordning ved en folkeafstemning den 3. december 2015.

Danmark har imidlertid nogle særlige aftaler, der gør, at Danmark alligevel deltager i enkelte dele af dette samarbejde på særlige vilkår. Det gælder f.eks. politisamarbejdet i Europol, grænsesamarbejdet Schengen og samarbejdet om ansvar for ankomne asylansøgere (Dublinforordningen).

### 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 forsvarspolitiske dele af EU's fælles udenrigs- og forsvarspolitik. 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.

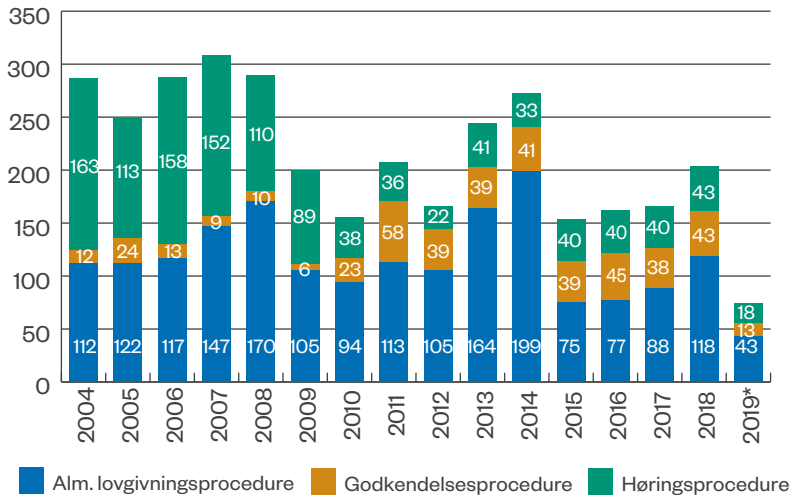
I 1999 blev det indskrevet i Amsterdamtraktaten, at unionsborgerskabet ikke træder i stedet for de nationale statsborgerskaber, men blot supplerer disse. Dermed har forbeholdet i dag ingen praktisk betydning.

## Den almindelige lovgivningsprocedure

Den vigtigste og mest anvendte lovgivningsprocedure i EU er den almindelige lovgivningsprocedure.<sup>66</sup> Den almindelige lovgivningsprocedure ligner Europa-Parlamentet og Rådet, da de skal være helt enige om indholdet af en lovtæst, før den kan blive til EU-lovgivning.

Kort fortalt går proceduren ud på, at når Kommissionen har fremsat et forslag, vedtager både Rådet og Parlamentet en holdning til det. Derefter forhandler repræsentanter for de to institutioner sig frem til et kompromis, som så formelt godkendes i både Parlamentet og Rådet.

**Figur 6: Brug af EU's forskellige lovgivningsprocedurer over tid**



Kilde: Europa-Parlamentet

Tal for 2019 gælder kun januar til juni, da der i 2019 var valg til Europa-Parlamentet og en ny Kommission blev indsat.

<sup>66</sup> Den almindelige lovgivningsprocedure er beskrevet i artikel 294 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde.

### Historien om den almindelige lovgivningsprocedure fortæller historien om Europa-Parlamentets voksende indflydelse i EU.

1985: Ideen om en beslutningsprocedure, der giver Parlamentet medindflydelse, kommer på bordet under forhandlingerne af Den Europæiske Fælles Akt.

1993: Proceduren indføres med Maastrichttraktaten på 15 politikområder. Den har på dette tidspunkt ikke noget navn i traktaten og kaldes forskellige ting – på dansk bl.a. fælles beslutningstagen. Under forhandlingerne om traktaten er Tyskland, Holland, Italien, Belgien og Spanien fortalere for at give Parlamentet mere indflydelse, mens Storbritannien er skeptisk og ikke villig til at kalde den for fælles beslutningsprocedure, fordi briterne vil camouflere, at Parlamentet fik mere magt.

1994: Den første trilog (uformelle forhandlinger mellem Rådet, Parlamentet og Kommissionen) finder sted under tysk formandskab om udvekslingsprogrammer for unge under uddannelse (Socrates).

1999: Proceduren justeres med Amsterdamtraktaten, så lovforslag kan vedtages allerede efter første behandling, og Parlamentet får mulighed for at afvise forslag ved anden behandling. Proceduren anvendes nu på 39 politikområder, og der udvikles en forhandlingskultur, hvor Rådet og Parlamentet finder frem til kompromiser.

2003: Med Nicetraktaten udvides anvendelsen af proceduren til endnu 6 områder.

2007: Rådet, Parlamentet og Kommissionen opdaterer en fælles erklæring om, hvordan proceduren anvendes i praksis. Her anerkendes betydningen af trilogsystemet.

2009: Med Lissabontraktaten navngives proceduren den almindelige lovgivningsprocedure, og den anvendes på ca. 85 politikområder.

### Hvornår anvender EU den almindelige lovgivningsprocedure?

Det er traktaten, der afgør, hvilken beslutningsprocedure der skal anvendes på hvert enkelt område. EU anvender i dag den almindelige lovgivningsprocedure på ca. 85 områder, hvilket svarer til godt og vel tre fjerdedele af alle EU's politikområder. Vigtige samarbejdsområder som indirekte skatter og afgifter er ikke underlagt den almindelige lovgivningsprocedure, men vedtages efter en særlig lovgivningsprocedure (se side 122).

<  
Anvendes i dag  
på ca. 85 om-  
råder

### 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. Faktisk besluttes 89 pct. af lovgivningen i denne procedure allerede efter førstebehandling, og kun 1 pct. af alle forslag når til fuld anden- eller tredjebehandling. 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 Folketinget.<sup>67</sup>

Under EU's almindelige lovgivningsprocedure afhænger det af institutionernes forhandlingsvilje, om den endelige vedtagelse sker under første-, anden- eller tredjebehandlingen. For at en retsakt kan blive vedtaget, skal Rådet og Parlamentet blive enige om en fælles tekst, som kan accepteres af begge institutioner. Det kræver, at de to institutioner taler sammen.

I praksis sker det i såkaldte triloger, som er uformelle forhandlinger mellem repræsentanter for Parlamentet, Rådet og Kommissionen. Disse triloger spiller en stor rolle i forløbet, men er ikke formelt set en del af proceduren. Her beskrives først procedurens tre formelle faser, dernæst den uformelle praksis.

#### Førstebehandlingen (ingen tidsfrist)

> **Førstebehandling**  
Europa-Kommissionen fremsætter et forslag til lovgivning, som sendes til Europa-Parlamentet, Rådet og de nationale parlamenter. Ved førstebehandlingen behandler Parlamentet og Rådet forslaget parallelt, men det er Parlamentet, der først skal handle.

Europa-Parlamentet vedtager en betænkning, som indeholder Parlamentets ændringsforslag.<sup>68</sup> 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, eller
- Rådet støtter alle Europa-Parlamentets ændringsforslag.

<sup>67</sup> Grundlovens § 41, stk. 2.

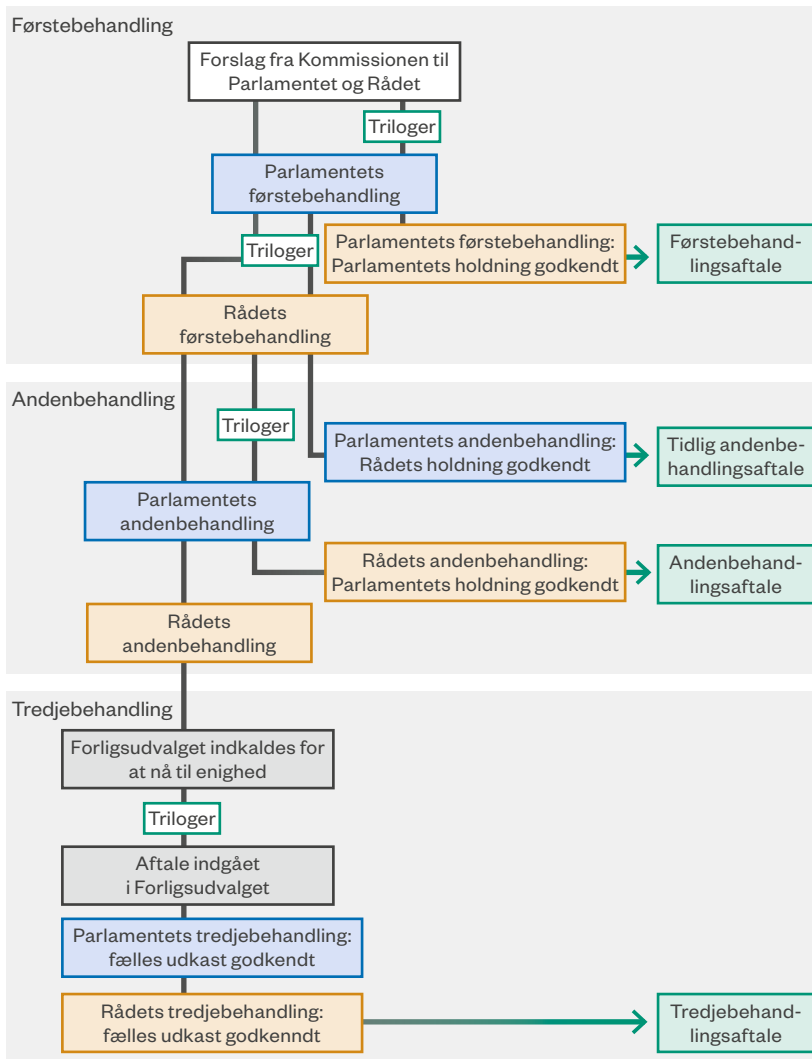
<sup>68</sup> Det har været drøftet, om Parlamentet endegyldigt kan forkaste et forslag allerede ved førstebehandlingen. En sådan mulighed fremgår ikke af traktaten (modsat ved andenbehandlingen), men Parlamentet har i praksis forkastet flere forslag fra Kommissionen ved førstebehandlingen, se fodnote 71.

Hvis Rådet ikke er enig i alle Parlamentets ændringsforslag, vedtager det en ændret tekst i form af en *førstebehandlingsholdning* (tidligere kaldet en fælles holdning). Rådet beslutter 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 kan sagen senere vedtages som et A-punkt (dvs. uden debat i Rådet). Ofte vender Rådets roterende formandskab dog tilbage til Rådet, hvis det er svært at finde et kompromis med Parlamentet.

Rådet vælger ofte at vedtage sin holdning gennem en såkaldt generel indstilling eller en delvis generel indstilling, mens man venter på Parlamentets holdning. Det er ikke det samme som en førstebehandlingsholdning, selv om indholdet kan være identisk med den senere vedtagne førstebehandlingsholdning. En generel indstilling har ingen formel status, men bruges til at gøre Rådets holdning klar over for Parlamentet. De generelle indstillinger fungerer i stigende grad som Rådets mandat i forhandlinger med Parlamentet.

Undervejs er der forhandlinger mellem Parlamentet og Rådet i de såkaldte triloger (se nedenfor).

**Figur 7: Førstebehandlingen**



### 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, dvs. et flertal af de parlamentarikere, der stemmer
- vedtage ændringsforslag til Rådets holdning med et absolut flertal på 353 af Parlamentets 705 medlemmer. Disse oversendes til Rådet, der så kan indlede sin andenbehandling
- forkaste Rådets holdning med absolut flertal.

Rådet kan derefter uden videre vedtage forslaget med kvalificeret flertal, hvis det kan acceptere alle Parlamentets ændringsforslag. Tidsfristen på 3 måned kan forlænges med yderligere 1 måned.

Hvis Rådet ikke kan acceptere alle Parlamentets ændringsforslag, indkalder rådsformanden inden 6 uger (efter aftale med Europa-Parlamentets formand) et forligsudvalg, der skal prøve at rede trådene ud mellem Rådet og Parlamentet og udarbejde en kompromistekst.

### Tredjebehandlingen (tidsfrist 6 uger + 2)

Hvis forslaget går til tredjebehandling, har forligsudvalget 6 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 6 uger til at vedtage kompromisteksten. De 6 uger kan i begge tilfælde forlænges med yderligere 2 uger efter anmodning fra enten Rådet eller Europa-Parlamentet. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal, mens Europa-Parlamentet skal godkende kompromisteksten med et flertal af de afgivne stemmer (dvs. ved simpelt flertal).

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

### Kommissionen kan ændre sine forslag eller trække dem tilbage

Kommissionen kan under behandlingen trække sine forslag tilbage og fremsætte ændrede forslag.<sup>69</sup> Typisk sker dette for at tage hensyn til nogle af

<sup>69</sup> Artikel 293, stk. 2, i TEUF. Der hersker dog uenighed mellem Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet om, hvor længe Kommissionen kan ændre et forslag eller trække det 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.

<  
Anden-  
behandling

<  
Tredje-  
behandling

<  
Kommissionen  
kan blokere

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.

#### Hvordan arbejder Forligsudvalget?

Forligsudvalget består af 27 repræsentanter for medlemsstaterne (ministre eller Coreper I-repræsentanter) og 27 repræsentanter for Europa-Parlamentet (en blanding af permanente repræsentanter, der er eksperter i procedurerne, og ad hoc-udpegede medlemmer, der har den faglige ekspertise, herunder ordføreren og formanden for det ansvarlige parlamentsudvalg). 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. Møderne ledes på skift af en minister fra rådsformandskabet og af formanden for Europa-Parlamentets forligsdelegation.

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

#### De uformelle triloger

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

>  
Ingen formaliserede regler for trilogrammer

Forhandlingerne mellem Rådet og Europa-Parlamentet foregår gennem supplerende trepartsmøder, de såkaldte *triloger*, der finder sted mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Europa-Kommissionen i alle tre faser i den almindelige lovgivningsprocedure.

Formålet med trilogerne er at finde frem til en fælles lovtekst og undgå de tids- og ressourcekrævende forligsudvalg.

Der blev afholdt 1.184 triloger i perioden 2014-2019 om ca. 400 sager.

Der findes ingen regler for triligmøderne i EU-traktaterne. De er i stedet beskrevet i en interinstitutionel aftale mellem Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet.

Europa-Parlamentet har desuden fastsat sine egne regler for, hvordan det forbereder sig på trilogforhandlingerne. De skal bl.a. sikre, at Parlamentets forhandlere ikke kan indlede forhandlinger med Rådet uden et mandat fra det ansvarlige udvalg i Parlamentet eller plenum.<sup>70</sup>

### Hvem repræsenterer institutionerne i forhandlingerne?

På triligmøderne er Rådet som regel repræsenteret af formanden for Coreper I eller II. Det kan også være formanden for den ansvarlige rådsarbejdsgruppe, idet der kan være mange triloger under et rådsformandskab. Undtagelsesvis kan den relevante minister deltage, hvis der er tale om en vigtig politisk sag.

Europa-Parlamentets forhandlingsteam består af ordføreren, udvalgsformanden (eller en næstformand) og skyggeordførerne fra de politiske grupper, som ønsker at deltage.

Fra Kommissionen er generaldirektøren fra det ansvarlige generaldirektorat eller dennes stedfortræder til stede.

Der kan også indkaldes til forhandlinger på teknisk niveau, hvor eksperter fra de tre institutioner forbereder trilogerne.

### Hvornår indkaldes der til triligmøde?

Først skal Parlamentet og Rådet give sine forhandlere grønt lys til at indlede forhandlinger på grundlag af et mandat.

<  
Indkaldelse til  
uformelle trilog-  
møder sker efter  
behov

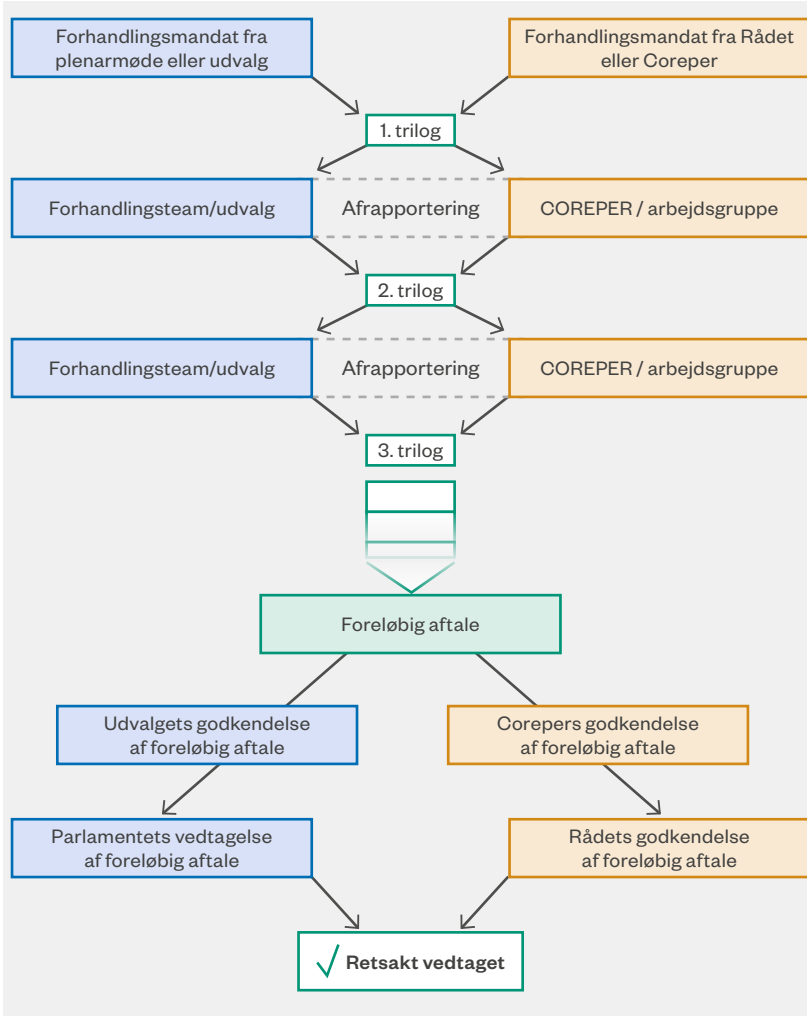
<sup>70</sup> Artikel 73 og 74 i Europa-Parlamentets forretningsorden og adfærdskodeksen for forhandlinger i forbindelse med den almindelige lovgivningsprocedure.

Joao Pedro Matos Fernandes, Portugals miljø- og klimaminister, på et triløgmøde om klimapakken d. 20. april 2021  
Kilde: European Union



I Parlamentet beslutter først det relevante udvalg med kvalificeret flertal, om der kan indledes forhandlinger med udvalgets betænkning som mandat. I så fald skal det godkendes af plenarforsamlingen. Det sker ved en meddelelse ved åbningen af plenarmødet. Herefter kan minimum 71 medlemmer kræve en afstemning blandt alle medlemmer med simpelt flertal om udvalgets beslutning. Hvis der ikke foreligger et krav om afstemning, eller hvis afstemningen godkender udvalgets afgørelse, kan der indledes forhandlinger. Hvis plenarforsamlingen derimod beslutter at forkaste udvalgets afgørelse, kan den enten henvise forslaget til fornyet udvalgsbehandling eller afslutte førstebehandlingen.

I Rådet er der ingen formelle krav til, om et forhandlingsmandat skal vedtages på Coreper- eller ministerniveau. Der er en tendens til, at flere og flere mandater vedtages på ministerniveau i form af en generel indstilling. Under en eventuel andenbehandling udgør Rådets førstebehandlingsholdning mandatet.

**Figur 8: De interinstitutionelle forhandlingsprocesser**

### Forløbet

Trilogmøderne ledes af den institution, der er vært for mødet (Rådet eller Parlamentet).

Mens de to lovgivende institutioner forhandler, fungerer Kommissionen med sin faglige ekspertise som kompromismager og mægler mellem Rådet og Parlamentet.

>  
Firekolonnedo-  
kument er vigtigt  
arbejdsredskab

Det vigtigste arbejdsdokument ved forhandlingerne er et dokument med fire kolonner, der for hvert af forslagets bestemmelser angiver henholdsvis Kommissionens, Rådets og Parlamentets holdning i hver sin kolonne og har en fjerde kolonne til kompromisforslag.

Mellem trilogmøder rapporterer de respektive forhandlerne tilbage til henholdsvis arbejdsgruppen eller Coreper i Rådet og det relevante udvalg i Parlamentet.

Hvor mange triloger der afholdes og hvor ofte, afhænger af, hvor vanskelige de enkelte sager er. I Rådet har det roterende formandskab et incitament til at få sager afsluttet inden for deres formandsperiode for at kunne påvise resultater.

Danmarks faste  
repræsentant,  
Jonas Bering  
Liisberg  
Kilde: European  
Union



## Trepartsaftaler

Europa-Parlamentet og Rådet indgår en *trepartsaftale*, hvis forhandlingerne på de uformelle triloger fører til enighed mellem de to institutioner. I en treparts-aftale giver de to institutioner hinanden håndslag på, at de formelt vil vedtage forslaget med de aftalte ændringer på en efterfølgende plenarforsamling i Europa-Parlamentet med simpelt flertal og på et kommende møde i Rådet – ofte som et A-punkt, dvs. uden debat.

Rådet og Parlamentet formaliserer denne aftale i en skrivelse fra formanden for Coreper til formanden for det ansvarlige parlamentsudvalg eller omvendt.

Man skelner mellem fire typer af trepartsaftaler:

### 1) Førstebehandlingsaftaler (89 pct. af alle sager)

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

### 2) Tidlige andenbehandlingsaftaler (10 pct. af alle sager)

Tidlige andenbehandlingsaftaler indgås formelt set først under andenbehandlingen, men i realiteten indgås de, 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.

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

### 3) Andenbehandlingsaftaler (1 pct. af alle sager)

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.

### 4) Forligsaftaler (yderst sjældent)

Hvis der under andenbehandlingen stadig ikke er enighed, indkaldes et forligsudvalg til at forhandle et kompromis på plads.

<  
Tidlige andenbehandlingsaftaler er en ny praksis

<  
Forligsproceduren er tung og besværlig

**Table 9: Indgåede trepartsaftaler i perioden juli 2014 til juni 2019**

	Antal	Andel	Måneder*
Førstebehandlingsaftaler	357	89 %	18
Tidlige andenbehandlingsaftaler	40	10 %	-
Andenbehandlingsaftaler	4	1 %	39
Forligsudvalg	0	0 %	-

\* Dvs. det gennemsnitlige antal måneder, det har taget at nå frem til aftalen.

Kilde: Europa-Parlamentet

>  
Fælles interesse  
i at opnå enighed

### Vetomulighed bruges kun sjældent

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

Til gengæld har Parlamentet udviklet en praksis, hvor det kan forkaste forslag allerede i forbindelse med sin førstebehandling.<sup>71</sup> 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.

>  
Førstebehandling er uden  
tidsfrist

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

### Omstændelig, men effektiv procedure

Som denne gennemgang viser, er den almindelige lovgivningsprocedure forholdsvis kompleks. Alligevel har proceduren på grund af udviklingen af trilogerne vist sig at være ganske effektiv. De direkte møder mellem rådsformandskabet, Europa-Parlamentet og Kommissionen har skabt en gensidig tillid og beredvillighed til at give indrømmelser til hinanden.

<sup>71</sup> Parlamentet har således forkastet f.eks. forslaget om europæiske statistikker over sikkerhed mod kriminalitet (KOM(2011)335) og forslaget om medlemsstaternes mulighed for at begrænse eller forbyde anvendelse af genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer på deres område (KOM(2015)177). Det er dog stadig usædvanligt, at et forslag fra Kommissionen forkastes.



### Manglende åbenhed?

Selv om trilogerne er en fordel for EU's beslutningsevne, er der også ulemper forbundet med dem. Forhandlingerne foregår nemlig på lukkede møder med en begrænset deltagerkreds. Trilogerne er lukkede, fordi parterne har brug for et fortroligt rum til at nå frem til et kompromis.

Presset for at afslutte sager inden for de halvårslige formandskaber betyder bl.a., at der i høj grad fokuseres på hurtige forhandlinger. Nogle mener, det sker på bekostning af en åben politisk debat i og mellem EU-institutionerne. Som det er beskrevet i kapitel IV, har trilogforhandlingerne også gjort det vanskeligt for de nationale parlamenter at udøve parlamentarisk kontrol med deres regerings EU-politik.

EU's Ombudsmand kritiserede i 2016, at den manglende åbenhed gør det vanskeligt for borgerne at følge den demokratiske proces.<sup>72</sup>

Kritikken har medført, at Europa-Parlamentet har besluttet, at

- forhandlerne kun kan forhandle på baggrund af et offentligt tilgængeligt mandat med støtte af et flertal i plenarforsamlingen
- alle politiske grupper har ret til at være repræsenteret i forhandlingsteamet
- forhandlingstemaet skal aflægge rapport til det ansvarlige udvalg efter hver trilog
- enhver kompromisaftale med Rådet skal forelægges det ansvarlige parlamentsudvalg til behandling og formel godkendelse, før det kan sættes til afstemning på et plenarmøde.<sup>73</sup>

<sup>72</sup> Decision of the European Ombudsman setting out proposals following her strategic inquiry concerning transparency of Trilogues, den 12. juli 2016.

<sup>73</sup> Artikel 70-74 i Europa-Parlamentets forretningsorden (som trådte i kraft 2017) og Parlamentets Adfærdskodeks for forhandlinger i forbindelse med den almindelige lovgivningsprocedure.

En række kritikere i både Europa-Parlamentet og EU-landene kræver yderligere åbenhed om trilogforhandlingerne. Europa-Parlamentet har tidligere foreslået, at rådsformandskabet møder op i Parlamentets fagudvalg og drøfter uenighederne med Parlamentet i fuld offentlighed i stedet for på de mange uformelle triloger. Rådet har dog hidtil afvist dette, da det ikke mener at være direkte ansvarlig over for Europa-Parlamentet på samme måde, som Kommissionen er det.<sup>74</sup>

## Andre beslutningsprocedurer

>  
Anvendes især  
på følsomme  
områder

Selv om det er hovedreglen, at lovgivning vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure, er der en række politikområder, hvor EU træffer afgørelse efter særlige procedurer. Alene på lovgivningsområdet findes der omkring 30 områder, hvor EU anvender andre beslutningsprocedurer. Det drejer sig typisk om områder, som er politisk følsomme for medlemsstaterne, og 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 det skal nå til enighed om EU-lovgivning. Europa-Parlamentets inddragelse på disse politikområder sker typisk enten efter en *høringsprocedure* eller en *godkendelsesprocedure*. Men EU anvender også *særlige lovgivningsprocedurer*, når det handler om Unionens budget og indtægter.

Uden for det lovgivningsmæssige område træffer EU også en lang række vigtige afgørelser. Også her benytter EU på flere områder godkendelsesproceduren til at inddrage Europa-Parlamentet. Endelig vedtages Unionens fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik efter en særlig procedure, hvor beslutningerne fortsat alene træffes af de 27 EU-lande inden for rammerne af Det Europæiske Råd og Rådet.

### Høringsproceduren

Høringsproceduren går ud på, at Europa-Parlamentet kun skal høres, før Rådet kan træffe afgørelse om et forslag fra Kommissionen.

<sup>74</sup> Det blev skrevet ind i den fælles erklæring mellem de tre institutioner fra 2007, at rådsformandskabet forsøger at deltage i møderne i Parlamentets udvalg. Det sker ofte i begyndelsen og/eller slutningen af et formandskab, at ministre fra formandskabslandet drøfter en række aktuelle sager med nogle af Parlamentets udvalg.

Rådet kan ikke vedtage retsakten, før Parlamentet har udtalt sig, hvilket gør det muligt for Parlamentet at forsinke vedtagelsen.<sup>75</sup>

I praksis er det dog i en række tilfælde lykkedes Europa-Parlamentet at styrke sin magt under høringsproceduren. Der er sket ved at insistere på at indgå pakkeløsninger om forslag, som indholdsmæssigt hører sammen, hvor nogle af dem kræver Parlamentets accept, mens de øvrige blot kræver en høring af Parlamentet. For at stemme for den samlede pakke kræver Parlamentet indflydelse på alle forslagene i pakken. Det er f.eks. sket i forbindelse med vedtagelsen af EU's egne indtægter, hvor Parlamentet kun skal høres. Parlamentet kæder dette sammen med beslutningen om EU's flerårige finansielle ramme, som kræver Parlamentets godkendelse.

Det sker f.eks. i forbindelse med vedtagelsen af EU's flerårige finansielle rammer, hvor Europa-Parlamentet kun skal høres i forbindelse med indtægtssiden, fordi beslutninger om EU's egne indtægter vedtages efter en høringsprocedure. Men Parlamentet kæder det sammen og benytter godkendelsesbeføjelsen i forbindelse med den flerårige finansielle ramme til at forhandle ændringer igennem på både udgifts- og indtægtssiden.

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
- Reformen 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 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

<sup>75</sup> Det følger af en afgørelse fra EU-Domstolen i sag C-138/79 og C-139/79 fra 29. oktober 1980. 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 Domstolen i en anden sag fra 1995, nemlig i sag C-65/93. af 30. marts 1995.

<  
Parlamentet styrker sin magt gennem pakkeløsninger

<  
Høring på ca. 30 samarbejdsområder

indirekte skatter og afgifter, regler for pas, id-kort og opholdstilladelser og valgret og valgbarhed ved europaparlaments- og kommunalvalg og overdragelse af tilsynsopgaver til Den Europæiske Centralbank (ECB). Rådet træffer til gengæld beslutning med kvalificeret flertal under høringsproceduren, når det gælder vedtagelsen af ikkelovgivningsmæssige retsakter. Det gælder f.eks. for visse dele af EU's konkurrencepolitik, statsstøttere reglerne og nogle af bestemmelserne i ECB's statut.

Eksempler på sager, der er vedtaget efter høringsproceduren, er de fem direktiver om hvidvask og ændringer heraf.<sup>76</sup>

### Høringsproceduren i én behandling

>  
Rådet er centrum for beslutningerne i høringsproceduren

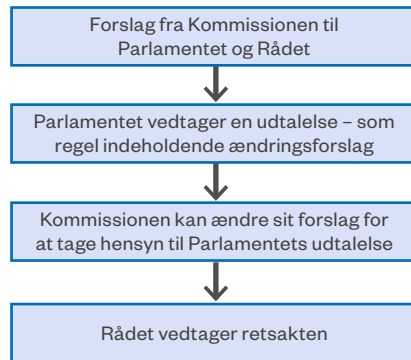
Under høringsproceduren er det formelt set Rådet, som er centrum for beslutningerne. Det er således Rådet, der træffer afgørelse på forslag fra Kommissionen, mens Europa-Parlamentet bare skal høres. Høringsproceduren er ikke som den almindelige lovgivningsprocedure beskrevet i en særskilt artikel i EU-traktaterne. I stedet henvises der til høringsproceduren i de konkrete hjemmels bestemmelser, hvor proceduren benyttes.

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

Proceduren fungerer formelt på følgende måde:

- 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.
- Kommissionen kan beslutte at fremsætte et ændret forslag på baggrund af Parlamentets udtalelse.
- Rådet vedtager forslaget med kvalificeret flertal eller enstemmighed afhængigt af, hvilket samarbejdsområde det handler om (der er ingen tidsfrist). Rådet kan kun ændre Kommissionens forslag med enstemmighed.

<sup>76</sup> Seneste er 5. hvidvaskdirektiv: Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/843 om ændring af direktiv (EU) 2015/849 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme.

**Figur 9: Høringsproceduren****Godkendelsesproceduren**

Godkendelsesproceduren blev indført med Den Europæiske Fælles Akt i 1987, som gav Europa-Parlamentet ret til at give sit samtykke, før EU kunne tiltræde associeringsaftaler med tredjelande eller optage nye medlemslande i EU.

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

- Indgåelse af internationale handelsaftaler
- Indgåelse af associeringsaftaler med tredjelande eller internationale organisationer
- Optagelse af nye EU-lande  
EU-landes udtrædelse
- EU's tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
- Bekæmpelse af forskellige typer af diskrimination
- Styrkelse af unionsborgernes rettigheder
- Oprettelse af en europæisk anklagemyndighed
- Godkendelse af EU's flerårige budgetramme
- Vedtagelse af sanktioner over for et EU-land, som groft og vedvarende krænker grundlæggende rettigheder
- Visse aspekter af gennemførelsen af det strafferetlige samarbejde

<  
Oprindeligt blev godkendelsesproceduren brugt ved optagelse af nye medlemmer

### Hvornår anvender EU godkendelsesproceduren?

> Godkendelsesproceduren benyttes i dag inden for 27 samarbejdsområder. Godkendelse på 27 samarbejdsområder  
Proceduren bruges hovedsagelig, når EU skal fastlægge sine eksterne relationer, f.eks. ved indgåelse af associeringsaftaler og andre internationale aftaler med tredjelande.

> Godkendelsesproceduren er bl.a. blevet brugt til at vedtage:  
Godkendelse bruges til aftaler med tredjelande

- Euromiddelhavsftaler med landene i Nordafrika og Mellemøsten inden for Barcelonaprocesen
- Europaaftaler med ansøgerlandene fra Øst- og Centraleuropa fra første halvdel af 90'erne
- Associeringsaftaler med Albanien, Kroatien, Montenegro og Serbien i 00'erne
- Frihandelsaftalen mellem EU og Canada (CETA-aftalen) i februar 2017
- Aftalen om Storbritanniens udtrædelse af EU (brexit) i januar 2020

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

> Proceduren anvendes derudover til at vedtage EU-lovgivning på nogle få områder. Det gælder f.eks. vedtagelsen af regler til bekæmpelse af forskellige typer af diskrimination og styrkelse af unionsborgernes rettigheder og oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed.<sup>77</sup>  
Bruges også til lovgivning

### Godkendelsesproceduren i én 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 normalt ikke som under den almindelige lovgivningsprocedure, stille ændringsforslag, men kun vedtage eller forkaste forslaget.<sup>78</sup>

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.

<sup>77</sup> Forordningen om oprettelsen af Den Europæiske Anklagemyndighed blev vedtaget den 12. oktober 2017.

<sup>78</sup> Dog kan Europa-Parlamentet ifølge artikel 81 i sin forretningsorden vedtage en interimsbetænkning, som indeholder henstillinger om ændring eller gennemførelse af et forslag til retsakt vedtaget efter godkendelsesproceduren.

Der er dog undtagelser. F.eks. skal der være flertal blandt alle Parlamentets medlemmer, når det skal besluttes, om nye lande kan optages som medlemmer. Det samme gælder for Europa-Parlamentets godkendelse af de flerårige budgetrammer. Der anvendes også en skærpet godkendelsesprocedure, hvis EU vil 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.

Endelig anvender EU i nogle få tilfælde 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, statuten 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 det 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 efter en særlig lovgivningsprocedure, der adskiller sig fra godkendelsesproceduren og høringsproceduren.

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

<  
Skærpet  
godkendelses-  
procedure

<  
Parlamentet skal  
samtykke, før  
Rådet kan træffe  
afgørelse

<  
EU's budget  
er en politisk  
kampplads

på grund af hastigt voksende udgifter til landbruget, 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 finansiel ramme*, som skal sikre øget budgetdisciplin og ansvarlighed hos EU's budgetmyndigheder i Parlamentet og Rådet.

### Den flerårige finansielle ramme

EU vedtager i dag en flerårig finansielle 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 som udgangspunkt ikke kan flytte midler mellem disse kategorier eller øge forbruget ud over vedtagne udgiftslofter i forbindelse med de årlige budgetforhandlinger.

>  
Europa-Parlamentet skal godkende den flerårige finansielle ramme

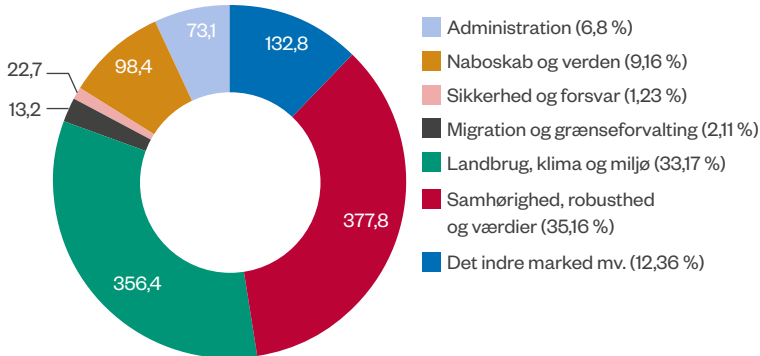
Den flerårige finansielle ramme vedtages formelt efter godkendelsesproceduren med enstemmighed af Rådet efter godkendelse i Europa-Parlamentet. I praksis sker vedtagelsen dog først efter uformelle konsultationer mellem Rådet og Europa-Parlamentet på trilogmøder. I forbindelse med den flerårige budgetramme vedtages der også en afgørelse om den såkaldte ordning for EU's egne indtægter, hvor kilderne til finansieringen af EU-budgettet i perioden for den flerårige finansielle ramme fastsættes (se side 131). Europa-Parlamentet skal kun høres i forbindelse med indtægtssiden, men benytter godkendelsesbeføjelsen i forbindelse med den flerårige finansielle ramme til at forsøge at forhandle ændringer igennem på både udgifts- og indtægtssiden.

Der eksisterer ikke nærmere aftalte procedurer for, hvordan disse forhandlinger foregår, men i forbindelse med den flerårige finansielle ramme for 2021-2027 blev der afholdt 12 møder mellem Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet,<sup>79</sup> efter at EU's stats- og regeringschefer blev enige om budgetrammen i juli 2020 og Europa-Parlamentet godkendte budgetrammen i december 2020.

<sup>79</sup> Den fælles forståelse mellem Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet bliver fastlagt i en interinstitutionel aftale om budgetdisciplin, om samarbejde på budgetområdet og om forsvarlig økonomisk forvaltning.



**Figur 10: Den flerårige finansielle ramme 2021-2027 på samlet 1.074 mia. euro fordelt på udgiftsområder (mia. euro, 2018-priser)**



Forhandlingerne faldt først endeligt på plads efter et dramatisk slutspil mellem Europa-Parlamentet og Rådet, hvor Parlamentet undervejs truede med ikke at godkende EU-landenes aftale om den flerårige finansielle ramme, hvis ikke Parlamentet fik en række indrømmelser.

Det fik Europa-Parlamentet, idet der bl.a. blev fundet 15 mia. euro ekstra til 10 særlige programmer. Europa-Parlamentet fik også skærpet formuleringen af den tilknyttede såkaldte retsstatsmekanisme, hvor udbetaling af midler fra EU's budget betinges af overholdelse af retsstatsprincippet i forbindelse med forvaltning af midler fra EU-budgettet.<sup>80</sup>

Den forudgående aftale mellem EU-landene om den flerårige finansielle ramme blev fastlagt under meget vanskelige forhandlinger, der blev ekstra udfordret af brexit og covid-19. På et møde i Det Europæiske Råd i juli 2020, der strakte sig over 5 dage, blev EU's stats- og regeringschefer enige om den flerårige finansielle ramme for 2021-2027 og den historiske aftale om en genopretningsfond efter covid-19 på 750 mia. euro finansieret ved fælles EU-låntagning.

<sup>80</sup> Faktisk fik Europa-Parlamentet skærpet retsstatsmekanismen så meget, at Polen og Ungarn ikke mente, at mekanismen var i tråd med aftalen fra Det Europæiske Råds møde i juli 2020, hvilket førte til, at den endelige vedtagelse af den flerårige finansielle ramme for 2021-2027 blev blokeret i en måned, indtil EU's stats- og regeringschefer på et møde i Det Europæiske Råd i december 2020 vedtog en række fortolkende formuleringer om anvendelsen af mekanismen, som Polen og Ungarn var tilfredse med.

Den flerårige finansielle ramme kan revideres løbende i tilfælde af ”uforudsete omstændigheder”.<sup>81</sup> Dette er f.eks. forekommet flere gange i løbet af budgetperioden 2014-2020.<sup>82</sup> En eventuel revision af den flerårige finansielle ramme kræver også enstemmighed i Rådet og godkendelse i Europa-Parlamentet.

### Det årlige budget

#### > Særlig procedure til vedtagelse af budgettet

På baggrund af den flerårige finansielle ramme vedtager EU et årligt budget. Det årlige budget vedtages af Rådet og Europa-Parlamentet i fællesskab efter en særlig lovgivningsprocedure.

Vedtægelsen 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 dem 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 trilogmøde, 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 forslaget. Parlamentet kan her enten godkende Rådets holdning, hvorefter budgettet er vedtaget, eller ændre det med et absolut flertal af sine medlemmer.

<sup>81</sup> Dette skal dog ligge inden for de lofter, som er fastsat i Rådets afgørelse om egne indtægter.

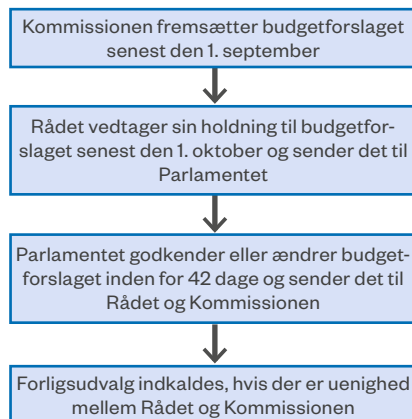
<sup>82</sup> Siden 2014 har Rådet og Parlamentet besluttet at revidere den flerårige finansielle ramme tre gange. Dette skete senest i april 2020 i forbindelse med frigivelse af midler til bekæmpelse af covid-19.

Parlamentet vedtager sin holdning til budgetforslaget på sessionen 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, nedsættes 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.

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 11: Budgetproceduren**



### EU's egne indtægter

EU's budget er siden 1971 blevet finansieret gennem egne indtægter. Dengang besluttede de 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. Hertil kommer såkaldte andre indtægter, som bl.a. består af de bøder, som opkræves af EU bl.a. i forbindelse med brud på konkurrenceretten. EU-budgettet bliver i dag finansieret af følgende indtægtskilder:

- Bidrag baseret på EU-landenes BNI-niveau (70 pct.)
- Momsindtægter (12 pct.)
- Toldindtægter og sukkerafgifter (10 pct.)
- Afgift på ikkegenanvendeligt plastikaffald (3 pct.)
- Andre indtægter (4 pct.)

›  
Ændringer i  
egne indtægter  
kræver enighed i  
Rådet

EU's egne indtægter vedtages formelt efter en høringsprocedure. Proceduren for vedtagelsen er dog betydelig mere besværlig end normalt under denne procedure. Indtægtssiden er stadig et følsomt område, hvor det er Rådet som har det sidste ord. Hvis en ny indtægt skal indføres eller en eksisterende skal afskaffes, kræves der således både enstemmig tilslutning i Rådet og efterfølgende national ratifikation i hver enkelt af de 27 EU-lande.

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. Forhandlingerne om de flerårige finansielle rammer er tæt knyttet til EU-budgettets indtægtsside, så ændringer i den såkaldte ordning for EU's egne indtægter sker primært i forbindelse med vedtagelsen af de flerårige finansielle rammer, hvor kilderne til EU-budgettets indtægter samtidig fastlægges.

Nye egne indtægter bliver meget sjældent introduceret, men det skete med den nye afgift på ikkegenanvendeligt plastikaffald, som der blev opnået enighed om i forbindelse med den flerårige finansielle ramme for 2021-2027.

›  
Samarbejdet  
om udenrigs- og  
sikkerheds-  
politikken er  
mellemsstatsligt

### 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 27 EU-lande inden for rammerne af Det Europæiske Råd og Rådet, mens Europa-Parlamentet kun har en generel høringsret.

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 udenrigs-

og sikkerhedspolitiske 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 holdninger eller aktioner på basis af afgørelser om Unionens strategiske interesser og mål fra Det Europæiske Råd samt i forbindelse med gennemførelsen af EU-holdninger eller EU-aktioner. 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

Rådet har siden 2014 sendt forskellige militære operationer til det sydlige område i Middelhavet for at bekæmpe menneskesmugling, f.eks. operation IRINI i marts 2020. Dette er sket via rådsafgørelser.<sup>83</sup> Et andet eksempel er de afgørelser, Rådet har vedtaget om at indføre sanktioner over for personer i Hviderusland som reaktion på præsidentvalget i august 2020.

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

83 Danmark deltog på grund af forsvarsforbeholdet ikke i vedtagelsen af denne afgørelse.

## Delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter

Parlamentet og Rådet er hoved-lovgivere

> I EU er det som hovedregel Europa-Parlamentet og Rådet, der vedtager EU-lovgivning. De to EU-lovgivere kan dog i visse tilfælde overlade det til Kommissionen at gennemføre lovgivningen på nærmere afgrænsede områder. Dette sker på baggrund af en bemyndigelse fra Rådet og Parlamentet.

Behov for hurtige beslutninger

> **Hvorfor skal Kommissionen selv kunne vedtage regler?** Der kan være gode og praktiske grunde til, at EU-lovgiverne i Europa-Parlamentet og Rådet overlader det til Kommissionen at vedtage mere detaljerede bestemmelser, når de er blevet enige om de væsentligste regler i en lovgivningsmæssig retsakt.

En årsag er, at der kan være behov for, at EU hurtigt kan træffe beslutninger. EU's lovgivningsproces kan være både langtrukken og kompleks. Der kan gå mere end et år, fra Kommissionen fremsætter sit forslag, til Europa-Parlamentet og Rådet har vedtaget den endelige EU-lovgivning.<sup>84</sup>

En anden årsag er, at mange EU-regler har et meget teknisk indhold. Disse regler kan blot være en nødvendig konsekvens af tidligere politiske beslutninger. Da f.eks. Parlamentet og Rådet besluttede, at alle biler i EU skulle udstyres med sikkerhedsseler på passagersæderne, var det en politisk beslutning. Derimod var beslutningen om, hvilke nærmere tekniske sikkerhedskrav selerne skulle opfylde, i højere grad et spørgsmål, som kunne 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.

---

<sup>84</sup> Det tager gennemsnitligt 18 måneder, fra et forslag, der vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure, er fremsat, til det er vedtaget.

Kommissionen er dog ikke altid enig med Europa-Parlamentet og Rådet om, hvilke regler der er politiske, og hvilke der er tekniske eller administrative.<sup>85</sup> Det 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.

**Tabel 10: Antallet af retsakter vedtaget af henholdsvis Kommissionen og af Rådet eller af Rådet og Europa-Parlamentet.**

År	Gennemførelsesretsakter vedtaget af Kommissionen	Delegerede retsakter vedtaget af Kommissionen	Retsakter vedtaget af Rådet/Rådet og Parlamentet
2019	1501	154	526
2018	1456	119	441
2017	1687	130	436
2016	1448	139	473
2015	1506	106	441
2014	1563	177	610
2013	1716	57	477
2012	1657	38	436
2011	1625	7	446
2010	1541	4	372
2009	1580	0	520
2008	1666	0	521
2007	1933	0	455
2006	2405	0	531
2005	2536	0	406
2004	2565	0	598
2003	2702	0	513
2002	2752	0	443

Muligheden for at vedtage delegerede retsakter blev indført med Lissabontraktaten i 2009.

Kilde: Kommissionens årlige beretninger om arbejdet i komiteerne og EUR-Lex – Online-statistikker.

<sup>85</sup> EU-Domstolens dom i sag C-355/10 af 5. september 2021 om Schengengrænsekodeksen.

### Delegerede retsakter eller gennemførelsesretsakter?

Det er som udgangspunkt op til EU-lovgiverne i Rådet og Parlamentet at vælge, om og i hvilket omfang Kommissionen skal benyttes delegerede retsakter eller gennemførelsesretsakter til at gennemføre EU's lovgivning.

De to lovgivere kan dog ikke helt frit vælge, idet EU-traktaterne fastsætter visse kriterier. Delegerede retsakter kan bruges til at udbygge eller foretage mindre ændringer i EU-lovgivningen, mens gennemførelsesretsakter kan anvendes til at sikre, at EU's lovgivning anvendes ensartet i alle EU-lande.<sup>86</sup>

›  
Ikke altid klart  
hvilken type  
retsakt der skal  
anvendes

I praksis har det dog vist sig vanskeligt at sondre mellem, hvornår de to forskellige typer retsakter skal anvendes, da de i høj grad overlapper hinanden. Ifølge EU-Domstolen råder de to EU-lovgivere over en betydelig skønsmargen i forhold til, om Kommissionen skal bemyndiges til at anvende delegerede retsakter eller gennemførelsesretsakter.<sup>87</sup> Der er med andre ord en vis gråzone, hvor det ikke står helt klart, om lovgiverne skal anvende delegerede retsakter eller gennemførelsesretsakter. Der opstår derfor ofte uenighed mellem på den ene side Rådet og på den anden side Kommissionen og Parlamentet om, hvilke retsakter lovgiverne skal anvende. Det skyldes bl.a., at der er en vigtig principiel forskel mellem de to forskellige typer retsakter.

Delegerede retsakter vedtager Kommissionen på baggrund af en delegation af lovgivningsmæssige beføjelser fra Rådet og Europa-Parlamentet. Det drejer sig altså her om retsakter, som de to lovgivere selv kunne have vedtaget.

Vedtager Kommissionen derimod gennemførelsesretsakter, berører det beføjelser, som først og fremmest er medlemsstaternes ansvar, nemlig gennemførelsen af EU-retten. Her foretages der således ikke en delegation af lovgivningsmæssige beføjelser til Kommissionen, men snarere udøvende beføjelser til at samordne beføjelser, som i udgangspunktet ligger hos medlemsstaterne.

›  
Hver institution  
foretrækker den  
type retsakt,  
der giver mest  
indflydelse

Uenigheden mellem Rådet og Parlamentet om valg af gennemførelsesform handler således i høj grad også om indflydelse. Medlemsstaterne foretrækker gennemførelsesretsakter, fordi de her har den direkte kontakt og kontrol med Kommissionen gennem en række komiteer sammensat af eksperter fra EU-landene, hvorimod der alene sker en konsultation af nationale embeds-

<sup>86</sup> TEUF, artikel 290 og 291.

<sup>87</sup> Domstolskontrollen er ifølge EU-Domstolen begrænset til "åbenbare fejlskøn fra EU-lovgivers side" i forhold til valget mellem delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter. Lovgiverne i Rådet og Parlamentet har således vide skønsmargener. Se Domstolens dom i den såkaldte biocidsag, C-427/12.



mænd i forbindelse med forberedelsen af de delegerede retsakter. Europa-Parlamentet har omvendt ikke meget at skulle have sagt i forbindelse med vedtagelsen af gennemførelsesretsakter og har derfor en forkærlighed for de delegerede retsakter.

De tre EU-institutioner har dog siden 2009 gjort sig betydelige anstrengelser for at finde fælles fodslag. I april 2016 lykkedes det således at blive enig om en såkaldt fælles forståelse om delegerede retsakter, som bl.a. sikrer, at der sker en systematisk høring af EU-landenes eksperter om Kommissionens forslag til delegerede retsakte.<sup>88</sup>

#### 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 regler på visse områder. Det sker altovervejende ved bekendtgørelser, der udstedes af ministeren, og som udarbejdes af ministerens embedsmænd.

### Kommissionens magt defineres i EU-lovgivningen

Kommissionen bemyndiges til at vedtage delegerede retsakter eller gennemførelsesretsakter af EU-lovgiverne i Parlamentet og Rådet i en lovgivningsmæssig retsakt – typisk i form af en forordning eller et direktiv. Her fastsætter de to lovgivere udtrykkeligt både, hvad medlemsstaterne skal, og hvad Kommissionen må.

F.eks. har Rådet og Europa-Parlamentet i en EU-forordning fra 2020 om mærkning af dæk i forhold til støjniveau, holdbarhed og brændstofforbrug bemyndiget Kommissionen til at vedtage delegerede retsakter, som tilpasser værdier, udregningsmetoder og krav til den teknologiske udvikling.<sup>89</sup> Mens de to lovgivere i et EU-direktiv fra 2020 om kvaliteten af drikkevand har vedtaget, at Kommissionen i en gennemførelsesretsakt skal fastsætte de specifikke minimumskrav til hygiejne for materialer, der kommer i kontakt med drikkevand.<sup>90</sup>

<  
Bemyndigelse til  
Kommissionen  
gives af lovgiver

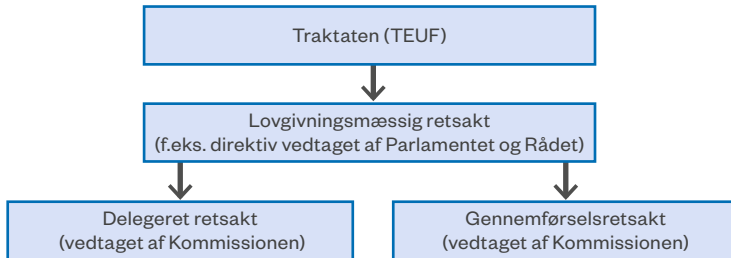
88 Den fælles forståelse om delegerede retsakter er optrykt som bilag 1 til den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning mellem Rådet, Parlamentet og Kommissionen fra den 23. april 2016.

89 Forordning 2020/740 om mærkning af dæk for så vidt angår brændstoffektivitet og andre parametre.

90 Direktiv 2020/2184 om kvaliteten af drikkevand.

Delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter skal med andre ord altid have hjemmel i en retsakt vedtaget af EU-lovgiverne i Rådet og Parlamentet.<sup>91</sup>

**Figur 12: Retsgrundlag for lovgivning, delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter**



Kravet om, at delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter skal have retsgrundlag i en lovgivningsmæssig retsakt, betyder, at det i sidste ende er Parlamentet og Rådet, som bestemmer, på hvilke områder Kommissionen skal kunne vedtage delegerede retsakter, og hvor den udsteder gennemførelsesretsakter.

### Delegerede retsakter

Europa-Parlamentet og Rådet kan kun delegerer ikke-væsentlige dele af lovgivningskompetencen til Kommissionen. Kommissionen udøver denne beføjelse gennem delegerede retsakter. Alle væsentlige bestemmelser i EU-lovgivningen skal vedtages af de to lovgivere selv.

> **Delegerede retsakter bruges til at justere eller supplere EU-lovgivningen**

Ifølge EU-traktaten er delegerede retsakter "almengyldige, ikke-lovgivningsmæssige retsakter, der udbygger eller ændrer visse ikke-væsentlige bestemmelser i den lovgivningsmæssige retsakt". Kommissionen kan med andre ord ikke ændre på væsentlige bestemmelser i EU-lovgivningen med en delegeret retsakt. Meningen med denne betingelse er, at Kommissionen ikke skal kunne ændre ved elementer, der kræver et politisk valg, og elementer som kun kan vedtages af lovgiverne i Rådet og Parlamentet.<sup>92</sup> Det gælder i øvrigt, uanset

<sup>91</sup> Bemyndigelsen til at vedtage delegerede retsakter gives altid af både Rådet og Parlamentet, mens en bemyndigelse til at vedtage gennemførelsesretsakter på visse områder kan gives alene af Rådet, f.eks. under en særlig lovgivningsprocedure, eller hvis der er tale om en rådsretsakt, som ikke vedtages gennem en lovgivningsprocedure.

<sup>92</sup> Domstolens afgørelse i sag C-355/10 om Schengengrænsekodeksen.

om Rådet og Parlamentet selv måtte ønske at give Kommissionen mulighed for det.

EU-lovgiverne skal i den lovgivningsmæssige retsakt tydeligt fastlægge formål med og indhold, omfang og varighed af delegationen til Kommissionen. F.eks. kan Parlamentet og Rådet beslutte, at delegationen kun skal gælde i 5 år.

### Hvordan kontrolleres Kommissionens delegerede retsakter?

Det er Europa-Parlamentet og Rådet selv, der står for kontrollen med Kommissionen, når den vedtager delegerede retsakter. Parlamentet og Rådet fastlægger i den lovgivningsmæssige retsakt, hvordan denne kontrol skal foregå. Ifølge EU-traktaten kan det ske på mindst to forskellige måder. Enten kan det ske som en indsigelse mod Kommissionens vedtagne delegerede retsakt fra Rådet eller Parlamentet, eller ved at de to lovgivere helt tilbagekalder den delegerede beføjelse til Kommissionen. Rådet og Parlamentet kan dog også vælge andre kontrolformer, hvilket fastsættes i den konkrete delegation.<sup>93</sup>

<  
Kontrol gennem  
indsigelse eller  
tilbagekaldelse

*Indsigelse:* Hvis Rådet eller Parlamentet gør indsigelse mod den delegerede retsakt, kan den ikke træde i kraft. Indsigelsen skal komme inden for en nærmere fastsat frist i den lovgivningsmæssige retsakt. Fristen er normalt på 2 måneder efter Kommissionens vedtagelse af den delegerede retsakt med mulighed for 1 månedes forlængelse. Ved en indsigelse kan Kommissionen dog vedtage en ændret delegeret retsakt, som tager hensyn til indsigelsen. Alternativt kan Kommissionen vælge at fremlægge et forslag til ændring af selve den lovgivningsmæssige retsakt fra Rådet og Parlamentet.

*Tilbagekaldelse:* Europa-Parlamentet og Rådet har mulighed for helt at trække bemyndigelsen til Kommissionen tilbage og selv overtage de lovgivningsmæssige beføjelser, som de i første omgang overlod til Kommissionen. Det er tilstrækkeligt, hvis blot en af institutionerne træffer beslutning om tilbagekaldelse.

Beslutningen om at gøre indsigelse mod eller tilbagekalde en delegation skal i Parlamentet vedtages med et absolut flertal af dets medlemmer, mens det i Rådet kan ske med et kvalificeret flertal.

Endelig foregår der som sagt en konsultation af nationale embedsmænd allerede forud for Kommissionens fremlæggelse af de delegerede retsakter. Kom-

<sup>93</sup> Rådet og Europa-Parlamentet kan også beslutte ikke at fastsætte en ret til at tilbagekalde en delegation eller gøre indsigelse mod den delegerede retsakt.

missionen har desuden i en interinstitutionel aftale med Rådet og Parlamentet fra 2016 forpligtet sig til at sende alle udkast til delegerede retsakter til Rådet og Parlamentet, samtidig med at de sendes til de 27 EU-landes embedsmænd. Også Europa-Parlamentet<sup>94</sup> og Rådet har mulighed for at sende eksperter til møderne i ekspertgrupperne.

#### Delegerede retsakter i tal

Fra 2009 til 2019 har Kommissionen vedtaget i alt 909 delegerede retsakter.

Europa-Parlamentet har i perioden fra 2009 til maj 2019 gjort indsigelse mod delegerede retsakter i ti tilfælde, mens Rådet har gjort indsigelse tre gange. Hverken Parlamentet eller Rådet har til dato besluttet at tilbagekalde en delegation.

Kilde: Europa-Parlamentets Forskningstjeneste, EPRS: "Parliamentary scrutiny of the European Commission: Implementation of Treaty provisions", juli 2019.

#### Gennemførelsesretsakter

>  
Gennemførelses-  
retsakter  
skal sikre ens  
anvendelse af  
lovgivningen i  
EU-landene

Den anden type retsakter, som Kommissionen kan udstede, er gennemførelsesretsakter. Disse bruges til at sikre, at den lovgivningsmæssige retsakt gennemføres ensartet i alle EU-landene. Gennemførelsesretsakterne vil typisk vedrøre gennemførelsen af EU-lovgivning på områder som skat, landbrug, det indre marked og fødevarerikkerhed. I modsætning til delegerede retsakter må en gennemførelsesretsakt ikke ændre i selve den lovgivningsmæssige retsakt.<sup>95</sup>

Før Kommissionen kan vedtage en gennemførelsesretsakt, skal den først forelægges for et udvalg bestående af embedsmænd fra EU-landene. Sådanne udvalg nedsættes af EU-lovgiverne i Rådet og Parlamentet i den lovgivningsmæssige retsakt.

94 Der er forskel på, hvordan Kommissionen inddrager Europa-Parlamentets udvalg i det forberedende arbejde. Visse udvalg er meget involveret 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.

95 Reglerne er fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 182/2011 om de generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udstedelse af gennemførelsesbeføjelser. Kommissionen foreslog i 2017 en revision af forordningen for at undgå situationer, hvor appeludvalget undlader at udtale sig i følsomme sager.

### Procedurer for kontrol af gennemførelsesretsakter

Der er to typer af procedurer, som EU-landene kan bruge til at kontrollere Kommissionen, når den vedtager gennemførelsesretsakter:

- *Undersøgelsesproceduren* (som anvendes i undersøgelsesudvalg).
- *Rådgivningsproceduren* (som anvendes i rådgivningsudvalg).

Undersøgelsesproceduren er den stærkeste set fra EU-landenes side, idet den giver et undersøgelsesudvalg mulighed for at blokere Kommissionens forslag. Ifølge denne procedure kan Kommissionen ikke udstede gennemførelsesretsakten, hvis den har et kvalificeret flertal imod sig i undersøgelsesudvalget.

Til gengæld kan Kommissionen uden videre udstede gennemførelsesretsakten, hvis der i undersøgelsesudvalget er et kvalificeret flertal, som støtter Kommissionens forslag, eller hvis undersøgelsesudvalget ikke vedtager nogen udtalelse om Kommissionens forslag.

Hvis undersøgelsesudvalget stemmer imod Kommissionens forslag, har Kommissionen desuden mulighed for at fremlægge et nyt udkast inden for 2 måneder eller henvise sagen til et såkaldt appeludvalg, som er sammensat af repræsentanter for medlemsstaterne og en repræsentant for Kommissionen som formand. Hvis appeludvalget afgiver en negativ udtalelse, kan Kommissionen ikke udstede gennemførelsesretsakten. Men hvis appeludvalget enten vedtager en positiv udtalelse eller ikke udtaler sig, kan Kommissionen gå videre og vedtage retsakten.

Efter *rådgivningsproceduren* skal Kommissionen forelægge sit forslag til gennemførelsesretsakt for et rådgivningsudvalg. Dette udvalg er, som navnet indikerer, kun rådgivende, og en udtalelse fra udvalget binder derfor ikke Kommissionen. Kommissionen er dog ifølge proceduren forpligtet til at tage størst mulig hensyn til udvalgets udtalelse, men har det sidste ord.

<  
Rådgivnings-  
proceduren  
binder ikke  
Kommissionen

### Hvor benyttes de to procedurer?

Valget mellem, om Kommissionen skal kontrolleres gennem en undersøgelsesprocedure eller en rådgivningsprocedure, foretages af EU-lovgiverne i Rådet og Parlamentet. Det gør de i den lovgivningsmæssige retsakt, der tildeler Kommissionen gennemførelsesbeføjelserne. Valget af procedure afhænger af, hvilket område retsakten regulerer.

<  
Valg af procedu-  
re afhænger af  
politikområdet

Undersøgelserproceduren vil normalt blive valgt, hvis der er tale om generelle foranstaltninger eller foranstaltninger, der falder inden for den fælles landbrugs- og fiskeripolitik, den fælles handelspolitik, miljø, sikkerhed og beskyttelse af menneskers, dyrs og planters sundhed, sikkerhed og 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 11.

EU-flaget i Europa-Parlamentet i Strasbourg.  
Kilde: European Union 2013



**Tabel 11 - Antal udvalg i alt (2018), som bistår Kommissionen med at udarbejde gennemførelsesretsakter**

Politikområde	2018
Landbrug og Udvikling af Landdistrikter (AGRI)	11
Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF)	1
Budget (BUDG)	5
Klima (CLIMA)	5
Kommunikationsnet, Indhold og Teknologi (CNECT)	7
Udvikling og Samarbejde – EuropeAid (DEVCO)	5
Økonomiske og Finansielle Anliggender (ECOFIN)	1
Uddannelse og Kultur (EAC)	2
Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion (EMPL)	5
Energi (ENER)	13
Naboskab og udvidelse (NEAR)	3
Det Indre Marked, erhvervs politik, iværksætteri, SMV(GROW)	44
Finansiel Stabilitet, Finansielle Tjenesteydelser og Kapitalmarkedsunion (FISMA)	8
Miljø (ENV)	30
Sundhed og Fødevarer sikkerhed (SANTE)	17
Migration og Indre Anliggender (HOME)	13
Humanitær Bistand og Civilbeskyttelse (ECHO)	2
Informationsteknologi (DIGIT)	1
Retlige Anliggender og Forbrugere (JUST)	25
Maritime Anliggender og Fiskeri (MARE)	3
Mobilitet og Transport (MOVE)	31
Regionalpolitik og Bypolitik (REGIO)	1
Forskning og Innovation (RTD)	7
Generalsekretariatet (SG)	3*
Tjenesten for Udenrigspolitiske Instrumenter (FPI)	4
Eurostat (ESTAT)	4
Beskatning og Toldunion (TAXUD)	13
Handel (TRADE)	14
I ALT:	277

Kilde: Beretning fra Kommissionen om udvalgenes arbejde i 2018.

### Hvordan sammensættes udvalgene?

I 2018 fandtes der 275 udvalg fordelt over næsten alle EU's arbejdsområder (se tabel 11). Udvalgene er sammensat af repræsentanter for medlemsstaterne og af videnskabelige eksperter og økonomiske og faglige sagkyndige. 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 er udvalgene et forum for debat mellem Kommissionen og de nationale myndigheder.

### EU-lovgivers kontrol med gennemførelsesretsakter



Kontrollen med Kommissionens vedtagelse af gennemførelsesretsakter foretages som allerede nævnt af medlemsstaterne gennem komitéesystemet.

Parlamentet og Rådet kan gøre indsigelse

Men også lovgiverne i Europa-Parlamentet og Rådet har en begrænset mulighed for at gøre indsigelse mod Kommissionens udkast til gennemførelsesretsakter, hvis de vurderer, at Kommissionen overskrider de gennemførelsesbeføjelser, som den har fået tildelt af dem i den lovgivningsmæssige retsakt. Det gælder dog kun gennemførelsesretsakter, der bygger på en bemyndigelse i lovgivning fastsat af både Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure.

Et eksempel på en indsigelse er Europa-Parlamentets beslutning i oktober 2019 om at modsætte sig vedtagelse af Kommissionens udkast til forordning om plantebeskyttelsesmidlers virkning på honningbier, bl.a. fordi Parlamentet ikke syntes, gennemførelsesretsakten tog højde for den nyeste videnskabelige viden.<sup>96</sup>

Hvis Parlamentet eller Rådet gør indsigelse mod et forslag til en gennemførelsesretsakt, er Kommissionen forpligtet til at vurdere sit udkast under hensyn til indsigelsen. Kommissionen skal derefter underrette Parlamentet og Rådet om, hvorvidt den agter at fastholde, ændre eller tilbagetrække sit udkast.

<sup>96</sup> Indsigelse mod en gennemførelsesretsakt: Vurdering af plantebeskyttelsesmidlers virkning på honningbier. Europa-Parlamentets beslutning af 23. oktober 2019 om udkast til Kommissionens forordning om ændring af forordning (EU) nr. 546/2011 for så vidt angår vurderingen af plantebeskyttelsesmidlers virkning på honningbier.





Kilde: Christoffer Regild, 2019

### Kritik af de delegerede retsakter

Længe før Lissabontraktaten i 2009 gav Kommissionen mulighed for at vedtage delegerede retsakter, var der kritik af, at en betydelig del af EU-lovgivningen ikke blev vedtaget af lovgiverne selv, men af embedsmænd i Kommissionen og i medlemsstaterne. Denne kritik er bestemt ikke blevet mindre, efter at Lissabontraktaten gjorde det muligt for Kommissionen at vedtage delegerede retsakter.

Et af kritikpunkterne går på, at Kommissionen med de delegerede retsakter får magt til at udbygge eller ændre i EU-lovgivningen, og at der er risiko for, at Kommissionen bevæger sig ind på lovgivers territorium. For hvornår er der tale om væsentlig ændring af lovgivningen? Denne diskussion er et tilbagevendende tema i forhandlingerne mellem Rådet og Parlamentet om delegerede retsakter. Til gengæld har Parlamentet og Rådet fået udvidede kontrolmuligheder over for Kommissionen, når den vedtager de delegerede retsakter.

<  
[Frygt for, at Kommissionen agerer som lovgiver](#)

Flere nationale parlamenter har udtalt sig kritisk over for forslag, der giver Kommissionen vidtgående beføjelser til at vedtage delegerede retsakter. Nogle parlamenter har bl.a. fremført, at bemyndigelserne til Kommissionen afskærer de nationale parlamenter fra at udøve parlamentarisk kontrol med forslag til EU-lovgivning.

#### **Magtkampen mellem institutionerne i praksis**

I marts 2012 anlagde Kommissionen en principiel sag ved EU-Domstolen mod Parlamentet og Rådet med krav om annullering af en artikel i forordningen om biocidholdige produkter.<sup>97</sup> 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 skulle supplere visse ikke-væsentlige elementer i retsakten, og at bemyndigelsen derfor i stedet burde have været sket ved en delegeret retsakt. I april 2014 blev der afsagt dom i sagen, og Domstolen slog fast, at Europa-Parlamentet og Rådet har et skøn, når de skal beslutte, om Kommissionen skal udstede regler gennem delegerede retsakter eller gennem gennemførelsesretsakter. Domstolen vil derfor kun gribe ind i lovgivers vurdering, hvis der foreligger et åbenbart fejlskøn. Dommen opstiller derfor ikke konkrete kriterier for, hvornår der skal vælges mellem visse delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter. Det forbliver i nogle tilfælde en gråzone, som det er op til lovgiver – Parlamentet og Rådet – at udfylde.

#### **Offentlighedens adgang til Kommissionens retsakter**

Offentligheden har adgang til Kommissionens gennemførelsesretsakter og andre dokumenter i komitésystemet i det såkaldte komitologiregister, som kan findes på Kommissionens hjemmeside. Her kan man se bl.a. dagsordener, resumeer og afstemningsresultater for alle komitémøder.

Forslagene til kommissionsretsakter er normalt først tilgængelige i registeret, efter at afstemningen i et udvalg har fundet sted, men dog før Kommissionen endeligt har vedtaget retsakten. De enkelte generaldirektorer i Kommissionen kan dog vælge at offentliggøre udkast til retsakter tidligere.

<sup>97</sup> Sag C-427/12

Adgangen til delegerede retsakter kan ses i det interinstitutionelle register over delegerede retsakter, som blev indført i 2017. Offentligheden kan her få et overblik over alle delegerede retsakter og deres vej gennem beslutningsprocessen, fra de vedtages, til de offentliggøres efter indsigelsesperiodens udløb, hvilket normalt sker efter 2 måneder.



## KAPITEL III

# De nationale Parlamenters rolle i EU's beslutningsproces

Medlemsstaternes nationale parlamenter har en noget tilbagetrukket rolle i EU's beslutningsproces. Fra begyndelsen var de nationale parlamenters opgave – i overensstemmelse med de nationale forfatninger – begrænset til at ratificere EU's traktater, føre kontrol med deres regerings ageren i EU og gennemføre EU-direktiverne korrekt i den nationale 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 parlamenters indflydelse kom først med Lissabontraktaten i 2009, som gav de nationale parlamenter en række nye redskaber til at påvirke beslutningerne i EU.

I dette afsnit gennemgås de muligheder, de nationale parlamenter i dag har for at påvirke beslutningerne i EU, og de nationale parlamenters samarbejde om EU-spørgsmål.

## Traktaten om Den Europæiske Union – artikel 12

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
- underrettes om ansøgninger om medlemskab af EU
- deltage i interparlamentarisk samarbejde

<  
[Styrkelse af EU's demokratiske legitimitet](#)

Møde i Folketingets Europaudvalg september 2019.  
Kilde: Ty Stange, 2019

>  
**Forslag til  
 EU-lovgivning  
 m.m. skal sendes  
 til de nationale  
 parlamenter**

### **Oversendelse af EU-dokumenter**

De nationale parlamenter skal have tilsendt EU-dokumenter direkte fra EU's institutioner. Navnlig skal Kommissionen sende alle sine høringsdokumenter og forslag til EU-lovgivning til de nationale parlamenter, så snart de offentliggøres. De nationale parlamenter ligestilles dermed med Europa-Parlamentet og Rådet.

Også forslag til lovgivningsmæssige retsakter fra andre forslagsstillere i EU skal sendes direkte til de nationale parlamenter. Det gælder alle forslag, som kommer fra en gruppe af medlemsstater, EU-Domstolen, Den Europæiske Centralbank og Den Europæiske Investeringsbank. Det er Rådet, der har ansvaret for at sende disse forslag til parlamenterne. Endelig har Europa-Parlamentet pligt til at sende sine forslag til lovgivning til de nationale parlamenter.

I en fælles database for de nationale parlamenter, IPEX, er det muligt at finde nyheder og dokumenter fra de nationale parlamenter om deres synspunkter på og behandling af EU-sager, herunder eventuelt begrundede udtalelser om nærhedsprincippet, til Kommissionen, jf. afsnit nedenfor.

### **Kontrollen med nærhedsprincippet – gule og orange kort**

Medlemsstaternes parlamenter har i henhold til EU-traktaterne en særlig rolle som nærhedsprincippets vogtere.<sup>98</sup> Det betyder, at de nationale parlamenter skal sikre, at EU-institutioner ikke vedtager lovgivning, som bedre kan reguleres af medlemsstaterne selv.

>  
**De nationale  
 parlamenter  
 kan påtale brud  
 på nærheds-  
 princippet**

EU-traktaterne giver parlamenterne mulighed for tidligt i lovgivningsprocessen at påtale brud på nærhedsprincippet direkte over for EU's institutioner. Hvis flere parlamenter argumenterer for, at et lovforslag ikke lever op til nærhedsprincippet, kan det ultimativt føre til, at forslaget trækkes tilbage.

#### **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.

<sup>98</sup> Det fremgår af TEU, artikel 12, og protokol 2 til Lissabontraktaten om anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

Når Kommissionen har fremsat et forslag til lovgivning, har de nationale parlamenter 8 uger til at gøre indsigelse, hvis de mener, at forslaget er i strid med nærhedsprincippet.<sup>99</sup> I så fald skal det nationale parlament sende *en begrundet udtalelse* til Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet. En begrundet udtalelse skal indeholde det nationale parlaments begrundelse for, hvorfor det finder, at nærhedsprincippet ikke er overholdt.

Hvis tilstrækkelig mange nationale parlamenter sender en begrundet udtalelse om det samme forslag, udløser det et gult eller et orange kort til Kommissionen.<sup>100</sup>

- Et *gult* kort kræver, at mindst en tredjedel af de nationale parlamenter finder, at et EU-forslag strider mod nærhedsprincippet. Får Kommissionen et gult kort, skal den tage sit forslag op til fornyet overvejelse. Kommissionen kan vælge at fastholde sit forslag, men kan også beslutte enten at revidere det eller helt trække det tilbage. Kommissionen er forpligtet til at begrunde sin afgørelse.
- 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.

Der er endnu ikke givet et orange kort. Kun tre gange er det lykkedes de nationale parlamenter at samle opbakning til en klage fra mere end en tredjedel af parlamenterne (gult kort): Monti II-sagen om regulering af strejkeretten i 2012,<sup>101</sup> den europæiske anklagemyndighed i 2013<sup>102</sup> og senest i 2016 i sagen om revision af udstationeringsdirektivet.<sup>103</sup> Kun i Monti II-sagen valgte Kommissionen at trække sit forslag tilbage. Folketinget var blandt de parlamenter, der mente, at Monti II-forordningen og udstationeringsdirektivet stred mod

<  
De nationale  
parlamenter  
har 8 uger til  
at gøre sende  
en begrundet  
udtalelse

<  
I alt tre gule kort

99 EU's sommerferiemåned – august – og nogle uger omkring jul medregnes ikke i fastlæggelsen af fristen på de 8 uger.

100 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.

101 KOM(2012)130. Forslag til forordning om udøvelse af retten til kollektive skridt.

102 KOM(2013)534. Forslag til forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed (EPPO). Forslaget vedrørte politi og strafferetlige spørgsmål og derfor var det tilstrækkeligt med begrundede udtalelser fra en fjerdedel af parlamenterne.

103 KOM (2016) 0128. Forslag til direktiv om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser.

nærhedsprincippet, mens Folketinget ikke afgav en udtalelse om forslaget om en europæisk anklagemyndighed, da forslaget på grund af retsforbeholdet ikke ville omfatte Danmark.

Der er sendt i alt 445 begrundede udtalelser om brud på nærhedsprincippet i forskellige forslag i perioden 2009-2020.

Nærhedskontrollen er den eneste etape i EU's lovgivningsproces, som formelt involverer de nationale parlamenter.

### Politisk dialog med Kommissionen

Der er også indført mere uformelle samarbejdsformer mellem de nationale parlamenter og EU-institutionerne.

> Barroso-initiativet var en udløber af nej'et til forfatningstraktaten i 2005

Den vigtigste er den politiske dialog med Kommissionen, som kommissionsformand José Manuel Barroso lancerede i 2006, og som derfor også kaldes Barrosoinitiativet. Initiativet var en direkte udløber af det hollandske og det franske nej til forfatningstraktaten i 2005, hvilket til dels blev udlagt som en konsekvens af EU's mangel på demokratisk legitimitet.

Formålet med initiativet er at skabe en tættere kontakt mellem de nationale parlamenter og Kommissionen om politikformuleringen i EU. Den politiske dialog giver de nationale parlamenter mulighed for at udtale sig om EU-forslag og stille spørgsmål direkte til Kommissionen. Kommissionen har tilkendegivet, at den vil forsøge at besvare disse spørgsmål inden for 3 måneder.

Den politiske dialog betyder også, at Kommissionen deltager regelmæssigt i møder i de nationale parlamenter både på politisk niveau og administrativt niveau.

Den politiske dialog er – i hvert fald, hvis man ser på antallet af politiske udtalelser fra de nationale parlamenter til Kommissionen – blevet en succes. Siden initiativet blev lanceret i 2006, og frem til 2020 er der indsendt 5.917 udtalelser.<sup>104</sup>

Der er dog stor forskel på, i hvor høj grad de enkelte nationale parlamenter gør brug af muligheden for at komme med udtalelser under den politiske dialog og også begrundede udtalelser om brud på nærhedsprincippet.

<sup>104</sup> Kommissionens årsrapporter om forbindelserne mellem Kommissionen og de nationale parlamenter.



### Parlamentarisk kontrol med EU's retssamarbejde

Medlemsstaternes nationale parlamenter skal ifølge Lissabontraktaten inddrages i den parlamentariske kontrol med EU's politikker inden for dele af samarbejdet om retlige og indre anliggender.

Inddragelsen sker inden for det fælles europæiske politisamarbejde i Europol og samarbejdet mellem landenes anklagemyndigheder i Eurojust. De nationale parlamenter skal sammen med Europa-Parlamentet:

- evaluere Eurojusts virke<sup>105</sup>
- kontrollere Europols aktiviteter<sup>106</sup>

Kontrollen med Europol foregår bl.a. gennem et blandet interparlamentarisk udvalg (det såkaldte JPSG), som er sammensat af 16 medlemmer fra Europa-Parlamentet og 4 fra hvert nationalt parlament. JPSG mødes en gang hvert halve år på skift i Bruxelles og i det land, der har formandskabet i Rådet.

Danmark har på grund af af retsforbeholdet en særstatus i JPSG og er alene tilknyttet Europol-forordningen gennem en særlig operationel mellemstatslig aftale med Europol. Danmark har opnået et særligt medlemskab af JPSG med begrænsede rettigheder, som betyder, at Folketinget fast inviteres til møderne i JPSG og kan deltage med op til fire repræsentanter. Folketingsmedlemmer kan ikke deltage i JPSG's beslutninger og heller ikke lede møderne. Tredjelandle, som ligesom Danmark har indgået operationelle aftaler med Europol, har alene observatørstatus og inviteres kun ad hoc.

Evalueringen af Eurojusts virke med at fremme medlemsstaternes samarbejde om bekæmpelse af terrorisme og anden alvorlig organiseret kriminalitet finder sted på et årligt interparlamentarisk udvalgmøde med deltagelse af medlemmer fra Europa-Parlamentet og medlemsstaternes nationale parlamenter. Her deltager Folketinget også, idet Danmark er tilknyttet Eurojust gennem en sær aftale.<sup>107</sup>

<  
De nationale  
parlamenter  
skal kontrollere  
retspolitikken,  
Europol og Euro-  
just

105 TEUF, artikel 85.

106 TEUF, artikel 88.

107 Procedurer for den fælles parlamentariske evaluering af Eurojust er fastlagt i EU's forordning 2018/1727.

Statsminister  
Mette Frederiksen  
åbner Folketinget  
d. 1. oktober 2019.  
Kilde: Ty Stange



### Deltagelse i fremtidige traktatrevisioner

EU-traktaterne sikrer de nationale parlamenter en direkte involvering i forberedelserne af fremtidige traktatrevisioner. De nationale parlamenter har ret til at deltage direkte i forberedelserne af fremtidige traktatrevisioner gennem de *konventioner*, som Det Europæiske Råd kan indkalde for at forberede traktatrevisioner.

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 har hvert enkelt nationalt parlament en vetoet i forbindelse med anvendelsen af de forenkledede traktatrevisionsprocedurer. Disse procedurer for traktatrevisioner gør det muligt for Rådet at flytte et samarbejdsområde fra at skulle vedtages ved 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.

### Samarbejdet mellem parlamenterne i EU

De nationale parlamenter i EU-landene, 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 og for medlemmer af Europa-Parlamentet.<sup>108</sup>

COSAC mødes fire gange om året, to gange under hvert EU-formandskab. Møderne finder sted i parlamentet i det land, der har formandskabet i Rådet, og dette parlament har samtidig ansvar for at afvikle møderne og forberede en dagsorden.

Ud over COSAC-samarbejdet diskuterer de nationale parlamenter også EU-spørgsmål på bl.a. to store halvårslige konferencer: den såkaldte FUSP-konference (fælles udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik) og den finanspolitiske konference, som blev besluttet med finanspagten fra 2012, hvor forårets konference finder sted i Europa-Parlamentet som regel i januar eller februar.<sup>109</sup> Europa-Parlamentet afholder også ad hoc-møder mellem fagudvalg i de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet. Desuden mødes formændene for EU-landenes nationale parlamenter 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 politiske emner af fælles interesse. Det kan både være aktuelle sager og mere principielle, overordnede emner inden for konferencernes respektive områder. Medlemmer af Kommissionen deltager ofte.

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,<sup>110</sup> men disse udtalelser forpligter ikke institutionerne til at handle.

<  
[Andre interparlamentariske konferencer](#)

108 Navnet COSAC er en forkortelse for Konferencen for Organer med Ansvar for Fællesskabsanliggender (på fransk *Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires*).

109 Artikel 13 i traktat om stabilitet, samordning og styring i den økonomiske og monetære union (finanspagten) af 2. marts 2012.

110 Artikel 10 i protokollen om de nationale parlamenters rolle i Den Europæiske Union.



## KAPITEL IV

# Den danske EU-koordination

Danmark valgte fra begyndelsen af sit EU-medlemskab at indføre et system med en tæt koordinering af EU-politikken mellem de involverede fagministerier og mellem regeringen og Europaudvalget i Folketinget. Som et lille medlemsland med tradition for mindretalsregeringer ønskede man at sikre både en effektiv dansk ageren i Rådet og en høj grad af demokratisk legitimitet bag beslutningerne i EU.

## Den interministerielle koordination

Den danske regerings koordination af EU-politikken foregår i tre faser:

- EU-specialudvalgene
- Regeringens EU-udvalg
- EU-proceduren internt i regeringen

Når den danske holdning til ny EU-lovgivning skal fastlægges, begynder arbejdet på embedsmandsniveau i det ministerium, der har ansvaret for det pågældende område. Det sker ofte allerede i den fase, hvor Europa-Kommissionen forbereder et forslag til EU-lovgivning. Der er i denne fase gode muligheder for at påvirke indholdet af Kommissionens forslag.

## EU-specialudvalgene

Når Kommissionen har fremsat et forslag, er det op til det ansvarlige ministerie at høre de andre ministerier og relevante interesseorganisationer. Det sker bl.a. gennem EU-specialudvalgene, der samler repræsentanter for relevante ministerier og styrelser og eventuelt de vigtigste interesseorganisationer. Alle specialudvalgene har en regeringsintern del, mens nogle også har en ekstern del med deltagelse af relevante interessenter på området. Der er stor forskel på, hvordan specialudvalgene er sammensat, og hvordan de arbejder. Nogle specialudvalg har en stribe interesseorganisationer repræsenteret, mens andre kan være forholdsvis små og kun bestå af repræsentanter for udvalgte ministerier. Hvert ministerium har formandskabet og sekretariatsfunktionen for specialudvalg på dets område. Udenrigsministeriet er medlem af alle specialudvalg, fordi det er det koordinerende ministerium i centraladministrationen for dansk EU-politik.

<  
Der findes i alt  
ca. 30 EU-spe-  
cialudvalg

Christiansborg  
med flag i tårnet.  
Kilde: william87A-  
dobeStock

Specialudvalgene høres i den tidlige fase af EU's lovgivningsproces. En del specialudvalg mødes jævnligt, f.eks. som led i forberedelsen af et rådsmøde. Andre arbejder primært gennem skriftlige høringer udsendt af ministerierne. Specialudvalgene analyserer sagernes indhold, rækkevidde og konsekvenser og har til formål at inkludere relevante interessenter, så der dannes et klart billede af, hvilke konsekvenser et forslag vil have for danske borgere og virksomheder.

### Regeringens EU-udvalg

Anden fase i EU-koordinationsprocessen foregår i regeringens EU-udvalg, der består af embedsmænd fra fagministerierne. Regeringens EU-udvalg, der i regeringen forkortes EUU, bør ikke forveksles med Folketingets Europaudvalg, der i Folketinget forkortes EUU.<sup>111</sup> Udenrigsministeriet har formandskabet og sekretariatsfunktionen for regeringens EU-udvalg, der mødes om tirsdagen. EU-udvalget har ansvaret for den overordnede koordination af regeringens EU-politik på embedsmandsniveau og forbereder den videre behandling af EU-sager internt i regeringen.

>  
EU-udvalget  
drøfter aktuelle  
sager i Rådet

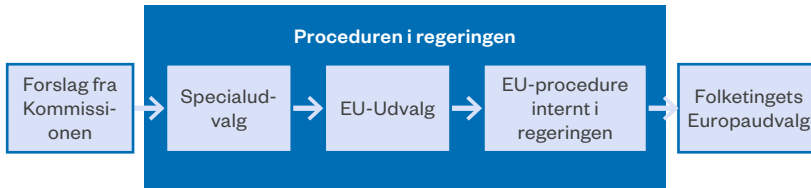
Regeringens EU-udvalg har tre funktioner: 1) at følge udviklingen i EU-samarbejdet generelt og drøfte de overordnede hovedlinjer for regeringens europapolitik, 2) at sortere tekniske og administrative sager fra politiske sager, så regeringen ikke drukner i teknikaliteter, og 3) at sørge for, at fagministeriets udkast til regeringens holdning i en sag er i overensstemmelse med regeringens EU-politiske linje.

EU-udvalget kommer som regel først ind i beslutningsprocessen kort tid inden den første behandling af Kommissionens forslag på et rådsmøde.

En vigtig opgave for EU-udvalget er behandlingen af kommende rådsmøder og den forudgående forelæggelse af disse i Folketingets Europaudvalg. Bl.a. sikrer EU-udvalget, at fagministerierne har taget kontakt til EU-ordførerne, så regeringen ikke får et flertal imod sig i Europaudvalget (jf. næste kapitel). Et tilbagevendende emne på EU-udvalgets dagsorden er afrapportering fra formelle og uformelle rådsmøder og drøftelse af aktuelle sager ved EU-Domstolen.

Desuden har udvalget halvårslige strategiske drøftelser af vigtige EU-sager og af forventninger til det kommende formandskab for Rådet. Udvalget tager sig særlig af EU-sager af tværgående, principiel eller politisk sensitiv karakter.

<sup>111</sup> I centraladministrationen bruges forkortelsen FEU for Folketingets Europaudvalg.

**Figur 13: 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 bl.a. specialudvalgenes og EU-udvalgets indstillinger. Det er her, den danske regerings EU-politik fastlægges og godkendes.

EU-sager af større politisk rækkevidde eller med væsentlige økonomiske konsekvenser kan desuden behandles i regeringens Koordinationsudvalg eller Økonomiudvalg eller Udvalget for Grøn Omstilling.

En EU-sag præsenteres for Folketingets Europaudvalg, når den har været gennem regeringens interne koordination, og regeringens holdning til sagen dermed er fastlagt. Den forelægges Europaudvalget enten til orientering, eller til forhandlingsoplæg (jf. næste afsnit).

Hovedtrappen i Rigsdagsgården, Christiansborg, hvor der flages med både dansk flag og EU-flag i anledning af Europadagen 9. maj. Kilde: Folketingets EU-Oplysning



## Folketingets Europaudvalg og fagudvalgene

Folketingets Europaudvalg kontrollerer regeringens EU-politik. En væsentlig begrundelse for denne kontrol er, at Danmark har tradition for mindretalsregeringer.<sup>112</sup> Europaudvalget er et forum, hvor regeringen kan få afklaret, hvorvidt der er et folketingsflertal bag dens EU-politik, hvilket skal ske, før den binder sig til en holdning i Rådet.

Europaudvalgets sagsområde omfatter både sager, der behandles i EU, og sager, der behandles i Verdenshandelsorganisationen (WTO).

### > Europaudvalget er fra 1972

Europaudvalget – eller Markedsudvalget, som det hed de første godt 20 år – har stået for denne parlamentariske kontrol, siden Danmark tiltrådte EF. Retligt bygger ordningen på tiltrædelsesloven, som fastslår, at regeringen ”i fornødent omfang skal underrette Folketingets Europaudvalg om forslag til rådsvedta-

<sup>112</sup> Danmark har kun en gang siden 1973 haft en flertalsregering. Det var i perioden fra januar 1993 til september 1994, hvor Poul Nyrup Rasmussen samlede en koalitionsregering med deltagelse af Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Centrumdemokraterne og Kristeligt Folkeparti.



gelses, der bliver umiddelbart anvendelige i Danmark, eller til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig<sup>113</sup>.

Tiltrædelseslovens underretningspligt er dog efter aftale mellem regeringen og Folketinget udbygget til en egentlig rådføringsforpligtelse forankret i Europaudvalgets beretninger. Regeringen har bl.a. forpligtet sig til at indhente egentlige forhandlingsmandater forud for vigtige vedtagelser i EU.

Europaudvalget består ligesom næsten alle Folketingets øvrige stående udvalg af 29 medlemmer. De mest aktive medlemmer er typisk partiernes EU-ordførere. Europaudvalgets politiske sammensætning afspejler Folketingets sammensætning.

### Mandatgivningen

Omdrejningspunktet for den parlamentariske kontrol med regeringens EU-politik er *forhandlingsmandaterne* (også kaldet forhandlingsoplæg). Regeringen har forpligtet sig til at indhente et forhandlingsmandat i Folketingets Europaudvalg i alle sager af større rækkevidde, før en minister kan deltage i vedtagelsen af lovgivning i Rådet på Danmarks vegne.

Denne ordning blev aftalt mellem regeringen og Folketinget og blev nedfældet i Markedsudvalgets beretning af 29. marts 1973.<sup>114</sup> Her hedder 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 bliver 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.<sup>115</sup>

<  
[Forhandlingsoplæg i Europaudvalget](#)

<  
[Regeringen kan forhandle, hvis der ikke er flertal imod i Folketinget](#)

113 § 6, stk. 2, i lov nr. 321 af 30. april 2008 om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber og Den Europæiske Union.

114 Markedsudvalgets første beretning blev afgivet den 29. marts 1973.

115 Dette spørgsmål blev desuden præciseret i forbindelse med vedtagelsen af beretningen afgivet af Markedsudvalget den 14. juni 1974 – se specielt bilag 2 og 3.

### Beretninger

Europaudvalgets arbejdsform og kompetencer er fastlagt i en række såkaldte procedurerberetninger, som er tiltrådt af regeringen. Den første og vigtigste af disse er Markedsudvalgets beretning af 29. marts 1973. 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. Beretningerne kan findes på Folketingets hjemmeside.

Et forhandlingsmandat bliver til, ved at en minister mundtligt forelægger et forhandlingsoplæg i Europaudvalget. Ministeren gør rede for regeringens holdning til et givent forslag og for, hvordan regeringen agter at arbejde i forhandlingerne i Rådet og dets underliggende organer. Hvis ikke et flertal i udvalget ytrer sig imod ministerens forhandlingsoplæg, er det godkendt.

>  
Regeringen  
afgør, hvornår  
og i hvilke sager  
Europaudvalget  
skal give mandat

Det er regeringen, der vurderer, hvilke forslag der er af *større rækkevidde* og derfor skal forelægges Europaudvalget til forhandlingsoplæg, og hvilke sager der er *væsentlige* og skal forelægges Europaudvalget til orientering.

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 på Rådets dagsorden med henblik på vedtagelse. For at tage højde for udviklingen i EU, hvor mange forslag forhandles færdig tidligt i processen på arbejdsgruppeniveau forud for indgåelsen af førstebehandlingsaftaler mellem Rådet og Parlamentet – blev det i en beretning fra Europaudvalget 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. Normalt sker forelæggelsen kort, før Coreper giver formandskabet mandat til at indlede forhandlinger med Europa-Parlamentet.

Den seneste beretning fra Europaudvalget fra april 2019 handler bl.a. om, at regeringen som hovedregel skal forelægge en sag mundtligt i Europaudvalget, før den forelægges til forhandlingsoplæg, hvilket skal sikre, at udvalget får en grundig orientering om sagen med mulighed for at stille spørgsmål i god tid, før det skal tage stilling til regeringens forhandlingsoplæg.<sup>116</sup>

<sup>116</sup> Ifølge beretningen skal regeringen desuden i forbindelse med et folketingsvalg sende en liste til Europaudvalget over de EU-sager, hvor der er givet forhandlingsoplæg, men hvor forhandlingerne i EU endnu ikke er afsluttet.

Et forhandlingsoplæg forelægges næsten altid mundtligt og fortrinsvis af den ressortansvarlige minister på udvalgsmøderne i Europaudvalget. Det giver ministeren mulighed for at tilpasse forhandlingsoplægget under mødet, hvis det skulle vise sig nødvendigt for at sikre et flertal bag regeringens linje. Da møderne tv-optages og nedfældes i Europaudvalgets referat,<sup>117</sup> kan udvalgsmedlemmerne altid vende tilbage og kontrollere, hvordan regeringens forhandlingsoplæg blev formuleret. Som oftest er forhandlingsoplæg formuleret med en vis fleksibilitet, så regeringen har manøvremlighed i forhandlingerne i Rådet og Coreper og i de underliggende arbejdsgrupper.

<  
[Forhandlingsoplægget forelægges mundtligt](#)

Udvalget stemmer ikke formelt om forhandlingsoplæggene på møderne. I stedet konstaterer Europaudvalgets formand ved afslutningen af en forhandling, om et flertal har udtalt sig imod regeringens forhandlingsoplæg. I formandens optælling vægtes partiernes ytringer efter deres antal af medlemmer i Folketinget. Det betyder, at der skal være partier, som tilsammen repræsenterer 90 mandater i Folketinget, der på mødet ytrer sig imod et forhandlingsoplæg, før det kan afvises. Det sker yderst 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 bede ministeren vende tilbage på et senere tidspunkt med et fornyet forhandlingsoplæg.

<  
[Ingen formel afstemning](#)

### **Regeringens skriftlige informationsforpligtelser over for Europaudvalget**

Den danske regering blev fra begyndelsen i 1973 pålagt en vigtig informationsforpligtelse over for Markedsudvalget for at sikre Folketinget den størst mulige indflydelse. Den skriftlige information til udvalget var dog yderst begrænset i de første år.

Først fra begyndelsen af 1980'erne begyndte regeringen at sende forskellige typer af faktuelle notater om EU-sagerne til Markedsudvalget. Gennem årene har en række beretninger fra Europaudvalget præciseret og udbygget regeringens forpligtelser til at informere Europaudvalget. I dag er regeringen forpligtet til at sende grund- og nærhedsnotater til Europaudvalget om alle direktivforslag og de forordningsforslag, som regeringen skønner væsentlige. Hertil kommer grundnotater om vigtige forslag til kommissionsretsakter og væsentlige høringsdokumenter. Notaterne skal som hovedregel sendes, senest 4 uger

<  
[Regeringen kan forhandle, hvis der ikke er flertal imod i Folketinget](#)

<sup>117</sup> 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.

efter at forslaget foreligger på dansk, dvs. inden den danske regering begynder at binde sig til holdninger i Rådets arbejdsgrupper.<sup>118</sup> 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 selvstændige vurdering af, hvorvidt det pågældende forslag overholder nærhedsprincippet. Selve lovforslagene fra Europa-Kommissionen sendes til Folketingets Europaudvalgs sekretariat.<sup>119</sup>

Ugen inden rådsmøderne skal regeringen desuden sende Europaudvalget *sammenotater* om dagsordenspunkterne på de enkelte ministerrådsmøder. Disse skal være Europaudvalget i hænde senest 8 dage forud for afholdelsen af udvalgets møder. Alle disse notater er offentligt tilgængelige på EU-Oplysningens hjemmeside.

Udvalgets adgang til informationer er blevet udvidet flere gange. I kølvandet på en række kontroversielle domme i 2009 fra EU-Domstolen vedtog udvalget en beretning, der pålagde regeringen at orientere Europaudvalget om sager ved EU-Domstolen, som Danmark har en interesse i.<sup>120</sup> I 2013 fik Europaudvalget en indirekte adgang til Rådets interne dokumenter i databasen Delegates Portal for bedre at kunne følge Rådets arbejde.<sup>121</sup>

---

118 I sager, som optræder på Europaudvalgets liste over prioriterede forslag fra Kommissionens årlige arbejdsprogram, er fristen dog kun 3 uger, fra den danske sprogversion bliver offentliggjort.

119 Siden 1994 har regeringen været forpligtet til at sende samtlige KOM-dokumenter til Europaudvalgets sekretariat. I dag modtager Folketinget dokumenterne direkte fra Kommissionen. Dokumenterne arkiveres, registreres og lægges på EU-Oplysningens hjemmeside.

120 Beretning om orientering af Europaudvalget om udviklingen i sager ved EU-Domstolen afgivet af Europaudvalget den 30. april 2009.

121 Beretning om styrkelse af Europaudvalgets adgang til information om forhandlinger i Rådet, afgivet af Europaudvalget den 5. juli 2013.



Møde i Europa-udvalget (lokale 2-133).

Kilde: © Ty Stange

### Fagudvalgenes behandling af EU-sager

Det er op til det enkelte fagudvalg i Folketinget at beslutte, hvordan og i hvilket omfang det ønsker at behandle EU-sager. I praksis er det derfor også meget forskelligt og personafhængigt, hvordan de enkelte udvalg vælger at tilrettelægge deres behandling af EU-sager. Fagudvalgenes rolle er løbende blevet søgt styrket for i højere grad at drage nytte af fagudvalgenes ekspertise på deres respektive områder. Fagordførerne har f.eks. fået mulighed for at deltage i Europaudvalgets møder.

Fagudvalgene har forskellige muligheder for at udøve parlamentarisk kontrol med EU-sager gennem brugen af de almindelige muligheder for at stille spørgsmål til regeringen og indkalde ministre i samråd. De væsentligste elementer i fagudvalgenes behandling er:

- Information om EU-sager
- Samråd med ministeren om EU-sager forud for rådsmøderne
- Indstillinger til Europaudvalget
- Politiske udtalelser til Kommissionen

Den primære forudsætning for, at fagudvalgene kan følge med på EU-området, er, at de får den fornødne information om EU-sagerne. De relevante fagudvalgene modtager derfor kopi af de grund- og nærhedsnotater og samlenotater fra regeringen, som sendes til Europaudvalget.

## > Samråd om EU i fagudvalgene

Fagudvalgene kan benytte sig af muligheden for at kalde en ressortminister i samråd, hvis de vil behandle en vigtig EU-sag. Enkelte fagudvalg gør det fast forud for møderne i Rådet.<sup>122</sup> På samrådet vil ministeren normalt orientere om, hvilke sager der er på dagsordenen for det kommende rådsmøde, og gøre rede for, hvilket forhandlingsoplæg regeringen vil forelægge for Europaudvalget. Samrådene er en anledning for fagudvalgene til at diskutere aktuelle EU-sager med ministeren.

Et fagudvalg har også mulighed for at udarbejde indstillinger om konkrete EU-sager til Europaudvalget, hvor det redegør for sin holdning til en sag og kommer med input til Europaudvalgets mandatgivning. Det sker dog i meget begrænset omfang.

Et fagudvalg kan også vælge at tage et EU-lovforslag op tidligt i EU's beslutningsproces. Oftest vil det foregå på baggrund af en anmodning fra Europaudvalget, men det kan også ske på eget initiativ. En sådan proces vil typisk starte med et samråd med den ansvarlige minister i fagudvalget. Fagudvalget kan arrangere et temamøde med oplæg fra eksperter og interessenter. Den relevante kommissær og medlemmer af Europa-Parlamentet kan ligeledes inviteres til at drøfte sagen med udvalget, eller udvalget kan rejse til Bruxelles for at tale med centrale aktører. Hvis udvalget har behov for at få kendskab til det faktuelle indhold i et lovforslag fra Kommissionen, kan det bede den relevante minister om en teknisk gennemgang af forslaget. Som afslutning på behandlingen kan fagudvalget vedtage en beretning rettet mod regeringen eller en fælles politisk udtalelse til Kommissionen sammen med Europaudvalget (se side 152 om den politiske dialog).

### Overvågning af nærhedsprincippet

Ifølge Lissabontraktaten er de nationale parlamenter vogtere af nærhedsprincippet (se side 150). I Folketinget foregår denne overvågning i et samarbejde mellem Europaudvalget og de relevante fagudvalg.<sup>123</sup> Europaudvalget er ansvarligt for fordelingen af kommissionsforslag til høring i de relevante fagudvalg og for at afgive den endelige begrundede udtalelse til Kommissionen i tilfælde af, at udvalgene finder brud på nærhedsprincippet. Fagudvalgene står for den indledende behandling af et forslag. Hvis et udvalg finder det nødvendigt, udarbejder det en udtalelse til Europaudvalget om, hvorvidt forslaget lever op

<sup>122</sup> Det gælder bl.a. Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg og Klima-, Energi- og Forsyningsudvalget.

<sup>123</sup> 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.

til nærhedsprincippet. Hvis der skulle opstå uoverensstemmelse mellem Europaudvalget og et fagudvalg om et forslag, indkaldes til et fælles møde.

De nationale parlamenter har kun 8 uger til at vedtage en begrundet udtalelse, fra forslaget foreligger på alle EU-sprog. Europaudvalget udvælger derfor allerede på baggrund af Kommissionens årlige arbejdsprogram 5-10 prioriterede EU-lovforslag, som udvalget agter at udføre et nærhedstjek af.

### **Europaudvalgene i de øvrige nationale parlamenter<sup>124</sup>**

Det er ikke enestående at have et europaudvalg. Alle EU-landes parlamenter har i dag oprettet særlige europaudvalg til behandlingen af EU-spørgsmål.

Folketingets model, hvor regeringen indhenter forhandlingsmandat i Europaudvalget forud for forhandlingerne i Rådet, har inspireret en række andre nationale parlamenter. Tilsvarende ordninger findes f.eks. i det finske og i det svenske parlament, som indførtes, da landene blev optaget i EU i 1995, og i Estland, Letland, Litauen, Polen og Slovenien, som alle kom med i maj 2004. Systemerne i disse lande er inspireret af det danske system. Parlamenterne har dog samtidig udviklet en række særegne procedurer, som er tilpasset deres nationale forfatningsmæssige systemer og traditioner.

<  
Europaudvalget  
vælger på for-  
hånd 5-10 sager

<  
Sverige, Finland,  
de baltiske  
lande, Polen og  
Slovenien har  
mandatsyste-  
mer, der minder  
om det danske

<sup>124</sup> For yderligere oplysninger om behandlingen af EU-sager i 27 EU-landes parlamenter henvises til COSAC's ottende halvårsrapport, "EU-procedurer og praksisser" fra oktober 2007.





## KAPITEL V

# 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 60 år på bagen, er samlet set verdens største økonomi, består af 27 medlemsstater og knap 450 mio. borgere, og vedtager årligt mere end 2.000 retsakter. Derfor er EU også en omfattende organisation med en større detaljerighed, end denne bog kan rumme. Hvis du som læser har lyst til at læse mere, kan følgende læsning anbefales:

## Grundbøger om EU (på dansk)

Morten Kelstrup, Dorte Sindbjerg Martinsen og Marlene Wind: *Europa i forandring. – En grundbog om EU's politiske og retlige system.* (3. udgave, 2017)

Andreas Marckmann Andreassen: *Håndbog i EU for journalister – udvidet og opdateret i 2018* (2018)

Peter Nedergaard: *Hvordan fungerer Den Europæiske Union? – En grundbog om EU efter Lissabontraktaten.* (2. udgave, 2013)

Jens-Peter Bonde: *Find ud af EU. Globalisering og folkestyre i Danmark og EU* (2018)

## EU-ret (på dansk)

Karsten Engsig Sørensen og Jens Hartig Danielsen: *EU-retten.* (7. udgave, 2019)

Ulla Neergaard og Ruth Nielsen: *EU-Ret.* (8. udgave, 2020)

Ulla Neergaard og Ruth Nielsen: *EU-ret Fri bevægelighed* (3. udgave, 2018)

Bugge Thorbjørn Daniel, Thomas Elholm, Peter Starup og Michael Steinicke: *Grundlæggende EU-ret.* (2. udgave, 2011)

Birgitte Egelund og Karsten Engsig Sørensen (red.): *EU-retten i Danmark* (2018)

Folketingets  
EU-Oplysnings  
bibliotek.  
Kilde: Folketingets  
EU-Oplysning

### **Om Danmark og EU**

Morten Broberg: *De danske EU-forbehold og andre spørgsmål om Danmarks forhold til Den Europæiske Union* (2018)

Birgitte Egelund og Karsten Engsig Sørensen (red.): *EU-retten i Danmark* (2018)

DIIS' udredning: *De danske forbehold over for Den Europæiske Union. Udviklingen siden 2000.* (2008)

Lee Miles, Anders Wivel: *Denmark and the European Union.* (2014)

### **Nyttige hjemmesider**

Folketingets EU-Oplysning: [www.eu.dk](http://www.eu.dk)

Europa-Parlamentet: <https://www.europarl.europa.eu/>

Europa-Kommissionen: <https://ec.europa.eu/>

Rådet og Det Europæiske Råd: <https://www.consilium.europa.eu>

EU-Domstolen: <https://curia.europa.eu/>

VoteWatch Europe (uafhængig organisation, der leverer oversigter over stemmeafgivelser i Europa-Parlamentet og Rådet): [www.votewatch.eu](http://www.votewatch.eu)

## KAPITEL VI

# Stikordsregister

**A**

- Absolut flertal 21, 113, 130, 131, 139
- Adfærdskodeks 115, 121
- Afgørelser 24, 33, 50, 82, 83, 86, 95, 103, 104, 105, 122, 133
- Afstemninger 46, 49, 60, 74, 105, 106, 144
- Afstemningsregler 74
  - i Det Europæiske Råd 81
  - i Europa-Parlamentet 74, 75
  - i Rådet 48, 49, 50, 51
- Agenturer, EU's 25
- Almindelige lovgivningsprocedure 3, 53, 61, 69, 71, 103, 108, 109, 110, 114, 115, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 126, 134, 144
  - andenbehandlingen 113
  - førstebehandlingen 110
  - historie 109
  - samarbejdsområder 119
  - tredjebehandlingen 113
  - triloger 53, 103, 110, 111, 114, 115, 118, 119, 122
- Amsterdamtraktaten 79, 107, 109
- Andenbehandlingsaftaler 119, 120
- Annulationssøgsmål 88
- Anticigruppen 43, 44
- A- og B-punkter 47
- Appeludvalg 140, 141
- Appeludvalg (gennemførelsesretsakter) 141
- Appel (ved Domstolen) 85, 86
  - af Rettens afgørelser 85
- A-punkter 47, 49
- Arbejdsgrupper, Rådets 43, 44, 45, 46, 48, 53, 163, 164
- Ashton, Catherine 55

**B**

- Barroso-initiativet 152, 153
- Begrundet kendelse (ved Domstolen) 92

Beretninger (Europaudvalgets) 161, 162, 163  
 Betænkninger 62, 65, 71, 74  
 Blokerende mindretal 49, 50  
 Borrell, Josep 17, 18, 55, 61  
 B-punkter 47, 48  
 Budget, EU's 12, 38, 39, 40, 41, 45, 60, 62, 65, 68, 69, 71, 75, 76, 85, 103, 122,  
     127, 128, 129, 130, 131, 132  
     decharge 76, 78  
     vedtagelse 127  
 Budgetproceduren 130, 131

## C

Cassis de Dijon-dommen 99  
 Centralbanken 77  
 Coreper 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 52, 53, 54, 114, 115, 116, 118, 119, 162, 163  
     COREPER I  
     COREPER II  
 COSAC 154, 155, 167  
 Costa/Enel-dommen 98

## D

Danske forbehold 105, 106, 170  
 Danske medlemmer af Domstolen, Retten og Personaleretten 87  
 Decharge 76, 78  
 De Grønne/Den Europæiske Fri Alliance (Greens/EFA) 63, 64  
 Delegerede retsakter 35, 77, 103, 104, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 145,  
     146, 147  
     antal 135  
     indsigelseskontrol 139  
     kritik 145  
 Demokratisk legitimitet 152, 157  
     inddragelse af de nationale parlamenter 147, 148, 152  
     triloger 53, 103, 110, 111, 114, 115, 118, 119, 122  
 Den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP) 55  
 Direkte sager (ved Domstolen) 93  
 Direkte virkning, EU-rettens 97  
 Direktiver 34, 104, 105, 124  
 Dommerne og generaladvokaterne 86

Domstolen 3, 11, 13, 22, 26, 35, 36, 37, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 123, 132, 136, 146, 150, 158, 164, 170  
 annulationsøgsmål 88, 90  
 danske medlemmer af 87  
 skelsættende domme 97  
 oprettelse 84  
 passivitetssøgsmål 88, 90  
 plenumsager 87  
 præjudiciel forelæggelse 88, 89  
 sagsgangen 92  
 sagstyper 88, 91  
 sammensætning og organisation 84, 85, 86, 87  
 traktatbrudssøgsmål 88  
 udnævnelse af Dommere 86, 87

## E

ECB 77, 124  
 se Europæiske Centralbank, Den  
 ECR 18, 63, 64  
 se Europæiske Konservative og Reformister, De (ECR)  
 Ekspertgrupper (i Kommissionen) 29, 30, 140  
 Embedsmænd 29, 31, 37, 44, 53, 54, 136, 137, 139, 140, 145, 158  
 i Kommissionen 23, 24  
 i Rådet 43, 44, 53, 54  
 Enstemmighed (i Rådet) 30, 49, 51, 83, 111, 122, 123, 124, 126, 128, 130, 133  
 EU-delegationer (i tredjelande) 55  
 EU-Domstolen 3, 11, 13, 22, 26, 35, 36, 37, 84, 85, 87, 88, 89, 93, 96, 97, 98, 123, 132, 136, 146, 150, 158, 164, 170  
 EU-koordination (i Danmark) 157, 158, 159  
 EU-retsakter 104, 107  
 Eurojust 78, 149, 153  
 Eurolande 83, 107  
 Europa-Kommissionen 3, 11, 13, 14, 15, 28, 53, 90, 103, 110, 114, 157, 164, 170  
 se Kommissionen  
 Europa-Parlamentet 3, 11, 13, 14, 21, 22, 23, 26, 27, 28, 33, 34, 35, 40, 53, 55, 57, 59, 60, 61, 63, 64, 65, 66, 68, 69, 70, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 81, 83, 85, 90, 103, 105, 106, 108, 110, 113, 114, 115, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 132, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 144, 146, 150, 151, 153, 154, 155, 162, 166, 170  
 afstemninger 74, 75

- antal medlemmer 57
- formand 60, 61, 62
- formandskab 60
- formandskonferencen 62
- kontrolbeføjelser 75, 76, 77
- ledelse 60, 61
- midlertidige udvalg 69
- næstformænd 60, 61, 62
- ordfører (rapporteur) 65, 71, 72
- plenarbehandling 73, 74
- politiske grupper 63, 64, 65
- præsidiets 60, 62
- sammensætning af stående udvalg 67, 68, 69
- udvalg 66, 67, 68, 69, 70
- undersøgelsesudvalg 78
- valg til 59
- Europaparlamentsmedlemmer (MEP'er) 58, 59, 127
  - antal 57
  - fordeling efter lande 58
  - løsgængere 63, 64, 65
  - politiske grupper 65, 66
- Europapolitik, Danmarks 158
- Europarådet 80, 91
- Europaudvalget 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167
  - se Folketingets Europaudvalg
- Europol 78, 107, 149, 153
- Europæiske Centralbank, Den 11, 75, 77, 82, 123, 124, 150
- Europæiske Folkeparti, Det (PPE) 63, 64
- Europæiske Investeringsbank, Den (EIB) 150
- Europæiske Konservative og Reformister, De (ECR) 63, 64
- Europæiske Råd, Det 3, 11, 13, 21, 26, 40, 43, 51, 52, 54, 75, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 122, 129, 132, 133, 154, 170
  - formand 80, 82
  - konklusioner 81
  - sammensætning og rolle 79, 80
- Eurotopmøder 83
- EU-specialudvalg 157
- EU-udvalget 158

**F**

- Fagministerier 157, 158
- Fagudvalgene 160, 165, 166
- Faste repræsentanters komité, de 43
- Finanspagten 155
- Flertal 21, 27, 32, 47, 48, 49, 50, 51, 55, 64, 71, 74, 75, 82, 83, 95, 107, 110, 111, 113, 116, 119, 121, 124, 126, 127, 130, 131, 132, 133, 139, 141, 151, 154, 158, 161, 162, 163
  - absolut 21, 113, 130, 131, 140
  - kvalificeret 21, 48, 49, 50, 51, 82, 83, 110, 111, 113, 116, 124, 132, 133, 140, 141, 154
  - simpelt 113, 116, 119
- Folketinget 3, 4, 49, 105, 110, 137, 151, 152, 153, 154, 157, 158, 161, 163, 164, 165, 166
- Folketingets Europaudvalg 49, 96, 158, 159, 160, 161
  - afstemning 163
  - beretning 162
  - forhandlingsoplæg 161
  - mandatgivning 161, 162
  - regeringens informationsforpligtelse 163
- Forenklede procedurer (i Europa-Parlamentet) 72
- Forfatningstraktaten 152, 154
- Forhandlingsoplæg 159, 161, 162, 163, 166
- Forligsaftaler 119
- Forligsdelegation, Parlamentets 114
- Forligsudvalget (den almindelige lovgivningsprocedure) 113, 114, 119, 131
- Formandskab (Europa-Parlamentets) 114, 120, 122, 153, 155
- Formandskab (for Rådet) 42, 45, 52, 53, 71, 77, 111, 158
  - funktioner 52
  - rækkefølge 51
  - trioformandskab 52
- Formandskonferencen 62, 66, 70, 72, 74
- Forordninger 78, 104
- Forrang, EU-rettens 98
- Friends of the Presidency-grupper 45
- Fri proces (ved Domstolen) 92
- FSFP (Den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik) 55
- FUSP 55, 132, 133, 155
- FUSP-konference 155

FUT 55

se Udenrigstjeneste, Den Fælles

Førstebehandlingsaftaler 119, 120

Førstebehandlingsholdning 111, 113, 114, 116, 119

## G

Generaladvokater 86, 87

rotationsordning 86

udnævnelse og afskedigelse 87

Generaldirektorater 23, 24, 31, 35, 146

Generalsekretær (Kommissionens) 24

Kommissionens 24

Rådets 53, 54, 102

Gennemførelsesretsakter 77, 104, 134, 135, 136, 137, 138, 140, 141, 142, 143, 144, 146

kontrol af

Godkendelsesproceduren 103, 122, 125, 126, 127

Grund- og nærhedsnotater 163, 165

Grønbøger 27

Grønne, De/Den Europæiske Fri Alliance (Greens/EFA) 63, 64

GUE/NGL 63, 64

se Venstrefløjsgruppe/Nordisk Grønne Venstre

Gult kort 151

## H

Handelskomiteen 44

Henstillinger 104, 105, 126

Hvidbøger 27, 28

Høje Repræsentant 54

se Udenrigsrepræsentant, EU's

Højtidelige erklæringer 105

Høringsdokumenter 149, 150, 163

Høringsportal 28

Høringsproceduren 122, 123, 124, 125, 127

Hørings svar 28



**I**

Identitet og Demokrati (ID) 63, 64  
 Indledende konsekvensanalyse 28  
 Indre Marked, det 18, 41, 42, 43, 50, 70, 99, 100, 140  
 Indtægter, EU's egne 103, 122, 123, 128, 131, 132  
 Interesseorganisationer 27, 29, 30, 36, 70, 157  
 Intergrupper 70  
 Interinstitutionelle aftaler 57  
 Interparlamentariske konferencer 155

**J**

Juridisk Specialudvalg 96  
 Justus Lipsius 42

**K**

Kabinetter (i Kommissionen) 23, 32  
     kabinetschef 24, 32  
 Komitologi 146  
 Kommissionen 3, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29,  
     30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 43, 46, 49, 53, 54, 55, 56, 57, 68,  
     71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 83, 88, 89, 90, 95, 100, 103, 104, 108,  
     109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 118, 120, 122, 123, 124, 125, 128, 130, 131,  
     133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 150,  
     151, 152, 155, 157, 159, 164, 165, 166, 170  
     afsættelse 20, 21, 22  
     embedsmænd 23  
     formand 21, 24  
     sammensætning 15, 16, 17  
     uafhængighed 19  
 Kommissærer 16, 19, 21, 22, 32, 76  
     afskedigelse 20, 21, 22  
     antal 15  
     danske 16  
     høringer i Parlamentets fagudvalg 21, 22  
     udnævnelse 15  
     von der Leyen-kommissionen 18, 22, 23, 24

Konklusioner (Rådets/Det Europæiske Råds) 81, 83  
Konsensus 30, 32, 82, 83, 133  
konvent 154  
Krise, den tomme stols (den tomme stols politik) 50  
Kvalificeret flertal 21, 48, 49, 50, 51, 55, 82, 83, 110, 111, 113, 116, 124, 132, 133,  
139, 141, 154  
definition

## L

Lagarde, Christine 77  
Lavaldommen 100  
Liberale gruppe, Den 60  
se Renew Europe (den liberale gruppe)  
Lissabontraktaten 51, 54, 81, 109, 145, 149, 150, 153, 166, 169  
Løsgængere (i Europa-Parlamentet) 63, 64

## M

Markedsudvalget 160, 161, 163  
se Folketingets Europaudvalg  
Meddelelser 27, 28  
MEP'ere 65  
se Europaparlamentsmedlemmer  
Mertensgruppen 43, 44  
Metockdommen 101  
Michel, Charles 82  
Midlertidige udvalg (i Europa-Parlamentet) 62, 69  
Miljøagentur, EU's 25  
Ministerrådet 40, 80  
Momsindtægter (EU's egne indtægter) 132  
Monti II-forordningen 151  
Maastrichttraktaten 79, 106, 109

**N**

- Nationale parlamenter 11, 13, 28, 33, 51, 63, 78, 105, 110, 121, 132, 146, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 166, 167
  - COSAC 154, 155
  - oversendelse af dokumenter 150
  - rolle 153
  - samarbejdet mellem 154
- Nicetraktaten 79, 109
- Nicolaidisgruppen 44
- Nærhedsnotater 163, 164, 165
  - Se grund- og nærhedsnotater
- Nærhedsprincippet 13, 149, 150, 151, 152, 164, 166, 167
  - begrundede udtalelser 151
  - gult kort 150, 151
  - nationale parlamenterers kontrol af orange kort 150, 151

**O**

- Ombudsmand, EU's 87, 121, 127
- Orange kort 150, 151
- Ordfører (rapporteur) 71

**P**

- Parlamentariske undersøgelsesudvalg 78
- Parlamentets forligsdelegation 114
- Parlamentets formandskab 60
- Passivitetssøgsmål 86, 88, 90
- Patentdomstolen, Den Fælles 85
- Personaleretten 84, 87
- Plenarbehandlingen 73
- Plenarmøde 62, 72, 73, 121
- Plenum 60, 68, 70, 74, 87, 115
  - Domstolens 87
  - Parlamentets 70, 74
- Politiske grupper 60, 63, 64, 65, 67, 70, 71, 115, 121
  - se Europa-Parlamentet, politiske grupper
- Præjudiciel hasteprocedure 89

**R**

- Rammeaftale (mellem Parlamentet og Kommissionen) 23, 26, 34, 76
- Rapporteur 71
- Refererende dommer (ved Domstolen) 94, 95
- Regeringskonference 154
- Renew Europe (den liberale gruppe) 18, 61, 63, 64, 82
- Resolutioner 105
- Ressortministre 42, 166
- Retsakter 35, 48, 50, 77, 90, 103, 104, 105, 107, 123, 124, 132, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 145, 146, 147, 150, 169
  - afgørelser 105
  - bindende 104
  - delegerede 134, 135, 136, 137, 138, 139, 145, 146
  - direktiver 105
  - forordninger 104
  - gennemførelseshenstillinger 140, 141, 142, 143, 144
  - henstillinger 105
  - ikke-bindende 105
  - udtalelser 105
- Retsmøderapport 94
- Retten 35, 36, 37, 84, 86, 88, 89, 90, 91, 93, 97, 98, 99, 100, 101, 103, 104, 136, 151, 169, 170
  - appel til Domstolen 85, 86
  - oprettelse 84, 85
  - præjudicielle forelæggelser 88, 89
- Revisionsret, EU's 11, 39, 85, 87
- Roadmaps 27, 28
- Rompuy, Herman van 82
- Romtraktaten 98
- Rækkevidde, sager af større 161
- Rådet 3, 11, 13, 14, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 33, 35, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 61, 65, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 85, 86, 90, 103, 104, 105, 106, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 144, 145, 146, 150, 151, 153, 154, 155, 157, 158, 160, 161, 162, 163, 164, 166, 167, 170
  - afstemningsregler 48, 49, 50, 51
  - A- og B-punkter 47, 48
  - arbejdsgrupper 46, 47
  - COREPER 43, 44
  - embedsmændene 43, 44, 53, 54

- EU-delegationer i tredjelande 55, 56
- for Almindelige Anliggender 41, 42
- formandskabets funktioner 52, 53
- formandskabsrækkefølgen 51
- for Udenrigsanliggender 54, 55
- interne beslutningsprocedure 45
- kvalificeret flertal 49, 50
- opgaver 40
- rådsformationer 41, 42
- sammensætning 41
- specialkomiteer 44
- trioformandskaber 52
- uformelle rådsmødet 42
- åbenhed 48
- Rådet for Udenrigsanliggender 24, 52, 54, 56
- Rådgivningsproceduren (gennemførselsakter) 141
- Rådsformationer 41

## S

- Sager af større rækkevidde 161, 162
- Samlenotater 164, 165
- Santer-Kommissionen 22
- Sassoli, David 61
- S&D 18, 60, 61, 63, 64
  - se Europæiske Socialdemokrater, De
- Sikkerheds- og forsvarspolitik, Den Fælles (FSFP) 55, 155
- Simpelt flertal 113, 116, 119
- Skriftlig procedure (i Kommissionen) 32
- specialretter 84
- Spidskandidat 21
- Stats- og regeringschefer 43, 80, 128, 129
- Statut 65, 124, 127
  - ECB's (Den Europæiske Centralbanks) 124
  - EU-Ombudsmandens 127
  - Europæiske politiske partier 65
- Stemmelister 65
- Store Afdeling, Den (ved Domstolen) 88

## T

Tidlige andenbehandlingsaftaler 119, 120  
Tiltrædelsesloven 160  
Tjenester (i Kommissionen) 24, 31  
Toldindtægter (EU's egne indtægter) 132  
Traktatbrudssager (ved Kommissionen) 35, 36, 95  
Traktatbrudssøgsmål (ved Domstolen) 88, 89  
Traktatrevisioner 149, 154  
Tranholm-Mikkelsen, Jeppe 53, 54, 102  
Tredjebehandling 73, 110, 112, 113  
Triloger 53, 103, 110, 111, 114, 115, 118, 119, 122  
Trilogmøder 114, 115, 118, 128  
Trioformandskab 52

## U

Udenrigs- og sikkerhedspolitik, Den Fælles (FUSP) 55, 132  
Udenrigsrepræsentant, EU's 21, 52, 55, 133  
Udenrigstjeneste, Den Fælles 24, 25, 44, 55, 56  
Udnævnelse 23, 82  
    af Dommerne og generaladvokaterne 86, 87  
    af kommissærer 15, 21, 22  
Udtalelser 32, 70, 88, 104, 105, 150, 151, 152, 155, 165  
    fra Domstolen 91, 95  
Undersøgelingsproceduren (gennemførselsretsakter) 141  
Undersøgelsesudvalg 69, 78, 127, 141  
    i Kommissionen (gennemførselsretsakter) 140, 141, 142, 143, 144  
    i Parlamentet 78

## V

Van Gend en Loos-dommen 97  
Van Rompuy, Herman 82  
Vestager, Margrethe 15, 16, 17, 18, 21  
Vetoret 51, 127, 154  
    i Europa-Parlamentet 127  
    i Rådet 51  
    i de nationale parlamenter 154

Voldgiftssager (ved Domstolen) 91, 92

Von der Leyen, Ursula 18, 21, 23, 26

## Ø

Økonomiske og Finansielle Komité, Den 44

Økonomiske og Sociale Udvalg, Det 11, 33

## Å

Åbenhed 48

Åbningskrivelse 37











