



FOLKETINGET

EU-note

Til orientering af Europaudvalget

Kommissionen foreslår opgør med vetoret i Rådet

Sammenfatning

Europa-Kommissionens varslede i september 2018, at den som led i debatten om EU's fremtid ville foreslå et skift fra enstemmighed til kvalificeret flertal i Rådet inden for bl.a. social- og arbejdsmarkedspolitikken, skatte- og afgiftspolitikken og udenrigspolitikken. Kommissionen har nu præsenteret de første to udspil om udenrigspolitikken og på skatte og afgiftsområdet, mens vi venter på Kommissionens forslag om et procedureskift inden for social- og arbejdsmarkedspolitikken og klima og energiområdet. Få en status på Kommissionens udspil her og en forklaring på, hvordan dette kan gøres uden at revidere traktaterne, men med en vetomulighed for Folketinget.

9. januar 2019

Det Internationale
Sekretariat
Morten Knudsen
EU-konsulent

Kommissionens formand Jean-Claude Juncker varslede i september 2018 i forbindelse med sin tale om Unionens tilstand, at Kommissionen som led i debatten om EU's fremtid ville foreslå et skift fra enstemmighed til kvalificeret flertal i Rådet inden for bl.a. social- og arbejdsmarkedspolitikken, skatte- og afgiftspolitikken og udenrigspolitikken. EU skulle til dette formål benytte, hvad han betegnede som "Lissabontraktatens glemte skat", traktatens såkaldte passarellebestemmelser, som gør det muligt at ændre EU's beslutningsprocedurer uden traktatændringer.

Men hvad er Lissabontraktatens passarellebestemmelser egentlig, og hvordan kan de tages i brug? Og hvad er det, Kommissionen foreslår at bruge dem til? Det ser vi nærmere på i denne EU-note.

I. EU-traktatens passareller

EU-traktaterne indeholder flere forskellige passarellebestemmelser, som for størstedelens vedkommende blev traktatfæstet med Lissabontraktaten¹.

¹ Bortset fra de to passareller på miljøområdet og arbejdsmarkeds- og socialområdet blev alle eksisterende passareller indskrevet i traktatgrundlaget med Lissabontraktaten, der trådte i kraft



Bestemmelserne gør det muligt for Det Europæiske Råd eller Rådet at revidere EU's beslutningsprocedurer efter forenklede procedurer – dvs. uden om en egentlig traktatrevisionsprocedure, som kræver indkaldelsen af en regeringskonference og efterfølgende national ratifikation i de enkelte EU-lande.

Den almindelige lovgivningsprocedure i EU

Som hovedregel vedtages EU lovgivning efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF art. 294. Det betyder, at Rådet og Europa-Parlamentet deler lovgivningsmagten, og at Rådet træffer sine afgørelser med kvalificeret flertal. På visse følsomme områder som skatter og afgifter, dele af miljø- og energipolitikken, social- og arbejdsmarkedspolitikken og udenrigs- og sikkerhedspolitikken træffer Rådet dog fortsat afgørelse med enstemmighed, ligesom Parlamentet typisk kun er høringsberettiget og ikke medlovgiver.

Den generelle passarelle

For det første er der traktatens *generelle passerelle* i TEU art. 48, stk. 7, som bemyndiger Det Europæiske Råd til at beslutte, at EU på et nærmere bestemt område:

- Skifter fra afstemning med enstemmighed i Rådet til kvalificeret flertal eller
- Gør Europa-Parlamentet til Rådets medlovgiver ved at skifte fra en særlig lovgivningsprocedure til en almindelig lovgivningsprocedure².

Skiftet kan foretages på et helt politikområde, men man kan også beslutte at overgangen kun omfatter afgrænsede dele af dette område³.

Det Europæiske Råd træffer afgørelse om dette med enstemmighed efter godkendelse af Europa-Parlamentet. Hvert enkelt EU-lands nationale

i 2009. Før Lissabontraktaten var der dog også passarellebestemmelser til at indføre fælles beslutningstagning på områder som visa, asyl, migration (TEF art. 67, stk. 2) og til at flytte områder til EF-samarbejdet fra det mellemstatslige samarbejde om fri bevægelighed (TEU art. 42).

² Skift fra en særlig til en almindelig lovgivningsprocedure i TEUF art. 294 betyder, samtidig at Rådet går fra enstemmighed til kvalificeret flertal.

³ Ifølge TEUF art. 48 stk. 7, kan DER skifte beslutningsprocedure på enten "et bestemt område eller i et bestemt tilfælde".



parlament har dog en traktatfæstet vetoret over for sådanne beslutninger⁴. Den generelle passarelle kan anvendes på store dele af EU-samarbejdet, men kan ikke anvendes på eksempelvis afgørelser, som har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet eller på traktatens afsluttende bestemmelser, hvor man bl.a. finder traktatrevisionsproceduren og proceduren for et EU-lands udtræden.

De særlige passareller

EU-traktaten indeholder også en række sektorspecifikke passereller, som kan bruges til at foretage et skift i beslutningsproceduren inden for nærmere definerede områder. Det gælder f.eks. inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (TEU art. 31) og for vedtagelsen af EU's flerårige finansielle ramme (TEUF art. 312). Begge steder kan Det Europæiske Råd med enstemmighed beslutte at skifte afstemningsprocedure i Rådet fra enstemmighed til kvalificeret flertal. Hverken Europa-Parlamentet eller de nationale parlamenter skal konsulteres her.

Inden for dele af miljøpolitikken (TEUF art. 192), arbejdsmarkeds- og socialpolitikken (TEUF art. 153) og familieretten (TEUF art. 81) er der i traktaten særlige sektorspecifikke passareller, som gør det muligt at skifte beslutningsprocedure fra en særlig lovgivningsprocedure til en almindelig lovgivningsprocedure. I alle tre tilfælde træffes beslutningen af Rådet med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet. På det familieretlige område har de nationale parlamenter desuden en vetoret.

Har EU brugt passarellerne?

Eneste gang en passarelle er taget i anvendelse, var den 22. december 2004, da Rådet besluttede at indføre fælles beslutningstagning for grænsekontrol, visa, asyl og migrationspolitik (Rådets afgørelse 2004/927/EF).

I Danmark skal regeringen dog have Folketingets samtykke til ethvert forslag om at benytte en passarellebestemmelse. Dette blev aftalt mellem de politiske partier og er indskrevet tiltrædelsesloven i forbindelse med Danmarks tiltrædelse af Lissabontraktaten (L 2008 321 §1, stk. 2).

II. Hvad foreslår Kommissionen

I det følgende vil vi kort gøre status for, på hvilke politikområder Kommissionen foreslår passarellebestemmelserne brugt, hvor langt den er med de varslede udspil, og hvad vi ved om deres indhold.

⁴ De nationale parlamenter kan her gøre indsigelse inden for en frist på seks måneder og nedlægge veto.



Kommissionen har allerede præsenteret de to første konkrete udspil om et skift fra enstemmighed til kvalificeret flertal i Rådet inden for udenrigspolitikken og skatte- og afgiftspolitikken. Forslag inden for social- og arbejdsmarkedspolitikken og klima- og energipolitikken ventes ifølge kommissionens arbejdsprogram for 2019 at komme i marts eller april i år.

Udenrigs- og sikkerhedspolitiske områder

Den 12. september 2018 præsenterede Kommissionen sit første udspil⁵, hvilket var på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område. Kommissionen foreslog, at Rådet her skulle skifte afstemningsprocedure fra enstemmighed til kvalificeret flertal på følgende tre områder:

- Holdninger til menneskerettighedsspørgsmål i internationale fora som FN's Menneskerettighedsråd
- Afgørelser om indførelse af sanktionsordninger
- Afgørelser om at iværksætte eller gennemføre civile missioner som reaktion på kriser i udlandet.

Skiftet til kvalificeret flertal på ovenstående områder kan gennemføres ved at anvende den særlige passarelle i TEU art. 31, stk. 3. Det kræver en enstemmig beslutning i Det Europæiske Råd.

Skatte- og afgiftsområdet

Næste udspil fra Kommissionen kom den 15. januar 2019, hvor den foreslog at foretage et skift på skatte- og afgiftsområdet fra den særlige lovgivningsprocedure til EU's almindelige lovgivningsprocedure⁶. Kommissionen foreslår dog en gradvis overgang til den almindelige lovgivningsprocedure på skatte- og afgiftsområdet efter en køreplan i fire etaper:

1. Hurtig enighed om overgang iværksættes for forslag, der ikke har direkte indflydelse på EU-landenes beskatningsret, skattebase eller skattesatser, men som er afgørende for bekæmpelsen af skattesvig, -unddragelse og -undgåelse. F.eks. administrativt samarbejde mellem EU-landenes skattemyndigheder.
2. Hurtig enighed om overgang iværksættes for forslag af fiskal karakter, der har til formål at understøtte andre politikmål såsom bekæmpelse af klimaforandringer, miljøbeskyttelse, forbedring af den offentlige sundhed eller transportpolitik.

⁵ Se Kommissionens meddelelse: En stærkere global aktør: en mere effektiv beslutningstagning for EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – Kom(2018)0647 af 12. september 2018.

⁶ Se Kommissionens meddelelse: På vej mod en mere effektiv beslutningstagning inden for EU's skattepolitik – Kom(2019)0008 af 15. januar 2019.



3. Overgang inden udgangen af 2025 iværksættes for forslag, som skal revidere allerede harmoniserede EU-regler på skatteområdet – herunder forslag om moms og punktafgifter.
4. Overgang inden udgangen af 2025 iværksættes for forslag, som skal fremme det indre marked og fair beskatning i EU, såsom vedtagelsen af fælles konsolideret selskabskattebase, skat på den digitale økonomi, mv.

Beslutningen om at ændre beslutningsprocedure skal – med en enkelt undtagelse - ske efter traktatens *generelle passerelle i TEU art. 48*. Det vil kræve en enstemmig beslutning i Det Europæiske Råd og godkendelse i Europa-Parlamentet. Nationale parlamenter har vetoret.

Forslaget om et procedureskift for fiskale foranstaltninger til beskyttelse af miljøet vil dog kræve brug af den *særlige miljøpasserelle* i TEUF 192. Det giver en lidt enklere beslutningsprocedure, idet beslutningen ikke skal i Det Europæiske Råd, men kan træffes af Rådet med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet. De nationale parlamenter har her ingen vetoret.

Arbejdsmarkeds- og socialpolitikken

Kommissionen har endnu ikke præsenteret noget konkret forslag på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område. Men ifølge Kommissionens arbejdsprogram skal udspillet komme i løbet af årets første kvartal, hvilke formentligt vil sige i løbet af marts eller april.

Det er uvist, hvad kommissionen har i tankerne med det varslede udspil. Men vedtagelsen af lovgivning på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område kræver i dag enstemmighed på fire områder:

- 1) Arbejdstagernes sociale sikring og sociale beskyttelse
- 2) Beskyttelse af arbejdstagerne ved ophævelse af arbejdskontrakt
- 3) Repræsentation af og kollektivt forsvar for arbejdstagerne og arbejdsgivernes interesser, herunder medbestemmelse
- 4) Beskæftigelsesvilkår for tredjelandsborgere, der opholder sig lovligt på Unionens område

Et beslutningsprocedureskift for arbejdstagernes sociale sikring og sociale beskyttelse kan kun ske efter den generelle passerelle i TEU art. 48, mens de sidstnævnte tre områder skal ske efter den særlige passerellebestemmelse i TEUF art. 153, som gør det muligt for Rådet med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet at indføre den almindelige lovgivningsprocedure.

Klima- og energipolitik



Kommissionen har heller ikke præsenteret noget konkret forslag på klima og energiområdet endnu. Men Kommissionen har i sit arbejdsprogram for 2019 annonceret et forslag i årets første kvartal om øget brug af kvalificeret flertal i Rådet inden for klima- og energipolitikken og en mulig reform af Euratomtraktaten.

Det er også her uvist, hvad Kommissionen nærmere har i tankerne med det varslede udspil. Men der er kun nogle få områder, som kan komme på tale på miljø- og energiområdet, som kræver enstemmighed. For miljøpolitikken drejer sig om følgende områder:

- Bestemmelser af hovedsagelig fiskal karakter
- Foranstaltninger, der berører:
 - o fysisk planlægning,
 - o kvantitativ forvaltning af vandressourcerne, eller som direkte eller indirekte berører disse ressourcers disponibilitet
 - o arealanvendelse bortset fra affaldshåndtering.

Et skift fra særlig til almindelig lovgivningsprocedure på ovenstående områder skal ske efter den særlige passarellebestemmelse i TEUF art. 192, stk. 2, som gør det muligt for Rådet med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet at skifte procedure.

Hertil kommer, at EU også på det energipolitiske område kræver enstemmig beslutningstagning i Rådet, hvis der er tale om bestemmelser af hovedsagelig fiskal karakter (TEUF art. 194, stk. 3). Her vil et skift af beslutningsprocedure kun kunne ske efter den generelle passarelle i TEU art. 48.

III. Hvad sker der nu?

Kommissionens forskellige forslag vil i løbet af de kommende måneder blive drøftet i Rådet og Europa-Parlamentet samt i de enkelte EU-lande. Derefter er det Kommissionens forhåbning, at EU-landene vil støtte Kommissionens forslag til køreplan samt nogle af Kommissionens forslag. Men bolden er nu på EU-landenes bane, idet de formelle forslag om at foretage et procedure-skift på et område skal komme fra Det Europæiske Råd eller Rådet og ikke fra Kommissionen.



BILAG 1:

Passereller i EU-traktaterne, som gør det muligt at gå fra enstemmighed i Rådet til kvalificeret flertal eller gøre Europa-Parlamentet til Rådets medlovgiver på områder, hvor Parlamentet kun er høringsberettiget.

Artikler i traktaten	Emneområde	Formål med passerelle	Hvem beslutter det?
TEU art. 31, stk. 3	Særlig passerelle for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik undtagen afgørelser, der har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet.	Gå fra enstemmighed til kvalificeret flertal i Rådet	Enstemmighed i DER
TEU art. 48, stk. 7.	Generel passerelle , som gør det muligt inden for alle områder i TEUF og afsnit V i TEU at gå fra enstemmighed til kvalificeret flertal i Rådet samt for indførelsen af den almindelige lovgivningsprocedure på områder, hvor Parlamentet ikke er Rådets medlovgiver.	Gå fra enstemmighed til kvalificeret flertal i Rådet eller gå fra høring af Europa-Parlamentet til fuld medlovgiver.	Enstemmighed i DER efter godkendelse i EP med et flertal af dets medlemmer. Veto til hvert enkelt nationalt parlament.
TEUF art. 81, stk. 3	Særlig passerelle for visse aspekter vedrørende familieret med grænseoverskridende virkning.	Gå fra enstemmighed til kvalificeret flertal i Rådet og fra høring af Europa-Parlamentet til fuld medlovgiver.	Enstemmighed i Rådet og høring af Europa-Parlamentet. Veto til hvert enkelt nationalt parlament.
TEUF art. 153, stk. 2	Særlig passerelle for følgende dele af EU's social- og arbejdsmarkedspolitik: <ul style="list-style-type: none">- Beskyttelse af arbejdstagerne ved ophævelse af en arbejdskontrakt- Repræsentation af og kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser- Beskæftigelsesvilkår for tredjelandsborgere, der opholder sig lovligt på Unionens område	Gå fra enstemmighed til kvalificeret flertal i Rådet og fra høring af Europa-Parlamentet til fuld medlovgiver.	Enstemmighed i Rådet efter høring af Europa-Parlamentet



TEUF art. 192, stk. 2	Særlig passerelle for følgende dele af EU's miljøpolitik: <ul style="list-style-type: none">- Bestemmelser af fiskal karakter- Fysisk planlægning- Kvantitativ forvaltning af vandressourcerne- Arealanvendelse bortset fra affaldshåndtering	Gå fra enstemmighed til kvalificeret flertal i Rådet og fra høring af Europa-Parlamentet til fuld medlovgiver.	Enstemmighed i Rådet efter høring af Europa-Parlamentet
TEUF art. 312, stk. 2	Særlig passerelle for EU's flerårige finansielle ramme	Gå fra enstemmighed til kvalificeret flertal i Rådet	Enstemmighed i DER
TEUF art. 333	Særlig passerelle for såkaldt forstærket samarbejde (undtagen for svar)	Gå fra enstemmighed til kvalificeret flertal i Rådet og fra høring af Europa-Parlamentet til fuld medlovgiver.	Enstemmighed i Rådet efter høring af Europa-Parlamentet.



Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige.