



NYHEDSBREV | 2022-2023 | 30. JANUAR 2023

## Tysk-fransk ønske om flertalsafgørelser på dele af udenrigs- og sikkerhedspolitikken og skattepolitikken

I erklæringen fra det tysk-franske topmøde den 22. januar lægges opfordres der til, at EU's beslutningsgange gøres mere smidige ved at indføre afgørelser med kvalificeret flertal blandt andet på dele af udenrigs- og sikkerhedspolitikken og skattepolitikken. Men hvordan kan det lade sig gøre? Og hvordan vil Folketinget skulle involveres?

---

### En tysk-fransk retning for Europa

Søndag den 22. januar 2023 – 60-året for den fransk-tyske venskabspagt – mødtes den tyske kansler Scholz og den franske præsident Macron til et yderst symbolsk tysk-fransk topmøde i Paris.

De tysk-franske topmøder er nøje planlagte begivenheder, der ofte udgør en rettesnor for den videre udvikling i EU. Det er ikke alt, der bliver til noget, men tysk-fransk enighed er et stort første skridt.

Ordvalget i topmødeerklæringerne kan med fordel læses grundigt, for de har været genstand for indgående forhandlinger mellem de to mest toneangivende europæiske lande.

---

---

Erklæringen fra topmødet (se engelsk version [her](#)) er ingen undtagelse. Fokus er denne gang ikke mindst på håndteringen af den russiske invasion af Ukraine og de afledte konsekvenser heraf. Men også EU's fremtid er et centralt emne.

## På vej mod flere flertalsafgørelser?

Et centralt element i den erklæring er, at der, som led i opfølgningen på konferencen om EU's fremtid, er behov for at øge EU's beslutningskompetence. Det skal ske ved at øge anvendelsen af afgørelser med kvalificeret flertal på områder såsom den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og skattepolitik, som i dag er omfattet af enstemmighed (se faktaboks).

### Den tysk-franske erklærings tekst om flertalsafgørelser

"For at styrke EU som en geopolitisk aktør og med henblik på at forberede EU på fremtidige udvidelser, er der behov for, at vi reformerer EU's institutioner. [...] Vores lande er åbne overfor at gennemføre traktatændringer, hvis de er nødvendige for at opnå de mål vi har sat os selv og såfremt der kan findes enstemmighed blandt EU's 27 medlemslande.

På den korte bane, er vi nødt til at udvide brugen af afgørelser med kvalificeret flertal i Rådet med henblik på at undgå det dødvande, der er blevet observeret, på områder som den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og beskatning."

↳ [EU-konsulentens egen oversættelse](#)

Men hvordan kan det lade sig gøre? Og hvordan vil det kunne gennemføres?

## Lissabontraktaten – en traktat med tilpasningsmuligheder

Processen med den europæiske forfatningstraktat (der som bekendt ikke trådte i kraft) og Lissabontraktaten viste beslutningstagerne, at det ikke var let at gennemføre traktatændringer. Derfor sikrede man en væsentlig fleksibilitet i Lissabontraktaten, således at der kunne gennemføres forsimplede traktatændringer på afgrænsede områder. På den måde kunne mindre ændringer gennemføres uden der skulle indkaldes et konvent og igangsættes besværlige og uforudsigelige traktatændringsprocesser. Ændringerne kan ikke vedrøre kompetencefordelingen.

En af de forsimplede traktatændringsprocedurer er de såkaldte passereller (se EU-note [her](#)). Af traktaten fremgår en række passereller – en generel og en række specifikke – der på forskellig vis tillader overgang fra beslutninger ved enstemmighed til kvalificeret flertal eller fra en særlig lovgivningsprocedure til den almindelige lovgivningsprocedure.

### Den generelle passerelle

TEU art. 48, stk 7.:

---

"Når Rådet i henhold til tredje del af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde eller afsnit V i nærværende traktat træffer afgørelse med enstemmighed på et bestemt område eller i et bestemt tilfælde, kan Det Europæiske Råd vedtage en afgørelse, der gør det muligt for Rådet at træffe afgørelse med kvalificeret flertal på dette område eller i dette tilfælde. Dette afsnit gælder ikke for afgørelser, der har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet.

Når lovgivningsmæssige retsakter i henhold til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde skal vedtages af Rådet efter en særlig lovgivningsprocedure, kan Det Europæiske Råd vedtage en afgørelse, der gør det muligt at vedtage sådanne retsakter efter den almindelige lovgivningsprocedure.

Ethvert initiativ, som Det Europæiske Råd tager på grundlag af første eller andet afsnit, fremsendes til de nationale parlamenter. Hvis et nationalt parlament gør indsigelse inden for en frist på seks måneder efter denne fremsendelse, vedtages den i første eller andet afsnit nævnte afgørelse ikke. Hvis der ikke gøres indsigelse, kan Det Europæiske Råd vedtage den pågældende afgørelse.

I forbindelse med vedtagelsen af de afgørelser, der er nævnt i første og andet afsnit, træffer Det Europæiske Råd afgørelse med enstemmighed, når Europa-Parlamentet har givet sin godkendelse med et flertal af sine medlemmer."

↳ [TEU art. 48](#)

På *udenrigsområdet* tillader en særlig passerelle ([TEU art. 31, stk. 3](#)), at Det Europæiske Råd med enstemmighed kan træffe beslutning om at overgå til afgørelser med kvalificeret flertal på områder inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik med undtagelse af afgørelser, der har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet.

En overgang fra afgørelser ved enstemmighed til kvalificeret flertal på *skatteområdet* vil kræve anvendelse af den generelle passerelle.

### På hvilke områder kunne passerellerne tænkes anvendt?

Af den tysk-franske erklæring fremgår alene, at man kan anvende passerellerne for at "undgå det dødvande, der er blevet observeret, på områder som den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og beskatning". Den tysk-franske erklæring nævner således eksplicit udenrigs- og sikkerhedspolitik og skat, men udelukker ikke andre områder. I 2018-2019 opfordrede Kommissionen i fire meddelelser til, at man gjorde brug af passerellerne på dele af følgende områder:

- Udenrigs- og sikkerhedspolitik ([her](#))
- Skattepolitik ([her](#))
- Energi og klima ([her](#))
- Socialpolitik ([her](#))

Kommissionens forslag fra 2018 og 2019 blev aldrig behandlet i substansen. Lissabontraktatens passerellebestemmelser er således aldrig blevet anvendt. I 2004 – altså forud for Lissabontraktatens vedtagelse – blev de daværende passerellebestemmelser brugt til at indføre fælles beslutningstagen for grænsekontrol, visa, asyl og migrationspolitik.

---

## Hvilken rolle vil Folketinget have?

Regeringen kan ikke uden videre tilslutte sig anvendelse af passerellerne. Det vil kræve en grundig involvering af Folketinget og Folketingets partier på flere stadier.

*For det første* fremgår det af [den europapolitiske aftale fra 2008](#), som fremgår af betænkningen vedrørende Tiltrædelsesloven, at der forud for enhver anvendelse af passerellerne skal være tætte konsultationer mellem aftalepartierne (Venstre, Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti, Det Radikale Venstre og Ny Alliance/Liberal Alliance).

*For det andet* må det være forventningen, at ethvert forslag om at anvende passerellerne må anses for at være "væsentligt" og af "større rækkevidde" (jf. Europaudvalgets procedureberetninger) og derfor vil skulle forelægges Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg.

*For det tredje* fremgår det af den generelle passerelle, at ethvert forslag om at anvende denne skal fremsendes til godkendelse hos de nationale parlamenter, der hver især vil have mulighed for at nedlægge veto. Om end en tilsvarende bestemmelse ikke gør sig gældende for den specifikke passerelle på udenrigsområdet, medfører Tiltrædelseslovens § 1 stk. 2, at enhver anvendelse af passerellerne vil kræve Folketingets samtykke. Folketingets samtykke vil forventeligt skulle gives i form af vedtagelsen af et beslutningsforslag.

### Produceret og skrevet af:

Mathias Grønbek Lydholm, EU-chefkonsulent, tlf. 5907