

Det nationale råderum ved gennemførelse af EU-regler

Temanummer: Organisationsdesign

Jens Blom-Hansen, Jørgen Grønnegård Christensen, Caroline Howard Grøn, Michael Hansen Jensen og Peter Bjerre Mortensen (2021), Det nationale råderum ved gennemførelse af EU-regler, København: DJØF-forlag.

I 2019 op slog Folketinget på vegne af Europaudvalget et forskningsprojekt med det formål at undersøge, hvordan EU-lovgivning indvirker på dansk ret med særligt fokus på forordninger. Forskningsprojektets resultater er nu udkommet i bogform. Bogen ”Det nationale råderum ved gennemførelse af EU-regler” og det bagvedliggende forskningsprojekt giver for første gang et indgående indblik i, hvordan EU’s mange bindende retsakter indvirker på – og indsnævrer – dansk politik. Samtidig giver projektet nye indsigter i det forholdsvis store råderum, danske aktører alligevel har for at påvirke implementeringen af EU’s regler. Især bidrager forskningsprojektet til indsigt i forordningers betydning, hvilket indtil nu har været meget sparsomt belyst i både dansk og i international forskning.

Bogen indleder med at konstatere, at flere og flere af de regler, vi har i Danmark, er vedtaget i Bruxelles. Men hvordan og med hvilken grad af selvbestemmelse omsættes de til dansk politik og forvaltningsmæssig praksis? Hvem har indflydelse på den proces? Og hvordan står det til med Folketingets kontrol, når EU’s regler gennemføres til dansk ret? Det er nogle af de hovedspørgsmål, der rejses og belyses i bogen om EU og det nationale råderum.

➤➤ **Bogen indleder med at konstatere, at flere og flere af de regler, vi har i Danmark, er vedtaget i Bruxelles. Men hvordan og med hvilken grad af selvbestemmelse omsættes de til dansk politik og forvaltningsmæssig praksis? Hvem har indflydelse på den proces? Og hvordan står det til med Folketingets kontrol, når EU’s regler gennemføres til dansk ret?**

Bogen kombinerer et kvantitativt og kvalitativt forskningsdesign. Omfang og form af EU-reguleringen undersøges kvantitativt over tid. Desuden gennemføres tre kvalitative case-studier af EU’s indvirkning på 1) dyrevelfærd i forbindelse med transport af dyr, 2) reguleringen af cabotagekørsel i Danmark og 3) det finansielle område med fokus på reguleringen af dansk realkredit.

**DORTE SINDBJERG
MARTINSEN**

professor, Institut for
Statskundskab, Københavns
Universitet, dm@ifs.ku.dk

Med kombinationen af de to former for forskningsdesign udvider undersøgelsen vores forståelse af, hvad der sker efter, en lov er blevet til i Bruxelles, og hvad det betyder for bl.a. demokratisk kontrol.

Omfang og form af EU's regler

Den kvantitative del viser for det første, at omfanget af regler fra EU er vokset betragteligt over tid. I perioden fra 1989 til og med 2019 er gældende forordninger vokset med 53 procent, mens direktiver er vokset med 8 procent. Ved udgangen af 2019 var der ca. 2.500 flere gældende forordninger, end der var i 1989. For det andet understreger den kvantitative del, at forordninger klart dominerer som retsaktsform i EU, samt at der er sket en relativ forskydning i, hvorvidt der reguleres ved forordning eller direktiv. Hvor der i 1989 var godt fem forordninger for hvert direktiv, er der i dag ca. syv forordninger pr. direktiv. For det tredje viser denne del af projektet, at der over de seneste 30 år er flere og flere henvisninger til EU's direktiver og forordninger i danske love og bekendtgørelser.



Antagelsen har været, at forordninger gennemføres som skrevet står i EU-retsakten. Forskningsprojektet viser imidlertid, at her tager vi fejl. Der er også et betydeligt råderum for forordningers gennemførelse

Når vi normalt forholder os til EU som politisk system, hvor beslutningstagere vedtager lovgivning, er det de færreste, der hæfter sig ved, om loven bliver til som direktiv eller forordninger. Forskellen får imidlertid betydning, når det kommer til EU-reglernes nationale gennemførelse. Direktiverne gælder først, når de er implementeret i dansk ret ved love eller bekendtgørelser. Der er altså en efterfølgende national proces, hvor politikerne eller forvaltningen skal beslutte direktivets implementering. Med forordningerne er det umiddelbart anderledes. De virker direkte og skal altså ikke først omsættes i dansk ret. Af selv samme grund har forordningernes gennemførelse ikke fået særlig meget opmærksomhed, da antagelsen har været, at de gennemføres som skrevet står i EU-retsakten. Forskningsprojektet viser imidlertid, at her tager vi fejl. Der er også et betydeligt råderum for forordningers gennemførelse. De skal ofte følges op af supplerende danske regler, enten fordi det er skrevet ind i forordningen, eller fordi centrale begreber er upræcise eller for generelle til, at man kan administrere efter dem. Hvad angår det nationale råderum, er forskellen mellem direktivers og forordningers gennemførelse betydeligt mindre, end vi måske gik og troede. Forordninger bør derfor vies lige så stor opmærksomhed som direktiver – både fra politikere, fra de organiserede interesser og fra forvaltningen såvel som forskningsmæssigt.

Det nationale råderum

De tre case-studier giver detaljeret indsigt i det danske råderum i forbindelse med EU-lovgivningens gennemførelse.

Dyretransportområdet er et af de områder, hvor EU-reguleringen er taget til og i dag først og fremmest reguleres ved EU-forordninger. Et kompleks af regler griber ind i området og fastsætter rammerne for autorisation af vognmænd, chaufførers uddannelse, køretøjers indretning, ruteplanlægning, maksimale transporttider, på- og aflæsning af dyr, vurdering af dyrs transportegnethed og dyrs adgang til vand, foder og hvile. Siden 2005 har dyrevelfærd i forbindelse med dyretransporter været reguleret ved EU's forordning om beskyttelse af dyr under transport. Selvom forordningen er direkte virkende i medlemslandene, har man i Danmark alligevel valgt at udstede supplerende danske regler. De danske regler er imidlertid udstedt i form af bemyndigelseslovgivning, dvs. som bekendtgørelser udstedt af regeringen. Folketinget har altså valgt at delegerer magten til at lave regler til regeringen. Kapitlet i bogen om dyretransport viser samtidig, at selvom Folketinget står uden for direkte kontrol og involvering, så er embedsværket i sin udmøntning af reglerne meget orienterede mod den politiske aftale på området. Embedsværket går således langt for at opfylde politiske målsætninger, men befinder sig i et betydeligt krydspres mellem national politik, EU-regler og stærke erhvervsinteresser.

Cabotagekørsel i Danmark reguleres ved EU-forordninger og omfatter den situation, hvor en ikke-dansk vognmand, der har leveret varer i Danmark, efterfølgende transporterer varer internt i Danmark i en kortere periode. EU-reglerne vedrører det indre markeds frie bevægelighedsprincipper. Samtidig har spørgsmålet om "social dumping" stor betydning for den nationale politik, hvor især risikoen for urimelig konkurrence og løndumping fra vognmænd fra Øst- og Centraleuropa står centralt i debatten. I Danmark har der været stærke politiske og organiserede interesser på spil, når det handler om at udfylde det råderum, Danmark har for fortolkning og gennemførelse af den gældende EU-forordning. Analysen giver udførlig indsigt i, hvordan den danske regering i gennemførelsen af EU's regler vægter nationale politiske hensyn højt og på den baggrund vælger at fortolke reglerne for cabotagekørsel restriktivt. Hvor international forskning ellers har fremhævet Danmark som et land, hvor efterlevelse af EU-regler står over nationale politiske interesser, ja, så viser analysen her, at Danmark er villig til at udfordre EU-reglerne og ikke bare retter ind efter EU-Kommissionen. Heller ikke selv om Kommissionen indleder undersøgelser af den danske praksis og påbegynder en traktatbrudssag mod Danmark. Samtidigt viser analysen, at der er uenighed internt i centraladministrationen om, hvordan det nationale råderum skal udfyldes, og om man skal gå konfrontatorisk til EU-Kommissionen. Det mener Transportministeriet, at man skal, men Justitsministeriet og Udenrigsministeriet mener, man skal imødekomme Kommissionen og rette ind. I den pågældende sag fastholder den danske regering sin stramme fortolkning af forordningen, også efter Kommissionen har åbnet en traktatbrudssag mod Danmark. Normalt klares sådanne sager før, det kommer til en sag for EU-Domstolen, men i sagen om cabotagekørsel retter Danmark ikke ind, og sagen kører videre til den overnationale domstol. EU-domstolen frifinder imidlertid Danmark og fremsætter bl.a., at der kan foretages et vist nationalt skøn ved gennemførelse af forordninger, også selvom det ikke er ekspliciteret i forordningen.

Det tredje casestudie i bogen undersøger EU's indvirkning på reguleringen af *dansk realkredit*. Over tid er EU-reguleringen på området blevet stadig mere omfattende og tæt. Reguleringsformen er kendetegnet ved, at forordninger i stigende grad har erstattet direktiver og ved, at Kommissionen har fået flere beføjelser til at regulere ved delegerede retsakter. De delegerede retsakter bliver som oftest til på baggrund af et udkast til tekniske standarder fra de europæiske tilsynsmyndigheder, hvor den Europæiske Banktilsynsmyndighed er det relevante agentur med hensyn til regulering af realkreditinstitutter. Casestudiet viser, at pga. effektiv dansk interessevaretagelse medførte implementeringen af det reviderede direktiv fra 2019 om udstedelse af dækkede obligationer mv. og administrationen efter den reviderede kapitalkravsforordning ikke de store udfordringer. Den effektive danske interessevaretagelse i den tidlige formuleringsfase for revisionen af direktivet eliminerede således et senere implementeringsproblem. Imidlertid peger analysen også på, at den succesfulde danske interessevaretagelse varetages af forvaltningen, hvor de danske embedsmænd styrer processen uden nævneværdig parlamentarisk kontrol eller involvering. Embedsværket er således den instans, der udfylder det nationale råderum dog på baggrund af en bred politisk og brancheunderstøttet enighed om, hvad de danske interesser på feltet er.

Parlamentarisk kontrol?

I bogens afsluttende kapitel vender vi tilbage til spørgsmålet om parlamentarisk kontrol og Folketingets rolle, når EU-retsakter omsættes til nationale love, regler og praksisser. Forskningsprojektet konkluderer, at Folketingets kontroludfordring er taget til over tid. EU's retsakter gennemføres i udpræget grad gennem bemyndigelseslovgivning, hvor beføjelsen til at implementere og gennemføre den stadigt voksende EU-regulering er delegeret til regeringen og udmøntes i bekendtgørelser. Det nationale råderum, som undersøgelsen har afdækket, er Folketinget kun sparsomt involveret i. Imidlertid sker der en form for politisk – men ikke parlamentarisk – kontrol i et uformelt samspil mellem embedsmænd og organiserede interesser. Partsdemokratiet har bedre vilkår end det parlamentariske demokrati i denne sene del af EU's politiske proces, hvor EU-ret bliver til national praksis for borgere og virksomheder.

»» Det nationale råderum, som undersøgelsen har afdækket, er Folketinget kun sparsomt involveret i. Imidlertid sker der en form for politisk – men ikke parlamentarisk – kontrol i et uformelt samspil mellem embedsmænd og organiserede interesser. Partsdemokratiet har bedre vilkår end det parlamentariske demokrati

Bogen kommer afslutningsvis med flere forslag til at styrke Folketingets rolle ifm. gennemførelse af EU's regler. Bl.a. foreslås det, at ministeren, når han eller hun indhenter mandat til kommende forhandlinger i Rådet, også skal

fremlægge en plan for den senere gennemførelse af EU-retsakten. Det bliver interessant at se, om Europaudvalget vælger at gå videre med det forslag eller fortsat vil se til fra sidelinjen, når EU-lovgivningen skal omsættes herhjemme.

Bogen ”Det nationale råderum ved gennemførelse af EU-regler” er en fremragende bog, som bør blive pensum på diverse videregående studier i Danmark og pligtlæsning for mange andre, der interesserer sig for og gerne vil videre med debatten om demokrati, EU og national politik. Med bogen har vi fået en meget bredere forståelse for, hvordan udfyldelse af det nationale råderum er afgørende for EU-rettens praktiske betydning. Der er faktisk et betydeligt rum, der kan påvirkes nationalt. For nuværende er det først og fremmest forvaltningen, der bestemmer her. Dernæst har de organiserede interesser i deres samspil med forvaltningen indflydelse. De folkevalgte politikere glimrer imidlertid ved deres fravær.