

København, 11. maj 2023

## **LOVGIVNINGSPROCEDURER I DEN EUROPÆISKE UNION**

Dette notat indeholder et overblik over lovgivningsprocesserne i EU og de danske påvirkningsmuligheder for at opnå indflydelse på lovgivningen. Notatet redegør for hvordan størstedelen af retsakter<sup>1</sup> vedtages efter EU's almindelige lovgivningsprocedure.

Kort beskrevet forløber EU's almindelige lovgivningsprocedure således, at Europa-Kommissionen (ofte kaldet Kommissionen) fremsætter et forslag til retsakt på baggrund af konsultering af relevante parter i en høringsproces, hvorefter Europa-Parlamentet og Ministerrådet (ofte kaldet Rådet) behandler forslagene og forsøger at komme til enighed gennem forskellige behandlinger og evt. forlig.

### **1 Fremsættelse af lovforslag - Kommissionens initiativmonopol**

På langt de fleste policy-områder har Kommissionen enekompetence til at fremsætte lovgivningsforslag. Dette omtales som Kommissionens initiativmonopol. Der er få undtagelser hertil, men initiativmonopolet er det klare udgangspunkt.

Dog har Europa-Parlamentet mulighed for at anmode Kommissionen om at udarbejde og fremsætte et lovgivningsforslag med et givent formål. Dette gøres ved at Europa-Parlamentet vedtager en own initiative report – ofte refereret til som en INI – hvilket gøres således: Et af Europa-Parlamentets udvalg foreslår en betænkning om et givent politisk spørgsmål, som de mener kræver ny EU-lovgivning. Hvis Europa-Parlamentet på plenar stemmer for initiativbetænkningen, sendes den til Kommissionen, som er forpligtet til at fortælle Parlamentet, om den vil fremsætte lovforslaget eller ej. Kommissionen er ikke forpligtet til at følge anmodningen, men skal afgive Europa-Parlamentet eller Rådet en legitim begrundelse hvis anmodningen afvises. Det er hertil interessant at bemærke, at Europa-Parlamentet ofte regnes for det mest progressive organ i EUs beslutningsproces, hvorfor mange progressive lovændringer fra EU oprindeligt er set på Europa-Parlamentets anmodning.

Slutteligt har også unionsborgere mulighed for at fremsætte et lovforslag – det sker ved et såkaldt borgerinitiativ, der skal have mindst en million underskrifter fra et betydeligt antal medlemslande. Dette kan sammenlignes med borgerforslagsproceduren i Danmark. Det sker dog sjældent at et unionsborgerinitiativ opnår nok støtte, hvorfor denne mulighed for påvirkning af fremsættelsen af lovforslag har ringe egentlig betydning.

### **1.2 Udarbejdelsen af lovforslag og høring**

Initiativet til at ændre reguleringen på et bestemt område opstår ofte fra Kommissionen selv, der hver 5. år ved udpegelsen af en ny Kommission fastsætter sit politiske program og i den forbindelse skitser de nødvendige lovændringer, for at opnå sine erklærede mål. Disse mål arbejdes der løbende på i Kommissionens 5-årige regeringsperiode, hvor der hvert år forfattes et Kommissionens Arbejdsprogram (ofte refereret til som CWP), hvori der oplyses hvilke lovændringer Kommissionen planlægger på givne policyområder. De årlige Kommissionens Arbejdsprogram præsenteres hvert år i forbindelse med Kommissionsformandens State of the Union tale, hvor Kommissionen redegør for sine politiske mål og topprioriteter for det indeværende regeringsår.

<sup>1</sup> Retsakter/lovgivning i dette notat dækker både over direktiver og forordninger, men også delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter.

Derudover kan idéen til en lovændring også komme fra en af de mange EU organer, og sker ofte som følge af offentliggørelsen af en rapport, der efterspørger øget regulering eller harmonisering på et specifikt område, som Kommissionen så forholder sig til.

I forbindelse med udarbejdelsen af et lovudkast kan der ske en høring af interesseorganisationer mv. eller medlemslande. Kommissionen er forpligtet til almindeligt at foretage "brede høringer" af de berørte parter for at sikre sammenhæng og gennemsigtighed i Unionens handlinger, og dertil skal Kommissionen foretage "omfattende konsultationer" af den europæiske offentlighed. Kommissionen har hertil relevant frie rammer, og en sådan høringsproces kan for eksempel både omfatte en åben mulighed for at unionsborgere og virksomheder kan indsende høringssvar, men kan også bestå af et mindre spørgeskema, som unionsborgere og virksomheder kan besvare. På enkelte policyområder, de såkaldte særligt følsomme områder, fremgår der i traktaten specifikke bundne krav til høringsproces.

De særligt følsomme policyområder er også dem hvor den særlige lovgivningsprocedure gælder. Disse er beskrevet nærmere i notatets afsnit 4.1.

En høring kan ske ved, at Kommissionens udkast fremsendes til medlemsstaterne, som foretager høringen af relevante parter. I nogle tilfælde sender Kommissionen en såkaldt green book, der er en større rapport, som ofte lægger op til en general og åben debat om harmonisering på området. Denne vil ofte blive fulgt op af en white book, der er en mere konkret redegørelse for Kommissionens forslag, som den overvejer at fremsætte. Som opfølgning på høringen udsender Kommissionen som regel resultaterne af høringen.

Kommissionen kan også i den indledende fase af udarbejdelsen af lovforslaget afprøve sine hensigter med udfærdigelsen af retsaktens overfor Europa-Parlamentet mhp. at få et indtryk af, hvorledes opbakningen er til forslaget, og hvad der muligvis må ændres for at få det vedtaget. Dermed foregår en væsentlig del af lovgivningsproceduren allerede i lovgivningsprocessen indledende fase, da forslaget allerede her justeres for at øge sandsynligheden for vedtagelse.

Efter forslagens udarbejdelse og fremsættelse, skal det behandles af Europa-Parlamentet og Rådet. EU's lovgivningsmæssige retsakter, herunder direktiver og forordninger, kan enten vedtages gennem en almindelig lovgivningsprocedure eller særlig lovgivningsprocedure. Disse er beskrevet i understående afsnit 2 og 4.

## **2 Den almindelige lovgivningsprocedure**

Størstedelen af EU's retsakter vedtages gennem den almindelige lovgivningsprocedure, der gælder på omkring 80% af Unionens politikområder. Den almindelige lovgivningsprocedure – også kaldet den fælles lovgivningsprocedure – består i, at en retsakt lovbehandles og vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet i fællesskab efter forslag af Kommissionen.

Efter Kommissionen har fremsat sit forslag til retsaktens, kan proceduren bestå i op til tre behandlinger af forslaget, hvor der mellem anden- og tredjebehandlingen er indskudt en forligsprocedure. Den almindelige lovgivningsprocedure indebærer ikke, at forslagene skal igennem alle behandlinger og forligsprocedurer, hvis der ikke er behov for det. På det tidspunkt i lovgivningsproceduren, hvor der opnås enighed om lovforslaget mellem institutionerne, slutter proceduren, og retsaktens er herefter vedtaget. Forslaget kan således i princippet vedtages ved førstebehandlingen.

### **2.1 Førstebehandling**

I forbindelse med førstebehandlingen fastlægger Europa-Parlamentet med simpelt flertal sin "førstebehandlingsholdning". I den forbindelse kan Europa-Parlamentet enten godkende Kommissionens forslag uden ændringer, eller det kan stille

ændringsforslag til Kommissionens forslag. Denne førstebehandlingsholdning udfattes af den europa-parlamentariker, som af det relevante udvalg udpeges som "rapporteur" – det vil sige den ansvarshavende parlamentariker for udfattelse af udvalgets holdning og eventuelle ændringsforslag til retsakten. Rapporturens udkast til førstebehandlingsholdningen skal vedtages af udvalget, som kan stille ændringsforslag, og vedtager sit udkast med simpelt flertal. Dernæst skal hele Europa-Parlamentet stemme for førstebehandlingsholdningen. Dette foregår under Europa-Parlamentets såkaldte plenar-samlinger, hvor det samlede Europa-Parlament deltager i lovbehandling. Der er plenarsamlinger ca. 2-3 gange om måneden af 1 til 4 dages varighed. Disse foregår både i Bruxelles og Strasbourg.

Dog er det ikke kun rapporteuren som formulerer udkastet til førstebehandlingsholdningen. Alle de politiske grupperinger i Europa-Parlamentet (med undtagelse af den gruppering som har fået rapporteur-skabet) udpeger en ordfører – i EU omtalt som en "shadow" – der på vegne af sin gruppe forhandler med rapporteuren om hvad der skal indgå i førstebehandlingsholdningen førend at den politiske gruppe vil stemme for. Shadows har almindeligvis stor indflydelse på hvad der bliver den politiske gruppes samlede holdning til retsakten, hvorfor der er en stor påvirkningsmulighed ved at indgå dialog med shadows.

Rådet tager herefter stilling til Europa-Parlamentets "førstebehandlingsholdning". Hvis Europa-Parlamentets holdning tiltrædes af Rådet med kvalificeret flertal, er retsakten vedtaget og lovgivningsproceduren slut. Ellers kan Rådet vedtage en tilsvarende "førstebehandlingsholdning", og her fremgår det, hvilke dele af retsakten, Rådet ikke kan tilslutte sig. Det er hertil værd at bemærke, at størstedelen af retsakter vedtages efter førstebehandlingen, hvorfor påvirkningsrummet efter fremsættelsen af retsakten er stærkest ved Europa-Parlamentets formulering af førstebehandlingsholdningen og Rådets tilsvarende. Efter dette er påvirkningsrummet meget lille, da den formelle vedtagelse af lovforslaget er praktisk umulig at ændre.

Dog åbner der sig ved direktiver endnu en påvirkningsmulighed i den nationale implementering af retsakten. Denne er afgjort betydningsfuld, da forskellen på en afslappet og rigid implementering markant kan ændre Danmarks konkurrenceevne på et givent område. Dog må det bemærkes, at visse direktiver formuleres således, at implementeringen er relativt bundet, hvorfor den mest centrale nationale påvirkningsmulighed af retsakten efter fremsættelse er ved Europa-Parlamentets og Rådets fastlæggelse af deres forhandlingsmandater.

I Rådets stillingtagen til retsakten indhentes der nationale forhandlingsmandater, således at ministrene i Rådet sikrer sig at de handler med hjemmel fra deres nationale parlament og regering. Dette nationale forhandlingsmandat er essentielt i den nationale påvirkningsmulighed af Rådet, idet forhandlingsmandatet binder ministerien til en bestemt position. Processen for tilblivelsen af et nationalt forhandlingsmandat er beskrevet i understående afsnit 3.

## 2.2 Trilogforhandlinger

For at en retsakt kan blive vedtaget, skal Europa-Parlamentet og Rådet som beskrevet i ovenstående opnå enighed. Under den almindelige lovgivningsprocedure kan institutionerne vælge at indlede trilogforhandlinger, også kaldet triloger, som er uformelle trepartsmøder mellem Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen. De 3 institutioner mødes i et forum, hvor de kan forhandle og afdække kompromisløsninger. Der er en stigende tendens til brug af trilogforhandlinger, hvor over ¾ af alle retsakter er vedtaget med brug af en eller flere trilogforhandlinger undervejs.

Formålet med triloger er at:

- Undersøge, om Europa-Parlamentet og Ministerrådet eventuelt vil kunne afslutte lovgivningsprocessen allerede under førstebehandlingen
- Konstatere, hvorvidt og hvor der er uenigheder mellem Parlamentet og Rådet
- Undgå de tids- og ressourcetrækkende forligsudvalgsmøder og vedtage lovgivning hurtigere.

Trilogforhandlinger er som beskrevet et fortroligt rum mellem parterne, hvorfor det kan være svært at få information om igangværende triloger. Dog er der et vigtigt påvirkningsrum i influere både dagsordensønsker og forhandlingsmandat gennem både Europa-Parlamentet og Rådet. Europa-parlamentarikere står ofte som den svageste part i triloggen, da både Kommissionen og Rådet (gennem de nationale ministerier) har et embedsværk bag sig, hvor parlamentarikere ofte kun har 1-3 rådgivere og fagrådgivere fra deres europæiske politiske gruppe. Derfor modtager parlamentarikere ofte gerne fagligt input og argumenter, som de kan tage med i triloggen.

### 2.3 Andenbehandling

Efter Rådets vedtagelse og oversendelse af sin førstebehandlingsholdning overgår forslaget til vedtagelse, andenbehandling eller afvisning. Her kan følgende forløb udspille sig:

- Europa-Parlamentet godkender Rådets ændringsforslag og dermed vedtager retsaksen ved simpelt flertal.
- Europa-Parlamentet forkaster Rådets førstebehandlingsholdning med den virkning, at retsaksen ikke vedtages.
- Europa-Parlamentet foreslå ændringer til Rådets førstebehandling og dermed starte andenbehandlingen. Rådet kan herefter enten godkende alle de foreslåede ændringer eller forkaste dem. Som udgangspunkt træffer Rådet afgørelsen med kvalificeret flertal, men hvis Kommissionen afgiver en negativ udtalelse om Europa-Parlamentets ændringsforslag, kræves der enstemmighed i Rådet for vedtagelse.

### 2.4 Forligsprocedure og tredjebehandling

Hvis Rådet ikke vedtager retsaksen med samtlige ændringsforslag fra Europa-Parlamentet, indledes forligsproceduren. I forligsudvalget skal Europa-Parlamentet og Rådet med hjælp af Kommissionen nå frem til et kompromisforslag, men Kommissionen er ikke sikret nogen direkte indflydelse. Forligsudvalgets møder er ikke offentlige. Hvis forligsudvalget ikke kan blive enige om et forslag til retsaksen, bortfalder forslaget. Hvis forligsudvalget bliver enige om et fælles udkast, overgår forslaget til tredjebehandling.

Når der er opnået enighed i forligsudvalget, skal både Rådet med kvalificeret flertal og Europa-Parlamentet godkende udkastet. Såfremt en af disse institutioner ikke godkender forslaget, bliver retsaksen ikke vedtaget.

## 3 Nationale forhandlingsmandater til Rådet

Inden Rådet fastsætter sit fælles forhandlingsmandat til en retsakt, indhentes et nationalt forhandlingsmandat for at sikre at den holdning som præsenteres i Rådet er i overensstemmelse med den nationale regerings politiske hensigt. I Danmark forløber denne proces som beskrevet i indeværende afsnit.

Når en dansk minister skal forhandle på Danmarks vegne i Rådet, skal han eller hun sikre mandat fra Europaudvalget. Hvis der f.eks. er planlagt et møde for EU's miljøministrene i Ministerrådet, møder den danske miljøminister op i Folketingets Europaudvalget ugen inden. Her vil ministeren præsentere de sager, som skal forhandles eller stemmes om i Rådet. Denne præsentation kaldes et forhandlingsoplæg, som er formuleret af embedsværket med afsæt i den siddende regerings holdning til området.

Efter ministerens fremlæggelse af sagerne kan Europaudvalgets medlemmer stille spørgsmål til ministeren. Efter 2-3 spørgerunder afrunder Europaudvalgsformanden debatten ved at konkludere, om der er et flertal imod forhandlingsoplægget. I de fleste tilfælde ender debatten med, at ministeren får mandat. Et mandat betyder, at der ikke er et flertal af Europaudvalgets medlemmer, der stemmer imod regeringens oplæg. Ministeren kan derefter forhandle i Rådet indenfor de rammer som det danske nationale forhandlingsmandat har givet.

Som beskrevet i ovenstående er det nationale forhandlingsmandat centralt for national påvirkning af en retsakt. Der skal derfor gerne pågå en aktiv indsats, hvor de relevante stakeholders, foruden det samlede Europaudvalg, består af Ministeren, dennes særlige rådgiver og centrale embedsmænd i ministeriet. Når det nationale forhandlingsmandat er givet, opstår nye centrale stakeholders – nemlig Den Danske EU-repræsentations (kaldet Reppen) fagattaché på policy-området samt den danske ambassadør til EU. Disse forhandler på vegne af Danmark indledningsvist i Rådet i lavere forhandlingsorganer mellem medlemslandene. Disse er kaldet COREPER I og II. I COREPER-regi forhandles mindre centrale eller tekniske detaljer af en retsakt, således at ministrene, som udgør det højeste og ledende forhandlingsorgan i Rådet, kan fokusere på de store knaster mellem landene. Det må dog bemærkes hertil, at Reppen er notorisk svært tilgængelig for den danske offentlighed, og indflydelsen på disse er stærkt begrænset.

#### **4 Særlige lovgivningsprocedurer**

På enkelte politiske områder er der i traktaten fastsat, at den almindelige lovgivningsprocedure ikke finder anvendelse. I stedet skal de såkaldte særlige lovgivningsprocedurer for vedtagelse af retsakter anvendes. Betegnelsen "særlig lovgivningsprocedure" dækker navnlig over de traktatbestemmelser, der giver hjemmel til vedtagelse af retsakter, hvor Rådet er enelovgiver, og hvor Europa-Parlamentet således kun skal afgive en udtalelse uden retsvirkning. Disse procedurer finder sted på omkring 30 politiske områder, eksempelvis på socialområdet, skatte- og afgiftsområder og dele af det udenrigspolitiske område. Ved den særlige lovgivningsprocedure er Rådet derfor den afgjort vigtigste stakeholder. Derfor, har påvirkning af det nationale forhandlingsmandat en afgørende betydning. I enkelte traktatfaste situationer er det omvendt Europa-Parlamentet som er enelovgiver. Dette er dog yderst sjældent og vil ikke blive nærmere beskrevet i indeværende notat.