



Den europæiske forbindelse

Jens Blom-Hansen

Jørgen Grønnegård Christensen

Magtudredningen

Den europæiske forbindelse

Magtudredningen

Folketinget besluttede i marts 1997 at iværksætte en dansk magtudredning eller, som det officielle navn er, *En analyse af demokrati og magt i Danmark*. Projektet ledes af en uafhængig forskningsledelse.

Magtudredningens forskningsresultater publiceres i en række bøger, som udgives på Aarhus Universitetsforlag, og i en skriftserie, som udgives af Magtudredningen.

Lise Togeby
(formand)

Jørgen Goul Andersen

Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen

Signild Vallgård

**Jens Blom-Hansen
&
Jørgen Grønnegård Christensen**

Den europæiske forbindelse

Magtudredningen

Den europæiske forbindelse

© Magtudredningen og forfatterne, 2004

ISBN: 87-7934-862-9

Omslag: Svend Siune

Tryk: AKA-PRINT A/S, Århus

Magtudredningen

c/o Institut for Statskundskab

Aarhus Universitet

Universitetsparken

8000 Århus C

Danmark

Magtudredningen@ps.au.dk

www.magtudredningen.dk

Alle rettigheder forbeholdes. Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse af eller kopiering fra denne bog er kun tilladt i overensstemmelse med overenskomst mellem Undervisningsministeriet og CopyDan. Enhver anden udnyttelse er uden forlagets skriftlige samtykke forbudt ifølge dansk lov om ophavsret. Undtaget herfra er korte uddrag til brug ved anmeldelser.

Forord

Formålet med dette lille skrift er at belyse konsekvenserne for dansk offentlig politik og i et vist omfang for det danske samfund af deltagelsen i EU. Det sker ud fra to forskellige synsvinkler. Det drejer sig for det første om samspejlet mellem EU-budgettet og dansk budget- og udgiftspolitik og i nogen grad dansk økonomi som helhed, for det andet om EU's regeludstedende virksomhed og dens konsekvenser for ikke bare dansk lovgivning, men reguleringen af det danske samfund i bredere forstand.

Der er i forbindelse med analysen gennemført en omfattende indsamling af data, og vi har i den sammenhæng fået uvurderlig bistand fra en gruppe af vores studerende. Stor tak til Lars Foldspang, Gitte Juul Johansen, Trine Nielsen og Mette Pilgaard.

Samtidig er vi en række personer, som har forsynet os med informationer og kommentarer undervejs i arbejdet, megen tak skyldige. Det drejer sig om Nina Holst-Christensen, Anne-Sofie Jensen, Claus Larsen-Jensen, Sigurd Næss-Schmidt og Anne Dorte Riggelsen, vore kolleger i afdelingen for offentlig forvaltning, samt Peter Munk Christiansen fra Magtudredningen.

Vi har begge i Magtudredningens regi i anden sammenhæng beskæftiget os med sider af Danmarks deltagelse i EU. Jens har således set på EU's strukturpolitik og dens konsekvenser for Danmark (Blom-Hansen, 2003). Jørgen har tilsvarende set på udviklingen i det danske EU-beslutningssystem (Christensen, 2003). Begge publikationer er relevante for den foreliggende analyse, men for at undgå gentagelser har vi i dette skrift i størst muligt omfang holdt os til sagen som ovenfor beskrevet.

Århus, december 2003

Jens Blom-Hansen
Jørgen Grønnegård Christensen

Indhold

Kapitel 1. Demokrati og beslutninger i EU-politikken.....	7
Kapitel 2. Europæisk reguleringspolitik.....	27
Kapitel 3. EU og dansk lovgivning	56
Kapitel 4. Det økonomiske samspil mellem EU og Danmark	82
Kapitel 5. EU – en udgiftspolitisk udfordring?	101
Kapitel 6. Den europæiske forbindelse	129
Bilag 1. Data vedrørende EU-reguleringen	142
Litteratur	148
Om forfatterne	156

Kapitel 1

Demokrati og beslutninger i EU-politikken

I demokratisk perspektiv rejser deltagelsen i EU væsentlige problemer. Samarbejdet er organiseret inden for en overnational ramme, der som udgangspunkt giver beslutninger i EU forrang for beslutninger truffet af de demokratiske institutioner på nationalt niveau. Samarbejdet er samtidig gennem årene udvidet. Det er sket i bredden, idet flere og flere områder er inddraget under det. Det er også sket i dybden, idet EU i det 21. århundrede træffer beslutninger, som er mere indgribende end de beslutninger, som De Europæiske Fællesskaber traf i de tidlige 1970'ere, da Danmark trådte ind.

Et andet problem opstår, fordi EU lider under et demokratisk underskud. Der ligger to ting i det. Den ene er, at beslutningerne bliver truffet af institutioner, som ligger langt fra borgerne i medlemslandene. Den anden er, at den formelle demokratiske legitimitet er svag. Europa-Parlamentet er ganske vist direkte valgt, men der er grænser for dets kompetence i forhold til Rådet og Kommissionen, som fra starten i 1958 har været de centrale politiske institutioner. Samtidig lider det under, at deltagelsen ved valgene til Parlamentet overalt, således også i Danmark, er ringe, hvis man sammenligner med valgene til de nationale parlamenter.

For Danmark er der et tredje og særskilt problem. Det eksisterer, fordi der stedsse har været rejst tvivl om enten deltagelsen som sådan og i de seneste år især omfanget af den. Det er ikke ensbetydende med, at hverken danskernes holdninger eller dansk EU-politik er fuldstændig fastlåst i forhold til udviklingen (Goul Andersen, 2002). Men ændringer i samarbejdets form og omfang af nogen rækkevidde skal til folkeafstemning, og to tabte folkeafstemninger og fire forbehold taler deres eget tydelige sprog. Europa-politikken er for danskerne og deres politikere en alvorlig sag.

"EU bestemmer efterhånden alt." Det var teksten på et stilladsbanner, som man i sommeren 2003 kunne læse på de københavnske gader. Banneret var finansieret af et af de EU-skeptiske partier, Dansk Folkeparti. Denne analyse beskæftiger sig med samme problemstilling. Svaret er dog ikke givet på forhånd. Ja, det er slet ikke let at give svaret, og det kan være, at der ikke er et klart svar. Men analysen vil forsøge at gøre det ud fra to forskellige vinkler. Udgangspunktet er, at politikerne har to hovedinstrumenter, som de kan bruge for at nå deres politiske mål. Det ene er retsregler, det andet er bevillinger. Det er selvfølgelig meget mere indviklet, men alle de problemer, som rejser sig, når politikerne i en regering, i et parlament eller i

et folkevalgt råd beslutter sig for at gøre et eller andet, kan i sidste ende føres tilbage til enten deres udstedelse af regler, der forbyder, påbyder eller tillader borgere og virksomheder at disponere på en bestemt måde, eller deres tildeling af bevillinger og budgetter til offentlige institutioner. Vores udgangspunkt er imidlertid ikke en forlods formuleret påstand om, at disse instrumenter i en EU-sammenhæng politisk bliver brugt på en bestemt måde. Det er derimod to åbent formulerede spørgsmål:

- Hvilket omfang har EU's regeludstedelse, og hvordan er samspillet mellem EU-reguleringen og dansk lovgivning og anden regulering?
- Hvilken rolle spiller EU-budgettet i dansk udgiftspolitik, og hvordan er samspillet mellem EU's budget og udgiftspolitik, prioritering og styring af de offentlige udgifter samt de økonomiske virkemidler i dansk økonomisk politik?

Dobbeltformuleringen er valgt, fordi de to spørgsmål i sidste ende er afgørende for svarene på, i hvilket omfang den offentlige politik i medlemslandene, i dette tilfælde Danmark, er bestemt af EU. Analysen kan ikke stoppe der. For uanset hvilken konklusion man måtte komme til, er det ikke tilstrækkeligt at se på, i hvilket omfang fx den danske lovgivning er afledt af EU-direktiver. Det er ved denne analyse også nødvendigt at tage hensyn til, hvordan beslutningerne bliver til i en EU-sammenhæng. Et yderpunkt er, at EU-regler og EU's budget- og udgiftspolitik i høj grad sætter grænserne for, hvad det danske folketing og den danske regering kan, må og skal, men at EU-politikken er blevet til efter procedurer, som gør, at der ikke er noget demokratisk problem. For Danmark og de andre medlemslandes demokratiske institutioner har været med til at træffe beslutningerne, og de er kun bundet, så længe de vil være med. Det andet yderpunkt er selvfølgelig, at beslutningerne kommer oppefra, og ikke alene binder de, der er heller ikke mulighed for at sige fra over for dem, hvormed en del af det nationale folkestyre er sat ud af spillet.

Beslutningsprocessen på såvel EU-plan som på nationalt niveau er ganske velbelyst. Der foreligger en omfattende og med tiden også god litteratur. Den belyser grundigt og systematisk EU's opbygning og institutionelle struktur og de udviklede procedurer, som regulerer beslutningsprocessen (se fx Héritier, 1999; Hix, 2003). Der er en tilsvarende både ny og solid litteratur, som analyserer både retlige og organisatoriske rammer samt procedurerne for behandling af EU-sager i dansk folkestyre og forvaltning (se fx Christensen, 2003; Damgaard & Nørgaard, 2000; H. Jensen, 2003; Ne-

dergaard, 2001; Nielsen, 2002; Pedersen, 2002a; Rasmussen, 2001). I den sammenhæng fortjener Folketingets Europaudvalg og EU-Oplysningen at blive nævnt, for dens serie af hæfter giver præcis og relevant besked om, hvordan man bl.a. lovgiver i EU og om den administrative gennemførelse af EU-lovgivningen (Folketinget, 2001; 2002). Der altså rigtig gode muligheder for at få både solid og ajourført viden om denne side af sagen. Det er grunden til, at vores analyse koncentrerer sig om de to spørgsmål, der er formuleret ovenfor.

Alligevel er det nødvendigt at beskrive hovedlinjerne i opgave- og kompetencefordeling på EU-området og de procedurer, der regulerer den politiske og administrative beslutningsproces i EU-sager. Det sker i resten af dette kapitel ud fra tre vinkler:

- Kompetencefordeling og beslutningsproces på EU-niveau.
- Kompetencefordeling og beslutningsproces i EU-sager i dansk politik og forvaltning.
- Samspillet mellem beslutningsprocessen på EU-niveau og i Danmark.

Mellem dynamik og stagnation

Det EU, der i de seneste år har været præget af en betydelig dynamik, har haft sine op- og nedture. Oprettelsen af Kul- og Ståunionen blev hurtigt fulgt op af Rom-traktaten og etableringen af Fællesmarkedet. Men ind imellem lå forkastelsen af en traktat om etablering af et europæisk forsvars-fællesskab med egen europahær og forude en periode med krise og stagnation. De dramatiske højdepunkter var den franske regerings veto mod udvidelse af Fællesmarkedet med især Storbritannien i 1961, men få år senere provokerede den franske regering en ny og alvorlig krise ved at blokere for den overgang til flertalsafstemninger, der var forudset i Rom-traktaten. Krisen blev først overvundet, da de daværende seks medlemslande ved Luxembourg-forliget i 1966 blev enige om at fastholde medlemslandenes ret til at nedlægge veto mod beslutninger, der stred mod deres vitale interesser (Christensen, 1993).

Det var den politiske ramme, da Danmark sammen med Irland og Storbritannien i 1973 trådte ind i det daværende EF. Det forblev status quo langt ind i 1980'erne, hvor billedet af EF var et tungt og ofte krisepræget samarbejde mellem ni vesteuropæiske lande. De dramatiske kriser med forhandlingssammenbrud og ure, der var sat i stå, tegnede udadtil datidens europæiske fællesskab. Udviklingens anden side var, at samarbejdet virkede, hvad en stadig stigende regelproduktion vidnede om. Og situationen skiftede.

Nye medlemslande er blevet optaget i foreløbig to tempi, en tredje runde er på plads, og i hvert fald en fjerde i vente. Samtidig skød Delors-kommissionen med sin hvidbog om det indre marked en ny udvikling i gang. Det lå til dels i forslagernes indhold om at videreudvikle toldunionen fra 1958 til et egentligt fællesmarked, til dels i den fællesakt, der var forudsætningen for en opstramning af beslutningsprocedurerne. Med den lagde man Luxembourg-forliget bag sig og åbnede formelt for vedtagelser med kvalificeret flertal i Ministerrådet. Samtidig blev samarbejdet styrket på delvis nye områder. Traktaten, der trådte i kraft i 1988, blev i 1994 yderligere suppleret og udbygget med Maastricht-traktaten, i 1999 med Amsterdam-traktaten og med Nice-traktaten i 2003. Selvom traktatændringerne viste sig at hvile på et brøstfædigt politisk grundlag, når de i flere lande skulle til folkeafstemning, har de haft stor betydning for Den Europæiske Unions udvikling. Det gamle fællesmarked, som koncentrerede sig om samhandel mellem medlemslandene indbyrdes og med tredjelande, er for det første udvidet til at omfatte nye samarbejdsområder på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område såvel som såkaldte retlige og indre anliggender (asylret, indvandringspolitik, politi- og retligt samarbejde). For det andet er der sket en ændring af de procedurer, der regulerer beslutningsprocessen på EU-niveau. Det har to konsekvenser, idet Ministerrådet i højere grad kan træffe beslutning ved flertalsafgørelser, og idet Europa-Parlamentets beføjelser gradvis er udvidet.

Som i andre historiske sammenhænge, hvor nye institutioner og styreformere gradvis tager form, har budgettet fået stor opmærksomhed, det være sig hos de nationale regeringer, Kommissionen og Europa-Parlamentet. Det gælder ikke bare som politisk styringsinstrument, men også som led i et fordelingspolitisk spil mellem medlemslandene indbyrdes såvel som mellem forskellige økonomiske og politiske interesser. Samtidig har budgettet, ikke mindst i Kommissionens og Europa-Parlamentets perspektiv, fået stor opmærksomhed som led i opbygningen af de overationale institutioner. Budgetproblemet har på denne baggrund flere aspekter, som kapitel 4 og 5 vender tilbage til: Hvordan skal EU's opgaver finansieres, og hvordan skal i den sammenhæng byrdefordelingen mellem medlemslandene være? Hvor stort skal budgettet være? Hvem skal deltage i budgettets forberedelse, forhandling og vedtagelse? Skal Europa-Parlamentet være en fuldgyldig partner, eller skal nogle udgifter, som det er tilfældet med landbrugspolitikken, vedtages alene i Rådet? Og hvordan skal endelig de midler, der er bevilget på budgettet, fordeles mellem opgaver, lande og modtagere af EU-støttemidler?

Den institutionelle tilpasning har fundet sted uden ændring af EU's grundstruktur. Princippet er fortsat, at Kommissionen har en dobbeltrolle som formel forslagsstiller for ny EU-lovgivning og ny og ændret politik og som den administrative instans, der har ansvaret for gennemførelsen af fælles og forpligtende EU-politik samt i det svulstige EU-sprog som traktatens vogter. Ministerrådet er fortsat det centrale beslutningsforum, som vedtager nye og ændrede regler, vedtager EU's budget og formulerer EU's fælles holdning på områder, hvor der fortsat er krav om enstemmighed, som det fx gælder for udenrigs- og sikkerhedspolitikken.

På tilsvarende måde har der fra starten været en form for parlamentarisk overbygning på samarbejdet. Til en begyndelse var der tale om en symbolsk gestus, men gradvis har det direkte valgte Europa-Parlament fået en stærkere placering i lovgivningsproceduren. Det er ikke ensbetydende med en status, der modsvarer de nationale parlaments position, for der er fortsat store områder, hvor Parlamentet er uden formel kompetence; det gælder for gamle områder som alle aspekter af den fælles landbrugspolitik og harmoniseringen af indirekte skatter, ligesom det gælder for det indre og retlige samarbejde, der er udbygget efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden.

Den høringsprocedure, der gælder på de nævnte områder, er dog trådt i baggrunden i forhold til styrkelsen af Parlamentets kompetence, som blev indledt med fællesakten, men siden kraftigt udbygget med de følgende traktater. Grundlaget for styrkelsen er Maastricht-traktatens etablering af en såkaldt fælles beslutningsprocedure, der har indført en lovgivningsprocedure, som minder om den, man finder i tokammerssystemer og ikke mindst i forbundsstater som Tyskland og USA. Den fælles beslutningsprocedure, hvis anvendelsesområde er udvidet ved først Amsterdam-, siden Nice-traktaten, medfører tre ting, som har givet Europa-Parlamentet klar medindflydelse på EU-lovgivningen:

- Forslag inden for områder, der er omfattet af proceduren, fremsættes af Kommissionen først for Parlamentet, som udtaler sig om det, inden det gennemgår en førstebehandling i Rådet. Rådet kan allerede her træffe en beslutning, hvis det tilslutter sig eventuelle ændringsforslag fra Parlamentet.
- Europa-Parlamentet kan under andenbehandling af forslaget, der nu er baseret på Rådets såkaldt fælles holdning, vælge enten at afvise det, hvorved forslaget bortfalder i den foreliggende form, eller at fremsætte ændringsforslag. Hvis Rådet accepterer ændringsforslaget, er det vedtaget.

- Hvis Rådet afviser Europa-Parlamentets ændringsforslag, overgår det til en tredjebehandling, der indledes med en forhandling mellem repræsentanter for råd og parlament i et forligsudvalg. Hvis forhandlingerne i forligsudvalget ikke fører til enighed, bortfalder forslaget; bliver man derimod enige, gennemfører såvel Europa-Parlamentet (simpelt flertal) som Rådet (kvalificeret flertal) en formel tredjebehandling.

Udvidelsen af samarbejdet til at omfatte nye områder og styrkelsen af Europa-Parlamentets beføjelser gør, at en stigende del af de bindende beslutninger i EU bliver truffet af Rådet og Parlamentet i fællesskab. En opgørelse fra 2002 viste således, at knap 12 og godt 16 pct. af de bindende retsakter i henholdsvis 2000 og 2001 var blevet vedtaget efter den fælles beslutningsprocedure (Folketinget, 2002: 66). De resterende var altså vedtaget eller udstedt af enten Rådet eller Kommissionen. Stigningen i andelen af retsakter, der er vedtaget gennem den fælles beslutningsprocedure, er en naturlig konsekvens af den udvidelse af Parlamentets kompetence, som har fundet sted, siden proceduren trådte i kraft i efteråret 1993. Men i opgørelsen indgår alle bindende retsakter, herunder også konkrete afgørelser og beslutninger. Derfor er en del af retsakterne i virkeligheden afledt af andre og generelle retsakter, som hjemler Rådets eller Kommissionens kompetence til at træffe konkret eller generel afgørelse i nærmere beskrevne situationer. Tabel 1.1 viser, hvordan de gældende direktiver og forordninger er blevet til, og giver således et mere dækkende billede af Parlamentets rolle i beslutningsprocessen. Kapitel 2 giver en mere dækkende analyse af problemet, som er ganske indviklet.

Tabel 1.1. *Beslutningsprocedure for gældende regler 2003¹*

Institutionelle regelsæt	Rådet	Kommissionen	Europa-Parlamentet og Rådet	N= 100 pct.
Før fællesakten (-1987)	64	36	-	1364
Under fællesakten (1988-93)	58	42	-	1547
Under Maastricht-traktaten (1994-99)	32	60	8	1107
Under Amsterdam-traktaten (2000-03)	25	62	14	1077

1. Opgørelsen er baseret på et udtræk fra EUR-Lex i perioden 13.5.-16.5.2003. Den viser samtlige direktiver og forordninger, som var vedtaget og i kraft i forsommeren 2003.

Kilde: EUR-Lex/CELEX. Se i øvrigt Bilag 1.

Tabellen bekræfter, hvordan først Maastricht-traktaten og siden Amsterdam-traktaten har styrket Europa-Parlamentet i lovgivningsprocessen. Det er klart vidnesbyrd om en demokratisering af lovgivningsprocessen, idet det eneste direkte valgte organ har fået en stærkere position. Tabellen viser imidlertid også, at der med udvidelsen af samarbejdet til at omfatte flere og flere områder og med en stigende lovgivningsaktivitet er opstået et kapacitetsproblem. Det viser sig ved, at Rådets rolle som eneste lovgiver er reduceret, mens Kommissionen udsteder en større og større del af reglerne. For de regler, der blev vedtaget før fællesaktens ikrafttræden, drejede det sig om godt og vel en tredjedel af reglerne. Under Amsterdam-traktatens system er mere end 60 pct. af de gældende direktiver og forordninger udstedt af Kommissionen. De gentagne reformer har således nok udvidet Europa-Parlamentets kompetence gennem først etableringen af den fælles beslutningsprocedure, siden gennem udvidelsen af dens anvendelsesområde. Men institutionerne har over årene i stigende grad gjort brug af en form for bemyndigelseslovgivning. Derfor er en betydelig del af den mere omfattende EU-regulering baseret på, at Rådet alene eller Rådet og Europa-Parlamentet i fællesskab delegerer kompetence til at udstede regler til Kommissionen.

Det har været ensbetydende med en udvidelse af Kommissionens administrative opgaver. Den har det umiddelbare ansvar for gennemførelsen af fælles politik, mens selve administrationen på de enkelte områder er en opgave for de nationale forvaltninger. Undtagelserne er den fælles handelspolitik, hvor Kommissionen på EU-landenes vegne fører forhandlinger med andre lande og fx også i verdenshandelsorganisationen WTO, ligesom Kommissionen selv har administreret de fælles konkurrenceregler. I 2002 besluttede Rådet dog at delegere en væsentlig del af de administrative opgaver til de nationale konkurrencemyndigheder (EU/RFO 1/2003).

Vurderingen af EU's institutioner sker ofte på en demokratisk målestok, hvor sammenligningen er et nationalt og underforstået parlamentarisk demokrati. På en sådan målestok kommer EU utvivlsomt til kort af grunde, som allerede er fremhævet. Men som nævnt i afsnittet ovenfor er det ikke den eneste målestok for en vurdering af institutionernes kvalitet. Et andet kriterium, som i virkeligheden også er det, der ligger bag diskussionen om det demokratiske underskud, knytter sig til tilstedeværelsen af indbyggede kontrol- og tjekmekanismer i EU-beslutningsprocessens forskellige faser. Hvis de er effektive, kan de beskytte EU's borgere og virksomheder, og tillige de nationale regeringer, mod beslutninger, der griber ind i og begrænser deres autonomi. Men de kan selvfølgelig også beskytte EU's insti-

tutioner mod de nationale regeringers tilsidesættelse af de spilleregler, der er formuleret i traktatgrundlaget.

Både Rådet og Europa-Parlamentet har en indirekte eller direkte demokratisk legitimitet. Det gælder, hvad enten man betragter dem som deltagere i en politisk beslutningsproces eller som politiske institutioner, der på hver sit grundlag løser kontrolopgaver inden for et overnationalt *checks and balances*-system. Det samme gælder ikke Kommissionen. Den og dens embedsværk er formelt uafhængige af nationale interesser og, hvad der er mere vigtigt, placeret i betydelig organisatorisk afstand fra medlemslandenes regeringer og forvaltninger. Det skaber ikke bare et legitimitetsproblem, men er også en udfordring, når det gælder både tilvejebringelsen af beslutningsrelevant information og kontrollen med Kommissionens virksomhed. Derfor er det en selvstændig opgave at sikre en kontrol med dens virksomhed, det være sig i form af demokratiske eller andre institutionelle kontroltiltag. Ansvar for løsningen af denne kontrolopgave er delvis placeret på EU-niveau (Europa-Parlamentet, Revisionsretten, EF-Domstolen samt Kommissionens eget kontor, OLAF, med ansvar for bekæmpelse af korrupsion og svig), men for medlemslandene forbliver det ikke desto mindre fortsat et problem at sikre sig politisk hånd i hanke med Kommissionens politiske initiativer og dens forvaltning. Men hvad kan medlemslandene gøre, og hvad gør specielt Danmark for at sikre sig medindflydelse på og del i kontrollen med den politiske udvikling i EU? Nok engang har indflydelses- og kontrolspørgsmålet flere sider: effektivitet, indflydelse og kontrol, lydhørhed og legitimitet.

Stabilitet og tilpasning i dansk EU-koordination

Spørgsmålet har fra begyndelsen været centralt i dansk EU-politik. Den politiske baggrund herfor er simpel. Selvom der lige siden de tidlige 1960'ere har været et stort flertal i Folketinget for dansk deltagelse, var medlemskab og siden omfanget af det danske EU-engagement stedse følsomt. Derfor var det allerede før optagelsen i 1973 afgørende at etablere beslutnings- og koordinationsprocedurer, som kunne afprøve og sikre den politiske dækning for regeringens EU-politik. Det er ikke blevet mindre væsentligt med udviklingen, der på EU-niveau har ført til en udvidelse af samarbejdet i bredden og dybden, og som på dansk niveau har ført med sig, at ændringer i traktaterne som hovedregel skal til folkeafstemning og delvis er behæftet med forbehold, hvis ophævelse også beror på vælgernes tilslutning. Tabel 1.2 sammenfatter grundprincipperne i systemets opbygning og dets udvikling siden 1970'erne.

Tabel 1.2. Grundprincipperne i den danske EU-beslutningsproces

Niveau	Organisation	Tilpasning
Regeringen	EU-opgaver følger ressortfordeling Koordination gennem regeringens udenrigspolitiske udvalg og Udenrigsministeriet	Ingen væsentlige
Central-administrationen	Ministerierne og deres styrelser ansvarlige for forberedelse og administration af EU-politik inden for deres ressort Koordination og forberedelse af dansk position i specialudvalg i ressortregi	Ingen, bortset fra udvidelse af antallet af specialudvalg
Folketinget	Europaudvalget tildeler efter anmodning fra ansvarlige ministre mandat, når Kommissionen fremsætter forslag	Tre væsentlige ændringer: - I de første år af medlemskabet præcisering af mandatproceduren - En udvidet orientering af udvalget i fasen før Kommissionens formelle fremsættelse af forslag - Orientering af og mulighed for aktivering af andre stående udvalg
Interesseorganisationerne	En bred vifte af organisationer følger/deltager i specialudvalgenes arbejde, men deltagelsen er fra starten alene formaliseret i § 2-udvalgene på fiskeri- og landbrugsområdet	Generel formalisering af interesseorganisationernes inddragelse fra 1993

Kilde: Christensen (2003); Daugbjerg & Just (2003); Højbjerg & Pedersen (2002).

Tre observationer er væsentlige i en vurdering af det danske EU-beslutningssystem. Det er for det første den tilstræbte balance mellem centralisering og decentralisering, som siden 1973 har sikret på den ene side EU-politikens forankring i dansk indenrigspolitik, på den anden side en afstemning af dansk EU-politik med udviklingen i EU. Det første er væsentligt for varetagelsen af kontante danske interesser og for den politiske legitimering af dansk EU-politik. Det andet er væsentligt for Danmarks placering i forhandlinger på EU-niveau, hvad enten det drejer sig om løbende politik og forvaltning eller om de store spørgsmål af forfatningslignende

karakter, som siden Delors-perioden til stadighed har været på EU's dagsorden.

Det er for det andet systemets grundlæggende stabilitet. Der er, som det fremgår af tabellen, ikke gennemført mange ændringer i systemet, og de få, der er foretaget, har karakter af ret beskedne tilpasninger: Antallet af specialudvalg er udvidet fra 18 i 1972 til 35 i 2003; Folketingets procedurer er tilpasset udviklingen i EU, så Europaudvalget har mulighed for at komme tidligere ind i EU's lovgivningsprocedure og for at følge administrationen af EU-politikken, ligesom der er åbnet for inddragelse af andre stående udvalg; endelig er interesseorganisationerne nu systematisk inddraget i arbejdet i specialudvalgene, men det er først og fremmest en formalisering af en gammel praksis, som markerer, at dansk EU-politik ikke bliver til i et bureaukratisk tomrum. I vinteren 2003 indledte Udenrigsministeriet overvejelser om en reform af EU-koordinationssystemet. Man anmodede den tidligere EU-generaldirektør Steffen Smidt om at sondere mulighederne for en reform på basis af møder med den administrative ledelse i de mest berørte ministerier. I maj 2003 forelå en skitse (Udenrigsministeriet, 2003). Den lagde ikke op til grundlæggende brud med koordinationssystemets filosofi, men foreslog en vis rationalisering. Det ville indebære nedlæggelse af en række specialudvalg, en styrkelse af de tilbageværende specialudvalg, så de i højere grad færdigbehandlede sagerne, samt EU-koordinationsudvalgets koncentration om større sager samt sager af strategisk rækkevidde. Skitsen indebar også en formalisering af en praksis, som har udviklet sig, hvor fagministerierne selv instruerer til forhandlinger i Coreper (de faste repræsentanters komité), ligesom ambassadernes rolle i EU-samarbejdet i højere grad skulle målrettes fagministeriernes efterspørgsel. Forslaget er foreløbig ikke gennemført, da Finansministeriet har ønsket en videregående decentralisering, således at sager vedrørende den økonomiske politik (ECOFIN) fremover koordineres gennem regeringens økonomiudvalg, hvor finansministeren er formand, og Finansministeriet sekretariat, og ikke gennem regeringens udenrigspolitiske udvalg, hvor udenrigsministeren er formand og Udenrigsministeriet sekretariat. Finansministeriet har hermed formuleret et synspunkt og genåbnet en strid, som har ligget stille siden etableringen af koordinationssystemet (Budgetdepartementet, 1972).

Den tredje observation er parallel til de problemer, der er på EU-niveau. Sagsmængden er overordentlig stor, og på nationalt niveau udgør den på sin vis en dobbelt belastning. Den opstår, fordi man både skal klare et stigende antal EU-sager, og fordi der ganske uafhængigt af udviklingen i EU også har været en vækst i sagspresset i national forvaltning og politik. I

centraladministrationen kan man til dels løse problemet ved at udvide kapaciteten, det vil sige udbygge organisationen og ansætte flere embedsmænd, men på regerings- og især parlamentarisk niveau opstår der let flaskehalse. Problemet kommer klart frem i forhold til Folketingets Europaudvalg, som efterhånden modtager ni pct. af samtlige dokumenter, der tilgår Folketingets udvalg, og som yderligere tegner sig for seks-otte pct. af samtlige samrådspørgsmål (Damgaard & Nørgaard, 2000: 45). Samtidig er den danske udvikling parallel til udviklingen i EU, idet en stigende del af regeldannelsen finder sted på grundlag af bemyndigelser i lovgivningen til ministrene. For fyrrde år siden, da Fællesmarkedet blev etableret, vedtog Folketinget omkring 120 love om året, mens ministrene udstedte omkring dobbelt så mange bekendtgørelser. I begyndelsen af 1970'erne, da danskerne tilsluttede sig medlemskabet, var de tilsvarende tal 130-140, og ratioen ikke meget højere. Ved årtusindskiftet vedtager Folketinget derimod i år, hvor der ikke er valg, 220-240 love, mens ministrene udsteder fire gange så mange bekendtgørelser med hjemmel i de rammelove, der nu til dags er en udbredt lovgivningsteknik (*Lovtidende*; fra og med 1995 www.retsinformation.dk).

I demokratisk perspektiv rejser den parallelle udvikling et generelt og et EU-specifikt problem. Det generelle problem består i, hvordan den institution, Folketinget, som har demokratisk legitimitet, kan sikre sig forudgående indflydelse på og efterfølgende kontrol med den offentlige politik (Strøm, 2000). Det EU-specifikke problem er en variant af det generelle problem, men det er langt mere indviklet.

Folketinget har siden nedsættelsen af Markedsudvalget udtrykkeligt forholdt sig til dette problem, og man har gennem en række justeringer af procedurerne for samspillet mellem udvalget og regeringen tilpasset dets kapacitet til udviklingen. I 2003 foregik yderligere en række overvejelser om arbejdsdelingen mellem Europaudvalgets og fagudvalgenes opgaver. Sigtet var på en gang at aflaste udvalget og sikre en effektiv kontrol med EU-politikken på de sagsområder, som den berører. Et andet EU-specifikt problem er, i hvilket omfang Europa-Parlamentets kapacitet matcher dets udvidede kompetence og til dels styrken af Parlamentets demokratiske legitimitet. I det omfang der er problemer på begge områder, står og falder styrken af den demokratiske kontrol med beslutninger truffet på EU-niveau med indretningen af de procedurer, der regulerer samspillet mellem nationale aktører og EU's institutioner. Det er ikke et særligt EU-problem, men det har særlig vægt i en EU-sammenhæng på grund af institutionernes for-

holdsvis svage demokratiske forankring og den udviklede beslutningsproces.

Det udviklede samspil

I de traktater, der siden 1950'erne har udgjort det forfatningsmæssige grundlag for Fællesmarkedet og dets søster- og efterkommerinstitutioner, er der som vist en klar arbejdsdeling mellem EU-institutionerne og de nationale myndigheder. Rådet fungerer principielt som eneste bindeled mellem de to niveauer, mens Kommissionen som overnationalt eksekutivorgan er forudsat at fungere uafhængigt af nationale interesser i både rollen som initiativtager til ny politik og som traktatens vogter i gennemførelsen af den fælles politik.

Virkeligheden er noget anderledes. Formelt og uformelt har man fra starten opbygget et sæt af supplerende udvalg og procedurer, som sikrer et tæt samspil mellem EU's institutioner og medlemslandenes regeringer og forvaltninger og i et vist omfang også nationale interesseorganisationer og andre specifikke interesser. Tabel 1.3 trækker hovedlinjerne i samspillet mellem nationalt og europæisk niveau op.

Der er tre hovedfaser i den politiske proces i EU, som strækker sig fra Kommissionens udarbejdelse af forslag over Rådets og til dels Europa-Parlamentets beslutning til Kommissionens gennemførelse af den fælles politik. Da selve administrationen som hovedregel påhviler de nationale regeringer og deres forvaltninger, er Kommissionens ansvar i gennemførelsesfasen koncentreret om dels udfyldelsen af regler vedtaget i Rådet og Europa-Parlamentet, dels overvågningen af medlemslandenes gennemførelse og forvaltning af den fælles politik. Det særlige ved EU's beslutningsprocedurer er, at de inddrager medlemslandenes forvaltninger i alle faser af forløbet. Det betyder, at Kommissionen som hovedregel inddrager såkaldte eksperter i udredningen forud for udarbejdelsen af formelle forslag; eksperterne kommer som hovedregel fra de relevante dele af medlemslandenes forvaltninger. På tilsvarende måde er der under rådsfasen et løbende samspil mellem de nationale forvaltninger. Det sker på to niveauer, gennem Coreper, der består af medlemslandenes faste repræsentanter ved EU, og i arbejdsgrupper nedsat under Rådet, som er sammensat af embedsmænd fra dels medlemslandenes repræsentationer, dels embedsmænd fra de ansvarlige ministerier og andre myndigheder i medlemslandene. Det samme gentager sig i gennemførelsesfasen, hvor Kommissionen gennem de særlige komitologi-procedurer er forpligtet til at rådføre sig med repræsentanter for medlemslandenes forvaltninger. Procedurerne er ikke bare udviklede,

Tabel 1.3. Samspillet mellem nationale og europæiske institutioner i EU-politikken

Kanaler	Faser		
	Forslag	Beslutning	Gennemførelse
Kommissionskanalen	Kommissionen nedsætter arbejdsgrupper med national repræsentation under udarbejdelsen af forslag		Kommissionen nedsætter arbejdsgrupper med national repræsentation. Arbejdsgrupperne træffer beslutning i henhold til forud fastlagte komitologi-procedurer Kommissionen tilsynsmyndighed i forhold til nationale regeringer og forvaltninger Kommissionen forhandler internationale traktater inden for Rådets mandat
Rådskanalen		Ansvarlige ressortministre repræsenterer danske regering i Rådet, som nedsætter arbejdsgrupper med repræsentation for national administration Koordination i Coreper 1 og 2	Komitologi-procedurene muliggør henskydning af sager fra arbejdsgrupperne til behandling i Rådet
Parlamentskanalen		Direkte valgte MEP'er deltager i behandlingen af forslag omfattet af fælles beslutningsprocedure mv. Ofte svag kontakt mellem MEP'er og danske moderpartier, Europaudvalget og Folketinget	Europa-Parlamentet kontrollerer gennem høringer, rapporter og spørgsmål samt information efter komitologi-proceduren Kommissionens forvaltning Folketingets Europaudvalg og andre stående udvalg indirekte kontrolmulighed gennem ansvarlige ressortministre

men også gradvis tilpasset ændringerne i EU's traktatgrundlag. Der er grundlæggende tale om en sondring mellem tre typer af komitologi-udvalg¹:

- rådgivende udvalg, som modtager Kommissionens forslag til en uforpligtende høring
- forvaltningsudvalg, som modtager Kommissionens forslag til en bindende høring, hvor et kvalificeret flertal kan henskyde forslaget til behandling i Rådet
- forskriftsudvalg, som modtager Kommissionens forslag til administrative regler til en forpligtende høring, og som kun er tiltrådt, hvis der i udvalget er tilslutning fra et kvalificeret flertal. Hvis det ikke er tilfældet, går sagen til behandling i Rådet, som med kvalificeret flertal kan acceptere eller forkaste det, hvorefter bolden er spillet tilbage til Kommissionen.

Samspillet mellem nationale og europæiske myndigheder bygger i alle tre faser på en kombination af Kommissionens samarbejde med de nationale regeringer og de nationale regeringers delegation af repræsentationsopgaven til embedsmænd fra deres egne forvaltninger. På en demokratisk målestok indebærer det, at politisk kontrol og legitimitet i forhold til beslutninger på EU-niveau søges tilvejebragt gennem den parlamentariske styringskæde på nationalt niveau. Det er fortrinsvis gennem regeringers og ministres ansvarlighed over for deres respektive parlamenter og i sidste instans over for vælgerne, at man kan sikre kontrol og legitimitet med de politiske og administrative beslutninger på EU-niveau. Proceduren er meget indirekte, men den er udbygget i takt med inddragelsen af Europa-Parlamentets beføjelser. Ligesom proceduren i forhold til Folketingets Europaudvalg lægger den først og fremmest vægt på EU-lovgivningen. De parlamentariske muligheder for at få indblik i og medindflydelse på gennemførelse og forvaltning af fælles politik beror derimod på en orienteringsprocedure, der gør det muligt for henholdsvis Europa-Parlamentet og Europaudvalget at reagere med spørgsmål og samråd på EU-niveau i forhold til Kommissionen og rådsformandskabet og i Folketinget over for ministrene. I den parlamentariske kanal kunne man forestille sig, at partierne søgte at styrke den parlamentariske kontrol med både regeringen og EU's myndigheder. I en dansk sammenhæng kunne det ske gennem et samvirke mellem især partiernes medlemmer af Europaudvalget og deres medlemmer af Europa-Parlamentet. Efter alt hvad der foreligger, er et sådant samvirke af sporadisk karakter.

Derimod er der en stærk koordination af og kontinuitet i den danske repræsentation på embedsmandniveau. Den opstår på to måder. For det første sikrer EU-repræsentationen i Bruxelles, som er bemandet med udsendte

medarbejdere fra både Udenrigsministeriet og de øvrige ministerier det, for det andet er det en udbredt praksis, at embedsmænd fra centraladministrationen går igen gennem alle tre faser af EU-processen.

Tætte og løse koblinger

Samarbejdet i EU er både omfattende og komplekst og er år for år blevet mere omfattende, mere indviklet og også svært gennemskueligt for folk, som ikke har et kendskab til det gennem deres arbejde. Afstanden til borgere og virksomheder, den komplekse organisation og de mange forskellige og ofte møjsommelige procedurer giver indtrykket af en organisation, som demokratisk er i underskud og derfor svært kontroller- og styrbar. Der er delvis rådet bod på det med udbygningen af Europa-Parlamentets beføjelser som medlovgiver, og i en dansk sammenhæng gennem etableringen og inddragelsen af tidligere Folketingets Markedsudvalg og nu dets Europa-udvalg i fastlæggelsen af positionerne for regeringens forhandlinger i rådsregi. Man kan være skeptisk over for de demokratiske procedurers effektivitet: De parlamentariske organer kommer på både nationalt og europæisk niveau formelt ret sent ind i beslutningsprocessen, deres organisatoriske kapacitet er nødvendigvis begrænset, og de kan derfor kun i udvalgte sager udnytte deres formelle adgang til på eget initiativ at gå ind i enten forberedelses- eller gennemførelsesfasen. Legitimerings- og kontrolfunktionens effektivitet beror derfor som nævnt i høj grad på koblingen mellem den danske parlamentariske styringskæde og regeringens politiske og administrative repræsentation i de tre faser af EU-processen.

Det er alvorlige forbehold over for EU-politikken demokratiske fundering, men så tæt samarbejdet end er, og så løse kontrol- og tjekmekanismerne end måtte forekomme, er der ganske meget, der trækker i modsat retning. I et demokratiperspektiv er det således naturligt at fokusere på forhold som repræsentation, repræsentativitet og formel kontrol. Da de repræsentative institutioner kun har en beskeden kapacitet, som tilmed er svær at udvide, må man ty til andre instrumenter. Metoden er velkendt, for man har indrettet den administrative organisation og de administrative procedurer på en måde, som sikrer, at de berørte interesser kan komme til orde og bliver hørt. Det er sket på både EU-niveau og i Danmark. Specielt demokratisk er det ikke, for de institutionelle former er bureaukrati og korporatisme, men det understreger endnu engang, at det kan være muligt at fremme både kontrol og lydhørhed gennem andre institutionelle tjek, der ikke bygger på det et repræsentativt demokrati. Det betyder ingeniunde, at de er lige så

gode, men der kan i dem ligge en beskyttelse mod et system, der lukket i sig selv opbygger en umådelig stærk position.

Den ensidige kontrolvinkel overser imidlertid, at Kommissionen er helt afhængig af tilslutning fra medlemslandene, og derfor så man allerede i 1960'erne, at man stille og gradvis opbyggede det net af arbejdsgrupper i såvel dens som Rådets regi, som forbereder fælles politik. Derfor så man i samme tidlige fase, at grunden til det senere komitologi-system blev lagt med etableringen af forvaltningskomitéerne, som den dag i dag deltager i og overvåger administrationen af den fælles landbrugspolitik (Lindberg, 1963: 77-86 & 277-278). Sigtet var national kontrol med Kommissionen, men udvalgs- og komitésystemerne gav også Kommissionen en platform for at sikre sig information, legitimitet og manøvremligheder. Systemets fleksibilitet har vist sig, og den formelle etablering af komitologi-procedurerne i 1988 og deres senere tilpasninger understreger, hvordan medlemslandene konsekvent har tilpasset dem til ændringerne i traktatens afstemningsregler og til styrkelsen af Europa-Parlamentet. En vigtig lære, som ikke bare gælder EU, er således, at politikerne nok delegerer til institutioner, som de har indrettet, således at de minimerer deres risiko for ubehagelige overraskelser; men de gør det ganske konsekvent på en måde, som tillader dem at intervenere, således at de selv kan træffe afgørelsen.

Naturligt nok koncentrerer en stor del af såvel analyser som debat om beslutningsprocessen i EU-politikken sig om de formelle rammer, det være sig i traktaterne eller i de betænkninger fra Folketingets Markeds- og Europaudvalg, der regulerer den parlamentariske kontrol med den danske regerings EU-politik. De er bestemt vigtige, men uformelt finder der en koordination og et samarbejde sted, som i nogle sammenhænge har været en forløber for en formalisering, og som i andre sammenhænge rækker videre end formaliseringen. Europa-Parlamentet var de facto styrket før den trinvis udvidelse af dets beføjelser, og interesseorganisationerne var inddraget i formulering og forvaltning af dansk EU-politik før deres deltagelse i specialudvalgsprocedurerne blev formaliseret i 1993. Men det berettiger ikke en konklusion om, at de formelle rammer er betydningsløse. De bidrager til at stabilisere forhold, som har vist sig at fungere, og som aktørerne lægger vægt på at fastholde, og de etablerer ikke mindst spilleregler, som man kan ty til, når tingene er ved at gå i hårdknude. Alle ved, at kan man ikke snakke sig til rette om en løsning, så er den mulighed til at stede, at man bruger reglerne, hvad der kan betyde, at nogen bliver stemt ned.

EU-politik er således samarbejdspolitik. I Rådet stemmer man langtfra altid. I mange sager når man til enighed i arbejdsgrupperne, inden sagen

sættes til endelig afgørelse på Rådets dagsorden, eller også er der så få og så præcist afgrænsede knaster tilbage, at man som hovedregel kan nå en forståelse, som alle kan leve med. Det er ikke ensbetydende med, at de formelle procedurer er betydningsløse. Således har overgangen til flertalsafstemninger i Rådet som effekt haft, at tempoet i beslutningsprocessen er sat i vejret. Ministrene forhandler sig med andre ord frem til enighed i bevidstheden om, at der altid er en risiko for at blive stemt ned. I denne proces fremmer det i høj grad mulighederne for at tilvejebringe enstemmig tilslutning, at man både kan henskyde spørgsmål til afgørelse i komitologi-regi, overlade medlemslandene frie rammer for udfyldelsen af direktiver og indgå aftaler, som sammenkobler flere sager med hinanden (Golub, 1999; Héritier, 1999: 87-98; Schulz & König, 2000).

På tilsvarende måde skygger de ofte dramatiske konflikter mellem Rådet og Europa-Parlamentet over, at den fælles beslutningsprocedure har skabt en tilskyndelse til en afstemning af synspunkter og interesser på et meget tidligt tidspunkt i lovgivningsprocessen. Det sker bl.a. gennem en koordination mellem Rådets formandskab og repræsentanter for Parlamentet. Folketingets Europaudvalg er for sit vedkommende på tilsvarende måde centrum for et samarbejde mellem regeringen og Folketingets partier. Og ligesom beslutningsprocessen i EU grundlæggende er samarbejdspolitik, er samspillet mellem regeringen og Folketingets partier om dansk EU-politik også præget af samarbejde, hvis bredde overskygger de konflikter og skillelinjer, som siden 1960'erne har domineret dansk europapolitik. Tabel 1.4 viser partiernes stillingtagen til regeringens såkaldte forhandlingsoplæg for perioden fra januar 2001 til sommeren 2003. De er grundlaget for Europaudvalgets stillingtagen til det mandat, som ministrene anmoder udvalget om forud for forhandlinger ”om vedtagelser af større rækkevidde”, som det i 1973 blev formuleret i den første af den række af beretninger fra udvalget, der regulerer samspillet mellem det og regeringen. Forhandlingsoplægget er i overensstemmelse med den danske negative parlamentarisme tiltrådt, ”såfremt der ikke i udvalget konstateres et flertal imod” (citeret efter H. Jensen, 2003: 71). Partiernes stillingtagen er i tabellen stillet over for deres afstemning ved den endelige stillingtagen til vedtagne regeringsforslag til ny lovgivning for samme periode.

Tabellen viser tre ting, som er af interesse i denne sammenhæng. Som man skulle forvente, slår den principielle enighed om dansk europapolitik mellem de fire gamle partier (Socialdemokratiet, Venstre, Det Konservative Folkeparti og Det Radikale Venstre) også igennem i de konkrete sager, hvor ministrene anmoder om et mandat fra Europaudvalget. Det hører til undta-

Tabel 1.4. *Partierne tilslutning (pct.) til regeringens forhandlingsoplæg i Europaudvalget sammenlignet med deres tilslutning til regeringens lovforslag i forbindelse med afstemningerne ved afslutningen af tredjebehandling*

	Før valget 2001 (1.1.-20.11.2001)		Efter valget 2001 (21.11.2001- 26.6.2002)		Folketingsåret 2002-2003	
	Man- dater ¹	Lov- forslag ²	Man- dater ¹	Lov- forslag ²	Man- dater ¹	Lov- forslag ²
Enhedslisten	49,6	64,1	60,3	34,7	59,4	44,6
Dansk Folkeparti	79,0	67,5	82,2	93,5	68,8	92,6
Socialistisk Folkeparti	90,5	87,2	84,9	51,2	86,7	55,9
Kristeligt Folkeparti	96,2	83,8	-	80,0	-	83,7
Det Radikale Venstre	100	100	97,3	68,8	96,1	79,2
Socialdemokratiet	100	100	98,6	65,9	93,0	80,2
Det Konservative Folkeparti	99,0	82,9	100	100	100	100
Venstre	99,0	84,6	100	100	100	100
Centrumdemokraterne	-	88,0	-	-	-	-
N = 100 pct.	105	117	73	170	128	202

Anm.: Oplysningerne om partiernes stillingtagen til regeringens forhandlingsoplæg forelagt for Folketingets Europaudvalg er baseret på opgørelser, som udvalgets sekretariat har foretaget efter anmodning fra formanden Claus Larsen-Jensen. Når partierne tager stilling til, om de på grundlag af regeringens forhandlingsoplæg vil give ministeren et mandat, ytrer de sig alene, hvis de ikke kan tilslutte sig oplægget. Der er således i modsætning til afstemninger om lovforslag ikke mulighed for at tilkendegive, at man hverken stemmer for eller imod. Partierne er opført i den orden, som er benyttet ved udvalgets opgørelse for perioden 1.1.2001-20.6.2002. I overensstemmelse med udvalgets nuværende opgørelsespraksis er ”opgørelsen foretaget ved at antage tilslutning, når der ikke gives udtryk for modstand” (Formandens skrivelse af 5.12. 2003 til udvalgets medlemmer og stedfortrædere).

1. Procentandel af regeringens forhandlingsoplæg, hvor partiet tilsluttede sig ministerens anmodning om et mandat til forhandlingerne i Ministerrådet.

2. Procentandel af vedtagne lovforslag, hvor partiet ved tredjebehandling stemte for regeringens forslag. Kilde: *Folketingstidende – Årbog og registre, 2000-2001*; www.folketinget.dk for 2001-2002 og 2002-2003. Data er indsamlet af og stillet til rådighed af Lisbeth Hoffmann.

gelsen, at de ikke tilslutter sig regeringens anmodning, selvom der efter regeringsskiftet i 2001 har været en række situationer, hvor Socialdemokratiet og til dels Det Radikale Venstre aktivt har sagt fra. Dernæst fremgår det, at de partier der har været EU-modstandere, og som i varierende grad er forbeholdne over for samarbejdet i EU, i betydeligt omfang tiltræder rege-

ringens forhandlingsoplæg. Det er mest markant for SF, der før valget billigede 90,5 pct. af den socialdemokratisk-radikale koalitions anmodning om mandat, og som i de to perioder efter regeringsskiftet på tilsvarende vis har accepteret 85-87 pct. af VK-regeringens mandatanmodninger. For Dansk Folkeparti er billedet mere svingende, og partiet er i dag mere kritisk over for de søgte mandater, end det var umiddelbart før og efter valget i 2001. Men det står fast, at partiet i mere end to tredjedele af alle sager, som har været forelagt for Europaudvalget, har accepteret regeringens anmodning om et mandat. Selv det mest kritiske parti, Enhedslisten, har i de fleste tilfælde tilsluttet sig det søgte regeringsmandat.

Når regeringen forelægger et forhandlingsoplæg for Europaudvalget, forestår der normalt den afsluttende forhandling i Rådet af et forslag fra Kommissionen til en ny eller ændret regel i form af et direktiv eller en forordning. Mandatproceduren i udvalget modsvarer således Folketingets behandling af regeringens lovforslag. Som det fremgår af tabellen, er der også ofte en ganske bred tilslutning til dem fra partierne i Folketinget. Men i sammenligning med Europaudvalgets mandatprocedure er der to forskelle. For det første slår skillelinjen mellem regeringspartier og oppositionspartier hårdere igennem ved den endelige afstemning om regeringens lovforslag end ved Europaudvalgets behandling af ministrenes forhandlingsoplæg. Det gjaldt før valget for VK-partierne, ligesom det efter valget gælder for Socialdemokratiet og de radikale. For det andet er såvel SF som Enhedslisten mere tilbøjelige til at stemme imod regeringens forslag til ny lovgivning end dens forhandlingsoplæg i EU-sager. For Dansk Folkeparti gælder, at det både før og efter valget i høj grad har stemt for regeringens lovforslag, om end tilslutningen til VK-regeringens lovforslag er næsten total.

Det komplekse Europa

Det er, som det er fremgået, ingen enkel sag at få EU til at fungere. De oprindelige seks medlemslande er foreløbig blevet til femten. I løbet af den samme periode er samarbejdet blevet udvidet, og procedurene på EU-niveau mere krævende. Det har også sat sine spor i dansk politik og forvaltning, som stedse har skullet følge med. Det er en udfordring, som har sit særlige danske præg, fordi først medlemskabet og siden deltagelsens omfang har været omtvistet. Dermed har politikerne i regeringen og i Folketinget været ansporet til at finde løsninger, som minimerer risikoen for politiske overraskelser og maksimerer chancerne for tilslutning. Et parallelt mønster gælder i EU, hvor den store afstand mellem de øverste beslut-

ningsfora og de berørte interesser i mellemlandene har resulteret i udviklingen af procedurer, som i alle faser sikrer et tæt samspil med repræsentanter for medlemsstaterne.

Det gør det alt sammen meget indviklet, hvad der kan være et problem for EU, i et demokratisk perspektiv, som også forudsætter en bred debat om og folkelig tilslutning til samarbejdet. Men så indviklede organisering og procedurer end er, er beslutningerne på både dansk og europæisk niveau normalt baseret på brede samarbejds løsninger.

Note

1. Folketinget (2001) giver en fin pædagogisk fremstilling af komitologi-proceduren. En af de bedste analyser er skrevet af en dansk student (Stribolt, 2003). Der er desuden en omfattende international litteratur.

Kapitel 2

Europæisk reguleringspolitik

Etableringen af en toldunion og en fælles landbrugspolitik udgjorde kernen i samarbejdet mellem de seks oprindelige medlemmer af det nuværende EU. Med toldunionen fjernede man gradvis de indre toldgrænser, mens der over for tredjelande blev opretholdt en fælles toldgrænse. Den fælles landbrugspolitik havde grundlæggende også som sigte at etablere et fælles marked for landbrugs- og fødevarer. Men instrumenterne var andre i form af fælles markedsordninger for en lang række produkter. De hvilede og hviler stadig i høj grad på et system af garanterede priser, opkøbsordninger og produktionskvoter, der forudsætter en betydelig grad af isolation i forhold til producenter af fødevarer uden for det fælles marked.

Siden er der som nævnt i kapitel 1 sket en udbygning af samarbejdet. På en kort formel omfatter det etableringen af et indre marked, som er en overbygning på det fællesmarked, der blev skabt i årene efter 1958, en udvidelse af samarbejdet til også at dække negative effekter af den fælles politik på tredjepartsinteresse, såkaldte eksternaliteter, samt et helt nyt og forpligtende samarbejde på det retlige og det udenrigs- og sikkerhedspolitiske felt. EU's historie og EU's senere udvikling indebærer med andre ord, at EU's opgaver fra starten har haft en reguleringspolitisk kerne. Det vil sige, at "udstedelsen af regler, der er begrundet i henvisninger til den offentlige interesse, danner grundlaget for den offentlige forvaltnings tilsyn med privat virksomhed" (Mitnick, 1980: 7).

Selvom reguleringspolitikken således indgår i kernen af EU-samarbejdet, har EU's reguleringspolitik særegne træk. De opstår, fordi EU i høj grad er bygget op og fungerer som et såkaldt flerniveausystem. Beslutninger, der formelt bliver truffet af EU's institutioner (Rådet, Parlamentet og Kommissionen) bliver for det første til i samspil med de nationale myndigheder, for det andet bliver de kun truffet, hvis de vinder tilslutning på nationalt niveau, og for det tredje er det de nationale og ofte regionale og lokale forvaltninger, der som hovedregel har til opgave at administrere dem.

EU's opbygning som en reguleringsinstitution, der fungerer på flere niveauer, har siden oprettelsen af fællesmarkedet afspejlet sig i de reguleringsinstrumenter, som traktaterne definerer. Der er tre former for retligt bindende instrumenter:

- Forordninger, der direkte fastsætter de regler, som de nationale myndigheder skal administrere den fælles politik efter.
- Direktiver, der formulerer fælles forpligtende målsætninger og rammer, men hvor grundlaget for den administrative gennemførelse er nationale gennemførelsesregler.
- Beslutninger og afgørelser, hvor Kommissionen eller Rådet i særlige situationer tager stilling til specifikke problemer i henhold til generelle regler eller bemyndigelser.

Der er også andre typer af formelle afgørelser. Således indebærer Kommissionens kompetence til at forhandle aftaler om handelspolitiske spørgsmål med tredjelande, der følger af toldunionen, at EU-kommissionen indgår bindende aftaler med lande uden for EU. Samtidig bruger EU-institutionerne i bestræbelsen på at formulere en fælles politik og fælles holdning i lighed med politiske og administrative myndigheder på andre niveauer i høj grad ikke-forpligtende og såkaldte bløde instrumenter i form henstillinger og vejledninger.

Da formålet med dette kapitel er at beskrive og analysere, i hvilket omfang og på hvilken måde EU gennem regler formulerer en politik, der direkte eller indirekte slår igennem i dansk politik, er analysen koncentreret om forordninger og direktiver. Beslutninger og afgørelser er udeladt, ikke fordi de er irrelevante, men fordi antallet er stort, og indholdet stærkt varierende. Samtidig får man ingen ekstrainformation om EU-politikens omfang og rækkevidde, da der typisk er tale om Kommissionens eller Rådets konkrete stillingtagen til fx dispensationer i medfør af generelle EU-regler eller udnævnelse eller erstatning af medlemmer i organer, der er nedsat i henhold til generelle EU-regler. Til illustration af den første situation kan nævnes Kommissionens beslutning ”om gennemførelse af strengere foranstaltninger om handelen med læggekartofler på visse medlemsstaters samlede område eller dele deraf” (Kommissionens beslutning om ændring af beslutning 93/23/EØF af 3. april 2003 (K(2003) 1057)). Som eksempel på den anden situation kan nævnes Rådets udpegelse af nye spanske medlemmer til Det rådgivende Udvalg for Uddannelse inden for Arkitekturområdet (Rådets afgørelse af 19. juni 2002 (2002/C 179/03)). Men afgørelser og beslutninger defineres som en del af den samlede EU-regulering, og man opgør år for år antallet af trufne afgørelser samt antallet af dem, som fortsat er gældende på opgørelsetidspunktet. Det er således muligt at danne sig et meget dækkende indtryk af reguleringens omfang og udvikling. I bilag 1 er der nærmere redegjort for de data, som analysen bygger på.

Afgørelser og beslutninger truffet af Rådet eller Kommissionen kan have karakter af forvaltningsakter, hvor EU's myndigheder træffer en afgørelse i en sag, som vedrører fx en konkret virksomheds retlige stilling. Det sker fx på konkurrenceområdet, hvor Kommissionen fra starten har haft kompetence til at håndhæve reglerne i forhold til virksomheder i medlemslandene. Typisk er en afgørelse eller en beslutning imidlertid en generelt formuleret stillingtagen til anvendelsen af reglerne i et direktiv eller en forordning i en nærmere beskrevet sammenhæng. Af samme grund er der en vis logik i, at afgørelser og beslutninger er defineret som en del af den samlede EU-regelmasse.

Offentlig politik på EU-niveau

Der er to vinkler på udviklingen i EU's politik. Den ene har i høj grad præget den danske europadebat. Problemet er, hvad EU skal beskæftige sig med. Er det kun eller fortrinsvis et økonomisk og markedspolitisk samarbejde, hvor de relevante konsekvenser er effekten på dansk erhvervsliv, beskæftigelse og velstand? Eller er det et samarbejde, som også har konsekvenser for andre former for offentlig politik og i særdeleshed for indretningen af velfærdsstaten? Begge temaer er klassiske i den forstand, at de har spillet en rolle siden 1960'erne. Men udviklingen i EU har sat nye temaer på den europapolitiske dagsorden. Etableringen af det indre marked skete på baggrund af tvivl med hensyn til den rene toldunions effektivitet, når det gjaldt nedbrydningen af barrierer for samhandelen, og bekymring for eksternaliteterne af et samarbejde, som udelukkende var rettet mod de økonomiske aspekter af produktion og samhandel. Først og fremmest Maastricht-traktaten udvidede yderligere perspektivet i samarbejdet. Den usikkerhed, det skabte i Danmark, er kommet udmærket til udtryk i de danske forbehold over for den fælles mønt, det forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejde samt det retlige samarbejde.

Den anden vinkel på EU-samarbejdet er bestemt af en helt anden betragtning. Da er det interessante ikke samspillet mellem et dynamisk EU og en kritisk dansk offentlighed. Det er derimod EU som en offentlig instans på overnationalt niveau, der fører offentlig politik og i særdeleshed reguleringspolitik i den omfattende forstand, der er defineret ovenfor. En vurdering af den europæiske reguleringspolitik lader sig ikke løsrive fra udviklingen i den reguleringspolitiske interesse i medlemslandene, ja, for så vidt på internationalt niveau. Inden for den periode, hvor EU har fungeret, har man der oplevet en stigende interesse for reguleringspolitik som instrument til realisering af mål, der er begrundet i den offentlige interesse. Det er sam-

tidig en interesse, der over tid har forskudt sig ganske væsentligt. Det viser sig på tre måder:

- Der har i en periode været en stærk interesse for deregulering, det vil sige for afvikling eller forenkling af regler, som hæmmede først og fremmest de økonomiske udfoldelsesmuligheder. Det var en bevægelse, som startede i USA i 1970'erne, og som i 1980'erne bredte sig til de vesteuropæiske lande. EU's program for etablering af et indre marked kan ses som en europæisk pendant til dereguleringsbølgen på nationalt niveau (Derthick & Quirk, 1985; Colchester & Buchan, 1992). Tankegangen er stadig genstand for politisk og administrativ interesse, men vinklen er nu forskudt fra en egentlig afvikling af regulering til sikringen af en simplere og mere smidig regulering. I en EU-sammenhæng kommer det til udtryk i initiativer til forenkling af reglerne for det indre marked, det såkaldte SLIM-projekt, Kommissionens handlingsplan for bedre regulering i EU samt i etablering af et virksomhedspanel til testing af nye EU-regler med henblik på en vurdering af omkostningerne ved at gennemføre dem ((KOM(2000)104; KOM(2002)278; Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2002).
- Der var en dobbelt erfaring fra dereguleringsbølgen. På den ene side viste det sig vanskeligt at skabe politisk tilslutning til en storstilet afvikling eller forenkling af reguleringen. En forklaring var, at en del af reguleringen havde erhvervslivets støtte, hvad der ikke uden videre gjaldt specifikke deregulerings tiltag. En anden var, at andre dele af reguleringen, fx på miljø- og fødevarerområdet nød betydelig folkelig støtte. På den anden side viste det sig, at den næsten samtidige overgang til markedsstyring og privat ejerskab på en række forsyningsområder, der tidligere havde været drevet i offentligt monopolregi eller på basis af koncessioner, stillede nye krav til reguleringen. Den noget paradoksale effekt var, at forudsætningen for den konkurrence, som dereguleringsbølgen lagde op til, ofte var en reregulering i form af en ofte meget specifik regeludstedelse og regeladministration på områder, hvor man i det tidligere regime havde baseret reguleringen på enten offentligt ejerskab eller udstedelse af specifikke koncessioner til private virksomheder (Vogel, 1996). I en EU-sammenhæng er det en stærkt relevant udvikling, idet etableringen af det indre marked også omfatter en markedsåbning mellem EU-landene på områder som energi, telekommunikation, jernbanetransport (Héritier, 1999).

- I de seneste år er der endelig sket en forskydning i interessen for reguleringspolitiske problemer. Fokus for de to første bølger var i høj grad reguleringsens tæthed målt på antallet af regler og de restriktioner, som de lagde på handlefriheden hos borgere og virksomheder. Denne vinkel er siden forskudt, således at man siden 1990'erne i lige så høj grad interesserer sig for, hvordan man skal organisere reguleringsadministrationen. Skal den være underlagt en politisk ledelse, typisk i form af ministerstyre? Eller skal en regeringsuafhængig myndighed i stedet tage sig af den? Begrundelsen for det sidste er, at en politisk uafhængig myndighedsorganisation bidrager til at sikre en forvaltning, som er uafhængig af det daglige politiske spil. Men gør man det, står valget mellem en organisationsform, hvor de berørte interesser deltager i forvaltningen gennem råd og nævn, og en organisationsform, hvor man etablerer en professionel forvaltning, der er frigjort for såvel det ministerstyrede hierarki som for de berørte interesser (Horn, 1995; Levy & Spiller, 1996; Gilardi, 2002). Også denne problemstilling er stærkt relevant i en EU-sammenhæng (Héritier & Thatcher, 2002; Thatcher & Sweet, 2002). For det første er det i det indre marked et problem, hvordan man skal sikre den nationale implementering på områder, der tidligere var domineret af nationale, offentlige og som oftest statskontrollerede monopoler. Der er stærke interesser involveret, og ingen simple løsninger er fundet. Forhandlingerne om en videreudvikling og reform af det indre marked for energi viser det. Da man etablerede det indre marked for først elektricitet, var det baseret på en åbning af grænserne for handel med strøm. Derimod var der kun truffet få foranstaltninger for en fælles regulering af det europæiske marked for elektricitet og slet ingen for den nationale administration af reglerne. Det har man siden forsøgt at råde bod på, og der er i 2002 indgået et forlig mellem medlemslandene om en ny og mere vidtgående reguleringsreform. I den indgår bl.a. to foranstaltninger, der sætter rammer for den nationale forvaltning af el- og gasdirektiverne. Den ene foranstaltning er en adskillelse af transmissionssystemoperatørene fra kommercielle selskaber; den anden en sikring af reguleringsmyndighedernes uafhængighed i forhold til den politiske styring på nationalt niveau (Kom(2001) 125 endelig 2001/0077 (COD) og 2001/0078 (COD)). For det andet er der et parallelt problem på EU-niveau i samspillet mellem Rådet, Kommissionen og de administrative instanser i EU-systemet. Det har i den sammenhæng været foreslået at træffe tilsvarende foranstaltninger for at sikre strukturel og retlig uafhængighed for europæiske reguleringsinstanser, og etableringen af særlige EU-agen-

turer såsom fødevarer- og lægemiddelagenturerne uden for Kommissionshierarkiet kan tolkes som udtryk for en sådan bestræbelse (Majone, 2000; 2001).

Den del af den offentlige politik, som er formuleret på EU-niveau, er således resultatet af en udvikling, hvor mange faktorer og mange hensyn har gjort sig gældende. Der er for det første en form for historisk arv, der peger tilbage mod EU's oprindelse og samarbejdets tidlige indhold og former; der er for det andet bestræbelsen for at udvide EU til at omfatte nye opgaver og former for samarbejde, det være sig indholdsmæssigt og institutionelt; og der er for det tredje EU som en ganske vist overnational institution, men ikke desto mindre som en politisk og administrativ institution, hvis udvikling er en reaktion på de samme tendenser og impulser som udviklingen i den offentlige politik på nationalt niveau i og uden for EU. Det er således meget forskellige tendenser, som ligger bag dagens *acquis communautaire*. Den udgør det samlede sæt regler, der er gældende på et givet tidspunkt, og det giver således et dækkende billede af, hvad det er for foranstaltninger, der i begyndelsen af det 21. århundrede udgjorde den europæiske offentlige politik.

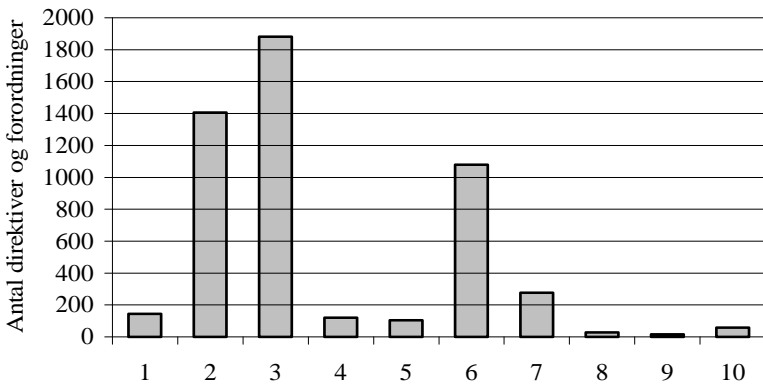
EU-politikens indhold og udvikling

Lovgivning er ikke det eneste grundlag for at vurdere den offentlige politiks indhold og prioriteringer. Det gælder også i EU. Bevillinger og udgiftsbudgetter, der kan finansiere drift og tilskud, er et andet vigtigt instrument for den offentlige politik. Samtidig er der politiske sagområder, som kan have stor politisk vægt, men hvor politikens instrumenter hverken er regler eller bevillinger. Det gælder på det traditionelle sikkerheds- og udenrigspolitiske område, hvor et væsentligt instrument for politikken er de erklæringer og udtalelser, som de medlemslande, der deltager i denne del af samarbejdet, har forhandlet sig til enighed om. Det gælder også forholdet til tredjelande og andre internationale organisationer med dets system af aftaler og traktater.

Ikke desto mindre giver de gældende regler et godt billede af, hvad indholdet af den offentlige politik er på EU-niveau. Det gælder så meget mere, som de aktiviteter, som involverer budgetmæssige dispositioner, ofte har eller endog skal have hjemmel i en regel, der er blevet til i overensstemmelse med traktaternes kompetence- og procedureforskrifter. Derfor giver figur 2.1 et overordnet og ganske præcist billede af, hvor vægten i europæisk offentlig politik ligger. Grundlaget er de direktiver og forordninger, der var

gældende medio 2003. De giver et overblik over, hvordan generelle og bindende EU-regler er fordelt på politiske sagområder. Der er ved inddelingen i sagområder taget hensyn til såvel den måde, som debatten om EU's politik foregår på, som til debatten på nationalt niveau.

Figur 2.1. Gældende regler 2003 fordelt på sagområder



1. EU's institutioner og finanser 2. Toldunion og forhold til tredjelande. 3. Landbrug og fiskeri. 4. Arbejdsmarked og sociale forhold. 5. Skatter, monetær og økonomisk politik. 6. Indre marked mv. 7. Miljø- og forbrugerbeskyttelse. 8. Forskning og uddannelse. 9. Udenrigs- og sikkerhedspolitik. 10. Retlige og indre anliggender.

Kilde: EUR-Lex/CELEX Juni 2003. Se bilag 1.

Fordelingen er præget af, at nogle få sagområder i meget høj grad dominerer EU-politikken. Grundlæggende er det dem, der fra starten har udgjort kernen i samarbejdet. Det vil for det første sige toldunionen med dens regler for varenes frie bevægelighed og dens tilknyttede regulering af forholdet til tredjelande, for det andet landbrugs- og fiskeripolitikken og for det tredje de EU-regler, der i bred forstand knytter sig til etableringen af et indre marked. Ikke mindre end 86 pct. af samtlige godt og vel 5000 bindende gældende regler vedrører disse tre sagområder. Til sammenligning beskæftiger godt fem pct. af reglerne sig med miljø- og forbrugerbeskyttelse og godt to pct. med arbejdsmarkeds- og sociale forhold.

EU har igennem årene gennemgået en voldsom udvikling. Der går dog et skel mellem to faser i udviklingen. I den første fase var udviklingen præget af Fællesmarkedets etablering og konsolidering, og der skete ikke nogen afgørende reformer. Samarbejdsområdet lå fast, og institutionerne var

stabile, om end ofte præget af krise. Denne fase strækker sig frem til iværksættelsen af den europæiske fællesakt i 1987. Siden 1988 er der derimod gennemført flere reformer, der som nævnt både har berørt institutionerne og samarbejdets indhold. Figur 2.1 tager ikke hensyn til denne dynamik. Men som tabel 2.1 viser, er det ikke særlig afgørende. I tabellen er EU's gældende regler opdelt efter tidspunktet for første udstedelse af den pågældende regel. Der er altså ikke taget hensyn til, at de fleste regler, som har været i kraft i en kortere eller længere periode, normalt er ændret adskillige gange. Der er heller ikke taget hensyn til, at en række ældre regler er ophævet og således ikke indgår i registreringer.

Grundlæggende er udviklingen før og efter reformperioden præget af overordentlig stabilitet. I begge perioder regulerede 86-87 pct. af de gældende regler det fælles marked. Den store forskel er, at der efter fællesaktens ikrafttræden er udstedt en betydelig mængde nye EU-regler, som beskæftiger sig med toldunionen, varenes frie bevægelighed inden for EU samt forholdet til tredjelande. Landbrugspolitikken indtager som i opbygningsperioden en helt central placering, mens konsolideringen af det indre marked efter opbygningsfasen i 1980'erne har resulteret i et væsentligt fald i regeludstedelsen. Samtidig er der i løbet af reformperioden kommet nye samarbejdsområder til, men udstedelsen af regler på disse områder vejer ikke særlig tungt i det samlede billede.

Der er dog mere dynamik end som så i udviklingen. Det viser sig, når man bryder de gældende regler ned i perioder, der svarer til de successive reformer af EU-samarbejdet, der dels har udvidet samarbejdsområdet, dels indført flertalsafgørelser på større og større dele af samarbejdet. Fællesaktens opprioritering af miljø- og forbrugerbeskyttelse resulterede således i, at EU udstedte regler på områder, som ikke tidligere havde været reguleret. Præcis det samme er sket med inddragelsen af retlige og indre anliggender under samarbejdet efter Maastricht-traktatens ikrafttræden. Med Amsterdam-traktatens ikrafttræden i 1999 blev den del af samarbejdet vedrørende retlige og indre anliggender, som berører civilretlige, asylretlige og udlænderretlige forhold, overført til det overnationale samarbejde i EF-traktatens afsnit 4. Der er for tiden en betydelig politisk aktivitet på området, som enten er udmøntet i form af egentlige retsakter eller er under forhandling (Europaudvalget, 2003). På tilsvarende måde er der op til og under fællesakten sat betydeligt skub i udviklingen af det indre marked. Ikke desto mindre var en betragtelig del af reglerne for det indre marked (29 pct. af de gældende regler) vedtaget før 1988. En konklusion er derfor, at reformerne siden slutningen af 1980'erne, som også har berørt institutionerne,

Tabel 2.1. EU's udvikling og gældende regulerings fordeling på sagområder

Sagområde	Udviklingsfaser				
	Fællesmarkedet 1958-1987	Fællesakten 1988-1993	Maastricht 1994-1998	Amsterdam 1999-2003	Reformperioden 1988-2003
EU's institutioner og finanser	3,5	2,4	2,6	0,8	2,7
Toldunion og forhold til tredjelande	19,0	31,5	30,5	28,8	30,2
Landbrug og fiskeri	37,7	29,4	37,9	42,4	37,7
Arbejdsmarked og sociale forhold	3,0	2,4	2,1	2,2	2,2
Skatter, monetær og økonomisk politik	2,1	2,4	2,3	1,5	2,1
Indre marked mv.	29,2	23,7	19,3	15,3	19,2
Miljø- og forbrugerbeskyttelse	4,5	7,3	4,6	5,7	5,7
Forskning og uddannelse	,9	0,5	0,5	0,4	,5
Udenrigs- og sikkerhedspolitik	-	-	0,3	0,8	,4
Retlige og indre anliggender	-	0,4	0,1	0,1	,2
I alt N (100 pct.)	1084	1103	1548	1327	3978

Kilde: Se bilag 1.

kun i begrænset omfang har flyttet tyngdepunkterne i samarbejdet. En anden og beslægtet konklusion er, at de enkelte sagområder er præget af deres egen politiske dynamik, som kun i begrænset omfang er knyttet til reformerne. Det viser sig i landbrugs- og fiskeripolitikken, som var et af de første og indtil 1980'erne umådeligt kontroversielle samarbejdsområder. Det er nu trådt i baggrunden, i hvert fald i forhold til offentligheden, men områdets udvikling er stadig præget af en betydelig dynamik. Selvom sagområdets vægt i den samlede EU-regulering er stabilt, har det i 1990'erne til-

trukket sig fornyet politisk opmærksomhed. På samme måde er toldunionen, kernen i det gamle fællesmarked, fortsat et vitalt samarbejdsfelt. Og gennem koblingen til foranstaltningerne for at virkeliggøre et fælles indre marked er det i hver enkelt af delperioderne efter 1988 et af de helt store og tunge sagområder. På tilsvarende måde er udviklingen af et samarbejde om miljø- og forbrugerbeskyttelse før 1980'ernes reform en indikator for, hvor vigtig en faktor de enkelte sagområder og de politiske interesser, der rører sig ingen for dem, er for udviklingen af en europæisk offentlig politik. EU-politik er på denne måde "business as usual" med den væsentlige tilføjelse, at den bliver til i samspil mellem mange nationale aktører. De agerer hver for sig på både et nationalt og et europæisk niveau, samt på nogle sagområder tillige på et delstats- eller andet regionalt samt lokalt niveau. Det komplicerer beslutningsprocesserne, men afspejler grundlæggende interesser og prioriteringer i medlemslandenes offentlige politik (Börzel, 2002).

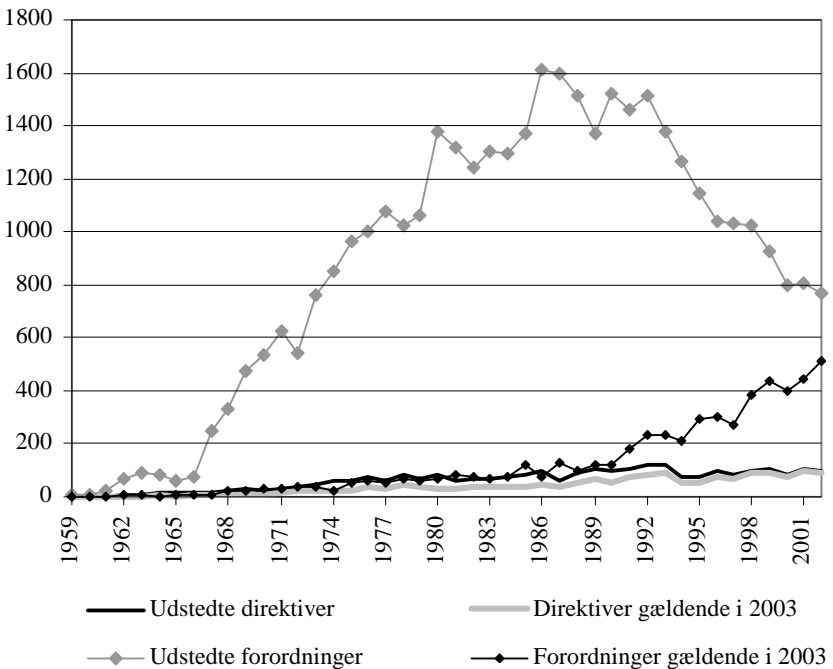
Et europæisk reguleringsfællesskab

Foreløbig fremstår EU som en overnational organisation, hvis hovedopgave har været en regulering af vilkårene for samhandel med varer og tjenester mellem medlemslandene og deres handelsmæssige og økonomiske samspil med lande uden for EU. Andre opgaver indgår også i samarbejdet, men kvantitativt tæller de ikke meget i det samlede billede. Indtil nu har analysen udelukkende set på mængden af gældende regler, og der er set i det perspektiv en betydelig regelmasse, der omfatter mere end 5000 retligt bindende regler i direktiv- og forordningsform. Som tabel 2.1 også viste, er der en overvægt af regler fra den sene del af perioden 1959-2003. Det er et udtryk for, at udviklingen trods reguleringens koncentration på de klassiske sagområder er præget af en betydelig dynamik, idet der også inden for det længe etablerede samarbejde sker en tilpasning og fornyelse af politikken. Det gælder så meget mere, som tabel 2.1 alene opgør de tilfælde, hvor helt nye direktiver og forordninger kommer til, mens revision af tidligere vedtagne regler ikke er omfattet af opgørelsen. Opgørelsesmetoden giver imidlertid ikke et fuldgyldigt billede af EU som regeludstedende produktion, og den siger ikke noget om hverken EU's løbende regelproduktion eller om den kumulative effekt af mere end 40 års reguleringspolitiske beslutninger på EU-niveau, hvor der både er en tilgang og afgang af regler.

Figur 2.2 tager højde for denne begrænsning. Den sonderer for det første mellem direktiver og forordninger, hvor de første retligt forpligter medlemslandene til gennem nationale foranstaltninger at gennemføre regler, som sikrer, at direktivets mål realiseres inden for deres område, mens for-

ordningerne har umiddelbar retsvirkning i medlemslandene. Figuren viser for det andet forholdet mellem antal udstedte direktiver og forordninger i hvert år siden EU's start. For det tredje viser figuren de gældende reglers fordeling på udstedelsesår. Den giver altså både et indtryk af regelmassens alder, når man lægger antallet af gældende regler sammen på tværs af udstedelsesår, den kumulative effekt af over 40 års lovgivningsvirksomhed i EU. Det er i den sammenhæng væsentligt, at optællingskriteriet her er et andet end i de foregående opgørelser over den samlede regulering. I denne figur er både de oprindelige regler, der stadig var i kraft i de enkelte opgørelsesår, og senere tilkomne og fortsat gyldige ændringer i de oprindelige regler talt med.

Figur 2.2. Produktion af regler i EU 1959-2002



Kilde: Se bilag 1.

Figuren viser flere ting. Det er således åbenbart, at forordningerne gennem årene så langt har været den foretrukne reguleringsform. Direktiverne, der overlader udfyldningen til de nationale regeringer og parlamenter, spiller en

mindre rolle. Lige så klart er det, at forordningerne spiller en mindre rolle end tidligere i EU-lovgivningen. Antallet af udstedte forordninger toppede med mere end 1600 i 1986, og det har siden været konstant faldende til et niveau under det halve i 2002. Det er lige så iøjnefaldende, at antallet af nyudstedte direktiver nok er steget gennem årene, men stigningen modsvarer på ingen måde faldet i nyudstedte forordninger. I begyndelsen af 1990'erne var det årlige antal nyudstedte direktiver steget til noget over 100, men det er siden reduceret til et niveau på knap 100. Det har i den sammenhæng været en udbredt opfattelse, at EU i en lang fase, der strakte sig fra det franske blokade i 1965 til Delors-kommissionens relancering af EU omkring midten af 1980'erne, var mere eller mindre gået i stå. Den gængse forklaring var samspillet mellem store interessemodsætninger mellem medlemslandene og institutionelle spilleregler, som gjorde det svært at træffe en beslutning, selv når der var altovervejende tilslutning til den. Vetoet, som blev stadfæstet ved Luxembourg-forliget i 1966, var det symbolske udtryk herfor. Dette billede af et EU, som var stivnet, fandt yderligere næring i de ofte langstrakte forhandlinger om alt fra kornpriser og mælkekvoter til harmoniseringer og standardiseringer, som tog avisernes overskrifter. Et typisk udtryk for stemningen finder man i konklusionen på en prominent analyse fra 1970'erne:

Hvis Fællesskaberne skulle overleve frem til midten af 1980'erne, og i mellemtiden har udvidet og styrket deres evne til at formulere og gennemføre politiske tiltag i forståelse eller fællesskab, er det usandsynligt, at det skulle være resultatet af en overordnet strategi. Snarere er det, foreslår vi, det sammenlagte resultat af en lang række defensive beslutninger, som er det stykvis svar på indenrigspolitisk og internationalt pres. Ingen af regeringerne i De Europæiske Fællesskaber forfølger et veldefineret mål for den europæiske integration. I bedste fald kan de vise sig at bevæge sig baglæns mod enhed, når de giver efter for øjeblikkets pression uden en klar vurdering af, hvor de er på vej hen (Wallace, 1977: 322).

En lignende grundtone præger også nyere analyser. Som i de klassiske analyser er grundsynspunktet, at samspillet mellem sammensatte og ofte modstridende interesser og svage institutioner uden en veldefineret ledelse begrænser EU's beslutningskapacitet og -effektivitet (se fx Peterson & Shackleton, 2002: 11-13 og 352-358). Virkeligheden ser i flere henseender grundlæggende anderledes ud. For det første er der som nævnt en stærk stigning i den årlige produktion af regler. Den sætter ind efter 1966, hvor de daværende seks medlemslande bliver enige om at fortsætte samarbejdet efter at have fastslået, "at når det drejer sig om meget vigtige interesser, forudsættes

forhandlingerne at fortsætte, lige til man er nået frem til en enstemmig beslutning." Det blev samtidig slået fast, at "dette ikke hindrer genoptagelsen af Fællesskabets virksomhed i overensstemmelse med den normale procedure" (citeret efter Newhouse, 1969: 167-168).

Effekten er for det andet en akkumulation af regler, som opstår, fordi man inden for de tunge samarbejdsområder løbende har forfinet reguleringen, og fordi man gennem ændringer og tilføjelser har lagt nye regler til på de områder, der allerede tidligt var genstand for EU-regulering. Det er dette regelværk, som de nationale politiske og administrative myndigheder og også de regulerede virksomheder skal forholde sig til i gennemførelsesledet. Man kan således antage, at de første år af EU's eksistens gik med etableringen af fundamentet for en fælles politik på kerneområderne (toldunionen, landbrugspolitikken og de foranstaltninger, der siden er sammenfattet under det indre marked). Man kan yderligere antage, at man i den samme opbygningsfase skulle tage stilling til et utal af organisatoriske og procedurermæssige problemer, som ikke var reguleret af Rom-traktaten. Den periode var i det store og hele overstået, da Danmark i 1973 trådte ind i EU. På det tidspunkt var der siden 1959 udstedt 263 direktiver og godt 3920 forordninger, hvoraf fortsat henholdsvis 109 og 226 er i kraft. Siden er der sket en overordentlig kraftig vækst i den akkumulerede regelmasse. Deler man perioden siden 1973 ind i femårsperioder, så man i den første delperiode en fordobling af antallet af både direktiver og forordninger. I de følgende femårsintervaller er der i hver delperiode sket mere end en fordobling af den gældende regelmasse. Det kraftige fald i antallet af nyudstedte forordninger er samtidig ikke slået igennem i regelmassen, fordi ældre forordninger forbliver i kraft. Derfor ser man også, at tilvæksten i bestanden af de umiddelbart bindende forordninger siden 1980'erne har været stærkere end for bestanden af gældende direktiver.

For det tredje er det åbenbart, at EU's institutioner trods det politiske drama, som omgærder mange af forhandlingerne på minister- og regeringsniveau, tidligt havde en endog meget betydelig evne til at løse politiske og administrative problemer, hvis målestokken herfor er formuleringen af en fælles politik gennem vedtagelsen af retligt bindende regler. Lige så øjensynligt er det, at EU's institutioner i hvert fald ikke generelt har været fanget i den fælles beslutningsfælde, som er blevet brugt som karakteristisk af beslutningseffektiviteten i et system, hvor beslutningerne bliver truffet af aktører, der står til regnskab på mindst to forskellige niveauer, det europæiske og det nationale (Scharpf, 1988). Figur 2.2 giver med andre ord solid støtte til de analyser, der har betonet EU's styrke som en effektiv ramme

omkring medlemslandenes bestræbelser på at formulere en offentlig politik, som de alle kan leve med. Grænserne for en fælles politik sættes af grundlæggende forskelle i interesser på hvert enkelt sagområde. Men mulighederne for at overvinde disse modsætninger fremmes både ved sammenkoblinger af flere sager på EU's politiske dagsorden, ved gradvis justering af nationale præferencer, det være sig som resultat af læring eller strategisk tilpasning, og ved forekomsten af politiske entreprenører (Golub, 1999; Héritier, 1999; Eising, 2002). Resultatet er et EU, hvis besluttende institutioner år for år og periode for periode, på tværs af dramatiske kriser og truende sammenbrud har formuleret offentlig politik på en række, men langt fra alle de sagområder, som de nationale myndigheder beskæftiger sig med.

Reguleringens tæthed

I den offentlige politik på nationalt niveau sonderer man ofte mellem på den ene side en rammeloovning, som formulerer de overordnede mål, fordeler kompetencen mellem myndighederne og regulerer de administrative procedurer i forvaltningen og mellem den og dens klienter, på den anden side en detaillovgivning, som materielt regulerer et bestemt sagområde. Sondringen overlapper til en vis grad sondringen mellem en fuldmagts- eller bemyndigelseslovgivning og en detailregulerende lovgivning. Megen rammeloovning delegerer således kompetencen til at fastsætte de detaljerede regler til ministeren eller et lavere politisk-administrativt niveau, fx en styrelse eller kommuner og amter, mens den klassiske lovgivning, når man ser bort fra bestemmelser, som inddrømmer ministeren eller andre myndigheder et vist skøn, antages at indeholde en udtømmende retlig normering af det regulerede sagområde.

De to sondringer er kun delvis relevante i en EU-sammenhæng, da EU ikke opererer med et veldefineret retligt hierarki, som svarer til love på øverste trin, bekendtgørelser og cirkulærer på de to nedre trin. De to bindende former for EU-regler, forordninger og direktiver, er således ligestillede i hierarkiet (Nielsen, 2002: 115-117). Men sondringen mellem forordninger og direktiver er på anden vis parallel til sondringen mellem rammeloovning og lovgivning, der indeholder en tilsigtet udtømmende materiel regulering af sagområdet. Mens forordningerne umiddelbart er bindende for de nationale myndigheder og deres borgere og virksomheder, formulerer direktiverne alene de målsætninger og hensyn, som medlemslandene skal nå, mens den administrative gennemførelse på nationalt niveau beror på, at de ved lovgivning eller administrative foranstaltninger bliver inkor-

poreret i national ret. Man taler i den sammenhæng om en gennemførelse af EU-direktiver til national ret.

Tabel 2.2 viser reglerens fordeling på forordninger og direktiver på de enkelte sagområder i hver af de faser, som EU er gennemløbet. Med denne sondring mellem forordninger og direktiver er der en indikator for, hvor tæt EU regulerer de nationale myndigheder og deres borgere og virksomheder. Mens forordningerne umiddelbart har retsvirkninger og i sig selv etablerer det politiske og retlige grundlag for forvaltningen på nationalt og subnationalt niveau, overlader direktiverne det til de nationale parlamenter og deres regering at tage stilling til, hvordan de vil gennemføre den politik, som EU med direktivet lægger op til. Der tegner sig et meget entydigt billede, hvor man i stigende grad på tværs af sagområder benytter forordninger som det foretrukne reguleringsinstrument. Efter denne opgørelse fremstår EU som et reguleringsystem med en tættere og tættere overnational regulering af medlemslandenes borgere og virksomheder.

Det er en iøjnefaldende udviklingstendens. Det gælder så meget mere, som der i EU fra begyndelsen har været et erkendt spændingsforhold mellem opbygningen af en overnational myndighedsudøvelse og den nationale selvstændighed. Sondringen mellem en tæt og en mål- og rammebaseret regulering har således altid eksisteret, og den blev slået fast allerede i traktaten om Det europæiske Kul- og Stålfællesskab fra 1952. Ved flere lejligheder har der dog været udtrykt betænkeligheder ved udviklingen af et EU som en meget stærk overnational reguleringsmyndighed. De betænkeligheder kom igen frem i forbindelse med forhandlingerne af først Maastricht-traktaten og siden protokollerne til Amsterdam-traktaten og har i Maastricht-traktatens artikel 5 fundet udtryk i nærhedsprincippet (eller subsidaritetsprincippet). Ifølge traktatens formulering handler EU

kun, hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne og derfor, på grund af den påtænkte handlings omfang og virkninger, bedre kan gennemføres på fællesskabsplan.

Det er en meget rummelig bestemmelse, som først og fremmest må ses som en politisk tilkendegivelse fra medlemslandenes side. Det gør det uklart, i hvilket omfang man kan forvente, at EF-domstolen vil kunne bruge den som grundlag for en afgørelse, hvorefter et tiltag fra EU's side erklæres ugyldigt, fordi der er tale om en opgave, som lige så godt eller bedre kunne have været løst på nationalt plan (Nielsen, 2002: 48-49; Rasmussen, 2001: 349-357). Det er imidlertid ikke ensbetydende med, at nærhedsprincippet behøver at være ren symbolpolitik. Bag det ligger for det første en reel politisk spænding mellem et EU, hvis samlede regelmasse er omfattende og

Tabel 2.2. Reguleringsstæthed på forskellige sagområder under forskellige traktatregimer

Periode og regeltype	Sagområder								
	Toldunion, tredjelande	Landbrug og fiskeri	Arbejds- marked, soc. forhold	Skatter, økonomisk politik	Indre marked mv.	Miljø- og forbruger- beskyttelse	Forskning og uddannelse	Udenrigs- og sikkerheds- politik	Retlige og indre anliggender
Fællesmarkedet									
Forordninger	96	77	47	13	23	2	50	-	-
Direktiver	4	23	53	87	77	98	50	-	-
N=100 pct.	206	409	32	23	317	49	10	-	-
Under fællesakten									
Forordninger	99	69	11	26	27	35	50	-	-
Direktiver	1	31	89	74	73	65	50	-	100
N=100 pct.	347	324	27	27	261	80	6	-	4
Under Maastricht-traktaten									
Forordninger	100	92	38	80	37	47	43	100	-
Direktiver	0	8	63	20	63	54	57	-	100
N=100 pct.	472	586	32	35	298	71	7	5	1
Under Amsterdam-traktaten									
Forordninger	99	95	59	80	44	46	100	100	-
Direktiver	1	5	41	20	56	54	-	-	1
N=100 pct.	382	562	29	20	203	76	5	11	1

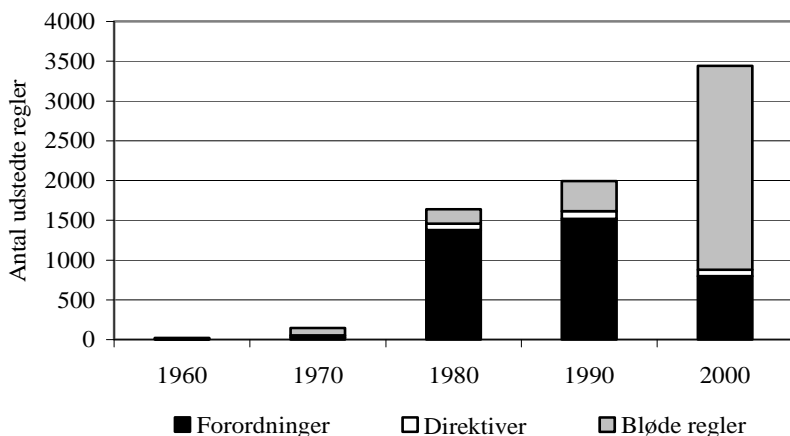
Kilde: Se bilag I.

voksende, og en skrøbelig legitimitet og politisk tilslutning. For det andet er det også udtryk for politisk skepsis over for den ekspansionisme, som i national politik ofte bliver tilskrevet Kommissionen og Parlamentet, og som yderligere ligger under enhver diskussion og forhandling om balancen mellem på den ene side Rådet, på den anden side Kommissionen og Parlamentet. For det tredje understreger forhistorien princippet politiske betydning. To forhold er i den sammenhæng af særlig betydning. Det ene er, at EU's regulering af miljøforhold skabte bekymring i nogle af medlemslandene med hensyn til deres muligheder for at sikre, hvad man der betragtede som en nødvendig miljøbeskyttelse. Den såkaldte miljøgaranti, som er indført på blandt andet dansk foranledning, blev traktatfæstet i 1986 som artikel 100 A, stk. 4 og indgår nu i Amsterdam-traktaten som artikel 95, stk. 4-8. I henhold til den kan en medlemsstat, "efter at Rådet eller Kommissionen har vedtaget en harmoniseringsforanstaltning ... opretholde nationale bestemmelser, som ... vedrører miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet ... give[r] Kommissionen meddelelse om disse bestemmelser og om grundene til deres opretholdelse." Det var helt i tråd hermed, at fællesakten indeholdt en nærhedsregel, som udelukkende var møntet på miljøreguleringen (Rasmussen, 2001: 351). Det andet forhold var, at det ikke mindst i det føderale Tyskland gav anledning til indenrigspolitiske spændinger, hvis EU's regulering kunne undergrave en forfatningssikkert opgavefordeling mellem forbundsstaten og delstaterne.

Selvom nærhedsprincippet retlige effekt er usikker, er der således ikke tvivl om, at der bag det lå tungtvejende politiske hensyn. Politisk har man imidlertid forsøgt at udmønte princippet. I Amsterdam-traktatens protokol om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet gik man videre og fastslog i punkt 6, at "[a]lt andet lige foretrækkes direktiver frem for forordninger, og rammedirektiver frem for detaljerede foranstaltninger" (Amsterdam-protokollen, 1997). Dermed har man politisk opstillet en indikator for overholdelsen af princippet. I figur 2.2 blev det vist, at regelproduktionen over tid er vokset, og at mængden af gældende bindende regler, som tilsammen udgør *acquis communautaire*, bogstavelig talt er eksploderet. Det godtgør, at der ligger et reelt problem bag nærhedsprincippet, men kan man så slutte, at nærhedsprincippet har været uden politisk effekt? Figuren viste også, at der faktisk siden traktatændringerne er sket et markant fald i udstedelsen af forordninger. Figur 2.3 føjer yderligere information til. Den viser udviklingen i reguleringstætheden siden EU's etablering. Ud over forordninger og direktiver opgør den også EU's brug af bløde regler, såkaldt *soft law*. Det er samlebetegnelsen for politiske og administrative

tilkendegivelser fra EU's institutioner, der ikke er bindende, men alene har karakter af henstillinger, udtalelser eller resolutioner. De udstedes på områder, hvor EU ikke har kompetence til at træffe bindende beslutninger, men tillige på områder, hvor EU kunne gøre det, men politisk afstår fra det (Nielsen, 2002: 113 og 118; Rasmussen, 2001: 157-159). De har en parallel i den såkaldte åbne koordinationsprocedure, hvor medlemsstaterne i EU-regi samarbejder med det sigte at samordne deres offentlige politik, selvom der på området ikke kan træffes bindende beslutninger. Den præcise betydning af de bløde regler og af den åbne procedure er svær at bestemme, men figur 2.3 viser den bløde reguleringsforms stigende kvantitative betydning.

Figur 2.3. Nærhedsprincippet og EU's reguleringstæthed¹



1. Antal udstedte retsakter i udvalgte år.

Kilde: Se bilag 1.

Såvel absolut som relativt er der i løbet af 1990'erne sket en markant forskydning i EU's reguleringspraksis. Mens antallet af nyudstedte forordninger er faldet ganske markant, holder udstedelsen af direktiver sig på et ret konstant niveau. Det er i sig selv en indikator for, at udviklingen alt i alt går imod en mindre tæt bindende regulering. I samme periode er der imidlertid sket en eksplosion i anvendelsen af bløde instrumenter i form af henstillinger og udtalelser. Omkring tre fjerdedele af samtlige tilkomne regler havde i 2000 denne uforpligtende karakter, hvor det i 1990 var mindre end en femtedel. Med samme målestok er andelen af generelle retsakter i form af forordninger faldet fra 84 pct. i 1980 over 76 pct. i 1990 til 23 pct.

i 2000. Om den ændrede reguleringspraksis er en konsekvens af nærhedsprincippet, er nok tvivlsomt. Derimod er det ganske øjensynligt, at samspillet mellem et pres for på EU-niveau at tage stilling til bestandigt nye reguleringspolitiske problemer og den politiske konjunktur, som lå bag formuleringen af nærhedsprincippet, har skabt en tendens til mindre tæt regulering end i 1970'erne og 1980'erne.

Den samme spænding ligger bag introduktionen af den såkaldte åbne koordinationsmetode. Den blev institutionaliseret i forbindelse med Det Europæiske Råds møde i Lissabon i foråret 2000 (Lisbon European Council, 2000). Det erklærede mål var at formulere "et nyt strategisk mål for Unionen med det sigte at styrke beskæftigelse, økonomisk reform og social sammenhæng som en del af en vidensbaseret økonomi." For at nå målet indførte man en ny "åben koordinationsmetode som et middel til at sprede bedste praksis og for at opnå en større grad af fælles retning hen imod opfyldelsen af EU's overordnede mål." Metoden er ifølge erklæringen udformet på en sådan måde, at den hjælper medlemsstaterne med at nå deres egne politiske mål. Det sker ved:

- fastsættelsen af retningslinjer for Unionen kombineret med specifikke tidsfrister for målene, som gælder på det korte, det mellemlange og lange sigt;
- opstillingen, hvor det er passende, af kvantitative og kvalitative indikatorer og sammenligningsstandarder, som er sat efter verdens bedste og skræddersyet til de enkelte landes og sektors behov som et middel til at sammenligne i forhold til bedste praksis;
- oversættelsen af disse europæiske retningslinjer til national og regional politik ved at sætte specifikke mål og tage forholdsregler, som tager hensyn til nationale og regionale forskelle;
- periodisk overvågning, evaluering og "peer reviews", der er tilrettelagt som gensidige læringsprocesser (Lisbon European Council, 2000: 11).

Processen er yderligere bundet op med en procedure, som gør, at der i forbindelse med et af de faste forårsmøder i Det Europæiske Råd skal gøres status med hensyn til realiseringen af de politiske mål, der blev formuleret på Lissabon-topmødet. Det er vanskeligt at vurdere både processen i sin helhed og den åbne koordinationsprocedure. På den ene side er den udtryk for, at man formulerer mere ambitiøse mål for EU-samarbejdet end tidligere. Det kan bl.a. give sig udslag i, at EU bevæger sig ind på områder, som ikke tidligere var omfattet af samarbejdet, og som ikke er dækket af traktatens kompetencebestemmelser og institutionelle regulering af den bindende beslutningsproces. I den sammenhæng nævnes i kapitel 5, hvordan EU via den åbne koordinationsmetode og instrumenter fra *soft law*-kassen er be-

gyndt at interessere sig for dele af velfærdsservice. På den anden side er den meget upræcise beskrivelse af metoden også et udtryk for, hvor svært det er for medlemslandenes regeringer at balancere mellem meget ambitiøse, men generelt formulerede mål, og samtidig imødekomme de stærke politiske interesser, som ligger bag nærhedsprincippet's traktatfæstelse, og som den øgede brug af *soft law*, der også er markant på områder, som er omfattet af EU's kompetence, er udtryk for.

Det er meget svært at vurdere betydningen af såvel den udbredte anvendelse af *soft law* som skabelsen af den åbne koordinationsmetode. Hver for sig og tilsammen er det svage instrumenter. Man kan ikke med dem tvinge eller presse noget igennem, for deres henstillinger bygger ikke på en institutionel procedure, der muliggør de autoritative beslutninger, som er kernen i EU's overnationale status. I det perspektiv er det nærliggende at se dem som EU's indretning af en kanal for diffusion og international læring af samme art, som man kender det fra OECD, Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd. Det vil altså sige som en svækkelse? Men denne tolkning tager ikke hensyn til den særlige EU-dynamik, som bl.a. er vist i dette kapitel, og som gør, at Kommissionen med bløde instrumenter og inden for fora, som ikke træffer bindende beslutninger, kan sætte nye sager på dagsordenen og gradvis modne dem til forslag, der lægger op til forpligtende beslutninger, selvfølgelig under forudsætning af at området er traktatdækket. Den tager heller ikke hensyn til, at en grænseoverskridende diffusion i nogle situationer kan påvirke introduktionen af ny reguleringspolitik og accepten af nye reguleringspolitiske instrumenter, fordi den udvider den idébase, hvorfra politiske og administrative beslutningstagere henter inspiration til løsning af lokale problemer. Analytisk forbliver det imidlertid en udfordring empirisk at af-dække effekten af *soft law*, diffusion og grænseoverskridende læringsprocesser.

Europas administrative fællesskab

I kapitel 1 blev det vist, at Kommissionen over tid spiller en større og større rolle som regeludsteder. Ovenfor er det yderligere vist, at reguleringstætheden på en gang er stigende og faldende: Forordninger, der er umiddelbart bindende i medlemslandene har en stadig større vægt i den samlede regelmasse, men udstedelsen af nye forordninger er i de seneste år faldende og erstattet ikke af en stigende mængde direktiver, men derimod en markant øget brug af bløde og ikke-forpligtende retsakter. Det er ikke nemt at fortolke den udvikling. Kommissionens stigende rolle modsiger umiddelbart bestræbelserne på at demokratisere beslutningsprocessen i EU, men er det

en rimelig tolkning? Forordningernes store vægt i *acquis communautaire* indikerer heller ikke nogen høj prioritet for nærhedsprincippet. Men holder det, når man tager den modgående tendens til færre nyudstedte forordninger og øget brug af henstillinger og udtalelser i betragtning?

Det er gode spørgsmål uden sikre svar. Der er imidlertid et grundlag for at fortolke og forklare udviklingen. Tabel 2.3 viser, hvordan de gældende regler er blevet til inden for de ni sagområder, der er vendt mod medlemslandene. Samtidig er der som tidligere sondret mellem de faser, som EU har gennemløbet siden etableringen af Fællesmarkedet. Der er flere iagttagelser. Der er således forskel mellem institutionernes rolle på de enkelte sagområder. Det kan afspejle de enkelte sagområders følsomhed på nationalt niveau, hvor områder som arbejdsmarkeds- og socialpolitik og miljøpolitik i bl.a. en dansk sammenhæng har givet anledning til bekymringer med hensyn til konsekvenserne af et engagement fra EU's side. Det er i tråd med denne tolkning, at der er en mindre omfattende regulering af disse sagområder end Fællesmarkedets klassiske kerneområder, toldunionen og landbrugs- og fiskeripolitikken. Men der er også et andet mønster. Der er en ganske entydig tendens til, at Kommissionen spiller en større og større rolle over tid, efterhånden som samarbejdet inden for et sagområde finder fodfæste. Det ser man på de klassiske områder, men også på nye samarbejdsområder som de nævnte. Det understøtter en hypotese om, at Kommissionens fremtrædende placering er et udtryk for, at der efterhånden som reguleringen af et område udvikler sig, er opgaver af administrativ karakter, som naturligt henhører under Kommissionen, og som fører til, at Kommissionen selv udsteder regler.

Der er som fremhævet ovenfor ikke i EU et veldefineret regelhierarki, og regler udstedt af de forskellige institutioner har således ud fra en første betragtning samme retlige status. Det understreges af, at Kommissionen udsteder såvel direktiver som forordninger, og at den på enkelte områder i henhold til traktaterne har en kompetence som både lovgiver og håndhævende forvaltning. Men fraværet af et retligt hierarki er ikke ensbetydende med en institutionel sidestilling af Kommissionen med Rådet og Parlamentet i lovgivningsprocessen. Den altovervejende del af de regler, som Kommissionen udsteder, er udstedt med hjemmel i direktiver eller forordninger, som er vedtaget af Rådet eller Rådet og Parlamentet i fællesskab. Det er med andre ord generelle gennemførelsesforanstaltninger, som Kommissionen har foretaget for at fastlægge eller præcisere grundlaget for den implementering, der skal ske på nationalt niveau i form af en gennemførelse af direktiver til national ret og en national forvaltning af såvel forordninger

Tabel 2.3. Beslutningsproceduren på EU-sagområder under forskellige traktatregimer

Periode og beslutningsprocedure	Sagområder							Rettlige og indre anliggender
	Toldunion, tredjelande og fiskeri	Landbrug og fiskeri	Arbejds- marked, soc. forhold	Skatter, økonomisk politik	Indre marked mv.	Miljø- og forbruger- beskyttelse	Forskning og uddannelse	
Fællesmarkedet								
Rådet	44	48	97	100	84	90	100	-
Kommissionen	56	52	3	-	16	10	-	-
N=100 pct.	202	409	32	23	317	49	10	-
Under fællesakten								
Rådet	38	46	96	82	80	81	83	-
Kommissionen	62	54	4	18	20	18	17	-
Parlament og råd	-	-	-	-	-	1	-	-
N=100 pct.	347	324	27	27	261	80	6	3
Under Maastricht-traktaten								
Rådet	30	26	75	63	27	34	43	60
Kommissionen	70	73	13	20	42	44	14	40
Parlament og råd	-	1	13	11	30	23	43	-
Andre	-	-	-	6	1	-	-	-
N=100 pct.	472	586	32	35	298	71	7	5

Periode og beslutningsprocedure	Sagområder								
	Toldunion, tredjelande og fiskeri	Landbrug og fiskeri	Arbejds- marked, soc. forhold	Skatter, økonomisk politik	Indre marked mv.	Miljø- og forbruger- beskyttelse	Forskning og uddannelse	Udenrigs- og sikkerheds- politik	Retlige og indre anliggender
Under Amsterdam-traktaten									
Rådet	36	13	14	30	19	1	20	100	100
Kommissionen	62	86	55	35	33	25	20	-	-
Parlament og råd	2	1	31	20	47	74	60	-	-
Andre ¹	-	-	-	15	1	-	-	-	-
N=100 pct.	382	562	29	20	203	76	5	11	1

1. Inden for disse områder er enkelte regler desuden udstedt af andre institutioner, bl.a. centralbanken.

Kilde: Se bilag 1.

som de regler, der er indført i medfør af EU-direktiverne. Tabel 2.4 belyser denne problemstilling. Den viser reguleringstætheden på de enkelte sagsområder, hvor reguleringstætheden er defineret som den andel af det samlede antal direktiver og forordninger, der er udstedt i forordningsform, men reguleringstætheden differentieret efter beslutningsprocedure. Der er betydelige forskelle mellem sagsområderne, der afspejler deres alder og nationale følsomhed. Men reguleringstætheden for regler udstedt af Kommissionen på alle sagsområder er højere eller lige så høj som for de to andre institutionelle procedurer.

Tabel 2.4. Reguleringstæthed¹ og beslutningsprocedure på de enkelte sagsområder

	Rådet		Kommissionen		Europa-Parlamentet og Rådet	
	Pct.	N	Pct.	N	Pct.	N
Toldunionen og forhold til tredjelande	98	499	99	896	100	8
Landbrug og fiskeri	68	571	94	1300	70	10
Arbejdsmarked og sociale forhold	28	85	96	22	15	13
Skatter, monetær og økonomisk politik ²	38	73	90	19	50	8
Indre marked mv. ²	33	594	38	294	15	185
Miljø- og forbrugerbeskyttelse	20	134	73	69	27	73
Forskning og uddannelse	53	19	100	3	50	6
Udenrigs- og sikkerhedspolitik	100	14	100	2	100	16
Retlige og indre anliggender	0	6	-	-	-	-

1. Procentandel forordninger af samlede antal direktiver og forordninger.

2. Inden for disse områder er enkelte regler desuden udstedt af andre institutioner, bl.a. centralbanken.

Kilde: Se bilag 1.

En tolkning kunne selvfølgelig være, at EU i langt højere grad er domineret af Kommissionen. Det ville være i overensstemmelse med hypoteser om Kommissionen som en ekspansiv og pro-integrationistisk myndighed, som finder støtte både i integrationsteori og i teorier om såkaldt bureaukratisk glidning (drift), hvor administrative myndigheder forventes at løse deres

opgaver på en måde, som fører til en gradvis, men støt udvidelse af deres opgaver og kompetence. Der er i en EU-sammenhæng langt fra entydig støtte for en sådan teori. Det er fx ikke klart, at Kommissionens top entydigt arbejder med en sådan strategi (Hooghe, 2001: 142-215). Det er samtidig ligeså oplagt, at Kommissionen er underlagt betydelige politiske og institutionelle bindinger, som nok tillader den at operere som politisk entreprenør i nogle situationer, men som generelt lægger betydelige begrænsninger på dens manøvre muligheder (Héritier, 1999; Hix, 2003). Det gælder så meget mere, som Kommissionen og dens generaldirektorater med den gradvise udvikling og konsolidering af samarbejdet i højere og højere grad har til opgave administrativt at vedligeholde den europæiske offentlige politik. Der blev allerede i begyndelsen af 1970'erne i et integrationistisk perspektiv udtrykt tvivl om, hvorvidt en overnational myndighed, der oplevede en støt vækst i forvaltningsopgaven, nu også ville kunne fungere som den politisk-institutionelle dynamo, som nogle af grundlæggerne havde set den som (Coombes, 1970). Nogle af de organisatoriske træk, som allerede dengang var at spore, er siden udviklet fuldt ud i bl.a. de komitologi-procedurer, der er beskrevet i kapitel 1.

Tolkningen finder støtte i tabel 2.4. Kommissionen fremstår på de mest etablerede sagområder, toldunionen, forholdet til tredjelande samt landbrugs- og fiskeripolitikken som den helt store regeludsteder. Dens foretrukne instrument er forordninger med en reguleringstæthed på 94 og 99 pct. Tankegangen finder yderligere støtte, fordi mønstret er det samme på følsomme områder som arbejdsmarkeds- og socialpolitikken, skattepolitikken og den økonomiske politik samt miljø- og forbrugerbeskyttelsen. Direktiver er som helhed det foretrukne lovgivningsinstrument, hvad enten den primære lovgivning bliver besluttet af Rådet alene eller i samspil med Europa-Parlamentet efter de procedurer, som er introduceret og udbygget efter Fællesakten. Men når Kommissionen er regeludsteder, hvad den i mindre omfang også er på disse sagområder, er forordninger igen det dominerende instrument med reguleringstætheder på 73-96 pct.

EU's åbenbare problemer i et demokratisk perspektiv blev i kapitel 1 tilskrevet det forhold, at Europa-Parlamentet som en repræsentativ institution for *den* europæiske vælgerbefolkning er svag. Konsekvensen var, at den effektive varetagelse af lydhørheds- og ansvarlighedsfunktionen, der er centrale mekanismer i et parlamentarisk demokrati, ikke bliver sikret gennem en europæisk parlamentarisk styringskæde. Den beror i stedet på, at styringskædens sammenkobling af repræsentation og delegation fungerer på nationalt niveau, og at den ikke er svækket eller sat ud af kraft i EU-

politikken. Samtidig beror den i høj grad på, at den korporative kanal fungerer i de enkelte lande, og at den også er aktiv i den politiske og administrative beslutningsproces i relation til de sagområder, der indgår i EU-samarbejdet. Vigtigheden heraf er så meget desto større, når en stor del af regeldannelsen er delegeret til Kommissionen, der er Den Europæiske Unions eksekutivmyndighed. Samtidig er det også fremgået, at EU langt fra er i besiddelse af den ekspansive dynamik, som man ofte tillægger det. Regelmassen er nok meget stor, ligesom den er vokset og voksende. Men en stor del af regeldannelsen har karakter af en politisk-administrativ vedligeholdelse af en *acquis communautaire*. Den fandt forbløffende tidligt sin grundlæggende form, og vedligeholdelsen og fornyelsen sker i betydeligt omfang inden for rammerne af et samarbejde, som frem for noget fremstår som et administrativt fællesskab, hvor embedsmænd fra Kommissionen sammen med nationale embedsmænd og funktionærer fra interesseorganisationerne mejsler deres ciseleringer i en politisk-bureaukratisk konstruktion, der bliver mere og mere indviklet og sammensat.

Det stabile EU

Det offentlige billede af EU er ikke stabilt. Det svinger mellem polerne. Et dynamisk og ekspansivt EU, der blander sig i, ja, bestemmer alt, efter omstændighederne domineret af tidligere stormagter eller et magtfuldt eurokrati med domicil i Bruxelles, er bare et billede. Over for det står et andet, som tager form af en politisk kolos på lerbødder, der er tynget af medlemslandenes modstridende interesser og politiske og bureaukratiske procedurer, som ikke just fremmer beslutningseffektiviteten. Begge billeder er lige langt fra visionen om et fælles Europa, der udadtil fører en fælles politik, og som indadtil er baseret på en nøje afstemt fordeling af opgaverne mellem de fælles og de nationale institutioner, der får Europa til at fremstå som et konkurrencedygtigt og progressivt fællesskab.

Denne analyse har allerede vist, at virkelighedens EU ikke passer til nogle af de kasser, som man ofte benytter sig af i den europapolitiske diskussion. Der er i så henseende ikke den store forskel på den danske debat og debatten i de andre EU-lande (Se fx Mouritzen, 2003). Det samme gælder for så vidt også i forhold til USA, som siden 1950'erne har været oprindelseslandet for en stor del af litteraturen om den europæiske integrationsproces, hvad enten den ifølge den fremherskende opfattelse på givne tidspunkter skred fremad eller stod i stampe. Virkeligheden ser noget anderledes ud, hvis man som her koncentrerer sig om, hvad EU faktisk har gjort og gør siden Fællesmarkedets start i 1958. Der har været *ups and downs*, men

aldrig stilstand, endelige blokade. Ud fra den synsvinkel har EU blandet sig i og bestemt meget. Men EU har, som det også er blevet vist, koncentreret sig om nogle få kerneopgaver, som knytter sig til det fælles marked med en toldunion, en fælles handelspolitik, en fælles landbrugs- og fiskeripolitik samt en række støtteforanstaltninger, som skal sikre, at man faktisk nærmer sig et EU med et fælles indre marked.

Det er en ret robust karakteristisk. Men det er muligt at gøre den mere præcis. EU's regelproduktion og *acquis communautaire* bliver offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, EU's lovtidende. Der benyttes man en meget specificeret kategorisering af de udstedte og gældende regler. Det er med udgangspunkt i den muligt med betydelig præcision at bestemme, hvad det er for samfundsopgaver eller samfundsfunktioner, der bliver tilgodeset med hver enkelt regel. Det er grundlaget for tabel 2.5. Den sondrer mellem forskellige former for offentlig politik, og den gældende regelmasse er fordelt på disse typer for at give et sammenfattende billede af EU som producent af offentlig politik.

Tabel 2.5. Politiktyper i EU's offentlige politik og deres udvikling

Policytyper	Fælles- markedet	Under Fællesakten	Under Maastricht- traktaten	Under Amsterdam- traktaten	Hele perioden
Erhvervsregulering	82	79	83	80	81
Social regulering	5	9	6	7	7
Generel regulering	-	1	0	3	1
Omfordeling, subsidier og overførsler	8	7	6	5	6
Offentlig serviceproduktion	1	1	1	0	1
Koordination og samordning	4	3	5	5	4
I alt (N=100 pct.)	1084	1107	1552	1371	5114

Kilde: se bilag 1.

Grundlaget for kategoriseringen er de bestræbelser, der siden 1960'erne og 1970'erne har været gjort på at karakterisere statens opgaver samt at udvikle teori om samspillet mellem den politiske proces og det politiske spil (*politics*) og den førte politik (*policy*). Typologien i tabel 2.5 sondrer mellem seks forskellige typer offentlig politik:

1. Erhvervsregulering, der defineres som EU-regler, der er rettet mod individers og virksomheders økonomiske aktiviteter, fx etableringsret,

- konkurrenceret, regulering af transaktioner vedrørende handel med varer eller tjenesteydelser.
2. Social regulering, der defineres som EU-regler, der er rettet mod konsekvenserne over for tredjemand af arbejdsgiveres, virksomheders og forbrugeres økonomiske dispositioner, fx miljøbeskyttelse, forbrugerbeskyttelse, arbejdsmiljø- og arbejderbeskyttelse samt regulering, der tilsigter at beskytte forbrugerne mod sundhedsmæssige skader fra fødevarer, lægemidler og andre produkter.
 3. Generel regulering, der defineres som EU-regler, der er rettet mod borgerne i almindelighed, og som definerer deres rettigheder og pligter i forhold til myndighederne, fx asylregler, regler i relation til grænsepassage og retsforfølgelse, regler, der regulerer borgernes adgang til information og deres klagemuligheder.
 4. Omfordeling, der defineres som regler, der giver EU mulighed for gennem subsidier og overførsler at understøtte offentlige og private tiltag på nationalt niveau, fx de regler, der ligger bag etableringen af særlige fonde, der støtter socialt og økonomisk udsatte områder eller grupper i medlemslandene.
 5. Offentlig service, der defineres som regler, der regulerer offentlige myndigheders produktion af offentlige tjenesteydelser såsom uddannelse og forskning eller sygehus- og sundhedsvæsen.
 6. Tværgående koordination, der defineres som regler, der tilsigter en samordning på tværs af specifikke sagområder, og som enten er rettet mod samordningen af EU-institutionerne (procedureregler, budget- og regnskabsregler, regler for EU's tjenestemænd og medarbejdere) eller regler, der tilsigter en samordning af deres økonomiske politik (moms- og afgiftsregler, monetær politik inden for møntunionen, stabilitetsregler inden for den økonomiske politik).

Kategoriseringen af EU's gældende regler leder frem til en overordentlig sikker konklusion. EU er først og sidst en overnational reguleringsmyndighed. Unionens hovedindsatsområde er erhvervsregulering og i mindre omfang en social regulering, der er tæt knyttet sammen med den økonomisk orienterede regulering af europæisk erhvervsliv. Det er samtidig et EU præget af overordentlig stabilitet. Erhvervsreguleringen og den sociale regulering var nemlig lige så dominerende i det gamle fællesmarked som i den union, der er skabt ved successive reformer siden 1980'erne. EU har således i de første godt og vel fyre år af dets eksistens koncentreret sig om to former for offentlig politik eller to samfundsmæssige funktioner, regule-

ringen af erhvervslivet og de negative konsekvenser for tredjemandsinteresser (negative eksternaliteter) af økonomisk aktivitet. EU spiller derimod kun en særdeles beskedne rolle i produktionen af offentlige serviceydelser og i samordningen af medlemslandenes skatte- og økonomiske og monetære politik. EU's status som en fælleseuropæisk reguleringsmyndighed er yderligere understreget med erklæringen fra Bruxelles-topmødet i oktober 2003, som netop forbandt reguleringspolitikken med de ambitiøse økonomiske mål, der blev opstillet på stats- og regeringschefernes møde i Lissabon to et halvt år tidligere, jf. kapitel 3.

Denne karakteristik af EU som en stabil reguleringsmyndighed med omfattende, men ganske velafgrænsede opgaver er som nævnt baseret på EU's virksomhed som regeludstedende og regelforvaltende myndighed. Der er derfor et væsentligt forbehold over for den: Regulering og regeludstedelse er ikke det eneste instrument for den offentlige politik. Det gælder også for europæisk offentlig politik. Det er allerede nævnt, at regeludstedelse og regelhåndhævelse ikke er centrale for en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Tilsvarende er det godt nok sådan, at en økonomisk omfordeling eller et engagement i produktionen af offentlige serviceydelser forudsætter en hjemmel i regler, der er blevet til i overensstemmelse med lovgivningsproceduren i EU. Men politikken instrument er på disse områder økonomisk, idet den forudsætter bevillinger på budgettet. Derfor beror en afrundet karakteristik af den offentlige politik, der bliver formuleret i EU's navn på den analyse af de økonomiske og udgiftsmæssige aspekter af EU-medlemskabet, som gennemføres i kapitel 4 og 5.

Kapitel 3

EU og dansk lovgivning

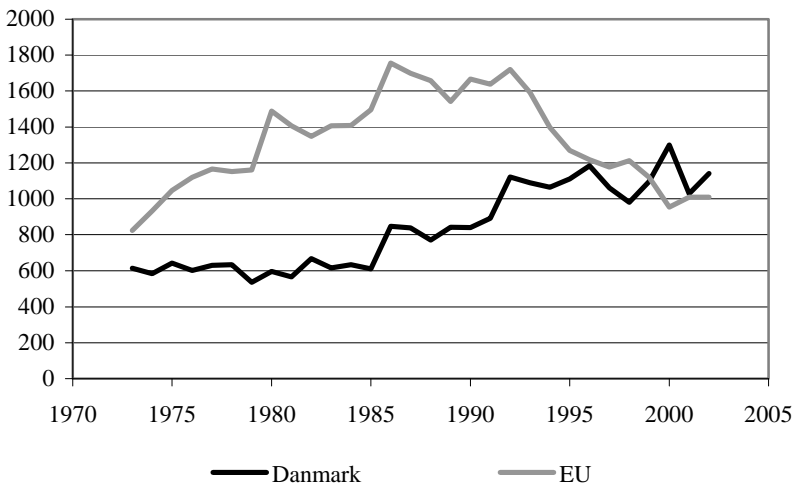
Et moderne samfund er i stigende grad et reguleret samfund. Det er et udtryk for samfundets kompleksitet, som politisk og administrativt bliver omsat i regler og regeladministration. Deri ligger også, at der ikke er noget enkelt forhold mellem samfundets udvikling og regelmassens omfang samt reguleringens tæthed og intensitet. Politiske og administrative medlemmænd spiller med, hvad enten der er tale om politikere og interesseorganisationer eller embedsmænd og funktionærer, som arbejder på vegne af de første. Der har fra alle disse sider været gjort mangt et angreb på det regulerede eller snarere overregulerede samfund. Det gælder i Danmark, i andre vestlige lande og, som det blev nævnt i kapitel 2, også i EU. Ofte er det blevet ved varslerne, men Det Europæiske Råd koblede i sluterklæringen fra topmødet i Bruxelles i oktober 2003 målet om at forbedre Europas konkurrencedygtighed sammen med ønsket om ”at lette de administrative og reguleringsmæssige byrder” på industrien og understregede i forlængelse heraf, at ”EU-lovgivningen ikke må være et handicap i forhold til EU’s konkurrencedygtighed i forhold til andre større økonomiske områder” (EU, 2003). Bag tilkendegivelser som topmødets ligger fornemmelsen af en regulering, der alt i alt er taget til, og som samtidig til dels har taget form af en reregulering, hvor områder, der tidligere var reguleret via ejerskab og koncessioner, nu er underlagt et stærkt reguleret marked.

Det er en udvikling, som er generel, og som har fundet sted på både nationalt og EU-niveau. Man ved en del om den fra analyser af samspillet mellem EU-reguleringen og reguleringen i medlemslandene på forskellige sagområder, men nogen samlet analyse af, i hvilket omfang reguleringen på nationalt niveau er drevet af EU’s regulerende indgreb, har man ikke. Det giver plads for en diskussion, som ikke altid er velfunderet. Således har man i England ført en diskussion, hvor den ”hule stat” fremstår som en kendsgerning (Rhodes, 1997). I det ligger en dobbeltpåstand om, at de nationale institutioner i form af parlament, regering og den centrale administration har mistet fordums storhed, fordi deres tidligere så suveræne myndighed er overtaget af EU, som sætter rammerne for den nationale lovgivning, og af lokale og regionale myndigheder, som politisk fylder rammerne ud. I Danmark kender vi også diskussionen, og selvom ordene er andre, får man ofte indtrykket af, at den hule stat også her er en for længst etableret kendsgerning. Det er den samme logik, der går igen i den jævnlige tilbageven-

dende debat om et svækket folketing og en svækket lovgivningsmagt, som oppefra er trængt af et stærkt og overnationalt EU og nedefra af stærke og meget lokale kommuner.

Det er hverken enkelt at eftervise eller afvise påstande af denne generelle karakter. Figur 3.1 giver et første grundlag for en faktabaseret diskussion. Den viser udviklingen i regeludstedelsen i henholdsvis Danmark og EU. Første problem er, hvad man skal sammenligne med hinanden. I EU er der mange typer af retsakter, men det er kun direktiver og forordninger, der er både bindende og generelle. De har samme retlige status, men forskellige politiske, retlige og administrative effekter for medlemslandene. Fælles for dem er, at de kan være blevet til på helt forskellig vis. Man får ikke desto mindre et summarisk billede af EU-reguleringens omfang, hvis man lægger dem sammen, sådan som det er sket i figur 3.1. I Danmark er der også mange typer regler, men i borgernes og virksomhedernes perspektiv er det kun love og bekendtgørelser, der på en gang er generelle og bindende. De indgår i et retligt hierarki, men er samtidig blevet til efter hver sin procedure. Love er Folketingets og regeringens værk, mens bekendtgørelser er et administrativt anliggende, hvor en minister med hjemmel i en lov kan udstede dem. De to regeltyper er lagt sammen, så man på den måde får et sammenligneligt udtryk for reguleringens udvikling over tid i både EU og Danmark.

Figur 3.1. Regelproduktionen i Danmark og EU



Der er stor forskel på udviklingen i Danmark og EU siden 1973, hvor Danmark trådte ind i EU. I Danmark var regelproduktionen ganske stabil indtil midten af 1980'erne. Hvert år blev der udstedt omkring 600 nye love og bekendtgørelser. Det er et bruttotal, for blandt de nye regler, der hvert år kommer til, er der en del, som kun har formel betydning, fx bekendtgørelser, der sætter en lov i kraft. Men efter samme opgørelse er der siden sket en kraftig vækst i den danske regelproduktion, som nu ligger på 1000-1100 nye love og bekendtgørelser hvert år. I EU er forløbet anderledes med en kraftig og konstant vækst indtil 1992, men siden er regelproduktionen faldet fra mere end 1700 nye direktiver og forordninger om året til omkring 1000. Det er bemærkelsesværdige og modsatrettede tendenser, ikke mindst i lyset af tesen om statens udhuling.

Det er ingen enkel sag at vurdere EU-reguleringens konsekvenser for dansk reguleringspolitik. Der er specielt tre ting, man skal være opmærksom på. For det første har forordningerne umiddelbart retskraft i Danmark. Danske myndigheder, på centralt og lokalt niveau, skal administrere efter dem, og danske borgere og i praksis især virksomhederne skal indrette sig i overensstemmelse med deres krav. Hvordan den administrative gennemførelse sker, og hvilke problemer den måtte give anledning til, er ikke afdækket, og det kan ikke afdækkes med udgangspunkt i de data, der ligger til grund for denne analyse. For det andet tager en del af reguleringen form af en forhandlet og gensidigt forpligtende fastsættelse af tekniske standarder, men hvor stor en plads, de har i det samlede reguleringsbillede, er ikke klart (Esmark, 2002; Frankel, 2002; Højbjerg, 2002). For det tredje er der to led i gennemførelsen af EU's direktiver. De skal først indarbejdes i dansk ret for derefter at blive implementeret af forvaltningen i et sædvanligt samspil med de borgere og virksomheder, hvis dispositioner er genstand for reguleringen. Det er kun første led i gennemførelsen, som her er genstand for analyse. Man kan imidlertid få et billede af status med hensyn til både direktivernes gennemførelse som national ret og deres efterlevelse. Kommissionen offentliggør hvert år en beretning, som kortlægger medlemslandenes placering i begge henseender. Man har i den sammenhæng ofte hæftet sig ved trægheden i den nationale gennemførelse. Det gjaldt blandt andet i forbindelse med iværksættelsen af det kompleks af foranstaltninger, som tilsammen udgjorde projektet for det indre marked, en proces, der strakte sig over en meget lang periode (EU-Kommissionen, 2002a). Det generelle billede er imidlertid ganske positivt, og ved udgangen af 2000 og 2001 havde medlemslandene, som de skal, meddelt Kommissionen, at omkring 97 pct. af de 1483 direktiver, der skulle være gennemført som national ret, også

var det. Danmark lå i begge tilfælde i toppen med den højeste notifikationsprocent, men nok så væsentligt er, at spredningen mellem medlemslandene er lav. Grækenland, som havde den laveste notifikationsprocent i 2000, havde således ifølge opgivelserne til Kommissionen gennemført 94 pct. af direktiverne i national ret, mens Østrig ved udgangen af 2001 sluttede feltet med 96 pct. gennemførte direktiver (EU-Kommissionen, 2002b: 10).

Kommissionen overvåger også efterlevelsen af EU's regler, hvad enten det drejer sig om direktiver eller forordninger. Det sker ved en opgørelse af såkaldte traktatkrænkelsessager mod medlemslandene. Opgørelsen er baseret på tre forskellige målepunkter: (1) antallet af åbningssager, hvor Kommissionen adviserer den pågældende regering om, at der ifølge dens vurdering er et efterlevelseshesproblem, (2) antallet af begrundede udtalelser, hvor Kommissionen over for regeringen uddyber problemet, og endelig (3) egentlige sagsanlæg ved EF-domstolen. I løbet af de tre faser falder en del sager bort, enten fordi Kommissionen kommer til den konklusion, at der ikke foreligger en krænkelse, eller fordi den pågældende regering gennemfører foranstaltninger, fx efter forhandling med Kommissionen, der løser konflikten (Nielsen, 2002: 79-80). Når EU-Kommissionen fx i 2002 opgav den retssag, som den havde anlagt mod den danske regering i dåsesagen, var baggrunden, at miljøministeren med branchen og Kommissionen havde aftalt en nyordning, som respekterede Kommissionens krav. Aftalen blev siden omsat i en bekendtgørelse (Miljøministeriet, 2002).

Opgørelsen af traktatkrænkelser viser en større spredning mellem landene, og det beror i høj grad på et skøn, om problemet er stort eller lille (Börzel, 2001). I dansk perspektiv er det væsentlige, at Danmark på alle tre målepunkter ligger i toppen sammen med Finland og Sverige og til dels Holland og Luxembourg, mens Frankrig, Italien og til dels Tyskland har forholdsvis mange krænkelsessager (EU-Kommissionen, 2002: 12-13).

Medlemslandenes implementering af direktiver har stor betydning for såvel virksomheder som myndigheder. Et oplagt problem er også i efterlevelseshes- og forvaltningsfasen sikringen af, at man så godt som muligt udnytter de muligheder, som EU-reguleringen giver, hvad enten det trækker i retning af en snæver eller en vid fortolkning af de rammer, respektive muligheder, som de åbner. Et andet aspekt er at undgå de konflikter og det politisk-administrative besvær, som selv indledningen af en krænkelsessag giver. Det er der taget højde for i den danske implementeringsprocedure. Udgangspunktet er, helt i overensstemmelse med principperne bag opgavefordelingen på EU-området, at det er de respektive fagministres ansvar. Men givet implementeringens retlige kompleksitet er der også taget højde

for det i koordinationsystemet. Justitsministeriet indtager her en central placering. Ministeriets lovafdeling har gradvis opbygget en særlig enhed med ansvar for EU-retlige sager. Den ledes af en embedsmand på afdelingschefniveau. I forbindelse med den lovtekniske gennemgang af et lovudkast fra et fagministerium undersøger EU-retskontoret, om lovforslaget opfylder EU-reglerne, herunder om implementeringen opfylder kravene i dem. Bekendtgørelser, som gennemfører EU-direktiver, forelægges kun for Justitsministeriet, hvis fagministeriet skønner, at gennemførelsen giver anledning til problemer. Proceduren er således helt parallel til den, der gælder ved forberedelsen af al anden lovgivning.

Samtidig har ministeriet i overensstemmelse med principperne bag EU-koordinationsystemet formandskab og sekretariatsfunktion for specialudvalget for juridiske spørgsmål. I specialudvalget gennemgås samtlige åbningsskrivelser og begrundede udtalelser fra Kommissionen med henblik på at vurdere, om en sag bør føres, eller om de danske myndigheder efterkommer Kommissionens ønsker. Tilsvarende gennemgås stævninger fra Kommissionen. Justitsministeriets specialudvalg fungerer også som et rådgivende organ for ministerier og styrelser i konkrete sager, uden at der er indledt en retssag. Justitsministeriets nøglerolle bliver yderligere understreget af fagministeriernes bilaterale samarbejde med lovafdelingens EU-enhed, når det gælder løsningen af specifikke problemer i relation til EU-retten.

Den følgende analyse er udelukkende baseret på en opgørelse over EU-direktivernes gennemførelse i dansk lovgivning. Det tegner, som det er fremgået, ikke et dækkende billede af samspillet mellem EU-reguleringen og dansk reguleringspolitik og -forvaltning. Der er imidlertid, som det også er fremgået, grund til at antage, at man gennem en analyse af direktivernes gennemførelse i dansk ret, kan tegne et sammenfattende og retvisende billede af samspillet mellem EU- og dansk regulering. Når man gør det, må man dog hele tiden holde sig for øje, at direktiverne kun udgør en mindre del af EU's udstedelse af bindende regler. Forordninger er trods det fald i udstedelsen af forordninger, som har fundet sted siden 1990'erne, fortsat den foretrukne reguleringsform for EU's institutioner. Man skal derfor ved enhver kvantitativ vurdering af reguleringsens omfang og effekt på nationalt niveau huske, at tre fjerdedele af samtlige generelle og bindende EU-regler er forordninger. Det har betydning, når man vurderer dels EU-sagerens belastning af Folketingets Europaudvalg, regeringen og administrationen i forberedelses- og forhandlingsfasen, dels når man vurderer EU-regulerings konsekvenser for ikke bare den statslige forvaltning, men også for den

kommunale forvaltning og for virksomhederne i implementeringsleddet. Det betyder ikke, at EU-reguleringen skal lægges oven i den nationale regulering, da EU-reguleringen som hovedregel påvirker indholdet af dansk regulering, men derimod ikke nødvendigvis resulterer i en regulering af aktiviteter, som ellers er uregulerede. Det gælder formentlig også for den del af EU's regler, som er forordninger og dermed umiddelbart bindende for danske myndigheder, borgere og virksomheder.

I det følgende belyses samspillet mellem EU-reguleringen og dansk regulering ud fra fire forskellige vinkler:

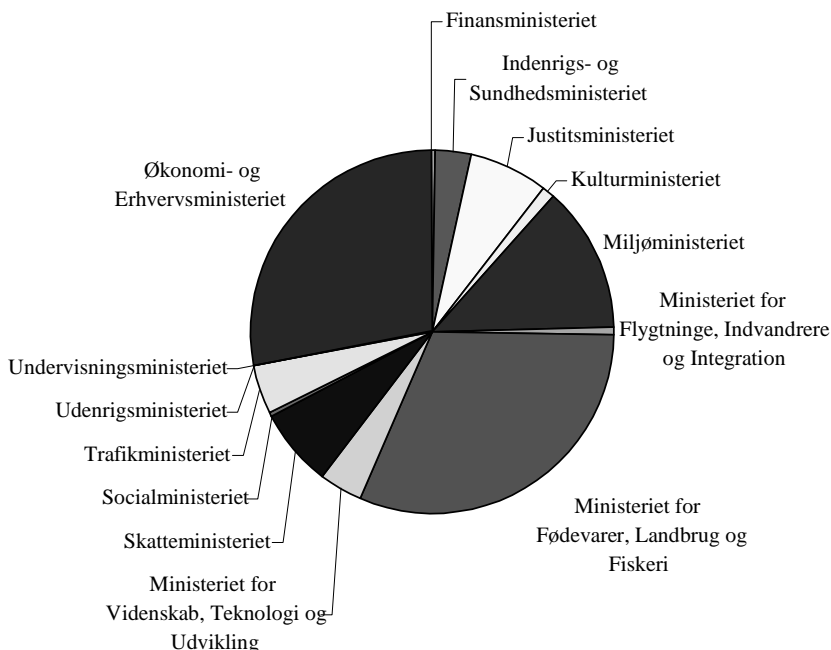
- Hvordan matcher indretningen af det danske regerings- og forvaltningssystem sektoropdelingen på EU-niveau?
- Hvilken vægt har EU-politikken i dansk indenrigspolitik og i den offentlige forvaltning?
- I hvilket omfang har EU-reguleringen påvirket samspillet mellem demokrati og bureaukrati i dansk politik?
- I hvilket omfang har EU udhulet den danske stat?

EU og dansk regerings- og forvaltningsorganisation

Deltagelsen i et så omfattende og indgribende samarbejde som EU belaster regering og forvaltning, og det er for længst en accepteret kendsgerning, at samarbejdet griber ind på praktisk taget alle områder af regeringens og centraladministrationens opgaver, når man ser bort fra Kirkeministeriet. Det er også rigtigt med den vigtige tilføjelse, at nogle få ministre, deres departementer og styrelser bærer den store del af EU-byrden. Figur 3.2 afspejler det. Den opgør på grundlag af ressortfordelingen, som den så ud i 2003, ministeriernes andel af de danske regler, hvormed man har gennemført EU-direktiver i dansk ret.

Grundlaget er oplysninger om, hvordan 1361 gældende direktiver er gennemført i dansk ret. Det er sket ved i alt knap 3300 danske regler, hvad der afspejler EU-direktivernes brede karakter. Ganske ofte vil deres gennemførelse berøre flere forskellige gældende danske regler. Tilsvarende vil de i de tilfælde, hvor et direktiv giver anledning til helt ny regulering, også ofte blive gennemført ved flere danske regler. En grund er, at det sikrer den mest hensigtsmæssige indpasning i det danske regelværk, en anden, at flere ministerier eller andre myndigheder er berørt. Kun 39 pct. af de gældende direktiver er således gennemført ved en enkeltstående dansk regel, mens henholdsvis 17, 10 og 10 pct. er gennemført ved to, tre eller fire regler.

Figur 3.2. Ressortfordelingen og EU



I praksis er det en lille del af centraladministrationen, som løfter EU-opgaverne. Mere end halvdelen af alle gennemførelsesregler er således udstedt af to ministerier, Fødevarerministeriet (29 pct.) og Økonomi- og Erhvervsministeriet (26 pct.). Fire andre ministerier, hvor Miljøministeriet har ansvaret for gennemførelse og administration af 12 pct. af de EU-afledte regler, mens Beskæftigelsesministeriets, Justitsministeriets og Skatteministeriets andele ligger på seks-otte pct., er også ganske stærkt inddraget. Bare seks ministerier tegner sig således for 87 pct. af den danske lovgivning, der er vedtaget af Folketinget eller udstedt af ministrene for at gennemføre EU's direktiver. De udgør sammen med Udenrigsministeriet et særligt dansk EU-segment (se også Pedersen, 2002b: 152-156). Udenrigsministeriets rolle er i den sammenhæng ikke gennemførelsen og administrationen af regler, men derimod ansvaret som tværgående koordinator. Det indebærer drift og vedligeholdelse af EU-koordinationssystemet, sekretariatsbetjening af regeringens udenrigspolitiske udvalg, varetagelsen af en række generelle regeringsopgaver i relation til Folketingets Europaudvalg samt ledelse og drift af den danske EU-repræsentation i Bruxelles. Udenrigsministeriet er på denne måde ansvarlig for opretholdelsen af infrastrukturen for den samlede

danske EU-forvaltning. Justitsministeriet har på implementeringsområdet og mere generelt på det EU-retlige område som nævnt ovenfor også med tiden udviklet en tværministeriel samordningsfunktion. Den er afledt af de funktioner, som ministeriets lovafdeling har i forbindelse med forberedelsen af lovgivningen i almindelighed.

Direktiverne er omfattende og ofte brede i deres sigte. Det i sig selv gør på den ene side, at de snarere sætter mål og rammer end detailregulerer. På den anden side gør det også, at de kan gribe ind i flere dele af den nationale lovgivning og berøre flere grene af regering og forvaltning. Det gælder så meget mere, som EU's regelværk og EU's politiske og administrative organisation umuligt kan matche de tilsvarende nationale strukturer i 15 forskellige medlemslande. Det giver nogle komplikationer, idet flere ministerier kan være involveret i såvel forhandlingerne forud for direktivets vedtagelse som i gennemførelsen af direktivet i dansk ret. Mens koordinationssystemet antages at tage sig af det første problem, består det andet problem i at sikre, at man i de berørte ministerier tilsammen får gennemført direktivet i dansk lovgivning. Der er ikke blot tale om et teoretisk problem. Godt 60 pct. af de gældende direktiver er omsat til dansk ret ved to eller flere danske regler, godt 25 pct. ved fem eller flere regler, hvoraf halvdelen igen er gennemført ved ti eller flere regler.

Som oftest er det først og fremmest et lovteknisk problem, og for de direktiver, hvor gennemførelsen i dansk ret har nødvendiggjort ændringer i et meget stort antal danske regler, gælder, at der har været tale om teknisk betonedede detaljer. Det gælder fx i nogle tilfælde, hvor en række forskellige danske afgiftsregler har skullet ændres for at implementere et og samme direktiv. Det er da forekommet, at man skulle tilpasse 30-40 forskellige danske regler for at leve op til EU's krav.

Den tekniske kompleksitet viser sig yderligere ved, at en og samme danske regel gennem forskellige bestemmelser implementerer forskellige direktiver udstedt af EU. Men i andre tilfælde slår kompleksiteten også igennem i forhold til danske regler, som er politisk væsentlige og kontroversielle. Et sådant eksempel var gennemførelsen af EU's nitratdirektiv, der i en dansk sammenhæng forudsatte, at såvel det daværende Landbrugsministerie som Miljøministeriet traf foranstaltninger til ændring af en række regler på lov- og bekendtgørelsesniveau (EU/Rådets direktiv 91/676/EØF 12.12. 1991).

Den beskrevne kompleksitet rammer både forvaltningen, som har ansvaret for reglernes tilpasning og efterfølgende administration, og de virksomheder, hvis dispositioner de regulerer. Det er problemer, som ikke helt

Tabel 3.1. Gældende EU-direktiver fordelt på ministerier. Juli 2003

	Procentandel gennemførte direktiver for tre vigtigste ministerier			
	Vigtigste	Næst vigtigste	Tredje vigtigste	Antal berørte ministerier
Toldunionen	Skatteministeriet 89	Kulturministeriet 7	Justitsministeriet 4	3
Landbrug og fiskeri	Fødevareministeriet 91	Miljøministeriet 3	Indenrigs- og sundhedsministeriet 2	6
Arbejdskraftens frie bevægelighed	Beskæftigelsesministeriet 49	Økonomi- og Erhvervsministeriet 36	Indenrigs- og sundhedsministeriet 4	12
Tjenesteydelser og fri etableringsret	Økonomi- og Erhvervsministeriet 83	Justitsministeriet 7	Videnskabsministeriet 4	11
Transport	Trafikministeriet 48	Økonomi- og Erhvervsministeriet 33	Justitsministeriet 9	8
Konkurrencepolitik ¹	Videnskabsministeriet 100			1
Skatter og afgifter	Skatteministeriet 95	Finansministeriet 2	Økonomi- og Erhvervsministeriet 1	5
Energi	Økonomi- og Erhvervsministeriet 90	Miljøministeriet 5	Indenrigs- og sundhedsministeriet, Justitsministeriet og Udenrigsministeriet, hver 2	5
Industripolitik og indre marked	Fødevareministeriet 23	Justitsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet hver 17	Miljøministeriet 16	10
Miljø-, forbruger- og sundhedsbeskyttelse ²	Miljøministeriet 69	Fødevareministeriet 11	Økonomi- og Erhvervsministeriet 7	9
				28
				849
				454
				560
				123
				29
				171
				57
				858
				344

Procentandel gennemførte direktiver for tre vigtigste ministerier				
	Vigtigste	Næstvigtigste	Tredjevigtigste	Direktiver i alt (N=100 pct.)
Virksomheders retsstilling	Økonomi- og Erhvervsministeriet 40	Kulturministeriet 36	Skatteministeriet 16	58
Frihed, sikkerhed og retfærdighed	Integrationsministeriet 100			7

1. Konkurrenceområdet har indtil nu adskilt sig fra de andre områder ved, at den administrative kompetence lå hos Kommissionen. Derfor har direktiver kun undtagelsesvis været grundlag for reguleringen.

2. En yderligere opdeling af dette sagområde, der på EU-niveau er sammensat, ville vise et bedre match mellem direktiverne og henholdsvis Miljøministeriets (miljøbeskyttelse), Fødevarerministeriets (fødevarsikkerhed og sundhed) og generel forbrugerbeskyttelse (Økonomi- og Erhvervsministeriet).

lader sig fjerne, men de bliver lettere at håndtere, i jo højere grad direktiverne matcher ressortfordelingen mellem de danske ministerier. Tabel 3.1 viser, hvordan de gennemførte direktiver inden for de sagområder, som man opererer med i EU's sprogbrug, fordeler sig på danske ministerier. Det er for det første opgjort, hvor mange af de gældende direktiver, der falder inden for hvert af områderne. Dernæst viser tabellen, hvor stor en andel af de gældende regler de tre mest berørte danske ministerier hver for sig har gennemført. Endelig viser tabellen, hvor mange ministerier der har været involveret i gennemførelsen af direktiver inden for sagområdet til dansk ret.

Der knytter sig to bemærkninger til tabellen. Den vigtigste er, at ressortfordelingen, som den har set ud siden regeringsskriftet i 2001, ligger til grund for fordelingen af direktiver på ministerier. Den anden er, at direktiverne er splittet op på flere sagområder end i kapitel 2. Det indebærer især, at kategorien "det indre marked" nu er underopdelt i en række sagområder såsom tjenesteydelser og etableringsret, transportpolitik, energi og industripolitik og indre marked.

Der er to centrale iagttagelser. Den ene er, at der på en række områder, som samtidig talmæssigt er tunge, er en ganske fin overensstemmelse mellem EU's opdeling i sagområder, som i væsentlige henseender svarer til ressortfordelingen i Kommissionen og mellem dens generaldirektorater, og ressortfordelingen i dansk centraladministration. Det viser sig ved, at ét ministerium på en lang række områder, som samtidig hver for sig vejer tungt i EU-samarbejdet, har haft ansvaret for mere end 80 pct. af direktiverne. Den anden iagttagelse er, at nogle sagområder på EU-niveau har en karakter, som gør, at de går på tværs af den traditionelle ressortfordeling. Det gælder i Danmark, men formentlig også i de fleste andre medlemslande. Det vigtigste eksempel er et område som industripolitikken og det indre marked, som i dansk centraladministration berører ikke mindre end ti ministerier, og hvor de fire vigtigste, Fødevarerministeriet, Justitsministeriet, Miljøministeriet, og Økonomi- og Erhvervsministeriet, hver tegner sig for 16-23 pct. af de gældende direktiver.

Der er to umiddelbare konklusioner. Den vigtigste er, at ressortprincippet, som kendetegner en ministerstyret forvaltning som den danske, i praksis sikrer en meget væsentlig del af den koordination, som knytter sig til EU-politikken. Der er ganske vist overlap, men de forekommer naturligt nok på områder som først og fremmest det indre marked og fri bevægelighed og etableringsret for arbejdskraft og tjenesteydelseserhverv, hvor EU med nogen succes har forsøgt at bryde etablerede politiske og administrative strukturer op. Det bidrager til at aflaste og rutinisere arbejdsgangene i det

tværministerielle EU-koordinationssystem, der blev beskrevet i kapitel 1. Den anden konklusion er, at de tilpasninger af ressortfordelingen, der gradvis er sket i Danmark, som en sideeffekt har haft en bedre overensstemmelse mellem strukturen på EU-niveau og i den danske regering og centraladministration. Det gælder først og fremmest ved opbygningen af Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri i løbet af 1990'erne og i 2001 ved samlingen af en række reguleringsopgaver, der er beslægtede på såvel nationalt som EU-niveau, i Økonomi- og Erhvervsministeriet.

EU-regulerings vægt

Der er ingen tvivl om, at EU har stor betydning for dansk offentlig politik, ej heller, at betydningen først og sidst er reguleringspolitisk. I den sammenhæng er sammensætningen af det særlige EU-segment i regeringen og centraladministrationen ikke specielt overraskende. Det giver dog ikke i sig selv et tilstrækkelig dækkende og præcist billede af, hvor stor en vægt EU-reguleringen har i dansk politik og administration. Tabel 3.2 belyser denne side af problemet. Grundlaget for tabellen er for det første en opgørelse af samtlige gældende danske love og bekendtgørelser fordelt på ministerier, således som ressortfordelingen så ud i sommeren 2003. Cirkulærer er udeladt af opgørelsen. De indgår kun i begrænset omfang i forbindelse med gennemførelsen af direktiver i dansk ret. Samtidig er opgørelsen af dem behæftet med en vis usikkerhed. For det andet er det opgjort, hvilke gældende love og bekendtgørelser der inden for hvert enkelt af ministerierne i et eller andet omfang bidrager til gennemførelsen af EU-direktiver. Også her forudsætter vurderingen af tallene omtanke. Det hænger sammen med, at teknikken varierer. I mere end halvdelen af alle sager sker gennemførelsen ved, at man vedtager eller udsteder en regel, hvis eneste formål er at ændre dansk ret, således at den er i overensstemmelse med kravene i EU-direktivet. Men det forekommer, at gennemførelsen sker på anden vis. Således sker det ganske ofte (mere end otte pct. af alle sagerne), at gennemførelsen indgår i forberedelsen og gennemførelsen af en lovrevision, som har et bredere sigte. Og i atter andre tilfælde (godt 13 pct.) er der ikke noget problem, for så vidt som dansk ret allerede er tilpasset til EU's krav.

Tabel 3.2 bekræfter endnu en gang, at der er nogle få ministerier, som med stor vægt indgår i et EU-segment, men opgørelsen flytter rundt på rangordenen. Fødevareministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet er fortsat de to ministerier, der er stærkest berørt af EU-reguleringen. To andre ministerier fra segmentet indgår også med stor vægt i denne opgørelse, nemlig Beskæftigelsesministeriet og Miljøministeriet. Endelig viser opgø-

relsen, at ministerier som Trafikministeriet og Videnskabsministeriet i betydeligt omfang har måttet gennemføre en tilpasning af deres regelsæt til EU's direktiver. Det betyder, at de to ministerier efter denne opgørelse i højere grad end en række andre ministerier, som efter de tidligere opgørelser var stærkere involveret i EU-politikken, har måttet tilpasse deres regelsæt til EU-krav. Der er flere forklaringer herpå, det være sig politiske eller tekniske.

Tabel 3.2. Gældende EU-reglers vægt i forhold til gældende dansk ret 2003

Ministerier	Love		Bekendtgørelser		I alt	
	EU-pct.	N=100 pct.	EU-pct.	N=100 pct.	EU-pct.	N=100 pct.
Beskæftigelse	32,3	65	21,0	448	22,4	513
Finans	0	51	0	70	0	121
Forsvar	0	14	0	32	0	46
Fødevarer	13,4	67	28,1	1154	27,3	1221
Indenrigs- og Sundhed	3,7	106	6,2	745	5,9	851
Justits	12,3	162	6,2	971	7,1	1133
Kirke	0	19	0	106	0	125
Kultur	18,4	38	0,9	115	5,2	153
Miljø	54,5	44	16,8	597	19,3	641
Flygtninge og indvandrere	3,3	61	13,7	51	8,0	112
Videnskab og teknologi	96,6	29	9,8	205	20,5	234
Skatter	21,8	151	5,9	304	11,2	455
Social	0	14	0	147	0	161
Statsministeriet	0	15	0	10	0	25
Trafik	2,6	155	29,4	367	21,5	522
Udenrigs	0,9	109	5,2	57	2,4	166
Undervisning	0	57	0,2	860	0,2	917
Økonomi- og Erhverv	59,9	187	16,2	1274	21,8	1461

Kilde: Gældende danske regler: *Retsinformation* november 2003. EU-afledte regler er opgjort på grundlag af data i projektdatabasen etableret i sommeren 2003.

Først og fremmest viser tabel 3.2, at dansk offentlig politik trods en omfattende EU-regulering på ingen måde er fuldstændig underlagt beslutninger truffet på europæisk niveau. Tag fx de tre ministerier, hvor EU-direktiverne

har haft den største relative indflydelse på de regler, der er gældende inden for ministerområdet. Uanset målestok er Fødevareministeriet det ministerium, der er stærkest involveret i og påvirket af EU-samarbejdet, men alligevel er omkring tre fjerdedele af de gældende love og bekendtgørelser inden for ressorten uden kobling til EU-direktiver. For Beskæftigelsesministeriet, Erhvervs- og Økonomiministeriet samt Miljøministeriet gælder det samme for omkring 80 pct. af de bindende regler, der gælder inden for deres ressorts. Selv på de mest europæiserede områder er det med andre ord fortsat sådan, at deres politik først og fremmest er et nationalt anliggende.

Når det er fastslået, er der nogle tekniske forhold, som man skal have for øje ved fortolkningen. Det er åbenbart, at ministerierne har forskellig reguleringspraksis. Det kan hænge sammen med ministerområdets større eller mindre homogenitet, men det hænger også sammen med, om man har valgt at samle lovgivningen i nogle få, brede love, der ofte vil have rammekarakter. Det er fx Miljøministeriets strategi med den konsekvens, at en meget stor del af dets love i et eller andet omfang gennemfører EU-direktiver i dansk ret. Trafikministeriet derimod administrerer et betydeligt antal ganske snævert afgrænsede love, hvoraf kun en meget lille del er påvirket af EU. Derimod er en betragtelig del af dets bekendtgørelser berørt. Det drejer sig om de regler, der regulerer de private og offentlige transporterhverv og konkurrenceforholdene inden for dem. Derfor skal man ved en vurdering af EU's præcise indflydelse på dansk regulering ikke bare se på den generelle EU-procent i tabel 3.2, men også på den tilsvarende procentandel for henholdsvis love og bekendtgørelser. Det ændrer imidlertid ikke ved, at EU nok sætter rammer for dansk offentlig politik, men at store lovgivningsområder fortsat er upåvirket af de regler, der er vedtaget og udstedt i Bruxelles. Men tabel 3.2 viser også, hvor vigtigt det er at sondre mellem formelle forpligtelser og reelle tilpasninger.

Der er endelig en væsentlig tilføjelse, når man opgør konsekvenserne for dansk reguleringspolitik som ovenfor. Det er, at en meget stor del af EU's egen reguleringspolitik er baseret på forordninger. Derfor skal man ved en vurdering have for øje, at der ud over de regler, der i lov- eller bekendtgørelsesform gennemfører EU-direktiver i dansk ret, også gælder 3700-3800 forordninger, som umiddelbart slår igennem i forhold til danske myndigheder, borgere og virksomheder. De falder imidlertid, som vist i kapitel 2, inden for de samme områder som direktiverne.

Danmark har således ved Edinburgh-aftalen i 1992 anmeldt og fået accepteret fire forbehold over for den fulde deltagelse i samarbejdet. Tre af disse er siden indarbejdet i selve traktaten (unionsborgerskabet) eller i pro-

tokoller i tilknytning til Amsterdam-traktaten (forsvarsforbeholdet og forbeholdet over for det overstatslige samarbejde om retlige og indre anliggender). Det sidste forbehold indebærer, at Danmark ikke deltager i beslutninger på disse områder, der ved Amsterdam-traktaten er overført til afsnit IV i EF-traktaten om visum, asyl, indvandring og andre politikker i forbindelse med den frie bevægelighed for personer (søjle 1), men udelukker omvendt ikke en tilslutning. Derimod deltager Danmark fuldt ud i det strafretlige samarbejde, som er baseret på mellemstatslige principper i henhold til Amsterdam-traktaten, og som fortsat henhører under samarbejdets søjle 3. På de dele af området, der er omfattet af det danske forbehold, må regeringen og Folketinget således efterfølgende tage stilling til, om man alligevel vil tilpasse dansk lovgivning til de fælles bestemmelser, som de øvrige medlemslande har vedtaget (Rasmussen, 2001: 143-149). Det sker indimellem, men der er ikke noget samlet overblik over omfanget (jf. Europaudvalget, 2003).

Reguleringsform og beslutningsprocedure

Når regeringen og Folketinget står over for gennemførelsen af EU-direktiver i dansk ret, står man over for valget af, i hvilken form det skal ske. Skal det ske ved, at Folketinget vedtager en lov eller mere realistisk en ændringslov? Eller kan det ske ved administrativ foranstaltning, en bekendtgørelse eller et cirkulære? Det valg er ikke anderledes, end når regeringen og Folketinget i andre sammenhænge tager stilling til, hvordan man formelt skal løse et reguleringsproblem. Man kan yderligere føje til, at det altid i sidste ende beror på Folketinget, om reglen har den ene eller anden formelle form. For vælger man en anden form end lovens, forudsætter det en hjemmel, som skal være tilvejebragt ved lov. Ikke desto mindre er det relevant at se på formen, fordi den har konsekvenser for, hvor direkte et demokratisk beslutningsorgan er inddraget i processen, og fordi det afspejler vægtningen af de enkelte direktiver som mere eller mindre politisk relevante og tunge, henholdsvis teknisk-administrative i deres karakter. Der er, som det fremgår af tabel 3.3, en formel mulighed mere, nemlig den, at gennemførelsen kan ske ved en aftale eller overenskomst mellem den ansvarlige myndighed og de berørte interesser, en mulighed som dog kun er benyttet en enkelt gang. Det skete, da Miljøministeriet i 1991 indgik en aftale med Detailhandelens og Batteriimportørernes Fællesforening for Genopladelige Batterier.

Mønstret er entydigt. Implementeringen af EU-direktiver er først og fremmest et anliggende for regeringen og centraladministrationens ministe-

rier og styrelser. Tabel 3.3 viser, at bekendtgørelser er den absolut dominerende reguleringsform, og at det har været sådan siden Danmarks indtræden i EU. For det første var en stor del af de regler, som udgjorde datidens *acquis communautaire*, allerede inkorporeret i dansk ret i form af gældende bekendtgørelser. En forklaring er, at mange EU-regler ikke brød med dansk offentlig politik, en anden, at man op igennem 1960'erne ved ændringer i dansk politik allerede havde foretaget den tilpasning, som et forventet senere medlemskab ville forudsætte (Christensen & Ersbøll, 2003: 26). Men dertil kom, at lovgivningen ved den danske indtræden i EU i et ikke helt ubetydeligt omfang var udformet på en måde, så regeringen blot kunne anmelde de gældende regler som værende i overensstemmelse med *acquis communautaire*. Blandt de endnu gældende direktiver er der således mere end tre pct., som er implementeret ved danske regler fra 1969 eller tidligere.

Tabel 3.3. Gennemførelsesformen for EU-direktiver efter danske regels udstedelsesår

	Love	Bekendtgørelse	Cirkulære	Aftale	N=100 pct.
1973 og tidligere	23	77	1	-	137
1974-83	19	74	7	-	309
1984-1993	25	72	4	0	867
1994-2003	28	70	2	-	2244

For det andet har man siden hen holdt fast i mønstret. Det afspejler både en række foranstaltningers forholdsvis tekniske indhold og en udvikling i lovgivningsteknikken, hvor lovgivningsmagten i stigende grad betjener sig af rammelovgivning, der formulerer mål, fordeler kompetence og fastlægger procedurer for den administrative beslutningsproces. På trods af udviklingen er det iøjnefaldende, at man i stigende grad har gennemført EU-direktiver ved lov. I tiåret 1974-83 havde 19 pct. af alle danske gennemførelsesforanstaltninger lovsform. Den tilsvarende andel er siden 1994 steget til 28 pct.

Bag den generelle tendens ligger stor variation i ministeriernes valg af reguleringsform. Tabel 3.4 viser, i hvilket omfang man på de enkelte ressortområder har benyttet sig af lovgivning i forbindelse med gennemførelsen af EU-direktiver. Der er kun medtaget de ministerier, som har væsentlige EU-opgaver, og som samtidig i væsentligt omfang benytter sig af regler ved løsningen af deres opgaver.

Tabel 3.4. Love i pct. af danske gennemførelsesregler

Ministerier	-1973	1974-1983	1984-1993	1994-2002
	(N=100 pct.)			
Beskæftigelse	20 (3)	28 (25)	20 (113)	38 (125)
Fødevarer	65 (17)	17 (53)	6 (215)	1 (733)
Indenrigs- og Sundhed	-	25 (4)	21 (24)	9 (82)
Justits	0 (81)	0 (53)	35 (51)	34 (44)
Miljø	85 (13)	19 (81)	24 (143)	18 (193)
Skatter	33 (3)	25 (4)	43 (124)	49 (92)
Trafik	67 (3)	0 (31)	0 (14)	7 (97)
Økonomi- og Erhverv	25 (8)	48 (50)	35 (156)	54 (704)

Det viser sig, at tendensen til, at man i lidt større omfang end tidligere gennemfører direktiver ved lov, ikke er generel for centraladministrationen. Den gælder for nogle områder, mens der på andre er en entydig tendens til, at man i stigende grad gennemfører direktiverne ved administrative foranstaltninger. Ministerierne deler sig i to kategorier. Nogle af dem, Beskæftigelsesministeriet, Justitsministeriet, Skatteministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet, benytter i stigende grad lovgivning. De andre ministerier, som i betydeligt omfang løser EU-afledte reguleringsopgaver, benytter sig derimod lige så klart i stigende grad af administrative foranstaltninger. Det drejer sig først og fremmest om Fødevarerministeriet og Miljøministeriet.

Der er ingen åbenlys enkeltforklaring på forskellen. Der er sandsynligvis flere faktorer i spil. Nogle ministerier, fx Miljøministeriet, har en overordnet reguleringsfilosofi, der bygger på rammelovgivning med vidtgående bemyndigelser til ministeren, således som udviklingen også viser. Andre ministerier har en anden tradition, som man kun nølende har brudt med. Det kan til dels hænge sammen med karakteren af de indgreb, som deres lovgivning hjemler, og udviklingen på Justitsministeriets og Skatteministeriets område er i overensstemmelse hermed. Men det gælder også Beskæftigelsesministeriet, hvor man ser en markant udvikling i retning en lovbase- ret implementering. En tredje forklaring kunne være, at forskellen i ministeriernes praksis afspejler længden og dybden af deres EU-engagement. Den markante udvikling inden for Fødevarerministeriets område er i overensstemmelse hermed, men den rimer ikke med udviklingen for andre ressorts, som siden 1970'erne har været inddraget i EU-samarbejdet.

Reguleringsformen er interessant i et demokratisk perspektiv. Sker implementeringen ved lov, er Folketinget, som har et direkte demokratisk

mandat, inddraget i beslutningsprocessen. Sker den derimod ved en bekendtgørelse, som det hyppigst er tilfældet, er det en sag mellem ministeren og hans eller hendes embedsmænd. Det forekommer i den sammenhæng, at lovgivningen giver ministeren en generel bemyndigelse til at inkorporere EU-reglerne i dansk ret. Et eksempel er lov om finansiel virksomhed, der i § 344, stk. 5 fastslår: ”Økonomi- og erhvervsministeren kan fastsætte nærmere regler for Finanstilsynets procedurer i overensstemmelse med bestemmelser herom fastsat i fællesskabsretlige regler” (Lov 453/2003). Den demokratiske legitimering ligger da i lovhjemlen, og i en EU-sammenhæng i det mandat, som Folketingets Europaudvalg i sin tid gav ministeren, da det underliggende direktiv blev forhandlet i Rådet. Der kan ligge et yderligere demokratisk tjek i de stående udvalgs mulighed for at indkalde ministeren til samråd eller stille ham eller hende til regnskab gennem spørgsmål. Hvordan man end vender det, er den demokratiske deltagelse i forberedelse og beslutning af bekendtgørelser og andre generelle administrative foranstaltninger svagere end ved formel lovgivning.

Det er også muligt at sikre legitimitet og politisk dækning gennem inddragelse af interesseorganisationerne. Det er endog muligt at gennemføre direktiver ved aftaler med organisationerne. Selvom det som nævnt kun er sket i et enkelt tilfælde, er det ikke ensbetydende med, at organisationerne er udelukket. Denne medinddragelse er institutionaliseret gennem EU-kordinationssystemets specialudvalg, jf. kapitel 1. Samtidig er der regelmæssige kontakter mellem organisationerne og departementer og styrelser, som ganske svarer til de mønstre, man i øvrigt kender fra dansk forvaltning (Christiansen & Nørgaard, 2003: 119-137). Kontakterne dækker både forberedelsen af den danske position ved forhandlinger i Kommissionens og Rådets regi og den danske gennemførelse af foranstaltninger, der lever op til kravene i EU-reguleringen. Det kan være sat i faste rammer som i Beskæftigelsesministeriet, der har oprettet et særligt implementeringsudvalg med deltagelse af arbejdsmarkedets organisationer. Det kan også ske på ad hoc-basis, som da dåseøls sagen blev bragt til afslutning ved forhandlinger mellem miljøministeren og branchen om en ny emballagebekendtgørelse.

Specielt i forhold til arbejdsmarkedspolitikken er inddragelsen af interesseorganisationerne central, da arbejdsmarkedets parter har set en mulig konflikt mellem den lovreguleringsmodel, som er udgangspunktet i de syd-europæiske lande, og den danske aftalemodel (Jensen, 1998: 351-375). Traktaten tager i sin nuværende udformning (artikel 137, stk. 3) hensyn til det, idet ”[e]n medlemsstat kan overlade det til arbejdsmarkedets parter, efter en fælles anmodning fra disse, at gennemføre direktiver, der er udstedt

i henhold til stk. 2” [fælles foranstaltninger inden for social og arbejdsmarkedsområdet]. Men trods denne mulighed for at gennemføre en aftalebaseret implementering sker implementeringen ved lov eller bekendtgørelse, der vel at mærke er forhandlet i implementeringsudvalget, jf. ovenfor.

For at vurdere dens demokratiske konsekvenser må man se reguleringsformen og beslutningsproceduren på nationalt niveau i samspil med beslutningsprocedurene på EU-niveau. Det er i kapitel 2 vist, hvordan der i EU over tid er to modgående tendenser. Den ene indebærer en demokratisering i den forstand, at Europa-Parlamentet har fået andel i lovgivningskompetencen. Den anden indebærer en rutinisering eller bureaukratisering, idet Kommissionen spiller en større og større rolle som den institution, der er ansvarlig for vedligeholdelsen af regelmassen i *acquis communautaire*. Det sidste viser sig især gennem Kommissionens udstedelse af forordninger, men også gennem dens udstedelse af direktiver, som regeringerne er forpligtet til at indpasse i national lovgivning. Det rejser to spørgsmål, som tabel 3.5 belyser:

- Har bestræbelsen på at demokratisere beslutningsprocessen på EU-niveau ført til en svækkelse eller styrkelse af den politisk-demokratiske deltagelse i den nationale implementeringsproces?
- Har rutiniseringen af EU’s reguleringspolitik ført til en parallel rutinisering af den nationale implementering, således at Folketinget i realiteten delegerer sin kompetence til ministrene og deres embedsmænd?

Den store del af de danske regler gennemfører EU-direktiver, der i deres første udformning er vedtaget under Fællesmarkedets og Fællesaktens institutionelle regimer, hvor Rådet og Kommissionen havde reguleringskompetencen. Mens Rådet i henhold til traktaten havde lovgivningskompetencen, kunne Kommissionen som hovedregel kun udstede direktiver og forordninger, hvis en regel vedtaget i Rådet gav den hjemmel til det. Derfor er den relevante sammenligning situationen før og efter 1993, hvor Maastricht-traktaten trådte i kraft. Der er et klart mønster i udviklingen.

For det første er demokratiseringen af beslutningsprocessen i EU ledsaget af en parallel styrkelse af den parlamentariske inddragelse i den danske beslutningsproces. De direktiver, der bliver vedtaget af både Rådet og Europa-Parlamentet, bliver i større omfang gennemført i dansk ret gennem lovgivning, end direktiver, der er vedtaget af Rådet alene. Der er dermed også en markant forskel mellem direktiver overført til dansk ret før og efter 1993, da Maastricht-traktaten trådte i kraft. En tolkning er naturligvis, at det

hænger sammen med de sagområder, som nu er dækket af traktaten, men det er i den sammenhæng væsentligt at gøre opmærksom på, at denne ændring ikke afgørende har ændret samarbejdets indhold. Det er tværtimod som vist i kapitel 2 præget af stor stabilitet. Der er altså sket en reel ændring i retning af en stærkere inddragelse af Folketinget.

Tabel 3.5. Dansk gennemførelsesform under forskellige traktatregimer og EU-beslutningsprocedurer

	Lov	Bekendtgørelse	Cirkulære	N=100 pct.
Fællesmarkedet	24	72	4	1022
Rådet	26	70	3	920
Kommissionen	3	89	8	102
Fællesakten	28	70	3	1738
Rådet	30	68	3	1599
Kommissionen	7	94	-	139
Maastricht-traktaten	22	76	2	632
Rådet	16	80	3	269
Europa-Parlamentet og Rådet	37	63	1	243
Kommissionen	5	93	3	120
Amsterdam-traktaten	34	62	4	167
Rådet	18	82	-	17
Europa-Parlamentet og Rådet	50	47	4	109
Kommissionen	-	95	5	41

Samtidig slår rutiniseringen også igennem. Kommissionen løser ganske vist fortrinsvis sine reguleringsopgaver ved hjælp af forordninger. Men i det omfang Kommissionen har kompetence til selv at udstede direktiver, sker den danske gennemførelse altovervejende og i stigende omfang administrativt uden inddragelse af Folketinget. Den danske beslutningsprocedure sikrer altså i praksis en sortering af sagerne efter deres politiske vægt med den væsentlige tilføjelse, at nogle ministerier regulerer på en måde, som i højere grad end andre ministerier lægger op til parlamentarisk behandling. Et spørgsmål, som ikke kan besvares på det foreliggende datagrundlag er, om de ministerier, der i mindre grad inddrager Folketinget i implementeringen, kompenseres herfor gennem et tæt samarbejde med de berørte interesseorganisationer.

Demokrati og bureaukrati i EU-politikken

Eksistensen af et demokratisk underskud er et følsomt, men kompliceret problem. Hvor alvorligt problemet er, lader sig ikke entydigt afgøre, for man må vurdere institutioner og beslutningsprocedurer på en flerhed af standarder. Man må også se på såvel de formelle som de praktiske aspekter af institutioner og adfærd. Og den omstændighed, at der er et demokratisk problem i EU, indebærer ikke fraværet af demokratiske problemer på nationalt og dansk niveau.

I dette afsnit føjes endnu en brik til det komplekse billede af demokrati og bureaukrati i en EU-sammenhæng. Men nu er sigtet ikke en isoleret vurdering af beslutningsprocedurerne på EU-niveau, men derimod en sammenligning af træk ved beslutningsprocessen på europæisk og dansk niveau. Udgangspunktet er tabel 3.6, som sammenligner forholdet mellem det demokratiske og det administrative indslag i beslutningsprocessen forud for udstedelsen af nye regler. Nationalt følger sondringen det retlige hierarki, hvor grundlaget for love er en vedtagelse i Folketinget, mens bekendtgørelser er et ministerielt anliggende. I EU er der ikke på samme måde et veldefineret retligt hierarki. Men de regler, som kommissionen udsteder, forudsætter i lighed med nationale administrative regler en hjemmel i en anden regel, der er besluttet efter en mere krævende procedure. Grundlaget i tabel 3.6 er derfor en sondring mellem bekendtgørelses-lovratioen og ratioen mellem regler udstedt af Kommissionen og regler vedtaget af Rådet eller Rådet og Europa-Parlamentet. Der er en meget markant forskel. Den viser sig ved, at man i dansk lovgivning i stigende grad regulerer administrativt ved bekendtgørelser. I 1970'erne blev der udstedt omkring 3,5 bekendtgørelser for hver lov vedtaget i Folketinget. I nutiden er det anderledes med en ratio på omkring fire. EU har været gennem en tilsvarende udvikling. Ratioen er faktisk fordoblet i løbet af samme periode, men det hører med til billedet, at ratioen er væsentligt lavere og siden 1980'erne har ligget ret stabilt på 0,5-0,6. Forskellen ser dramatisk ud, men må ikke overfortolkes. Således er det væsentligt at erindre, at ministeren er den formelle politiske beslutningstager, hvad enten det drejer sig om forhandlinger og afstemninger i Rådet eller om udstedelsen af en bekendtgørelse. I begge situationer er grænsen for hans politiske råderum i sidste ende sat af Folketinget. Forskellen er dog, at mandatproceduren i Folketingets Europaudvalg forudsætter udvalgsflertallets forudgående accept af et udtrykkeligt forhandlingsoplæg fra ministeren, mens den samme minister som forvaltningschef inden for den gældende lovgivnings rammer ikke behøver at

høre Folketinget eller et folketingsudvalg inden udstedelsen af en bekendtgørelse.

Det er ikke ensbetydende med, at demokratiproblemet i EU fortøner sig, mens der derimod opstår andet, der er meget værre i en national dansk sammenhæng. Konklusionen er snarere, at reguleringsopgaven i begge tilfælde er politisk og administrativt kompliceret, og at nye regler langtfra har været gennem en beslutningsprocedure, der sikrer parlamentarisk medvirken. I stedet beror den demokratiske kontrol (og legitimering) på andre institutionelle mekanismer: I både EU og Danmark beror den i høj grad på den parlamentariske styrings- og delegationskæde, hvor ministrene som politiske forvaltningschefer henholdsvis udsteder bekendtgørelser og forhandler og deltager i vedtagelsen af regler i Rådet under et parlamentarisk ansvar. Den store sagsmængde indebærer desuden, at de parlamentarisk ansvarlige forvaltningschefer i betydeligt omfang må forlade sig på en delegation, hvor embedsmænd på ministerens vegne antages ikke at forpligte sig politisk og retligt på en måde, der overskrider politisk acceptable rammer.

Tabel 3.6. Forholdet mellem politiske og administrative beslutninger i europæisk og dansk regulering

	Bekendtgørelses/ lov-ratioen	Udstedte regler i alt	Kommissions/ Råds- & Parlaments-ratioen	Udstedte direktiver og forordninger i alt
1973	3,6	615	0,3	64
1978	3,3	635	0,3	127
1983	3,9	617	0,6	104
1988	5,2	771	0,5	141
1993	3,3	1089	0,5	211
1998	3,9	981	0,6	187
2002	4,0	1141	0,6	190

I både EU og Danmark er der to led mere, som understøtter den demokratiske medvirken: Det ene er muligheden for parlamentarisk medvirken, indsigt og kontrol. Den kommer i EU frem gennem styrkelsen af Europa-Parlamentets funktion som medlovgiver, mens man i en national sammenhæng kan sige, at ministrene og embedsmændenes beføjelser til at udstede generelt bindende regler ikke rækker ud over de rammer, som Folketingets flertal har sat gennem lovens bemyndigelsesbestemmelser. I begge tilfælde gælder i øvrigt, at parlamentet gennem hørings-, samråds- og spørgeprocedurerne har mulighed for efterfølgende at stille det administrative led, det

være sig regering eller kommission, til politisk regnskab. Hvor stærke disse kontrolprocedurer er, varierer. I parlamentariske systemer er de således ikke alverdens stærke, hvis man enten har flertalsregeringer eller regeringer, der har støtte fra et fast flertal i parlamentet. Da kan oppositionen nok bruge dem som middel til at skaffe sig information, rejse debat og udøve kritik, men så længe flertallet holder sammen, har parlamentet ingen politiske tvangsmidler over for regeringen og dens ministre. Men EU er ikke noget parlamentarisk system, og da Europa-Parlamentets kontrolfunktioner formelt er veludbyggede, har Parlamentet et grundlag for at indgå som en potentielt stærk deltager i et *checks and balances*-spil i forhold til Kommissionen og Rådet. Det sker også. Santer-kommissionens fald er det foreløbig mest dramatiske eksempel på Europa-Parlamentets formelle magt, men der foreligger ikke systematiske analyser af den parlamentariske kontrolfunktion, dens brug og gennemslagskraft.

Det andet led er slet ikke baseret på et repræsentativt demokratis instrumenter, men derimod på det korporative. Det består i, at man fra den tidligste fase i forberedelsen af en beslutning til og med den administrative gennemførelse og forvaltning medinddrager de i hvert tilfælde berørte interesser. Det sker på såvel dansk som EU-niveau i betydeligt omfang.

Det leder frem til to konklusioner. Den ene er for så vidt EU-positiv, idet man kan fastslå, at mange af de problemer, som demokratisk belaster EU-samarbejdet, og som begrænser de europæiske institutioners demokratisk-folkelige legitimitet, ikke er enestående, ej heller så omfattende, som man umiddelbart er tilbøjelig til at tro. Det er trods alt en mindre del af generelt bindende regler, der bliver besluttet uden formel medvirken af en parlamentarisk ansvarlig minister og siden Maastricht til dels også et parlament, som er direkte valgt. Men tilbage står den politiske kendsgerning, at den parlamentariske delegations- og styringskæde, når man træffer beslutninger på EU-niveau, er tilføjet yderligere led, som bidrager til at udvande medvirken af en flerhed af folkevalgte beslutningstagere. Det gælder også, selvom man skal være opmærksom på, at mange af de administrative procedurer, som kendetegner såvel forberedelsen som gennemførelsen af beslutninger på EU-niveau, institutionaliserer en særlig form for *checks and balances*. Det er imidlertid, som vist i kapitel 1, procedurer, som beror på delegation inden for det politisk-administrative hierarki og på en institutionalisering af en korporativ kanal. Det udelukker ikke en effektiv grænsesætning for de overnationale institutioners ekspansionsmuligheder, men det forbliver en grænsesætning, hvis legitimitet hviler på delegations- og styringskædens

evne til effektiv formidling af de parlamentariske institutioners præferencer og tillige på deres mulighed for en effektiv opfølgende kontrol.

Delt kompetence

I foregående kapitel blev det vist, at EU som reguleringsmyndighed har været langt mere dynamisk og mere beslutningsdygtig, end man ofte hævder. Samtidig blev det vist, at EU ved årtusindskiftet i hovedsagen var forblevet en overnational ramme for et europæisk fællesmarked. Det omfatter en toldunion, en fælles landbrugspolitik, en fælles eller mere præcist samordnet regulering af sådanne andre regler, som enten kan hindre toldunionens indre marked i at fungere uden handels- og etableringshindringer eller kan tage hånd om de negative eksternaliteter, som kan opstå, når de grænseoverskridende økonomiske transaktioner bliver sluppet fri. I dette kapitel er det vist, at samspillet mellem europæisk og dansk reguleringspolitik i betydeligt omfang lettes af den danske ressortfordeling. Den er gennem årene udviklet og tilpasset på en sådan måde, at der som altovervejende hovedregel er en god overensstemmelse mellem de på EU-niveau etablerede politiske sagområder og de danske ministeriers opgaver. Der er tale om en bieffekt af beslutninger på regeringsniveau, som havde et helt andet politisk sigte, men som ikke desto mindre bidrager til at lette beslutningsproces og tværministeriel koordination i EU-sager. En parallel tendens finder man i øvrigt i en række af de andre EU-lande, fx i den reorganisering af fødevarer- og sundhedsadministrationen, som den tyske regering gennemførte i 2001 i kølvandet på en række fødevareskandaler. Den har ressortmæssigt ført til, at Forbundsministeriet for Ernæring, Forbrugerbeskyttelse og Landbrug politisk fremstår som et superministerium (*Der Spiegel*, 3/2001; *Die Zeit*, 18.1.2001; www.bml.de)

Det sikrer ikke perfekt overensstemmelse, og det er vist, hvordan specielt gennemførelsen af foranstaltningerne med henblik på virkeliggørelsen af det indre marked gik på kryds og tværs af ressortgrænserne. Det er i så henseende vigtigt at erindre, at man forud for den danske indtræden i det daværende EF etablerede et fleksibelt og heldækkende tværministerielt koordinationsystem, og at det er bygget ud med en parlamentarisk ex ante-kontrol. Det er yderligere vigtigt at erindre om, at etableringen af det indre marked skylder sin kompleksitet det forhold, at Delors-programmets sigte var på EU-niveau at fremme foranstaltninger, der i det hidtidige samarbejde kunne blokere for udviklingen af det indre marked, som var visionen bag Fællesmarkedet.

Der er en anden konklusion. Den følger kun til dels af kapitel 2's påvisning af, at EU indtil nu og med de mål, der er benyttet i analysen af reguleringspolitikken, er et økonomisk-reguleringspolitisk samarbejde. Samarbejdet griber altså i praksis ikke ind i først og fremmest den del af den offentlige politik, hvorpå velfærdsstaten er funderet. Det relevante forbehold i forhold til denne del af konklusionen er, at der er områder, hvor regler og regulering spiller en mindre rolle. Det gælder til dels de udgiftspolitiske problemer, som er genstand for analyse i de to næste kapitler, dels samarbejdet på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område, som Danmark i øvrigt har taget forbehold over for.

Andet led i denne konklusion ligger i forlængelse af det netop nævnte: Det er en håndfuld regulerende ministerier, der sammen med Udenrigsministeriet løser broderparten af de opgaver, som knytter sig til den europæiske reguleringspolitik. Men også inden for deres områder er kompetencen delt. Det er en myte, at dansk lovgivning, selv med et lovgivningsbegreb, der også omfatter bekendtgørelser og andre administrative regler, er en simpel afspejling af beslutninger truffet på overnationalt niveau i Bruxelles og Strasbourg. Det er for selv de mest europæiserede ministerier sådan, at kun en del af deres gældende regelmasse indeholder regler til gennemførelse af EU-direktiver.

Har EU så udhulet den danske stat? Ifølge en prominent og populær tese er svaret ja. Ifølge denne analyse af samspillet mellem EU's regulerings tiltag og dansk lovgivning må svaret have flere nuancer. Der er selvsagt ingen tvivl om, at regler vedtaget i EU-regi eller udstedt af Kommissionen har skabt formelle bindinger i forhold til de nationale myndigheder, deriblandt Folketinget og den danske regering. Så i denne snævre forstand er staten udhulet. Men det skal straks føjes til, at der er store områder af den offentlige politik, som EU ikke beskæftiger sig med og slet ikke i en politisk og retligt forpligtende form. Læg dertil, at der selv inden for de politiske sagerområder, hvor EU-samarbejdet er endog meget intensivt, fortsat er plads til en selvstændig dansk reguleringspolitik. Men udhulingstesen påstår ikke bare, at statens (dvs. nationalstatens centralregering) kompetence og myndighed er svækket, fordi den er overført til bl.a. en autoritativ beslutningsinstans på overnationalt niveau. I den ligger yderligere, at en tidligere stærk statsmagt er svækket, fordi man har slækket på styringskapaciteten og fjernet styringsmidlerne, og fordi man overlader mere til markedet (Smith, 2000: 41-44). I den sammenhæng kommer EU ind i billedet endnu engang, idet EU's altoverskyggende mål har været at skabe et indre marked, hvor et lands marked er åbent for varer, tjenesteydelser, etableringer og

arbejdskraft fra de øvrige medlemslande. Kapitel 2 viste, hvordan denne ambition siden skabelsen af Fællesmarkedet i 1950'erne i praktisk politik har overskygget alle andre tiltag i EU. I den sammenhæng har EU også sikret konkurrence på områder, hvor der i hvert fald ikke var international og ofte heller ikke national konkurrence tidligere. Det gælder ikke mindst på de offentlige forsynings- eller *utility*-områder, der indtil 1990'erne ofte var nationale og tillige statslige eller offentlige monopoler. Deres afvikling på mange områder og i mange lande i EU kan tages som udtryk for en udhuling af staten. Men også her skal man være varsom. For det første er den europæiske markedsåbning som hovedregel ledsaget af en stærk reregulering, den være sig europæisk eller national, jf. kapitel 2. For det andet er markedsordningen aldrig ledsaget af et krav om privatisering, men alene om en anden regulering, der bl.a. ofte stiller krav om styrkelse af reguleringsmyndighederne (Christensen, 2003).

Kapitel 4

Det økonomiske samspil mellem EU og Danmark

Flæskepriserne

Da Danmark traf beslutningen om at træde ind i EF i starten af 1970'erne, var overvejelser om Fællesskabets betydning for fred, stabilitet og integration i Europa ikke fremtrædende. Derimod var økonomiske hensyn tungtvejende. EF-medlemskabet blev nemlig set som løsningen på Danmarks økonomiske problemer. I fokus var særligt det kroniske betalingsbalanceproblem. Landbruget var det dominerende valutaindtjenende erhverv, og adgangen til de høje landbrugspriser i Fællesmarkedet var derfor af stor betydning for Danmarks stillingtagen. Helt afgørende var det, at Fællesmarkedet ville komme til at omfatte vores to store samhandelspartnere Tyskland og Storbritannien. Markedsminister Ivar Nørgaard formulerede bevæggrundene på følgende måde, da han i foråret 1972 fremlagde lovforslaget om Danmarks indtræden i EF for Folketinget:

Hvis jeg kort skal opsummere de konkrete fordele, regeringen ser ved dansk medlemskab, vil jeg især fremhæve følgende 10 punkter. For det første: Danmark vil frit kunne afsætte sine produkter i et stort marked omfattende 260 millioner mennesker. For det andet: Dansk landbrugseksport vil årligt indbringe ca. 2 milliarder kr. mere i fremmed valuta og derigennem bidrage væsentligt til løsning af vore valutaproblemer. For det tredje ... (*Folketingets forhandlinger, 1971-72, sp. 3648*)

Vurderet efter dette kriterium var indmeldelsen i Fællesmarkedet umiddelbart en god idé. To af Danmarks chefforhandlere af indmeldelsen erindrer det således:

Fra dansk side var vi ikke interesseret i lange overgangsordninger, især ikke på landbrugsområdet. ... Resultatet blev, at hele den danske landbrugsproduktion i løbet af ganske kort tid blev afregnet til de høje EF-priser, og den slunkne danske valutakasse fik en årlig gevinst på hen ved 3 milliarder kr., stort set svarende til underskuddet på betalingsbalancen (Christensen & Ersbøll, 2003: 26).

Det var med andre ord i vidt omfang nationale økonomiske interesser, der lå bag Danmarks indmelding i EF. Det er ikke helt forkert, når man populært siger, at det var på grund af flæskepriserne, at Danmark meldte sig ind i EF. Var det en god beslutning ud fra dette ret snævre perspektiv? Vi har nu

været medlem af EU i mere end tredive år og kan gøre status. Har det været en god forretning?

Formålet med dette kapitel er at belyse økonomien i samspillet mellem Danmark og EU. Det var måske en god forretning for Danmark at være medlem af EF i 1970'erne, men er det stadig sådan? Hvordan ser Danmarks situation ud sammenlignet med de øvrige medlemslande? Disse spørgsmål lyder enkle, men er det ikke. Der er både substantielle og tekniske problemer forbundet med at vurdere de økonomiske effekter af EU-medlemskabet. Endvidere giver EU-medlemskabet anledning til forskellige typer af økonomiske effekter. De er opsummeret i boks 4.1, som overordnet sondrer mellem direkte og indirekte økonomiske effekter.

Boks 4.1. Økonomiske effekter af EU-medlemskabet

	Eksempler:
Direkte effekter: Pengestrømme mellem EU og Danmark Erhvervs subsidier via EU's regulering	Tilkud til Danmark fra EU's strukturfonde Højere forbrugerpriser på fødevarerområdet
Indirekte effekter: Velstandseffekter Udgiftspolitiske effekter	Øget samhandel i medfør af økonomisk integration i EU-området Økonomiske og administrative konsekvenser af EU-regler

I kapitlet tages udgangspunkt i pengestrømmene mellem Danmark og EU. Der fokuseres dermed i første omgang på de direkte økonomiske effekter. Man kunne kalde det Danmarks husholdningsregnskab med EU. Et sådant regnskab skal dog læses med forbehold. Det skyldes, at det ikke omfatter alle de direkte økonomiske effekter. Eksempelvis betales visse af EU's erhvervstilkud ikke via de offentlige kasser, men af forbrugerne i form af højere varepriser. De indgår derfor ikke i husholdningsregnskabet. Kapitlet vil både gøre rede for, hvad husholdningsregnskabet viser, og hvad det ikke viser. Analyserne omfatter derfor alle typer af direkte økonomiske effekter.

EU-medlemskabet har også indirekte økonomiske effekter. Man kan her sondre mellem to typer af effekter. For det første indebærer den økonomiske integration i EU-området øget samhandel. Det giver sig udslag i forbedrede afsætningsmuligheder for visse dele af erhvervslivet og øget konkurrencepres for andre dele af erhvervslivet. Man taler her om velstandseffek-

ter af EU-medlemskabet. Denne type af indirekte effekter behandles i kapitlets sidste del.

For det andet opstår der indirekte økonomiske konsekvenser i medfør af EU's regeludstedelse. EU's hovedopgave er ikke økonomisk omfordeling, men regulering. Denne opgave løses ikke ved hjælp af økonomiske tilskud til medlemslandene, men ved fastsættelse af spilleregler for medlemslandenes adfærd og samkvem. Spillereglerne tager form af traktatgrundlaget og såkaldt sekundære retsregler, dvs. forordninger, direktiver og beslutninger fra EU's forskellige institutioner. EU-institutionerne administrerer dog kun en meget lille del af disse regler selv. Langt hovedparten skal føres ud i livet af medlemsstaterne. De nationale administrative apparater stilles gratis til rådighed for EU. Eller med andre ord: Konsekvenserne for de offentlige budgetter – negative såvel som positive – af EU's regeludstedelse bæres af medlemsstaterne. Men hvor store er de? Og hvordan håndteres denne udgiftspolitiske dimension af EU-medlemskabet i praksis? Dette spørgsmål tages ikke op i dette kapitel, men analyseres sammen med andre udgiftspolitiske aspekter af EU-medlemskabet i kapitel 5.

EU – en god forretning?

En god forretning er en, hvor indtægterne er større end udgifterne. Gælder det Danmarks forhold til EU? Spørgsmålet er som sagt ikke nemt at besvare. Det skyldes i korthed, at en række af indtægterne og udgifterne ikke fremgår af de direkte pengestrømme mellem Danmark og EU. Men udgangspunktet for at besvare spørgsmålet må tages i disse direkte pengestrømme.

Men først er det nyttigt at kaste et kort blik på EU's budget for at se, hvilke formål EU bruger penge på, og hvor midlerne stammer fra. Budgettet for 2003 fremgår af tabel 4.1. Det fremgår, at udgifter og indtægter er lige store. Det skyldes, at EF-traktaten kræver, at budgettet skal balancere. EU må altså ikke have budgetunderskud. Det er en mulighed, medlemslandene forbeholder for sig selv.

På udgiftssiden af EU's budget dominerer to poster. Den første er støtteordningerne under den fælles landbrugspolitik. Den anden er strukturpolitikken, som føres via de såkaldte strukturfonde (Socialfonden, Regionalfonden, Landbrugsfonden, Fiskerifonden og Samhørighedsfonden). De øvrige budgetposter er mindre. De interne politikker omfatter forskning og teknologisk udvikling, uddannelse, forbrugerpolitik mv. De eksterne politikker omfatter førtiltrædelsesstøtte til de lande, det er besluttet at optage i EU, samt EU's samarbejdsprogrammer med tredjelande i Middelhavsområdet,

Afrika, Asien og Latinamerika mv. Administrative udgifter omfatter primært lønninger til de ansatte i EU's forskellige institutioner.

På indtægtssiden fremgår det, at told, landbrugs- og sukkerafgifter kun udgør en mindre del af de samlede indtægter. Disse traditionelle "egne indtægter" for EU stammer fra de afgifter, som EU pålægger varer, der importeres fra tredjelande, og fra produktionsafgifter på sukker. Indtægterne er dermed en direkte følge af de fælles EU-politikker. De to store indtægtskilder – moms- og BNI-bidraget – udgør, hvad man kunne kalde medlemskontingentet. Der er tale om et direkte bidrag fra medlemslandene, som fordeles blandt medlemslandene efter to forskellige nøgler. Anvendelsen af de to nøgler er et politisk kompromis, idet de har forskellige fordelingsvirkninger. Momsgrundlagnøglen har tendens til at favorisere de mere velstående lande, mens BNI-nøglen favoriserer de mindre velstående lande (Laffan, 1997: kap. 3 og 5; EU-Kommissionen, 1998). Reglerne for EU's indtægtskilder laves af Ministerrådet og justeres med jævne mellemrum (de nuværende regler fremgår af Rådet, 2000).

Tabel 4.1. EU's budget for 2003

Udgifter			Indtægter			
	Mia. kr.	Pct.		Mia. kr.	Pct.	
Den fælles landbrugspolitik	332,1	46	Told	79,5	11	
Strukturfonde	247,3	34	Landbrugs- og sukkerafgifter	10,6	1	
Øvrige interne politikker	44,1	6	Medlemsbidrag efter momsgrundlagnøgle	179,0	25	
Eksterne politikker	57,4	8	Medlemsbidrag efter BNI-nøgle	440,8	61	
Administration	39,8	6	Diverse indtægter	13,6	2	
Reserver	2,7	0				
I alt	723,5	100	I alt	723,5	100	

Anm.: Budgettet er omregnet fra euro til danske kroner med kurs 7,42.

Kilde: Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 2003.

Hvad viser husholdningsregnskabet?

EU's budget giver anledning til en pengestrøm mellem Danmark og Bruxelles. Danmark bidrager til EU's indtægter og modtager støtte via EU's udgifter. Danmarks bidrag til EU's indtægter fremgår af tabel 4.2. Den viser, at bidraget i dag i alt udgør knap 15 mia. kr. Danmark betaler dermed

ca. to pct. af EU's indtægter. Bidraget består hovedsagelig af moms- og BNI-bidraget, der som sagt kan opfattes som medlemskontingentet til EU.

Tabel 4.2. Danmarks bidrag til EU i 2003

	Mio. kr.
Landbrugs- og sukkerafgifter samt told	1.796
Bidrag efter momsgrundlagsnøgle	4.250
Bidrag efter BNI-nøgle	8.500
I alt	14.546

Kilde: Finanslov for finansåret 2003.

Danmark modtager økonomiske overførsler fra EU på en række områder. Tallene for 2003 fremgår af tabel 4.3. Tabellen viser de tilskud fra EU, der er registreret på finansloven. Det indebærer en svag undervurdering af Danmarks samlede indtægter fra EU, idet visse tilskud udbetales direkte fra EU til modtagerinstitutionen, dvs. uden om finansloven. Det gælder for de fleste af EU's tilskud på forskningsområdet. Disse tilskud udbetales i henhold til forskningskontrakter mellem EU og virksomheder og forskningsinstitutioner i medlemslandene. Kun hvis forskningsinstitutionen er en statsinstitution – fx et universitet eller en sektorforskningsinstitution – vil tilskuddet fremgå af finansloven. Men EU indgår også forskningskontrakter med virksomheder i den private sektor. Hvis en dansk virksomhed modtager et forskningstilskud fra EU, vil det ikke fremgå af finansloven. I 2003 forventes Danmark at modtage i alt ca. 750 mio. kr. i forskningstilskud fra EU (Analyseinstitut for Forskning, 2003: 12-13). Baseret på tidligere års erfaringer vil knap halvdelen heraf gå til virksomheder i den private sektor (Forskningsministeriet, 2000: 25). Det betyder, at tabel 4.3 undervurderer Danmarks tilskud fra EU i 2003 med ca. 300 mio. kr.

Med dette mindre forbehold viser tabel 4.3, at Danmark i alt modtager knap 11 mia. kr. i tilskud fra EU. Langt hovedparten findes på landbrugsområdet. Det er altså stadig den fælles landbrugspolitik, der giver Danmark de største umiddelbare økonomiske fordele ved EU-medlemskabet. Det er primært tre landbrugspolitiske ordninger, der har betydning. Den største ordning er EU's hektarstøtteordning, som giver tilskud til landets producenter af markafgrøder, primært kornproducenterne. Den næste er EU's eksportstøtteordning til landbrugserhvervet. Denne støtte gives for at kompensere landbruget for den prisforskel, der opstår, når en vare sælges uden for EU-området – dvs. på verdensmarkedet, hvor markedsprisen normalt er

Tabel 4.3. Danmarks indtægter fra EU i 2003

	Mio. kr.
EU's fælles landbrugspolitik:	
Hektarstøtte	4.913,8
Eksportstøtte	2.215,6
Produktionstilskud	1.801,0
Diverse tilskud	46,5
Fælles landbrugspolitik i alt	8.976,9
EU's strukturfonde:	
Socialfonden: Støtte til beskæftigelsesprojekter	500,9
Regionalfonden: Støtte til regionale udviklingsprojekter	180,0
Landbrugsfonden: Støtte til udviklingsprojekter i landdistrikter	468,0
Fiskerifonden: Støtte til udviklingsprojekter i fiskerisektoren	183,8
Strukturfonde i alt	1.332,7
EU's interne politikker:	
Undervisning og forskning:	
Tilskud til forskning på universiteterne i Aalborg, Århus, København og Odense, Roskilde Universitetscenter, handelshøjskolerne i København og Århus, Den Farmaceutiske Højskole, IT-Vest, IT-Højskolen, Landbohøjskolen og Center for Sprogteknologi	158,5
Tilskud til administration af Erasmus- og Sokrates-programmerne på de højere læreanstalter	9,8
Tilskud til studenterudveksling, internationaliseringsprojekter mv.	64,2
Miljø og energi:	
Tilskud til forskning på Risø, Danmarks Miljøundersøgelser, Danmarks Geologiske Undersøgelser og Forskningscentret for Skov og Landskab	58,8
Diverse tilskud	3,0
Fødevarerektoren:	
Tilskud til forskning på Veterinærinstituttet, Fødevarøkonomisk Institut, Danmark Jordbrugsforskning, Statens Skadedyrlaboratorium og Danmarks Fiskeriundersøgelser	32,9
Diverse tilskud	26,1
Andre områder:	
Arbejdsmarkedet: Tilskud til forskning på Arbejds miljøinstituttet	0,8
Arbejdsmarkedet: Diverse tilskud	3,7
Boligområdet: Tilskud til forskning på Statens Byggeforskningsinstitut	2,0
	- fortsætter -

	Mio. kr.
Forsvarsområdet: Tilskud til forskning i radarsystemer	0,3
Sundhedsområdet: Tilskud til forebyggelsesprojekter	0,8
Kulturområdet: Tilskud til forskning på Kunstakademiets Konservatorskole og Nationalmuseet	2,1
Kulturområdet: Diverse tilskud	0,2
Trafikområdet: Tilskud til forskning i Vejdirektoratet, Kystdirektoratet og Danmarks Meteorologiske Institut	15,6
Trafikområdet: Diverse tilskud	8,7
Udlændingeområdet: Tilskud til integrationsprojekter i Udlændingestyrelsen	0,1
Retsvæsenet: Tilskud til beskæftigelsesprojekter i kriminalforsorgen	4,1
Interne politikker i alt	391,7
Indtægter i alt	10.701,3

Anm.: De enkelte indtægter er identificeret via standardkonto 65. Overførsler fra EU.

Kilde: Finanslov for finansåret 2003.

lavere end prisen i EU. Størstedelen af denne støtte gives til mejeriproducenterne. Den sidste større landbrugspolitiske ordning er EU's produktions-tilskud, som støtter produktion, forarbejdning og afsætning af landbrugsvarer.

EU's strukturpolitiske område udgør også en relativt betydelig indtægtskilde for Danmark. Strukturfondene giver Danmark et samlet tilskud på 1,3 mia. kr. Det er dog langt mindre, end hvad vi modtager på det landbrugspolitiske område. Sammenligner man med tabel 4.1, kan man se, at den fælles landbrugspolitik og strukturpolitikken er næsten lige store poster på EU's udgiftsbudget. Men dette forhold genspejler sig altså ikke i Danmark indtægter fra EU. Det skyldes, at Danmark både er et landbrugsland og et relativt velstående land. Derfor modtager vi en forholdsmæssig stor del af EU's samlede landbrugsstøtte, men kun en forholdsmæssig lille del af EU's strukturpolitiske støtte, som er målrettet mod de fattigere EU-medlemslande. Strukturfondene støtter enkeltprojekter, der udmønter EU's strukturpolitiske formål. Formelt set er støtten knap så entydig en umiddelbar gevinst for Danmark som de landbrugspolitiske støtteordninger, idet strukturfondene normalt stiller krav om national medfinansiering af samme størrelsesorden som de tilskud, de udbetaler. Men strukturfondenes tilskud går dog ofte til projekter, der alligevel ville være blevet gennemført. Derfor udgør det formelle medfinansieringskrav ikke så stor en reel belastning (Blom-Hansen, 2003). Strukturfondene kan støtte private virksomheder i økonomisk underudviklede områder og tilbagegangsområder såsom Syd-

fyn og Nordjylland. De kan også støtte kommunale beskæftigelsesprojekter eller udvikling af landdistrikter. I alt fordeles støtten på mange hundrede enkeltprojekter i Danmark.

Resten af Danmarks indtægter fra EU falder i kategorien interne politikker. Det fremgår af tabel 4.3, at størstedelen af disse indtægter er forskningsstøtte af den ene eller anden karakter. Sammenlignet med støtteordningerne under den fælles landbrugspolitik eller strukturpolitikken er der tale om beløbsmæssigt små ordninger. Men for de enkelte forskningsinstitutioner kan der være tale om betydelige beløb. Eksempelvis udgør EU's andel af forskningsinstitutionernes egne indtægter 15 pct. på Danmarks Miljøundersøgelser, 21 pct. på Forskningscentret for Skov og Landskab og 20 pct. på Danmarks Fiskeriundersøgelser.

Hvad bliver bundlinjen?

Tabel 4.2 viser, at Danmark betaler knap 15 mia. kr. til EU. Tabel 4.3 viser, at Danmark modtager knap 11 mia. kr. fra EU. Burde det så ikke være let at opgøre bundlinjen i Danmarks økonomiske samspil med EU? Måske, men det er det desværre ikke. Selv hvis vi holder os til husholdningsregnskabet – dvs. de direkte økonomiske effekter af EU-medlemskabet – er bundlinjen svær at gøre op.

Det hænger især sammen med tre forhold. For det første er der på bidragssiden det problem, at medlemsstaternes toldbidrag til EU er ret tilfældigt fordelt. Det skyldes, at toldafgifterne opkræves på importstedet, selvom varerne går til andre EU-lande. Eksempelvis importeres mange varer til EU fra omverdenen via havnen i Rotterdam i Holland, uanset at varerne importeres til forbrugere i andre EU-lande. Holland vil derfor fremstå som en uforholdsmæssig stor indbetaler af toldbidrag til EU.

For det andet er der også på indtægtssiden af medlemsstaternes økonomiske mellemværende med EU et tilfældighedselement. Den fælles landbrugspolitik indebærer, at fødevarerpriserne er højere på EU-markedet end på verdensmarkedet. Men på grund af eksportstøtten kan landbruget sælge med samme fortjeneste på begge markeder. Det vil sige, at landbruget modtager et subsidie, uanset om de sælger på EU-markedet eller på verdensmarkedet. Men når der sælges på verdensmarkedet, udbetales subsidiet direkte fra EU's kasse i form af eksportstøtte. Subsidiet på EU-markedet går derimod ikke via EU's kasse, men betales af forbrugerne i form af højere fødevarerpriser. Set fra landbrugets side er det naturligvis ligegyldigt, hvordan subsidiet udbetales. Men i forhold til husholdningsregnskabet gør det en forskel. Eksportstøtten registreres som en betaling fra EU til Dan-

mark, hvorimod subsidiet, der betales af forbrugerne i form af højere fødevarerpriser, ikke indgår i regnskabet. Det betyder, at lande, hvis landbrugsproduktion fortrinsvis afsættes i EU-området, fremstår, som om de modtager mindre EU-støtte end lande, hvis landbrugsproduktion fortrinsvis afsættes på verdensmarkedet. Hvis fordelingen mellem EU-markedet og verdensmarkedet af afsætningen af en given landbrugsproduktion for et givet land ændrer sig over tid, vil det også i husholdningsregnskabet fremstå, som om landets EU-støtte ændrer sig, selvom dette ikke er tilfældet.

For det tredje skal det tages med i betragtning, når bundlinjen opgøres, at summen af medlemsstaternes indbetalinger til EU i sagens natur vil være større end EU's udbetalinger til medlemslandene. Det skyldes, at en del af indbetalingerne ikke betales tilbage til medlemslandene, men går til administration af EU's egne institutioner og til eksterne politikker, dvs. samarbejdsprogrammer med tredjelande i Middelhavsområdet, Afrika, Asien og Latinamerika. Som det fremgår af tabel 4.1, går op imod 15 pct. af EU's samlede udgifter til disse formål. For husholdningsregnskabet betyder det, at et gennemsnits-medlemsland kun vil få omkring 85 pct. af sine indbetalinger tilbage via EU's forskellige støtteordninger.

Visse iagttagere mener, at problemerne med at opgøre bundlinjen er så store, at regnestykket ikke giver mening, men mest af alt har karakter af et politisk fupnummer (se fx Christophersen, 1995: 119-121). Men de opridsede problemer er ikke uden løsninger. Problemet med toldbidragene er foreslået løst ved simpelthen at udelade dem af opgørelsen af bundlinjen. Denne løsning anvendes fx af Kommissionen ved beregningen af de årlige officielle bundlinjeopgørelser (se EU-Kommissionen, 2002: 128). Problemet med opgørelsen af den direkte økonomiske effekt af den fælles landbrugspolitik er foreslået løst ved at tage udgangspunkt i landbrugseksportens samlede omfang multipliceret med forskellen mellem prisniveauet i EU og på verdensmarkedet (se fx Ardy, 1988). Det er dog ikke en løsning, der anvendes i EU's officielle opgørelser af medlemslandenes budgetmæssige bundlinje (se EU-Kommissionen, 2002). Endelig er problemet med det naturlige misforhold mellem medlemsstaternes indbetalinger til EU og udbetalinger fra EU foreslået løst ved at justere tallene, således at indtægter og udgifter summerer til nul. Denne løsning anvendes af EU i de officielle opgørelser (se EU-Kommissionen, 2002: 128).

Af disse grunde kan man ikke uden videre opgøre bundlinjen i Danmarks økonomiske samspil med EU ud fra de udgifter, der fremgår af tabel 4.2, og de indtægter, der fremgår af tabel 4.3. Og dog – for de opridsede problemer skal ikke overdrives. Det viser sig nemlig i praksis, at opgørel-

serne af medlemsstaternes budgetmæssige bundlinjer udviser en relativt stor robusthed over for dem, så længe man holder sig til relative og ikke absolutte niveauer. Eksempelvis når Ardy (1988) og Bowles & Jones (1992) frem til næsten samme rangordning af medlemsstaternes bundlinje, selvom de anvender vidt forskellige metoder. Og eksempelvis når EU-Kommissionens (2002: 129) officielle opgørelse af medlemsstaternes bundlinje, hvor toldafgifterne ikke inddrages, og hvor indtægter og udgifter justeres til at gå i nul, frem til en rangordning af medlemsstaterne, der er næsten enslydende med den nedenstående, som er baseret på direkte, officielle budgettal uden nogen form for justering.

Uanset hvad man mener om fornuften i ”bundlinje-regnestykket”, er man nødt til at forholde sig til det, fordi det er omgærdet med ganske betydelig politisk interesse og anvendes af medlemslandene til at argumentere for nedslag i indbetalingerne til EU, og ofte med held. Problemet har været diskuteret politisk i EU lige siden 1960’erne (Wallace, 1980: 25-32; Laffan, 1997: 47-60), men blev akut efter Englands indtræden i EU i 1973. Det blev nemlig hurtigt klart, at England som et ikke-landbrugsland kun var berettiget til en forholdsvis beskeden støtte under den fælles landbrugspolitik og derfor havde et betydeligt ”bundlinje-problem”. England rejste problemet gentagne gange i løbet af 1970’erne, men først under Margaret Thatcher i 1980’erne blev det løst. Det skete ved at give England en rabatordning, der satte loft over landets bidrag til EU (se EU-Kommissionen, 1998: Annex 4). Beslutningen blev truffet på EU-topmødet i Fontainebleau i 1984. Ved den lejlighed anerkendte regeringscheferne officielt, at bundlinje-problemer er reelle og også for andre landes vedkommende kan give anledning til kompensationsordninger:

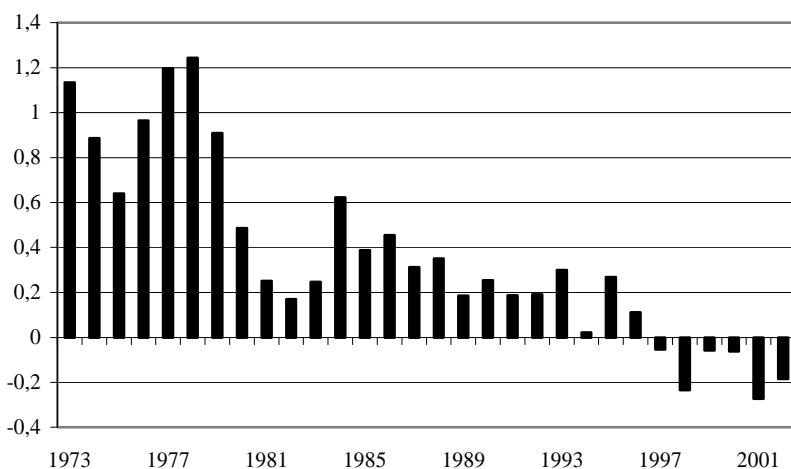
Udgiftspolitikken er i det lange løb det vigtigste middel til at løse spørgsmålet om uligevægten på budgettet. Det er imidlertid besluttet, at enhver stat, der i forhold til sin relative velstand bærer en for tung budgetbyrde, til sin tid vil kunne opnå en justering (Formandskabets konklusioner, 1984).

I slutningen af 1990’erne erklærede fire medlemsstater – Tyskland, Holland, Østrig og Sverige – at deres budgetmæssige byrder var for tunge i henhold til Fontainebleau-aftalen. Derfor mente disse lande, at de var berettigede til en kompensationsordning à la Englands. Det synspunkt blev imødekommet på EU-topmødet i Berlin i 1999, hvor de fire lande fik indført en budgetmæssig rabatordning (Formandskabets konklusioner, 1999).

Bundlinje-problemer er altså politisk sprængstof. Hvordan ser det ud for Danmarks vedkommende? Spørgsmålet er belyst i figur 4.1 og 4.2. Opgørelsesmetoden er den samme i de to figurer. Beregningerne sker uden no-

gen form for korrektion. Der foretages med andre ord en ren pengestrøms-opgørelse. På indbetalingssiden medregnes alle de bidrag, Danmark indbetaler til EU – også toldbidragene. På udbetalingssiden medregnes alle de indtægter, Danmark modtager fra EU. Det betyder, at EU's udgifter til drift af EU-institutionerne og samarbejdsprogrammer med omverdenen ikke medregnes. Konsekvensen heraf er, at de samlede indbetalinger til EU bliver større end de samlede udbetalinger. Det korrigeres der ikke for. Et gennemsnits-medlemsland vil altså efter denne opgørelse have underskud på det økonomiske mellemværende med EU.

Figur 4.1. Balancen i betalingerne mellem Danmark og EU målt i pct. af BNP, 1973-2002

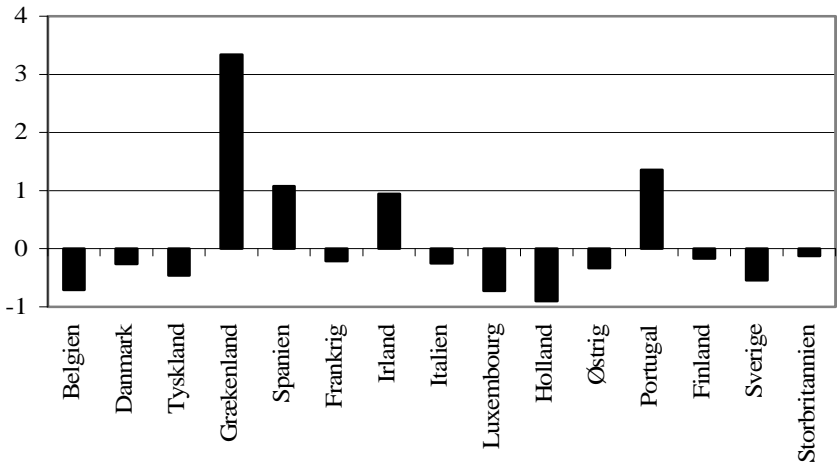


Kilde: 1973-1997: Nationalbanken (div. år). 1998-2002: Oplyst direkte af Nationalbanken.

Med alle disse tekniske og substantielle problemer i baghovedet kan der nu ses nærmere på de to figurer. Figur 4.1 viser den historiske udvikling i Danmarks økonomiske samspil med EU. Figuren bekræfter, at det ud fra en snæver økonomisk betragtning var en umiddelbar fordel for Danmark at melde sig ind i EU i 1973. Op gennem 1970'erne havde vi et betydeligt overskud på EU-medlemskabet. Men siden da er der sket en gradvis forværring af Danmarks budgetmæssige stilling. I 1980'erne blev overskuddet gradvis reduceret, og i 1990'erne blev det vendt til et lille underskud. Udviklingen må især ses i lyset af opprioriteringen af EU's strukturpolitik og udvidelsen af EU med de sydeuropæiske lande. Strukturpolitikken er vok-

set fra at udgøre omkring fem pct. af EU's budget i starten af 1970'erne til omkring 33 pct. i slutningen af 1990'erne. Strukturpolitikens midler er koncentreret om de sydeuropæiske lande. Grækenland, Spanien, Portugal og Italien modtager over halvdelen af midlerne i EU's strukturfonde (Blom-Hansen, 2003: 14-19). Den udvikling indebærer naturligt nok en budgetmæssig belastning for de nordeuropæiske EU-lande. Man kan også formulere det sådan, at udviklingen i Danmarks bundlinje skyldes en relativ nedprioritering af landbrugspolitikken og en opprioritering af politikker, der især kommer andre medlemslande til gavn.

Figur 4.2. Balancen i betalingerne mellem EU's medlemsstater målt i pct. af BNP, 2001



Kilde: Egne beregninger på grundlag af EU-Kommissionen (2002).

I figur 4.2 er Danmarks budgetmæssige situation sat i forhold til de øvrige EU-landes. Figuren afspejler igen strukturpolitikens opprioritering og koncentration på de sydeuropæiske lande og Irland. De store nettomodtagere er Grækenland, Portugal, Spanien og Irland. Men figuren viser også, at Danmark ikke hører til blandt de store nettobidragsgivere. Her finder vi lande som Holland, Luxembourg, Belgien, Sverige og Tyskland. Efter denne målestok yder Danmark et relativt lille nettobidrag til EU. Det forhold skal især ses i lyset af vores relativt store landbrugssektor, der betyder, at vi sammenlignet med de fleste af de øvrige nordeuropæiske EU-lande modtager relativt store bidrag over den fælles landbrugspolitik.

Velstandseffekter

Den økonomiske integration i EU indebærer øget samhandel mellem EU-landene. Der er her tale om indirekte økonomiske effekter af EU-medlemskabet, de såkaldte velstandseffekter. De kan være positive, men når et land bliver økonomisk integreret med andre lande, skal man være opmærksom på, at der kan opstå både *øget* samhandel og *ændret* samhandel (El-Agraa, 2001: 149-169). I sidstnævnte tilfælde er der kun tale om en omlægning af tidligere handelsmønstre til fordel for de lande, man bliver integreret med. Dette spørgsmål er centralt for at vurdere, hvad dansk medlemskab af EU betyder sammenlignet med en situation, hvor vi stod helt udenfor.

Spørgsmålet er dog, om det er det rette grundlag at vurdere velstandseffekterne på. For hvilken situation skal man rimeligvis sammenligne det danske EU-medlemskab med? Det bliver hurtigt en ret spekulativ øvelse. For hvordan var de seneste 30 år forløbet, hvis Danmark ikke havde været medlem af EU? Det er urealistisk at forestille sig, at Danmark i så fald havde været helt isoleret i forhold til EU. Det er mere realistisk at forestille sig, at Danmark var kørt videre i det spor, vi befandt os i inden EU-medlemskabet i 1973. På det tidspunkt var Danmark medlem af EFTA (European Free Trade Association). Det var en organisation, der blev etableret i 1960 og som dengang omfattede Danmark, Norge, Portugal, Storbritannien, Schweiz, Sverige og Østrig. Senere kom Finland og Island med. EFTA blev dannet som en modvægt til EF, der i 1957 blev etableret som en videreudvikling af Kul- og Stålonionen. EF omfattede dengang seks lande: Frankrig, Tyskland, Italien, Holland, Belgien og Luxembourg. Etableringen af to frihandelsområder i Europa på dette tidspunkt må ses i lyset af de tiltag til øget økonomisk samkvem, der på forskellig vis blev taget forskellige steder i Europa efter anden verdenskrig.

Nærmere forbindelser mellem EFTA og EF kom hurtigt på dagsordenen, men blev op gennem 1960'erne blokeret af Frankrig under De Gaulle. Men da Storbritannien og Danmark gik fra EFTA til EF i 1973, fik de resterende EFTA-lande en frihandelsaftale med EF. Den blev indført gradvist, og i slutningen af 1970'erne var der i princippet indført et fælles frihandelsområde mellem EF- og EFTA-landene. I 1980'erne igangsatte EU arbejdet med det indre marked, som yderligere nedbrød handelshindringer mellem medlemslandene. EFTA-landene blev inviteret til at deltage heri i form af et samarbejde om EØS (Europæisk Økonomisk Samarbejde). Dette førte til EØS-aftalen, som blev indgået i 1992 og trådte i kraft i 1994. Med EØS-aftalen deltager EFTA-landene i EU's indre marked. Det vil sige, at EU's

regler om fri bevægelighed for varer, tjenester, personer og kapital, EU's konkurrence- og statsstøtteregler mv. også gælder i EØS-landene.

Det mest rimelige alternative historiske forløb at sammenligne dansk EU-medlemskab med er nok, at Danmark var fortsat i EFTA og var blevet tilknyttet EU via EØS-aftalen. Når velstandseffekter af EU-medlemskabet skal belyses, bliver det relevante spørgsmål derfor: I hvilket omfang ville Danmark have været omfattet af den økonomiske integration i EU, hvis vi ikke havde været medlem af EU, men i stedet tilknyttet EU via EØS-aftalen?

Boks 4.2. Former for økonomisk integration

	Fri-handel	Fælles ydre toldmur	Fri bevægelighed for produktionsfaktorer	Fælles valuta	Harmonisering af økonomisk politik
Frihandelsområde	X				
Toldunion	X	X			
Fællesmarked	X	X	X		
Monetær union	X	X	X	X	
Økonomisk union	X	X	X	X	X

Kilde: Tilpasset efter Hansen & Nielsen (1997: 3-6).

Til besvarelse af dette spørgsmål må det først afklares, hvad der egentlig menes med økonomisk integration. Det spørgsmål er belyst i boks 4.2, som sondrer mellem forskellige grader af økonomisk integration mellem lande. Et frihandelsområde er den svageste form for integration. Her er der alene tale om en gruppe af lande, hvor samhandel ikke bliver hindret af told og kvantitative restriktioner, men hvor der ikke er tale om en fælles ydre toldmur. Hvis en sådan etableres, er der tale om en toldunion. Ved et fællesmarked øges integrationsgraden yderligere. Her er der også tale om fri bevægelighed for produktionsfaktorer. Det vil sige, at varer, arbejdskraft og kapital frit kan bevæge sig på tværs af landegrænserne. Etableres tillige en monetær union, bliver handel yderligere fremmet, fordi usikkerhed om valutakurser mv. forsvinder. Endelig sker der ved en økonomisk union yderligere det, at handelsmæssig usikkerhed som følge af forskellige økonomiske politikker i deltagerlandene reduceres. Der sker her en vidtgående harmonisering af deltagerlandenes offentlige udgifts- og indtægtspolitik. Efter denne tankegang er EU nået ganske langt med økonomisk integration. EU er et frihandelsområde, en toldunion, et fællesmarked og – for tolv medlemslandes vedkommende – også en monetær union. Trods en vis harmonisering af

skattepolitik og finanspolitik kan man dog endnu ikke sige, at EU udgør en økonomisk union.

Spørgsmålet er, hvor meget af denne økonomiske integration Danmark ville være blevet omfattet af, hvis vi formelt stod uden for EU, men var tilknyttet EU via EØS-aftalen. Spørgsmålet kan ikke fuldt besvares ved alene at se på EØS-aftalen, fordi de enkelte EFTA-lande har individuelle handelsaftaler med EU på områder, der ikke er omfattet af EØS-aftalen. Spørgsmålet kan derfor bedst belyses ved at se nærmere på situationen i et konkret EFTA-land.

Efter EØS-aftalen blev underskrevet, er der sket en betydelig udtynding af EFTA's medlemskreds. For det første valgte Schweiz efter en folkeafstemning i 1992 at stå uden for EØS-samarbejdet. For det andet trådte Sverige, Finland og Østrig ud af EFTA i 1995, da de blev medlemmer af EU. Tilbage i EØS-samarbejdet fra EFTA's side var herefter alene Norge og Island. De blev i 1995 suppleret af Liechtenstein. I dag omfatter EØS-aftalen disse tre lande. Heriblandt er det mest nærliggende at sammenligne Danmark med Norge.

EØS-aftalen gør Norge til medlem af EU's indre marked. Det vil sige, at Norge er omfattet af EU's regler om fri bevægelighed mellem medlemslandene for varer, tjenester, kapital og personer. Endvidere er Norge omfattet af EU's konkurrencelovgivning og regler for statsstøtte. I praksis betyder det, at Norge skal indføre EU's regler på disse områder i norsk ret. En opgørelse fra udgangen af 2001 viser, at Norge på dette tidspunkt havde indført 1.183 direktiver, 517 forordninger og 981 EU-beslutninger i norsk ret (Utenriksdepartementet, 2002: Tabel 2.1). Reglerne indføres ved, at nye EU-regler løbende kobles på EØS-aftalen. Det sker ved, at EØS-komiteén – som er det fælles organ, EFTA og EU har etableret for løbende at opdatere EØS-aftalen – på sine månedlige møder i Bruxelles beslutter, hvilke nye EU-regler der skal inkorporeres i EØS-aftalen. Implementeringen af EU-reglerne i national ret og den løbende overholdelse af reglerne vurderes i EU-området af Kommissionen, som ved brud kan anlægge sag mod medlemslandene ved EF-Domstolen. I EØS-landene er der et tilsvarende system. Der er etableret et fælles EFTA-overvågningsorgan (ESA), som ved brud kan anlægge sag mod EFTA-landene ved EFTA-domstolen i Luxembourg (Graver & Sverdrup, 2002).

EØS-aftalen er omfattende. Men der er også betydelige områder, der ikke er omfattet af aftalen. Af betydning for handelssamkvemmet gælder det for det første EU's fælles landbrugs- og fiskeripolitik. Norge er en stor fiskeeksportør, og det er derfor en betydelig udfordring for norsk fiskeri at stå

uden for EU's fælles toldmur. Det er dog lykkedes Norge at etablere en række individuelle handelsaftaler med EU, som giver toldfrihed eller reduceret told for en række fiskeriprodukter, men langt fra alle (Hoel, 1999; Utenriksdepartementet, 2002: afs. 2.4.5). I Danmarks tilfælde ville det også have indebåret en betydelig udfordring at stå uden for EU's fælles landbrugs- og fiskeripolitik, især på grund af den store danske landbrugseksport til EU-området. De norske erfaringer tilsiger, at der måske kunne være forhandlet aftaler på plads med EU, der kunne have reduceret problemet. Men samtidig er det klart, at fuld toldfrihed for dansk landbrugseksport til EU nok ville være illusorisk uden fuldt EU-medlemskab.

For det andet omfatter EØS-aftalen ikke EU's fælles toldmur mod omverdenen og EU's handelspolitik med tredjelande. I praksis har EFTA-landene dog indgået handelsaftaler med tredjelande, der sikrer stort set samme handelsbetingelser for EU- og EFTA-lande (Utenriksdepartementet, 2002: afs. 1.2.2 og 5.6.6).

For det tredje omfatter EØS-aftalen ikke EU's økonomiske og monetære union (ØMU'en), som omfatter den fælles valuta (euroen), fælles pengepolitik og en vis koordination af den øvrige økonomiske politik. Fælles valuta og pengepolitik fjerner valutakursusikkerhed og omkostninger forbundet med veksling af valuta. Endvidere kan fælles valuta føre til mere gennemskuelige priser og dermed til mere effektive markeder. Dermed kan ØMU'en alt i alt føre til øget samhandel og dermed højere velfærd. Størrelsesordenen af disse effekter er dog meget omdiskuteret, men udviklingen siden indførelsen af euroen i 1999 synes at bekræfte en vis positiv effekt på samhandelen mellem euro-landene (Micco m.fl., 2003). ØMU'ens betydning for Danmark – der som bekendt står uden for euro-samarbejdet, men som fører fastkurspolitik i forhold til euroen – er der ikke enighed om. Forud for folkeafstemningen i efteråret 2000 om dansk deltagelse i euro-samarbejdet fandt regeringen, at ”der vil være varige gevinster forbundet med deltagelse i form af lavere rente, lettere adgang til billigere og større lånemarkeder samt en reduktion af handelsomkostninger i form af valuta-sikring, vekselomkostninger og -gebyrer” (Økonomi- og Finansministeriet, 2000: 33). Endvidere så regeringen en betydelig fare for valutaspekulation mod den danske krone, hvis man fravalgte euroen (Økonomi- og Finansministeriet, 2000: 39-42, 138-143). Omvendt fandt de økonomiske vismænd på samme tidspunkt, at ”de snævert økonomiske konsekvenser ved et medlemskab er små og usikre” (Det Økonomiske Råd, 2000: 125-126). Vismændene henviste her især til, at Danmark på dette tidspunkt i en år-

række havde kunnet holde en fast valutakurs over for den tyske D-mark. Alt i alt må ØMU'ens betydning for Danmark siges at være uafklaret.

Velstandseffekterne af det danske EU-medlemskab kan nu sammenfattes. Sammenlignet med det mest realistiske historiske forløb er de på de fleste områder nok begrænsede. Det skyldes, at Danmark også uden EU-medlemskab sandsynligvis ville have oplevet en økonomisk integration med EU-landene. Den vurdering baserer sig på, at Danmark uden EU-medlemskab ville være fortsat i EFTA-sporet og tilsluttet sig EØS-aftalen. Set i forhold til terminologien i boks 4.2 ville Danmark dermed ikke blot indgå i et frihandelsområde med EU, men også et fællesmarked med EU, idet EØS-aftalen indebærer fuld deltagelse i EU's indre marked. Vi ville ikke være i toldunion med EU, men nok i praksis have stort set samme handelsbetingelser i forhold til tredjelande. Vi ville heller ikke være i en monetær union med EU-landene. Men det er Danmark som bekendt heller ikke, selvom vi er medlem af EU. Dansk valutapolitik bliver dog i dag bakket op af Den Europæiske Centralbank i kraft af ERM2-samarbejdet, hvilket er en sikkerhed, vi ikke ville kunne opnå uden EU-medlemskab. Endelig ville vi heller ikke være i økonomisk union med EU-landene. Men som sagt er koordinationen af offentlig indtægts- og udgiftspolitik i EU i dag af så begrænset rækkevidde, at det ikke kan siges at udgøre en økonomisk union.

Tilbage står, at den væsentligste velstandseffekt af det danske EU-medlemskab nok findes på landbrugsområdet. I kraft af EU-medlemskabet har Danmark haft fri adgang til de væsentligste eksportmarkeder for landbruget. Da EØS-aftalen ikke omfatter landbrugsområdet, ville vi ikke umiddelbart have kunnet opnå dette uden EU-medlemskab. Det rejser to spørgsmål. Det ene er, i hvilket omfang Danmark ville have kunnet forhandle sær aftaler på landbrugsområdet på plads med EU uden om EØS-aftalen. De norske erfaringer tilsiger, at bilaterale aftaler uden om EØS-aftalen nok ville have kunnet afhjælpe situationen noget, men næppe fuldt ud. Det andet er det vanskelige spørgsmål om, i hvilket omfang det har været en fordel for dansk landbrug at være underlagt EU's fælles landbrugspolitik. Det har ganske vist givet nem adgang til de mest centrale eksportmarkeder, men i modsætning til det indre marked for industrivarer er den fælles landbrugspolitik ikke et liberalt frihandelsregime. I kraft af den fælles landbrugspolitik har dansk landbrug de sidste 30 år været underlagt politisk styring og betydelige økonomiske støtteordninger. Økonomer plejer at sige, at den type erhvervs politik reducerer effektiviteten og vanskeliggør nødvendige strukturtilpasninger. Men spørgsmålet er som sagt vanskeligt, og det skal ikke gives nogen endelig afklaring her.

Alt i alt er velstandseffekterne af EU-medlemskabet svære at gøre op. Det skyldes primært vanskeligheden ved at specificere den situation, som Danmark ville have befundet sig i uden EU-medlemskabet. Det mest realistiske er som sagt nok en form for norsk model. Det ville indebære en ret tæt økonomisk integration med EU-landene. Dermed ville Danmark også kunne høste de fleste af de økonomiske frugter, som den økonomiske integration i EU har skabt. Man kunne også kalde det en form for gratistmodel. For Danmark ville – som Norge gør det i dag – nyde godt af EU-landenes integrationsbestræbelser uden at betale de politiske omkostninger, der er forbundet med EU-samarbejdet. Men der ville alligevel være en pris. Og det ville være den, Norge betaler i dag: et samfund, som på næsten alle områder har tilpasset sin politik til EU, men uden at have haft indflydelse på udformningen af politikken (Claes & Tranøy, 1999).

Fremtidsudsigterne

Danmark blev medlem af EU i 1973 af ret snævre økonomiske grunde. Vurderet ud fra den husholdningsregnskabstankegang, der er anlagt i kapitlets første del, var EU-medlemskabet i mange år en god forretning for Danmark. Men som årene er gået, er husholdningsregnskabet gradvis begyndt at udvise røde tal. Det skal man ikke nødvendigvis tage så tungt. For som der er redegjort for i kapitlet, skal et sådant husholdningsregnskab læses med mange forbehold. Dertil kommer, at der er naturlige grænser for de budgetmæssige effekter, EU-medlemskabet kan have for Danmark. Pengestrømmene mellem Danmark og EU er trods alt begrænsede. Årsagen er, at EU's budget er lille. EU's samlede udgifter udgør kun omkring 1 pct. af BNP i EU-området, mens fx de offentlige udgifter i Danmark udgør omkring 50 pct. af Danmarks BNP. Derfor er der grænser for de økonomiske effekter, der kan opstå via EU's budget.

Når dette er sagt, skal det også siges, at fremtiden indebærer en budgetmæssig udfordring. I 2002 blev det besluttet at udvide EU med ti nye medlemslande fra Øst- og Centraleuropa. Velstandsniveauet i disse lande er under gennemsnittet i EU. Landene vil derfor med stor sandsynlighed blive nettomodtagere af EU's budget. De vil være berettigede til betydelig støtte under den fælles landbrugspolitik og strukturpolitikken. Der bliver altså en regning, som skal betales af de nuværende medlemslande (Karlsson, 2002). Hvor stor denne regning bliver, er dog uklart. Det afhænger helt af, hvordan EU vælger at reagere på budgetudfordringen. Det er svært at forestille sig, at den fælles landbrugspolitik og strukturpolitikken bliver opretholdt i deres nuværende udformning. Derfor er de udgiftsmæssige implikationer for EU

usikre. Men implikationen for indtægtssiden af EU's budget er også usikker. Dels vil de nye medlemslandes egne bidrag til EU afhænge af den økonomiske udvikling i landene, dels vil fordelingen af bidrag mellem de 15 gamle medlemslande næppe ligge fast. Udvidelsen gør ikke diskussionen om rimelige budgetmæssige bundlinjer mindre aktuell – snarere tværtimod. Et bud på, hvad udvidelsen betyder for Danmarks budgetmæssige stilling i EU, er givet af regeringen i forbindelse med Folketingets behandling af lovforslaget om Danmarks ratifikation af traktaten om EU's østudvidelse (LF 222/2002-3). Regeringen vurderer her, at østudvidelsen vil indebære merudgifter for Danmark til EU's budget på knap 1 mia. kr. fra og med 2006. Dette beløb – som i sagens natur er behæftet med stor usikkerhed – skal ses i forhold til Danmarks nuværende bidrag til EU på i alt ca. 15 mia. kr.

Husholdningsregnskabet omfatter de direkte økonomiske effekter af EU-medlemskabet. De indirekte økonomiske effekter er sværere at afdække. Velstandseffekterne af øget samhandel i kraft af økonomisk integration mellem EU-landene er diskuteret i dette kapitel, mens de udgiftspolitiske aspekter af EU-medlemskabet analyseres i næste kapitel. Velstandseffekterne er svære at belyse, fordi de helt beror på antagelser om, hvordan dansk historie havde set ud siden 1973 uden EU-medlemskab. Men det mest realistiske alternative historiske forløb ville have indebåret, at Danmark var blevet tæt økonomisk integreret med EU også uden formelt medlemskab. Dermed ville de velstandseffekter, EU-samarbejdet har medført, også i vidt omfang have kunnet realiseres i Danmark. Dansk landbrug ville dog have stået over for en betydelig udfordring, hvis Danmark havde valgt at stå uden for EU. Fremtiden indebærer også en handelsmæssig udfordring for Danmark, idet EU's østudvidelse giver nye muligheder for samhandel i Europa. En dansk analyse foretaget for Kommissionen peger dog på, at østudvidelsens velstandseffekter for Danmark nok bliver små, men dog positive (EU-Kommissionen, 2001).

Velstandseffekterne udgør den ene form for indirekte økonomiske effekter af EU-medlemskabet. Den anden form er den udgiftspolitiske udfordring for Danmark ved at være medlem af EU. Den behandles i næste kapitel.

Kapitel 5

EU – en udgiftspolitisk udfordring?

Det økonomiske samspil mellem EU og Danmark omfatter betydelige beløb. EU-medlemskabet rejser dermed også et spørgsmål om styringen af de offentlige udgifter. Der findes udgiftspolitiske udfordringer for Danmark på tre forskellige niveauer. For det første deltager Danmark som medlemsstat i fastsættelsen af EU's samlede budget. Det skal primært finansieres af det, der i kapitel 4 blev omtalt som medlemskontingentet, dvs. momsgrundlagsbidraget og BNI-bidraget. Medlemskontingentet udgør en udgiftspost i størrelsesordenen 12-13 mia. kr. Det indgår i finanslovens udgiftsbudget og er dermed i princippet underlagt den almindelige statslige udgiftspolitiske styring og skal prioriteres i forhold til udgiftsposter som folkepension, politi og miljøbeskyttelse. Men kan medlemskontingentet til EU styres? Og er Danmark interesseret i det? Der er her tale om en udgiftspolitisk problemstilling på nationalt niveau.

For det andet indebærer EU-medlemskabet en udgiftspolitisk udfordring på sektorniveauet. EU er først og fremmest en reguleringsmyndighed. Det indebærer en betydelig regeludstedelse i form af forordninger, direktiver og beslutninger fra EU's forskellige institutioner. EU-institutionerne administrerer dog kun en meget lille del af disse regler selv. Langt hovedparten skal føres ud i livet af medlemsstaterne. Reglernes økonomiske og administrative konsekvenser kompenseres ikke af EU. Medlemslandene stiller med andre ord deres administrative apparater gratis til rådighed for EU og bærer selv eventuelle yderligere udgifter i form af tilskudsordninger eller lignende. Spørgsmålet er, hvordan disse merudgifter skal finansieres. Er det rimeligt at forlange, at de enkelte ministerier selv skal bære dem inden for deres budgetrammer? Hvis der er tale om betydelige konsekvenser, og hvis det pågældende ministerium ikke har haft mulighed for at forudse udgifternes omfang, kan ministeriet have et argument for kompensati- on – enten fra Finansministeriets generelle reserver eller i form af en egentlig tillægsbevilling fra Folketinget. I så fald bliver den traditionelle udgiftspolitiske styring sat på en alvorlig prøve. Der ligger med andre ord et modsætningsforhold mellem Finansministeriet og fagministerierne indbygget i dette spørgsmål.

For det tredje er der udgiftspolitiske udfordringer på institutionsniveauet. Som det fremgår af kapitel 4, modtager Danmark tilskud fra EU på en lang række områder. For visse institutioner kan tilskuddene udgøre en be-

tydelig indtægtskilde. Da alle statslige institutioner som udgangspunkt er nettostyrede, kan ekstraintægter bruges til meraktivitet. Hvis EU-tilskuddene ikke indbudgetteres præcist på finansloven, kan de udløse aktivitet i den offentlige sektor, der ikke er taget stilling til på centralt niveau, hverken af regeringen eller Folketinget. Underbudgettering af EU-tilskuddene kan derfor teoretisk set være en løsning for den institution, der ønsker en ”buffer” i forhold til den centrale udgiftspolitiske styring. Men reagerer institutionerne på denne måde? Og hvilket omfang har problemet?

Danmarks udgiftspolitiske interesser i EU’s budget

EU’s politik føres primært via regler. Men EU’s budget og dets bevillinger er også et policy-redskab. Det er en klassisk indsigt, at politiske mål kan nås såvel ved legale som økonomiske instrumenter. Offentlige budgetter kan derfor være centrale styringsinstrumenter. Men det er ikke nødvendigvis tilfældet. Det kan afhænge af, hvilken type udgifter der er tale om. Grundlæggende kan man sondre mellem, hvad der i en dansk sammenhæng normalt betegnes som drifts- og anlægsudgifter på den ene side og lovbundne udgifter på den anden side. Skillelinjen går på, om udgifterne umiddelbart styres af bevillingen på budgettet. I førstnævnte tilfælde sætter bevillingen grænsen for udgifternes omfang i budgetåret. I sidstnævnte tilfælde udgør bevillingen alene et skøn. Lovbundne udgifter er bundet af lovgivningen – det indebærer, at der er borgere eller virksomheder, der har et retskrav på tilskud eller overførsler. Dette retskrav kan ikke tilsidesættes med henvisning til, at bevillingen er opbrugt. I budgetlitteraturen går drifts- og anlægsudgifter ofte under betegnelsen ”styrbare udgifter”, mens de lovbundne udgifter er ”ikke-styrbare” (se fx Wildavsky & Caiden, 1997: 163-187). Meget af EU-budgettet er lovbundet. Det gælder fx det meste af udgifterne til den fælles landbrugspolitik. Udgifterne bestemmes ikke af budgettets bevillinger, men af de tilgrundliggende EU-retsakter. Umiddelbart kunne man derfor mene, at EU’s budget er uden større politisk interesse.

Den synsvinkel er forkert. Det hænger sammen med, at sondringen mellem ”styrbare” og ”ikke-styrbare” udgifter er mere formel end reel. For det første er det forhold, at lovbundne udgifter er bundet af lovgivningen og ikke bevillingen, kun rigtigt i en umiddelbar forstand. Man kan sagtens forestille sig, at lovbundne udgifter er bevillingsstyrede i den forstand, at forbruget af bevillingen fungerer som en indikator for, hvornår lovændringer skal overvejes. Lovbundne udgifter er derfor kun ”ikke-styrbare”, hvis lovgivningen ikke kan ændres af den myndighed, der er indehaver af bevillingen. Det er fx tilfældet i forbindelse med kommunernes administration af

en række indkomstoverførsler, eksempelvis folkepension. Men det er ikke tilfældet med de lovbundne bevillinger på EU's budget. Her har EU selv kompetencen til at ændre reglerne. For det andet er det et åbent spørgsmål, hvorvidt drifts- og anlægsudgifter reelt er mere "styrbare" end lovbundne udgifter. Man kan godt forestille sig, at det omvendte er tilfældet. De offentlige driftsudgifter går primært til lønninger til det offentlige personale. Det er en velorganiseret gruppe med klare interesser i et vist udgiftsniveau. Der kan ligefrem være tale om et "professionelt-bureaukratisk kompleks" (Kristensen, 1987: 51-80), som ofte med held kan modsætte sig nedskæringer. Lovbundne ydelser er ikke nødvendigvis bevogtet af modtagerne med samme ildhu. Derfor er der alt i alt god grund til at interessere sig for EU's budget og til at betragte budgettet som et policy-instrument på linje med regler.

Ifølge de formelle regler i EF-traktaten (artikel 272) fastlægges EU's budget i en årlig procedure, der involverer EU's tre hovedinstitutioner: Kommissionen, Ministerrådet og Europa-Parlamentet. Proceduren er kompliceret og har undergået betydelige ændringer over tid. Det gælder især forholdet mellem Ministerrådet og Europa-Parlamentet, hvilket må ses i lyset af disse to institutioners almindelige stridigheder om kompetencefordelingen i EU's lovgivningsproces. Som for lovgivning i almindelighed har Europa-Parlamentet gradvis fået udvidet sine budgetmæssige beføjelser og indtager i dag en status som en selvstændig budgetmyndighed. Denne gradvise udvidelse af Europa-Parlamentets budgetkompetence må antages at fortsætte. Eksempelvis indebærer EU-konventets forslag til ny traktat en yderligere styrkelse af Parlamentets stilling i budgetsammenhæng (Det Europæiske Konvent, 2003: Artikel III-310).

Den årlige procedure indledes i dag ved, at Kommissionen fremsætter et samlet budgetforslag for alle EU-institutionerne senest 1. september året før budgetåret. Forslaget oversendes til Ministerrådet, som forholder sig til det ved kvalificeret flertal. Herefter sender Ministerrådet budgetforslaget videre til Europa-Parlamentet. Parlamentets beføjelser afhænger af, om der er tale om udgifter, der følger direkte af EU's regler (såkaldte obligatoriske udgifter), eller om der er tale om udgifter, der ikke er en nødvendig følge af EU's regler (såkaldte ikke-obligatoriske udgifter). EU's udgifter er delt nogenlunde ligeligt mellem disse to kategorier, idet udgifterne i medfør af den fælles landbrugspolitik er klassificeret som obligatoriske udgifter, mens udgifterne i medfør af EU's strukturpolitik er ikke-obligatoriske udgifter. Hvis Europa-Parlamentet ønsker ændringer i de ikke-obligatoriske udgifter, har det kompetence til at vedtage dette (men skal dog respektere en over-

grænse for væksten i udgifterne, den såkaldte maksimalsats). Hvis Europa-Parlamentet derimod ønsker ændringer i de obligatoriske udgifter, kan det alene lave en henstilling til Ministerrådet herom. Ministerrådet forholder sig hertil med kvalificeret flertal. Budgetforslaget sendes herefter tilbage til Europa-Parlamentet, som så endeligt kan vedtage eller forkaste budgettet. Hvis budgetforslaget forkastes, må EU-systemet i det nye budgetår fungere på månedlige midlertidige bevillinger svarende til en tolvtedel af sidste års bevillinger, indtil Ministerrådet og Europa-Parlamentet er blevet enige.

Op gennem 1980'erne var forholdet mellem Ministerrådet og Europa-Parlamentet anspændt. I flere tilfælde forkastede Europa-Parlamentet budgetforslaget fra Ministerrådet og kastede dermed EU ud i budgetmæssige kriser. Ministerrådet indklagede til gengæld ved flere lejligheder Europa-Parlamentet for EF-domstolen med påstand om, at Parlamentet overskred sine budgetmæssige beføjelser. Det betændte forhold må som sagt ses i lyset af de to institutioners konstitutionelle stridigheder om kompetencefordelingen i EU (Laffan, 1997: 79-88). Først i slutningen af 1980'erne blev de budgetmæssige stridigheder bilagt. Det skete ved at indføre en ny budgetprocedure. I forbindelse med Den Europæiske Fællesakt fra 1986 begyndte Kommissionen at arbejde for flerårige budgetforlig som en løsning på de årlige budgetstridigheder. Det lykkedes med indgåelsen af *Delors I*-pakken i 1988. Det var et omfattende budgetforlig mellem Kommissionen, Ministerrådet og Europa-Parlamentet gældende for årene 1988-1993. Forliget indebar, at den årlige budgetprocedure herefter kunne forløbe som relativt uproblematisk udmøntninger af forligets bestemmelser (Laffan, 1997: 63-66). I forbindelse med forhandlingerne om Maastricht-traktaten blev der indgået et nyt budgetforlig – *Delors II*-pakken – som gjaldt for årene 1993-1999 (Shackleton, 1993). Herefter blev der igen indgået et nyt flerårigt budgetforlig – *Agenda 2000*-pakken – dækkende perioden 2000-2006 (Galloway, 1999).

Situationen er altså i dag den, at de store slag om EU's budgetter tages ved forhandlingerne om de flerårige forlig. Situationen minder lidt om den måde, der bliver lagt budgetter på forsvarsområdet på i Danmark. Her er der tradition for, at de økonomiske rammer fastlægges ved flerårige forsvarsforlig mellem Folketingets partier. Forsvarets årlige bevillinger på finansloven bliver herefter et mindre konfliktfyldt spørgsmål om at udmønte forliget.

Spørgsmålet er så, hvordan de flerårige budgetforlig kommer i stand i EU. Hvad er proceduren? Hvem er aktørerne? Kan der identificeres udgiftsvogtere og udgiftsadvokater? Og – ikke mindst – hvad er Danmarks

interesser og muligheder for at få indflydelse? De flerårige budgetforlig kan umiddelbart fremtræde som en måde at omgå de formelle budgetregler i EF-traktaten. Men de formelle regler fungerer som tilbagefaldsmuligheden i forhandlingerne. Dvs. hvis forhandlingerne bryder sammen, må man gå tilbage til de formelle regler. Forhandlingerne sker derfor i skyggen af EF-traktatens bestemmelser. Det betyder, at forhandlerne formentlig kun vil acceptere et budgetforlig, der stiller dem mindst lige så godt som et resultat efter de formelle regler. Det betyder igen, at aktørernes forhandlingspositioner må ses i lyset af de formelle bestemmelser.

Processen i forhandlingerne om budgetforligene har i store træk været den samme ved de tre budgetforlig, der foreløbig er indgået – *Delors I*-pakken i 1988, *Delors II*-pakken i 1992 og *Agenda 2000*-pakken i 1999. Den afspejler den formelle proces som skitseret i EF-traktaten. Kommissionen spiller ud med et budgetforslag. Herefter går Ministerrådet i gang og når frem til et kompromis mellem medlemslandene. Det indgås formelt ikke af Ministerrådet, men af Det Europæiske Råd, dvs. af stats- og regeringscheferne på et EU-topmøde. Under Ministerrådets arbejde er der løbende kontakt med Europa-Parlamentet. Men først efter at Ministerrådet er blevet enigt, starter formandskabet for Ministerrådet egentlige forhandlinger med Europa-Parlamentet. Når disse er afsluttet, indgås en formel interinstitutionel budgetaftale mellem de tre budgetmyndigheder (se fx Europa-Parlamentet, Rådet & Kommissionen, 1999).

Aktørerne har forskellige interesser i budgetforligene. Traditionelt har rollefordelingen i EU's budgetlægning været den, at Kommissionen – som ”integrationens lokomotiv” – har spillet ud med et budgetforslag, der overstiger, hvad medlemslandene vil gå med til. Ministerrådet skærer derfor i budgettet. Men Europa-Parlamentet har traditionelt ønsket at øge budgettet igen, især på de områder, hvor det har reel kompetence, dvs. vedrørende de ikke-obligatoriske udgifter (Laffan, 2000).

Ser vi nærmere på det sidste budgetforlig (*Agenda 2000*-pakken), genfindes disse roller, men med visse vigtige modifikationer. Kommissionen spillede i 1998 ud med et forslag til budget for 2000-2006, der oversteg, hvad Ministerrådet ville gå med til. Dermed fulgtes rollefordelingen fra forhandlingerne om *Delors II*-pakken (Shackleton, 1993: 12-13). Kommissionen ønskede et 2000-budget på 101,5 mia. euro, men Det Europæiske Råd endte med et forlig på 92 mia. euro (Laffan, 2000; Formandskabets konklusioner, 1999). Ministerrådets efterfølgende forhandlinger med Europa-Parlamentet endte med en marginal opjustering af budgettet vedrørende interne politikker (Europa-Parlamentet, Rådet & Kommissionen, 1999).

Europa-Parlamentets beskedne fingeraftryk skal ses i lyset af de indrømmelser, Parlamentet fik på andre dele af den omfattende *Agenda 2000*-pakke (Galloway, 1999).

At fremstille EU's budgetlægning som et spil mellem tre aktører – Kommissionen, Ministerrådet og Europa-Parlamentet – er dog meget forsimplet. Mens Kommissionen og Europa-Parlamentet med visse forbehold kan behandles som enhedsaktører i budgetspillet, er dette ret misvisende for Ministerrådet. Medlemslandene har nemlig forskellige interesser i EU's budget. De enkelte medlemslandes nettobidrag til EU's budget varierer meget. Vi er her tilbage ved de "bundlinje-regnestykker", der blev diskuteret i sidste kapitel, jf. figur 4.2. De såkaldte "samhørighedslande" ønsker traditionelt et stort EU-budget. Der er her tale om de lande, der modtager store beløb over EU's strukturpolitik, herunder Samhørighedsfonden, der er målrettet til medlemslande, hvis bruttonationalindkomst (BNI) pr. indbygger er lavere end 90 pct. af EU-gennemsnittet. Det vil i praksis sige Spanien, Portugal, Grækenland og Irland. Disse lande er store nettomodtagere af EU's budget. De har arbejdet for vækst i EU's budget, især til strukturpolitikken, og har flere gange med held kædet dette spørgsmål sammen med forhandlingen af store EU-reformer som det indre marked og ØMU'en (Blom-Hansen, 2003: 25-29).

På den anden side står de såkaldte nettobidragssydere. Det er lande, der betaler betydeligt flere penge til EU's budget, end de får retur i form af landbrugsstøtte, strukturfondstilskud mv. Frem til slutningen af 1980'erne var kun to lande entydige nettobidragssydere, nemlig Storbritannien og Tyskland. Men i løbet af 1990'erne voksede "nettobidragssydernes klub" (Laffan, 2000: 233). Holland blev hårdt ramt af reformerne af den fælles landbrugspolitik i starten af 1990'erne og blev dermed en nettobidragssyder. Sverige og Østrig, som indtrådte i EU i 1995, var fra starten entydige nettobidragssydere. De er begge relativt velstående lande med relativt små landbrugssektorer. De modtager derfor ret beskedne tilskud under såvel den fælles landbrugspolitik som EU's strukturpolitik (EU-Kommissionen, 1998: 23-26). Til det voksende antal nettobidragssydere skal lægges, at Tyskland efter de økonomiske problemer i forbindelse med genforeningen af Øst- og Vesttyskland ikke længere er så villig til at påtage sig den traditionelle rolle som EU's hovedbidragssyder.

Nettobidragssyderne har anvendt forskellige strategier for at begrænse deres udgifter. Man kan her sondre mellem kollektive og individuelle strategier. Kollektive strategier omfatter at arbejde for et generelt lavere udgiftsniveau i EU, hvilket vil komme alle nettobidragssydere til gode. Det er

en strategi, som i et vist omfang følges af alle nettobidragssynderne. En andet eksempel på en kollektiv strategi er af proceduremæssig karakter. Da budgetforligene i EU er en uformel institution, er der ikke fastlagt formelle spilleregler for Ministerrådets behandling af Kommissionens budgetforslag. Rent praktisk skal det behandles i en eller flere af Ministerrådets forskellige sammensætninger. Budgetforligene har hidtil været store pakkedninger, som har involveret flere ministerråd, men med Det generelle Ministerråd (dvs. Udenrigsministerrådet) som det koordinerende organ. I forbindelse med forhandlingen af *Delors II*-forliget i 1992 forsøgte Storbritannien at få ECOFIN-rådet (dvs. økonomi- og finansministerrådet) til at afgøre de budgetmæssige dele af forliget, fordi man mente, at finansministrene ville tillægge disse aspekter større vægt end udenrigsministrene. Men strategien lykkedes ikke (Shackleton, 1993: 18). Ved forhandlingen af *Agenda 2000*-forliget i 1998-99 forsøgte nettobidragssynderne også at opprioritere ECOFIN-rådets rolle, men igen uden større held (Galloway, 1999: 23-24).

Nettobidragssyndernes individuelle strategier sigter mod at forbedre deres egen nationale budgetmæssige situation. Strategierne kan både være rettet mod EU's indtægter og udgifter. Et første eksempel er individuelle rabatordninger på bidraget til EU. Storbritannien var det første land, der fik forhandlet en sådan ordning igennem. Det skete med indførelsen af "UK-rabatten" i 1984 (Laffan, 1997: 47-54). Ved *Agenda 2000*-forliget i 1999 fulgte Tyskland, Sverige, Holland og Østrig efter og fik også forhandlet individuelle rabatordninger hjem (Formandskabets konklusioner, 1999: pkt. 74). Et andet eksempel er told- og landbrugsafgifterne, hvor medlemslandene kan tilbageholde en procentdel af provenuet til dækning af administration. I *Agenda 2000*-forliget indgik, at denne procentdel blev forhøjet fra 10 til 25, hvilket primært var en afhjælpning af Hollands budgetsituation (Formandskabets konklusioner, 1999: pkt. 71; Galloway, 1999: 30). Da en stor del af EU's samlede import går via havnen i Rotterdam, opkræver Holland en uforholdsmæssig stor del af EU's toldafgifter. Derfor hjælper det især på Hollands budgetsituation at forhøje procentsatsen. Et tredje eksempel er strukturpolitikken. I 1995 blev det formål, EU's strukturfonde kan tilgodese, udvidet til at omfatte yderst tyndtbefolkede områder (Blom-Hansen, 2003: 29). Det var primært for at tilgodese Sverige, som ved sin indtræden i EU i dette år kunne imødesee en klar rolle som nettobidragssynder.

Hvad er Danmarks rolle i dette budgetspil? I forbindelse med Anders Fogh Rasmussen-regeringens tiltræden i 2001 blev ansvaret for EU-budgettet overført fra Udenrigsministeriet til Finansministeriet (Bekendtgørelse 1107/2001). Overførslen kan ses som led i den gradvise decentralisering af

kompetencen på EU-området fra Udenrigsministeriet til de relevante fagministerier, der i en længere årrække er foregået inden for rammerne af det formelle EU-koordinationssystem. Men der er samtidig ingen tvivl om, at Finansministeriet med overførslen vandt en årelang ressortstrid med Udenrigsministeriet. Under alle omstændigheder signalerede regeringen en oprioritering af de budgetmæssige aspekter af EU-medlemskabet. Har det nogen betydning for Danmarks rolle i forhandlingerne om EU's budgetforlig?

Danmark er hverken en klar nettobidragyder til EU's indtægter eller en klar modtager af EU's budget såsom "sambørighedslandene". Vurderet ud fra en pengestrømsopgørelse, overstiger Danmarks EU-bidrag godt nok EU-indtægterne med flere milliarder. Men man skal huske også at tage de "usynlige" EU-indtægter i betragtning, fx de subsidier, dansk landbrug modtager fra tyske, svenske og engelske forbrugere, som i kraft af den fælles landbrugspolitik betaler en højere pris for danske landbrugsprodukter. Danmarks direkte økonomiske samspil med EU er derfor nok nogenlunde i balance, jf. kapitel 4. Det betyder, at vi ikke har noget særligt incitament til at deltage hverken i udgiftsvogternes eller udgiftsadvokaternes alliancer i EU. Et generelt forøget eller formindsket EU-budget har ikke nogen særlige udgiftspolitiske konsekvenser for Danmark. Derfor indebærer udgiftsvogternes kollektive strategier ingen særlige fordele for Danmark. En individuel budgetaflastning – fx en rabatordning, som flere af nettobidragyderne har forhandlet hjem – er meget svær at argumentere for i Danmarks tilfælde. Det ville kræve, at de danske forhandlere kunne godtgøre, at Danmark "i forhold til sin velstand bærer en for tung budgetbyrde", som det hedder i Fontainebleau-aftalens forudsætninger for individuelle budgetaflastninger (Formandskabets konklusioner, 1984).

Ser vi på Danmarks adfærd ved de seneste budgetforlig, tegner der sig et billede af en kompromissøgende aktør. Danmarks hovedindsats har været at forsøge at forlige modsætningerne mellem nettobidragyderne og "sambørighedslandene". Det gjaldt i Edinburgh i 1992 ved forhandlingen af *Delors II*-pakken, hvor Danmark sammen med Frankrig, Belgien og Luxembourg søgte at bygge bro mellem den budgetrestriktive linje, som blev fulgt af det britiske formandskab og støttet af Tyskland, og de fattigere sydeuropæiske medlemsstaters ønske om et større budget (Laffan, 1997: 69). Det samme billede tegner sig ved Berlin-topmødet i 1999, hvor *Agenda 2000*-pakken blev forhandlet på plads. En nær iagttagelse af Danmarks deltagelse i den del af budgetforhandlingerne, der handlede om strukturpolitikken, karakteriserer forløbet således:

Forhandlingerne kom meget hurtigt til at dele sig i en nord- og en sydgruppe. Nordgruppen bestod i grove træk af især Tyskland, Nederlandene, Sverige og Østrig støttet af UK, Frankrig og Finland. Sydgruppen bestod af Spanien, Portugal, Grækenland, Italien og Irland støttet af Belgien og Luxembourg. Danmark indtog sammen med Kommissionen en bemærkelsesværdig plads i midten ved på visse områder at kunne støtte Sydgruppen og på andre områder støtte Nordgruppen (Darmer, 2000: 81).

Denne kompromissøgende attitude skal ses i lyset af Danmarks status som hverken nettobidragyder eller -modtager. Man kunne måske sige, at Danmark har en udgiftspolitisk interesse i at modarbejde den gradvise omprioritering af EU's udgifter fra den fælles landbrugspolitik til strukturpolitiske foranstaltninger. Men denne omprioritering er så fundamental og så nært forbundet med EU's successive udvidelser, at udgiftspolitiske hensyn næppe har været eller vil blive dominerende for Danmarks stillingtagen. I strukturpolitikken har Danmark argumenteret for geografisk og finansiel koncentration, således at støttemidlerne målrettes mod regioner med størst behov – vel vidende at dette indebærer en mindre dansk andel af strukturfondenes midler (Darmer, 2000: 79). Også på den fælles landbrugspolitiks område har Danmark argumenteret for ændringer, der vil reducere støtteniveauet. Det indgår ligefrem i det nuværende regeringsgrundlag, at landbrugsmarkederne skal sættes fri, og at støtteordningerne skal nedbringes (Regeringen, 2003).

Udgiftspolitiske hensyn har altså ikke topprioritet i dansk EU-politik. Dermed er ikke sagt, at de tilsidesættes. Og med østudvidelsen kan de blive mere påtrængende, idet Danmark må imødesee at skulle finansiere en del af den regning, der er forbundet med optagelse af lande, der vil blive store modtagere af landbrugs- og strukturfondsstøtte. Danmark deltager i et uformelt netværk blandt de lande, der er nettobidragydere til EU's budget. På den måde sker der informationsudveksling og en vis koordination af udgiftspolitiske overvejelser med lande, der har interesser i en tilbageholdende udgiftspolitik. Adgangen til det netværk er lettet med den ressortmæssige placering af ansvaret for EU-budgettet i Finansministeriet. Men Danmarks grundlæggende vage og uklare udgiftspolitiske interesse i EU's budget ændres ikke ved ressortændringer. Danmark kan derfor forventes fortsat at være en ret passiv og kompromissøgende spiller ved forhandlinger om budgetforlig i EU-regi.

Økonomiske og administrative konsekvenser af EU-regler

EU er først og fremmest en reguleringsmyndighed. Den opgave løses primært ved udstedelse af forordninger, direktiver og beslutninger fra EU's forskellige institutioner. EU-institutionerne administrerer dog kun en meget lille del af disse regler selv. Langt hovedparten skal føres ud i livet af medlemsstaterne. EU kompenserer ikke medlemslandene for reglernes økonomiske og administrative konsekvenser. Medlemslandene stiller med andre ord deres administrative apparater gratis til rådighed for EU og bærer selv eventuelle yderligere udgifter i form af tilskudsordninger eller lignende

Problematikken kendes fra interne danske forhold, hvor mange af Folketingets love og regeringens bekendtgørelser skal føres ud i livet af kommunerne eller amterne. Men når staten laver nye regler, der skal administreres af kommuner eller amter, bliver de økonomiske konsekvenser kompenseret. Det sker via en årlig regulering af statens bloktilskud til de enkelte kommuner og amter (LBK 694/2001: §§ 10 og 17). En sådan mekanisme findes ikke i forholdet mellem EU og medlemsstaterne. De økonomiske konsekvenser – negative såvel som positive – af EU's regeludstedelse bæres af medlemsstaterne. Men hvor store er de? Og hvordan håndteres denne udgiftspolitiske dimension af EU-medlemskabet i praksis?

Finansministeriets holdning til spørgsmålet er klar. I ministeriets Budgetvejledning, som indeholder de officielle statslige budgetregler, anføres lakonisk: ”Udgifter som følge af EU-retsakter, der medfører statslige merudgifter, skal afholdes inden for eksisterende bevillinger” (Finansministeriet, 2001: pkt. 2.4.1). Det vil sige, at de enkelte fagministerier selv skal finde pengene til at udmønte EU-reglerne. Kravet svarer til Finansministeriets almindelige udgiftsstyring. Nye regler – uanset oprindelsen – skal finansieres inden for de bevillinger, der er givet på finansloven. Det krav er ikke uden realisme for rent danske regler. For hvis reglerne er for dyre at føre ud i livet, kan man lade være at indføre dem. Men hvor realistisk er kravet, når det gælder udmøntning af EU-regler? Her kan man ikke undlade at indføre reglerne – det spørgsmål er der allerede taget stilling til. Overvejslen kan alene gå på, *hvordan* reglerne skal indføres.

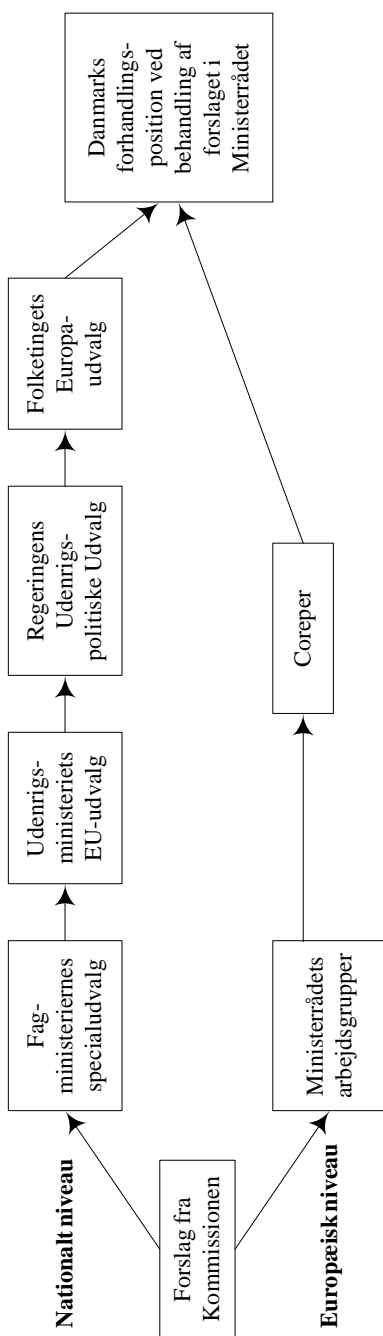
Hvis der er tale om betydelige konsekvenser, og hvis det pågældende fagministerium ikke har haft mulighed for at forudse udgifternes omfang, kan ministeriet have et argument for kompensation – enten fra Finansministeriets generelle reserver eller i form af en egentlig tillægsbevilling fra Folketinget. I grelle tilfælde kan man forestille sig, at den danske fagminister har stemt imod en regel i EU's ministerråd, men er blevet nedstemt af et kvalificeret flertal og derfor alligevel må indføre reglen i dansk lovgiv-

ning. Hvis de økonomiske konsekvenser af en sådan regel er betydelige, er det så realistisk – og rimeligt – at ministeren skal gennemføre besparelser andre steder på sit ministerområde for at få råd til at indføre reglen?

Under alle omstændigheder ligger der et spændingsforhold mellem Finansministeriet og fagministerierne indbygget i dette spørgsmål. Finansministeriet har som den centrale budgetmyndighed en interesse i, at Danmark ikke står uforberedt rent budgetmæssigt, når EU-regler skal indføres i dansk ret. Finansministeriet har naturligvis en tilsvarende interesse i forbindelse med rent danske regler. Og her er ministeriet godt rustet til at varetage sine interesser. For det første er Finansministeriets position forankret i præcise kompetence- og procedureregler. Udgangspunktet er her, at ingen ministers bevillingsforslag kan fremsættes for Folketinget uden Finansministeriets tilslutning. Det betyder, at Finansministeriet koordinerer, forbereder og fremsætter finanslovsforslaget på vegne af alle ministre, og at alle ministre skal have Finansministeriets godkendelse til enhver tillægsbevillingsansøgning i løbet af budgetåret. For det andet er Finansministeriet normalt dybt involveret i fagministeriernes arbejde med nye regler. Det kan være i form af arbejdsgrupper og kommissioner, eller i form af uformelt bilateralt samarbejde. Ministeriet kender derfor normalt nye regler, længe inden de fremlægges officielt. For det tredje koordinerer Finansministeriet mange af de store politiske forlig i dansk politik, herunder finanslovaftalerne, kommuneaftalerne og overenskomsterne. Sammenfattende hviler Finansministeriets udgiftskontrol på formelle budgetregler, deltagelse i formuleringen af fagministeriernes ny initiativer og koordination af regeringens samspil med Folketinget, amterne og kommunerne og interesseorganisationer. Af disse grunde betragtes Finansministeriet ofte som et af de stærke ministerier i den danske centraladministration (Christensen m.fl., 1999: 90; Jørgensen & Mouritzen, 2001: 167-191; Jensen, 2000).

Når det gælder varetagelsen af udgiftspolitiske interesser i forbindelse med udmøntning af EU-regler, er Finansministeriet stillet i knap så god en position. Det skyldes, at ministeriet ikke sidder i den samme nøgleposition i beslutningsprocessen for EU-regler som ved rent danske regler. EU's beslutningsproces er sammenfattet i figur 5.1, som viser processen frem mod den centrale afstemning i Ministerrådet. Det er i denne proces, Finansministeriet skal sætte ind, hvis udgiftspolitiske hensyn skal varetages. Herefter følger en fase, som figuren ikke viser, men som i udgiftspolitisk sammenhæng er knap så central. Det er involveringen af Europa-Parlamentet, som er medlovgiver på de fleste områder. I denne fase vil Danmarks stilling være styret af den holdning, der blev stemt efter første gang, sagen var

Figur 5.1. EU-beslutningsprocessen frem mod afstemninger i Ministerrådet



fremme i Ministerrådet. Derfor er det udformningen af mandatet til den danske fagminister i forbindelse med Ministerrådets første behandling af sagen, der er central set fra en udgiftspolitisk synsvinkel.

Hvor stærkt står Finansministeriet over for fagministerierne i den proces, der er skitseret i figur 5.1? Spørgsmålet kan vurderes efter de tre forhold, Finansministeriets position er bygget på i forbindelse med udgiftskontrollen af rent danske regler – dvs. formelle budgetregler, deltagelse i formuleringen af nye initiativer og koordination af beslutningsprocesser.

Som vi allerede har konstateret, er budgetreglerne de samme ved udmøntning af EU-regler som ved rent danske regler. I begge tilfælde siger Budgetvejledningen, at ministerierne skal finde pengene selv. Men er de formelle budgetregler også understøttet af finansministeriel indflydelse på udformningen af nye initiativer og koordination af beslutningsprocessen, når det gælder EU-regler?

Hvad angår udarbejdelse af forslag til nye EU-regler, deltager medlemslandene ofte i Kommissionens arbejde hermed. Det sker i form af de arbejdsgrupper, Kommissionen nedsætter til formålet. Heri sidder bl.a. eksperter fra medlemslandene. De danske medlemmer kommer dog ikke fra Finansministeriet, men er embedsmænd fra de relevante fagministerier. Finansministeriet kan have uformelle kontakter til Kommissionen i forbindelse med ny regeludstedelse, men ministeriet deltager ikke på samme systematiske måde i udformningen af EU-regler som rent danske regler. Der er kun få studier af, hvordan Kommissionens arbejdsgrupper arbejder. Men der synes at være en tendens til fokus på substans-tekniske forhold og til konsensusorientering snarere end hård interessevaretagelse (Egeberg, 1999). Der kan dermed alt i alt rejses tvivl om, hvor stor en rolle nationale udgiftspolitiske hensyn spiller i Kommissionens forberedelse af nye regler.

Når Kommissionen har spillet ud med et forslag, igangsættes en proces på to niveauer, jf. figur 5.1. På nationalt niveau går forslaget ind i det danske EU-koordinationssystem (Blom-Hansen & Christensen, 2003). Formålet med dette system er at udruste den danske fagminister med et mandat til afstemningen i Ministerrådet om Kommissionens forslag. Første trin er behandling i specialudvalgene, som fagministerierne har nedsat på de enkelte områder, og hvor relevante ministerier og organisationer har mulighed for at få indflydelse på udformningen af den danske holdning. For tiden er der 35 specialudvalg, og Finansministeriet er repræsenteret i dem alle (Folketingets EU-oplysning, 2001). Specialudvalgenes arbejde koordineres herefter af regeringens EU-udvalg, der er et embedsmandsudvalg under Udenrigsministeriets ledelse. Herefter går sagen på ministerniveau i regeringens

Udenrigspolitiske udvalg, hvor Udenrigsministeriets også har formandskabet. Herefter kan regeringens holdning så forelægges for Folketinget via dettes Europaudvalg, som godkender det mandat, den danske fagminister skal stemme efter i Ministerrådet (H. Jensen, 2003). Som det fremgår, er Finansministeriet ikke uden indflydelse i denne proces. Men det er samtidig klart, at ministeriet ikke indtager samme centrale position, som når det gælder udarbejdelsen af rent danske regler. På EU-området sidder Finansministeriet ikke med, når forslagene til nye regler skal udarbejdes i kommissionsregi, og ministeriet har ikke nøglepositionen som det koordinerende organ i den nationale beslutningsproces om udformningen af mandater til de danske ministres stemmeafgivning i Ministerrådet. Denne position indtager Udenrigsministeriet.

Når Kommissionen har spillet ud med et forslag, igangsættes også en forhandling af udspillet i Bruxelles, som sker parallelt med processen i det danske EU-koordinationssystem, jf. figur 5.1. Forslaget oversendes til Ministerrådet, der påbegynder en behandling af forslaget i en af sine arbejdsgrupper. Som i Kommissionens arbejdsgrupper kan der også i Ministerrådets arbejdsgrupper iagttages en vis tendens til konsensusorientering snarere end hård interessevaretagelse (Lewis, 1998). Herefter forhandles sagen videre i Coreper, dvs. kredsen af medlemslandenes EU-ambassadører. De danske repræsentanter i processen i Ministerrådets regi kommer enten fra fagministerierne i København eller fra den danske EU-repræsentation i Bruxelles. Finansministeriet har to-tre udsendte medarbejdere på EU-repræsentationen, der kan følge de forskellige sager, men i sagens natur ikke har mulighed for at engagere sig i dem alle. Hertil kommer, at de formelt er undergivet instruktion af Udenrigsministeriet. Alt i alt indtager Finansministeriet i den europæiske del af processen, der er skitseret i figur 5.1, mest en observatørrolle.

Når Ministerrådet og Europa-Parlamentet har vedtaget en regel, har den ofte karakter af bred rammelovgivning, som Kommissionen efterfølgende skal udfylde. Det betyder, at Kommissionen har et relativt stort råderum for at formulere udfyldende regler. Der kan dermed også være en udgiftspolitisk udfordring i denne del af processen. Kommissionens råderum er dog begrænset af de såkaldte komitologi-procedurer. De indebærer, at mange af Kommissionens forslag til udfyldende regler skal godkendes af udvalg nedsat af medlemslandene.

Godkendelsesproceduren afhænger af sagens indhold. Er der tale om sager med store budgetmæssige konsekvenser, skal den såkaldte forvaltningsprocedure anvendes som udgangspunkt. Her skal medlemslandenes

udvalg ikke direkte godkende Kommissionens udspil, men hvis de er uenige med Kommissionen, skal denne som mindstemål underrette Ministerrådet (Rådet, 1999). Der findes i alt 2-300 komitologi-udvalg (EU-Kommissionen, 2000). Deres reelle arbejdsform er ikke velbelyst, men også her kan man iagttage de tendenser til konsensusorientering snarere end egentlig interessevaretagelse, som kan spores i Kommissionens og Ministerrådets arbejdsgrupper (Joerges & Neyer, 1997; men se også Ballman m.fl., 2002). De danske repræsentanter i komitologi-udvalgene kommer fra de relevante fagministerier i København. Men fastlæggelsen af de danske udvalgsmedlemmers mandat sker igen i det danske EU-koordinationssystem, dvs. den nationale proces i figur 5.1. Her har Finansministeriet samme mulighed for at præge Danmarks holdning som ved andre forslag fra Kommissionen.

Det samlede indtryk af Finansministeriets muligheder for at varetage udgiftspolitiske interesser i forbindelse med udmøntningen af EU-regler er, at disse er svagere, end når det drejer sig om rent danske regler. På EU-området er Finansministeriet ikke i samme grad et nøgleministerium. Dermed er ikke sagt, at ministeriet ikke kan håndhæve Budgetvejledningens regel om, at ”udgifter som følge af EU-retsakter, der medfører statslige merudgifter, skal afholdes inden for eksisterende bevillinger” (Finansministeriet, 2001: pkt. 2.4.1). Men Finansministeriets institutionelle position til at håndhæve reglen er ikke så stærk som i forbindelse med Budgetvejledningens øvrige regler. For reglen er ikke i samme grad understøttet af finansministeriel indflydelse på udformningen af nye initiativer og koordination af beslutningsprocesser.

Der kan således alt i alt sættes spørgsmålstegn ved, hvilken vægt udgiftspolitiske hensyn har i processen med udmøntning af EU-regler. Til denne konklusion skal dog føjes to forhold. For det første er der tale om et informeret valg, hvis der sker en relativ nedprioritering af udgiftspolitiske hensyn. Det skyldes, at der er et relativt højt informationsniveau om EU-reglernes økonomiske konsekvenser for Danmark, inden den danske holdning fastlægges. Fagministerierne er ansvarlige for at udarbejde notater (såkaldte grundnotater) om EU-regler, der skal indføres i dansk ret. Disse notater drøftes i det danske EU-koordinationssystem, også i Folketingets Europaudvalg, inden de danske ministre udrustes med et mandat til afstemningen i Ministerrådet. Notaterne indeholder en redegørelse for den pågældende EU-regel, herunder for reglens økonomiske konsekvenser. Notaternes informationer herom må ikke mindst ses i lyset af Finansministeriets rolle som vogter over de udgiftspolitiske hensyn. Eksempler på informationsniveauet i fagministeriernes notater er angivet i boks 5.1.

Boks 5.1. Eksempler på oplysninger om EU-reglers økonomiske konsekvenser for Danmark i fagministeriernes notater

Kommissionens forslag til Europaparlamentets og Rådets forordning om koordinering af social sikring:

"Forslagene ... vil have statsfinansielle konsekvenser i forbindelse med udvidelsen af medregningsbestemmelsen til også at omfatte personer, der har været arbejdsløshedsforsikrede som selvstændige erhvervsdrivende, idet bestemmelsen udvider kredsen af arbejdsløshedsforsikrede, der kan opnå ret til dagpenge gennem sammenlægning af forsikrings- og beskæftigelsesperioder. ... Forslaget om grænsearbejderes ret til arbejdsløshedsdagpenge ville have statsfinansielle konsekvenser, hvis det vedtages, men der er som nævnt en bred kreds af lande, der ikke kan acceptere forslaget."

Kommissionens forslag til Europaparlamentets og Rådets forordning nr. 1408/71 og forordning nr. 574/72 vedr. et europæisk sygesikringskort:

"Forslaget skønnes at føre til en stigning på indtil 1 mio. kr. årligt i amternes udgifter til sygelhjælp til sikrede fra andre medlemsstater under ophold i Danmark, og en anslået merindtægt til staten på 500.000 kr. Amternes udgifter vedrørende sikrede fra de lande som Danmark foretager mellemlandsstatlig afregning med ... opkræves i Tyskland og tilfalder staten."

Kommissionens ændringsforslag til Europaparlamentets og Rådets direktiv om minimumskrav vedr. sundhed og sikkerhed i forbindelse med arbejdstageres udsættelse for risici som følge af fysiske agenser:

"Forslaget vil ikke ... kræve lovændringer, men det skønnes, at direktivet må gennemføres ved udarbejdelse af en særlig bekendtgørelse. Der skønnes ikke at være statsfinansielle konsekvenser."

Kilde: Beskæftigelsesministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet & Socialministeriet (2003).

For det andet skal det tilføjes, at der ikke altid er et modsætningsforhold mellem Finansministeriet og fagministerierne om udmøntning af EU-regler. En række af de offentlige selskaber, der er etableret de seneste 10-15 år, er dannet bl.a. for at imødekomme EU-krav om adskillelse af myndigheds- og driftsopgaver. Selskabsdannelserne giver ofte betydelige økonomiske engangsgevinster for staten (Christensen, 1999). Som eksempel kan nævnes Post Danmark, der i 1995 blev etableret som en selvstændig offentlig myndighed og senere omdannet til et aktieselskab. Selskabskonstruktionen, der bl.a. blev foreslået for at imødekomme forventede krav fra EU, gav staten en engangsindtægt på 2,6 mia. kr. i betaling for goodwill (LF 81/1994-1995). Sådanne økonomiske effekter af udmøntning af EU-regler er formentlig ikke uvelkomne hos Finansministeriet.

Efter denne afklaring af de udgiftspolitiske hensyns vægt, når EU-regler skal indføres i dansk ret, kan man spørge, hvilken størrelsesorden problemet har. Bliver de danske offentlige budgetter reelt belastet af økonomiske konsekvenser af EU-regler? Det er svært at svare på, for der foreligger ikke samlede opgørelser over omfanget heraf. Men en første belysning af problemets omfang er angivet i tabel 5.1. Den viser de udgiftsmæssige konsekvenser af alle de love, Folketinget vedtog som udmøntning af EU-regler i 2002 og første halvår af 2003. Lovforslagene er identificeret via den database, der er brugt til belysning af de reguleringsmæssige konsekvenser af EU-medlemskabet i kapitel 2 og 3 og nærmere beskrevet i bilag 1. Opgørelsen antyder, at det hører til undtagelsen, at udmøntningen af EU-regler indebærer væsentlige merudgifter for Danmark. Dermed antydes også, at den udgiftspolitiske udfordring i forbindelse med udmøntningen af EU-regler er til at overskue.

To forbehold må dog anføres over for en sådan konklusion. For det første gælder det helt principielt, at udgiftspolitikken virkning ikke kan aflæses på de offentlige merudgifters størrelse. Sat på spidsen kunne man sige, at effektiv udgiftspolitik ville indebære, at merudgifterne var lig nul. For det andet omfatter tabellen kun EU-regler, der udmøntes via lovgivning. De fleste direktiver udmøntes administrativt, dvs. i form af bekendtgørelser, jf. kapitel 3. Og forordningerne fra EU-systemet skal slet ikke igennem en national proces i Danmark for at have retsvirkning.

Når disse forbehold er taget, må det også siges, at den antydede konklusion nok ikke er helt forkert. EU har primært kompetence på de klassiske reguleringsområder, hvor den offentlige styring sker via fastsættelse af spilleregler for den offentlige og private sektor, ikke via tilskud eller via produktion af offentlig service. Det vil sige, at de udgiftstunge poster på de

Tabel 5.1. Udgiftsmæssige konsekvenser for de offentlige budgetter af love, der implementerer EU-direktiver, 2003

	Mio. kr. ^a
2003 (første halvår):	
Lov nr. 374 af 28/05/2003 om etnisk ligebehandling	Ca. 6
Lov nr. 295 af 30/04/2003 om ændring af lov om indendørs hold af drægtige søer og gylte mv.	0
Lov nr. 371 af 28/05/2003 om ændring af lov om retsforholdet mellem arbejdsgivere og funktionærer	0
Lov nr. 370 af 28/05/2003 om tidsbegrænset ansættelse	0
Lov nr. 450 af 10/06/2003 om ændring af lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet mv.	0
Lov nr. 453 af 10/06/2003 om finansiel virksomhed	0
Lov nr. 155 af 12/03/2003 om ændring af lov om jernbanevirksomhed mv.	0
Lov nr. 382 af 28/05/2003 om ændring af lov om lægemidler mv.	Ca. 10
2002:	
Lov nr. 411 af 06/06/2002 om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder	0
Lov nr. 248 af 08/05/2002 om gennemførelse af dele af arbejdstidsdirektivet	0
Lov nr. 141 af 25/03/2002 om ændring af lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselov mv.	0
Lov nr. 421 af 06/06/2002 om radiofrekvenser	0
Lov nr. 217 af 22/04/2002 om ændring af færdselsloven	0
Lov nr. 428 af 06/06/2002 om ændring af lov om finansiel virksomhed mv.	Ca. 1
Lov nr. 233 af 29/04/2002 om ændring af lov om investeringsforeninger og specialforeninger mv.	0
Lov nr. 313 af 21/05/2002 om ændring af afskrivningsloven mv.	0
Lov nr. 291 af 15/05/2002 om ændring af merværdiafgiftsloven	0
Lov nr. 1091 af 17/12/2002 om ændring af lov om elforsyning mv.	0

	Mio. kr. ^a
Lov nr. 227 af 22/04/2002 om tjenester i informationssamfundet, herunder visse aspekter af elektronisk handel	Ca. 3
Lov nr. 385 af 06/06/2002 om ændring af lov om miljøbidrag og godtgørelse i forbindelse med ophugning og skrotning af biler	0
Lov nr. 297 af 15/05/2002 om ændring af lov om lægemidler	Ca. 2
Lov nr. 384 af 06/06/2002 om ændring af lov om miljø og genteknologi	Ca. 0,1
Lov nr. 375 af 06/06/2002 om fremstilling, presentation og salg af tobaksvarer	0
Lov nr. 213 af 22/04/2002 om ændring af lov om køb	0
Lov nr. 1051 af 17/12/2002 om ændring af ophavsretsloven	0
Lov nr. 379 af 06/06/2002 om ændring af lov om renter ved forsinket betaling mv.	0
Lov nr. 134 af 20/03/2002 om ændring af udlændingeloven	0

a. Kolonnen viser helårseffekten i mio. kr. for de samlede offentlige udgifter (stat, amter, kommuner). Et nul betyder enten, at der ikke er udgiftsmæssige effekter, eller at disse vurderes at være af ubetydeligt omfang. Tabellen omfatter alene effekter for de offentlige udgiftsbudgetter, dvs. at evt. effekter på det offentlige skatteprovenu ikke er medtaget.

Kilde: De enkelte lovforslags økonomiske bemærkninger.

danske offentlige budgetter kun i mindre grad er påvirket af EU's regler, der primært findes på områder som told, landbrug, fiskeri og det indre marked, jf. diskussionen heraf i kapitel 2. Forholdet afspejler sig også i tabel 5.1. Her indgår ingen lovændringer på de dyre velfærdsområder. For her er der ingen EU-regler at udmønte.

Det kan indvendes, at denne betragtning er statisk. EU tager efterhånden initiativer også på de udgiftstunge velfærdsområder. Men det sker i form af ikke-bindende regler (såkaldt *soft law*). Som beskrevet i kapitel 2, er EU's *soft law*-regulering vokset betydeligt i omfang op gennem 1990'erne. Meget af denne type regulering sker via processer som den åbne koordinationsmetode, hvor medlemsstaterne på uformel vis søger at koordinere deres politikker (Hodson & Mayer, 2001; Heritier, 2002). Den indholdsmæssige effekt og udgiftspolitiske konsekvens af denne reguleringstype er svær at afdække. Men i modsætning til de bindende EU-regler omfatter den centrale velfærdsområder som fx den danske folkeskolepolitik (Damgård, 2003). *Soft law*-regulering har i sagens natur ingen direkte udgiftspolitiske konsekvenser. Men ændrer Folketinget og regeringen frivilligt på danske regler inspireret af denne type regulering, kan der siges at være tale om indirekte udgiftspolitiske konsekvenser. Vores viden om *soft law*-reguleringens effekter er dog for begrænset til at sige noget om størrelsesordenen heraf.

Alt i alt kan man om de økonomiske konsekvenser af EU-regler sige, at Finansministeriet ikke er institutionelt udrustet til at varetage udgiftspolitiske hensyn i samme omfang som ved rent danske regler. Dette er ikke nødvendigvis nogen ulykke, for de udgiftspolitiske effekter af EU-reglerne er formentlig af begrænset omfang. Det skyldes, at EU primært udsteder regler på klassiske reguleringsområder og ikke på de udgiftstunge områder i danske politik. Man skal dog være opmærksom på, at EU i stigende grad involveres også på disse områder. Det sker i form af *soft law*-regulering, hvor der med tiden kan opstå indirekte udgiftspolitiske effekter, hvis man fra dansk side vælger at efterleve denne form for regulering.

Institutionsniveauet: Budgetmaksimering via EU-tilskuddene?

Danmark modtager tilskud fra EU på en række områder (se kapitel 4). EU-tilskuddene går ikke i en central kasse, men fordeles til forskellige statslige institutioner. For disse institutioner udgør EU-tilskuddene en indtægt. Ofte kan institutionerne bruge denne indtægt til nye initiativer, for alle statsinstitutioner er som udgangspunkt nettostyrede. Det vil sige, at institutionernes bevilling på finansloven dækker deres nettoudgifter (forskellen mellem

udgifter og indtægter). Nettostyringen indebærer, at udgifterne kan øges, hvis der kan skaffes ekstra indtægter. Omvendt må udgifterne reduceres, hvis indtægterne ikke når det budgetterede omfang.

Offentlige budgetter og regnskaber er sjældent neutrale registreringer af udgifts- og indtægtsstrømme. Budgetter er institutionelle spilleregler som indeholder adfærdstilskyndelser. De kan ofte anvendes strategisk til at forfølge interesser med (Meyers, 1996; Christiansen, 1999). Det gælder også nettostyring. I modsætning til bruttostyringen, hvor institutionerne skal aflevere alle indtægter til Finansministeriet, kan institutionerne selv anvende indtægterne. Det kan give en tilskyndelse til at generere flere indtægter, hvilket kan have positive effekter, set såvel fra institutionens side som fra bevillingsgiverens side. For det første kan det være en måde at tilskynde institutionen til at fokusere på ydelser, der er efterspurgt af institutionens brugere. Nettostyringen kan med andre ord gøre institutionerne mere responsive. For det andet kan øgede indtægter bruges til at reducere bevillingsbehovet og dermed aflaste skattefinansieringen. For det tredje kan nettostyring – hvis det kobles med overførselsadgang mellem år – gøre det mere attraktivt at planlægge langsigtet. Et overskud kan nu opspares over nogle år og bruges til fx en større investering. Hvis et overskud ikke kan opspares, kan incitamentet enten være at bruge overskuddet til mere eller mindre velovervejede indkøb sidst på året, eller incitamentet kan være helt at undlade at generere overskuddet i første omgang.

Nettostyring kan dog også have negative adfærdseffekter. Hvis budgettet ikke lægges retvisende, kan det have betydelige konsekvenser. Hvis udgifterne underbudgetteres, pålægger institutionen reelt sig selv et sparekrav. Omvendt opnår man en reserve, hvis man bevidst overbudgetterer udgifterne. Men her adskiller situationen sig ikke fra gammeldags bruttostyring. Det nye er, at indtægtssiden også kan bruges i denne sammenhæng. Underbudgetteres indtægterne, opnås den samme effekt som ved overbudgettering af udgifterne, nemlig at der reelt indbudgetteres en reserve. Når indtægterne i årets løb bliver større, end hvad der fremgår af budgettet, kan indtægterne anvendes til nye aktiviteter. Hvis dette er tilfældet, mindskes finanslovens værdi som styringsinstrument i forhold til de statslige institutioners aktivitetsniveau. Endvidere bliver finansloven misvisende som udtryk for det forventede aktivitetsniveau i staten.

Der er derfor en udgiftspolitisk udfordring ved nettostyring. Den udgør en incitamentsstruktur med såvel hensigtsmæssige som mindre hensigtsmæssige aspekter. EU-tilskuddene indgår i fastsættelsen af institutionernes nettobevilling. Ser man på EU-tilskuddene fra den enkelte institutions per-

spektiv, ligger der dermed nogle budgetstrategiske muligheder i dem. Hvis man kan opnå tilskud fra EU ud over det budgetterede omfang, kan de anvendes til yderligere aktiviteter. Hvis EU-tilskuddene omvendt bliver mindre end forventet, må man neddrole sine aktiviteter for at holde nettobevillingen. Grundlæggende har man som statsinstitution derfor et incitament til at underbudgettere EU-tilskuddene. Det giver en reserve, som kan være rar at have i budgetårets løb. Det kan oven i købet sikkert ofte forsvares at budgettere EU-tilskuddene konservativt, fordi der er et vist usikkerhedselement forbundet med deres størrelse. Set fra en institutionsleders synspunkt vil et *worst case*-scenario være, at man må gennemføre ubehagelige besparelser, fordi man har overvurderet EU-tilskuddenes omfang. Resultatet bliver det samme, nemlig et incitament til systematisk underbudgettering.

Det er dog ikke alle de statsinstitutioner, der modtager EU-tilskud, der befinder sig i denne incitamentsstruktur. For det første skal EU-tilskuddet indgå i institutionens nettobevilling og ikke været givet som en særskilt bevilling, der skal føres særskilt regnskab med. For det andet skal tilskuddet indgå i institutionens kernebudget. Dette begreb omfatter de udgifter, som institutionen bruger direkte på sine egne aktiviteter (Dunleavy, 1991: 181-200). Hvis dette er tilfældet, kan institutionen altså bruge EU-tilskud til at finansiere sine egne driftsudgifter. Kun i denne situation vil EU-tilskud indeholde en budgetstrategisk tilskyndelse. Hvis institutionen derimod blot skal videreudbetale EU-tilskuddet til andre offentlige myndigheder eller personer eller virksomheder i den private sektor, fungerer institutionen som en art udbetalingscentral for EU. I denne situation vil EU-tilskud ikke indeholde særlige budgetstrategiske tilskyndelser for institutionen.

Disse forhold betyder, at en række af Danmarks tilskud fra EU ikke er forbundet med særlige budgetstrategiske tilskyndelser for de institutioner, der modtager tilskuddene. Det gælder de beløb, Danmark modtager fra EU i medfør af den fælles landbrugspolitik. De administreres af Direktoratet for FødevarerErhverv under Fødevarerministeriet. EU-tilskuddene indgår hverken i direktoratets kernebudget eller dets nettobevilling. De er derimod anført som særskilte, lovbundne bevillinger på finansloven. Det betyder, at Direktoratet ikke kan anvende landbrugsstøtten til at finansiere sine egne driftsudgifter. Direktoratet har karakter af udbetalingscentral for EU på landbrugsområdet. Det samme forhold gør sig gældende for de tilskud, Danmark modtager fra EU's strukturfonde. Tilskuddene fra Social- og Regionalfonden administreres af Erhvervs- og Boligstyrelsen under Økonomi- og Erhvervsministeriet, mens tilskuddene fra Landbrugs- og Fiskerifonden administreres af Direktoratet for FødevarerErhverv under Fødevarerministe-

riet. Igen indgår tilskuddene hverken i styrelsernes kernebudgetter eller nettobevillinger, men anføres som særskilte bevillinger på finansloven (såkaldte reservationsbevillinger). Det betyder, at styrelserne ikke kan anvende strukturfondstilskuddene til at finansiere deres egne driftsudgifter. Styrelserne fungerer som udbetalingscentral for EU og videreudbetaler tilskuddene til virksomheder og andre offentlige myndigheder til delvis finansiering af projekter under EU's strukturpolitik.

Tilskuddene under den fælles landbrugspolitik og strukturpolitikken udgør over 90 pct. af de samlede tilskud, Danmark modtager fra EU. Derfor kan man ikke forvente, at budgetstrategisk adfærd sætter sig spor i de samlede beløb. På dette aggregerede niveau er der ikke noget særligt incitament til at underbudgettere tilskuddene, og man må derfor forvente, at forholdet mellem budget og regnskab ikke udviser noget systematisk mønster.

Tabel 5.2. Budgetter og regnskaber for Danmarks tilskud fra EU, 1997-2002 (mio. kr.)

	Finanslov	Statsregnskab	Forskel
1997	10.701,4	10.477,7	-223,7
1998	10.619,0	10.406,0	-213,0
1999	10.235,5	11.172,0	936,5
2000	11.177,6	10.363,9	-813,7
2001	10.979,4	11.179,0	199,6
2002	10.512,2	10.535,5	23,3

Anm.: Indtægterne er identificeret efter standardkonto 65. Overførsler fra EU. Alle beløb er anført i årets prisniveau.

Kilde: De årlige finanslove og statsregnskaber.

Denne forventning holder stik, så vidt som man kan efterspore EU-tilskuddene i statens budgetter og regnskaber. I forlængelse af en budgetanalyse af EU's betydning for statsfinanserne (Finansministeriet, 1994), indførtes med virkning fra 1997 en særlig registrering af EU-tilskud på finansloven og statsregnskabet. Derfor kan man fra dette tidspunkt følge registreringen af EU-tilskuddene i statens budgetter og regnskaber. En aggregeret opgørelse er foretaget i tabel 5.2. Den viser, at statens samlede tilskud fra EU i perioden siden 1997 har udvist usystematiske skift mellem under- og overbudgettering. I visse år er EU-tilskuddene overbudgetteret – et enkelt år med over 800 mio. kr. I andre år er EU-tilskuddene underbudgetteret – et enkelt år med over 900 mio. kr. Som forventet er der ikke noget særligt mønster i over- eller underbudgetteringen.

Skal man spore effekterne af budgetstrategisk adfærd, må man fokusere på de institutioner, hvor EU-tilskuddene indgår i institutionernes kernebudget og nettobevilling. Kun i denne situation giver det mening at tale om, at EU-tilskuddene udgør en tilskyndelse til systematisk underbudgettering. Samtidig skal EU-tilskuddene også udgøre en indtægt af en vis størrelsesorden for institutionen. Til belysning af spørgsmålet er derfor udvalgt de statslige institutioner, der opfylder følgende kriterier:

- Tilskud fra EU indgår i fastsættelsen af institutionens nettobevilling.
- Institutionens EU-tilskud udgjorde som minimum fem mio. kr. i 2002 (absolut beløbsgrænse).
- Institutionens EU-tilskud udgjorde som minimum fem pct. af institutionens egne indtægter i 2002 (relativ beløbsgrænse).
- Institutionen eksisterede i hele perioden 1997-2002.

Seks institutioner opfylder disse kriterier. Som det fremgår af tabel 5.3, er de alle forskningsinstitutioner, og tilskuddene, de modtager fra EU, er i alle tilfælde forskningsstilskud. I analysen må yderligere tages højde for, at EU-tilskuddene indgår i institutionernes nettobevilling efter to forskellige regelsæt. Bevillingsstyringen sker enten efter reglerne om statsvirksomheder eller reglerne om tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed (Finansministeriet, 2001: pkt. 2.6.8 og 2.7). I sidstnævnte tilfælde indgår EU-tilskuddene godt nok i institutionens nettobevilling, men samtidig skal de aktiviteter, EU-tilskuddene finansierer, holdes adskilt fra institutionens øvrige opgaver og opgøres særskilt. Der er ikke helt vandtætte skotter mellem de tilskudsfinansierede aktiviteter og institutionens øvrige aktiviteter – fx kan institutionen bruge en del af EU-tilskuddene til at finansiere administration og øvrige fællesudgifter – men modtages EU-tilskud under regelsættet om tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed, må det antages at lægge en dæmper på tilskyndelsen til budgetstrategisk adfærd. Styres EU-tilskuddene derimod bevillingsmæssigt efter regelsættet om statsvirksomheder, har institutionen betydelige frihedsgrader. EU-tilskuddene indgår her på linje med institutionens øvrige indtægter, og der er ikke krav om adskillelse af aktiviteterne. I dette tilfælde må tilskyndelsen til budgetstrategisk adfærd antages at være ret stærk.

De første fire institutioner i tabel 5.3 modtager EU-tilskud efter reglerne om statsvirksomheder. Det ses, at der som forventet kan spores en ret systematisk tendens til at underbudgettere EU-tilskuddene. Det vil sige, at institutionerne i de fleste år modtager flere tilskud, end de havde budgette-

ret med. Dermed opnås en reserve i budgettet, og institutionen undgår den ubehagelige situation at måtte spare andre steder for at modvirke et tab på EU-tilskuddene. Klarest er mønstret for Danmarks Miljøundersøgelser, der i de fleste år slet ikke budgetterer med at modtage EU-tilskud, men alligevel hvert år modtager mellem 5 og 20 mio. kr. i tilskud. Ses der herefter på de to institutioner, der modtager EU-tilskud efter reglerne om tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed, er mønstret uklart. Den ene institution underbudgetterer i de fleste år, mens den anden gør det modsatte.

Alt i alt kan det konkluderes, at de tilskud, Danmark modtager fra EU uden for den fælles landbrugspolitik og strukturpolitikens område, kan indeholde en tilskyndelse for de modtagende institutioner til at bruge tilskuddene som en "buffer" i forhold til de bevilgende myndigheder. På grund af nettostyringen vil en underbudgettering af tilskuddene kunne fungere som en budgetreserve, der kan trækkes på i årets løb. Dette betyder, at finanslovens aktivitetsstyring og informationsværdi svækkes. Det skal dog med det samme understreges, at incitamentsstrukturen fuldt afhænger af, om EU-tilskuddene indgår i institutionernes kernebudget, samt af de mere præcise bevillingsforhold. Af denne grund indeholder langt hovedparten af Danmarks tilskud fra EU ingen særlige budgetstrategiske tilskyndelser. Men indgår tilskuddene i institutionens kernebudget og nettobevilling, er der tilskyndelser til budgetstrategisk adfærd. Ud fra det begrænsede datamateriale, der er til rådighed, må det konkluderes, at det også lader til, at tilskyndelsen følges i praksis.

Udgiftspolitiske hensyn i dansk EU-politik

Det økonomiske samspil mellem Danmark og EU omfatter betydelige beløb. Dermed er der også en udgiftspolitisk dimension i EU-medlemskabet. Spørgsmålet er, hvordan kontrollen med de danske offentlige udgifter påvirkes af EU. I kapitlet er der identificeret udgiftspolitiske udfordringer på forskellige niveauer i den danske offentlige sektor. Men kapitlets analyser giver ingen større grund til at råbe vagt i gevær ud fra udgiftspolitiske hensyn. På det nationale niveau er Danmarks udgiftspolitiske interesser relativt vage og uklare. Det hænger sammen med, at Danmark er et af de få medlemslande, hvis økonomiske samspil med EU er nogenlunde i balance. Derfor vil et ændret EU-budget ikke umiddelbart have økonomiske konsekvenser for Danmark. Det er en stor forskel både i forhold til gruppen af medlemslande, som er nettobidragsgivere, og gruppen af "sammørighedslande", som har store nettoindtægter fra EU-budgettet. På sektorniveauet findes et spændingsforhold mellem Finansministeriet og fagministerierne

Tabel 5.3. Udvalgte statsinstitutioners budgetter og regnskaber for EU-tilskud, 1997-2002 (mio. kr.)

Bevillingsstyring af EU-tilskud	Forskningscenter Risø			Forskningscentret for Skov og Landskab		Danmarks Miljøundersøgelser		Danmarks Geologiske Undersøgelser		Danmarks Fiskeriundersøgelser		Danmarks Meteorologiske Institut	
	Statsvirksomhed	Statsvirksomhed	Statsvirksomhed	Statsvirksomhed	Statsvirksomhed	Statsvirksomhed	Statsvirksomhed	Statsvirksomhed	Statsvirksomhed	Tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed	Tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed	Tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed	Tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed
Finanslov 1997	35,0	2,5	-	8,0	9,6	6,0							
Statsregnskab 1997	36,9	1,5	5,1	3,8	15,8	5,2							
Forskel	1,9	-1,0	5,1	-4,2	6,2	-0,8							
Finanslov 1998	40,0	2,6	3,5	3,0	12,2	7,5							
Statsregnskab 1998	44,8	4,0	14,2	5,4	11,8	7,6							
Forskel	4,8	1,4	10,7	2,4	-0,4	0,1							
Finanslov 1999	40,0	1,5	-	3,1	15,1	7,7							
Statsregnskab 1999	41,2	4,5	7,8	3,6	17,4	5,8							
Forskel	1,2	3,0	7,8	0,5	2,3	-1,9							
Finanslov 2000	42,6	3,0	-	5,6	16,3	10,0							
Statsregnskab 2000	29,0	5,3	10,7	6,3	17,4	6,6							
Forskel	-13,6	2,3	10,7	0,7	1,1	-3,4							
Finanslov 2001	42,0	4,5	-	5,6	15,2	9,9							
Statsregnskab 2001	28,8	12,5	8,9	5,2	16,8	6,2							
Forskel	-13,2	8,0	8,9	-0,4	1,6	-3,7							

Bevillingsstyring af EU-tilskud	Forskningscenter Risø		Forskningscentret for Skov og Landskab		Danmarks Miljøundersøgelser		Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelser		Danmarks Fiskeriundersøgelser		Danmarks Meteorologiske Institut	
	Statsvirksomhed	Statsvirksomhed	Statsvirksomhed	Statsvirksomhed	Statsvirksomhed	Statsvirksomhed	Statsvirksomhed	Statsvirksomhed	Tilskudsfinansieret virksomhed	Tilskudsfinansieret virksomhed	Tilskudsfinansieret virksomhed	Tilskudsfinansieret virksomhed
Finanslov 2002	28,4	5,5	-	5,6	17,5	11,4						
Statsregnskab 2002	37,4	7,6	17,7	6,0	18,3	7,9						
Forskel	9,0	2,1	17,7	0,4	0,8	-3,5						

Anm.: Indtægterne er identificeret efter standardkonto 65. Overførsler fra EU. Alle beløb er anført i årets prisniveau.

Kilde: De årlige finanslove og statsregnskaber.

om finansiering af de økonomiske og administrative konsekvenser af EU-regler. Finansministeriet, som ellers indtager en magtfuld position i den danske centraladministration, står her relativt dårligt rustet til at varetage rollen som udgiftsvogter. Men alt tyder på, at EU-reglernes økonomiske konsekvenser er overskuelige og ikke udgør nogen særlig udgiftspolitisk trussel. Endelig findes der på institutionsniveauet en tilskyndelse til uhenigtsmæssig budgetstrategisk adfærd i forbindelse med de tilskud, Danmark modtager fra EU. Tilskyndelsen ser også ud til at give sig udtryk i faktisk budgetadfærd. Men tilskyndelsen findes kun for en beløbsmæssigt lille del af de samlede EU-tilskud.

EU-medlemskabet burde altså ikke anledning til særlige udgiftspolitiske bekymringer. Det er en rimelig konklusion, som situationen ser ud i dag. Men situationen er ikke stabil. Man er nødt til at tage med i betragtning, at EU de sidste 15 år har været inde i en rivende udvikling. Antallet af medlemslande er næsten fordoblet. Der er gennemført et indre marked og en økonomisk og monetær union. Traktatgrundlaget har undergået betydelige ændringer med ganske få års mellemrum. Nye reguleringsmåder er taget i brug, og nye områder underlægges EU-indflydelse. Budgetprioriteringerne har undergået voldsomme ændringer, og landbrugsområdet – Danmarks traditionelle gode forretning med EU – er systematisk blevet neddroppet til fordel for udgiftsposter, Danmark ikke har samme gavn af. Alle disse ændringer indebærer udgiftspolitiske udfordringer. Danmark må forventes gradvis at overgå til at blive en klar nettobidragyder til EU's budget. Det kan næsten ikke gå anderledes efter optagelsen af de øst- og centraleuropæiske lande. De økonomiske konsekvenser af EU's regeludstedelse har hidtil været håndterbare, fordi EU ikke laver regler på de mest udgiftstunge områder i den danske offentlige sektor. Den situation kan ikke nødvendigvis tages for givet i fremtiden. Med opprioriteringen af *soft law*-instrumentet har EU bevæget sig ind i kernen af den danske velfærdsstat. På institutionsniveauet må EU-tilskud forventes fortsat at udgøre betragtelige indtægter for visse typer af institutioner.

Udgiftspolitiske hensyn har hidtil ikke vejet tungt i dansk EU-politik. Den prioritering har haft fornuften for sig, for EU har indtil videre ikke udgjort noget betydeligt udgiftspolitisk problem. Men udgiftspolitiske hensyn vil gradvis blive mere relevante at tage i betragtning. Det skyldes, at udgiftspolitiske udfordringer, der er identificeret i kapitlet, vil udvikle sig i takt med EU's udvikling. For Danmark kan det næsten kun betyde én ting. De udgiftspolitiske udfordringer bliver større.

Kapitel 6

Den europæiske forbindelse

Danmark deltager som nation i udformningen af EU's politik. Indflydelsen er sikret på forskellige måder, primært via danske ministres deltagelse i afstemningen om nye retsakter i EU's ministerråd. Når nye EU-regler er vedtaget, er Danmark forpligtet til at føre dem ud i livet. Det betyder, at dansk politik og forvaltning skal tilpasse sig EU. Danmark former altså EU, men bliver også selv formet af EU. Med bogens fokus på det sidstnævnte forhold har vi fulgt en hastigt voksende international forskningsdagsorden (Hix & Goetz, 2000; Knill, 2001; Heritier, 2001) og belyst en side af det danske EU-medlemskab, som hidtil ikke har været viet stor opmærksomhed. Men valget af fokus skal holdes in mente ved vurderingen af bogens analyser. For de effekter, som EU's regler og økonomi har for Danmark, er delvis selvpålagte. Det er en vigtig pointe i forhold til det realistiske alternativ til dansk EU-medlemskab – en pointe, der tages op sidst i kapitlet.

Men først gøres status over bogens analyser. Hvad er de reguleringsmæssige og økonomiske konsekvenser af det danske EU-medlemskab? Svækkes Folketingets og regeringens indflydelse? Herefter diskuteres den dobbelttretede udvikling i samspillet – øget rutinisering i takt med at samarbejdet vinder fodfæste, men også øget demokratisering på visse områder. Til sidst diskuteres, om Danmark har et alternativ til EU-medlemskabet. Det mest realistiske svar er, at uden formelt medlemskab af EU ville Danmark være påvirket af EU i næsten samme omfang som nu, men uden nogen formel mulighed for at kontrollere påvirkningen.

EU's betydning for dansk politik og forvaltning

Udgangspunktet for at belyse dette spørgsmål har været, at politiske målsætninger kan forfølges med to typer instrumenter: juridiske og økonomiske. Derfor belyser bogen for det første, hvorledes EU's regulering påvirker Folketingets og den danske regerings regulering, og for det andet, hvordan EU med økonomiske virkemidler påvirker dansk økonomi og den danske udgiftspolitik.

På reguleringssiden er der flere vigtige konklusioner. For det første er der spørgsmålet om bredden i EU's regulering. Man kan her hæfte sig ved, at EU's regulering omfatter ganske mange områder inden for dansk politik. Men vigtigere er det, at betydningen på de fleste områder er marginal. Målt

på EU-reglernes omfang er betydningen koncentreret på ret få områder. Omkring 85 pct. af alle EU's direktiver og forordninger falder inden for tre områder: Toldspørgsmål og forholdet til tredjelande, den fælles landbrugs- og fiskeripolitik og det indre marked. Denne fordeling har endvidere udvist betydelig stabilitet over tid og er ikke særligt påvirket af de betydelige traktatændringer, der er foretaget siden slutningen af 1980'erne. Opgør man EU-reglerne efter type, falder de næsten alle sammen inden for kategorien erhvervsregulering. Denne koncentration af EU-reglerne på relativt få områder slår igennem for deres betydning for den danske regering og centraladministration. EU-reglerne påvirker primært Fødevarerministeriet, Miljøministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet. De øvrige ministerier er kun påvirket i mindre omfang. Men selv i de mest påvirkede ministerier er politik stadig primært et nationalt anliggende, idet kun en mindre del af deres regler er udløst af EU. Målt på bredden er der samlet set tale om, at EU's regulering er koncentreret på relativt få områder, og at der selv på disse områder stadig er et ret stort spillerum for rent dansk politik.

For det andet er der spørgsmålet om dybden i EU's regulering. Den er belyst ved at se på reguleringstætheden. Den er defineret som forholdet mellem forordninger og direktiver. Hvor forordninger har umiddelbar retskraft og skal efterleves på samme måde i alle medlemsstater, kan de enkelte medlemsstater selv afgøre, hvordan direktiver skal omformes til national ret. Forordninger indebærer derfor en tættere regulering fra EU's side. Det skal understreges, at der er tale om et rent kvantitativt mål for reguleringstætheden, der ikke inddrager reguleringens nærmere indhold. Ifølge målet er reguleringstætheden generelt ret høj, hvilket afspejler, at der i alt findes omkring tre gange så mange forordninger som direktiver. Men der er betydelig variation på tværs af områder. Hovedbilledet er, at de områder, hvor EU regulerer mest – primært toldspørgsmål og forhold til tredjelande samt den fælles landbrugs- og fiskeripolitik – der regulerer EU også tættest. På øvrige områder – såsom arbejdsmarkedet, skatte- og miljøområdet – reguleres mindre tæt, når der reguleres.

For det tredje er der spørgsmålet om, hvem den regulerende EU-myndighed er. Der viser sig her en ret entydig tendens over tid. Den traditionelle fællesskabsmetode, hvorefter regler vedtages af Ministerrådet og Europa-Parlamentet efter initiativ fra Kommissionen, bliver i stigende grad afløst af regler udstedt af Kommissionen alene efter delegation fra Ministerrådet og Europa-Parlamentet. Den udvikling kan iagttages på de fleste områder, men den er nået længst på de områder, hvor EU regulerer mest og tættest, pri-

mært toldspørgsmål og forholdet til tredjelande samt den fælles landbrugs- og fiskeripolitik.

Samlet kan man om EU's regulering konkludere, at den favner bredt, men alligevel er koncentreret på ret få områder. Reguleringen er endvidere tættest på de områder, hvor der reguleres mest. Kommissionen spiller en stigende rolle som regeludsteder, men primært på de områder, hvor der reguleres mest og tættest. EU's reguleringsmæssige betydning er altså samlet set et ret koncentreret og afgrænset fænomen. Samtidig gælder, at selv på de mest berørte områder er der et ret stort spillerum for rent dansk politik.

EU's regulering betyder, at Danmark må indrette lovgivningen og den øvrige nationale regulering efter EU's regler. Dansk politik bliver dermed tilpasset EU's krav. Det kan indebære voldsomme ændringer i dansk politik, men gør det ikke nødvendigvis. For det første ville Danmark nok på en række områder have tilpasset sin politik efter EU, selvom vi ikke var medlem af EU. Det fænomen kommer klarest til udtryk ved, at en række EU-regler allerede var "gennemført" i dansk ret, inden vi blev medlem af EU. Her havde Danmark altså af fri vilje indrettet lovgivningen, så den harmonerede med EU's krav. Det ville nok også i et vist omfang være sket i perioden efter 1973, hvis vi ikke var blevet medlem af EU. For det andet er EU's regeludstedelse på de mere følsomme områder karakteriseret ved en lav reguleringstæthed, dvs. den sker i form af direktiver. Her kan Danmark tilpasse reglerne, så de udmøntes under hensyntagen til nationale forhold. For det tredje gælder det, at politik på de enkelte sektorområder – selv de områder, der er mest berørte af EU-samarbejdet – mest er et nationalt dansk anliggende, i hvert fald når man måler på regeludstedelsen på områderne. Uanset EU-medlemskabet maler den danske regelmølle videre. Når dette er sagt, skal det også siges, at EU's regulering kan indebære betydelige tilpassningsproblemer for Danmark. Det gælder ikke kun på indholdssiden, men også på formsiden. Det sidste fænomen kommer klarest til udtryk i forbindelse med EU's regulering af arbejdsvilkår på arbejdsmarkedet. Her er der i Danmark tradition for at regulere via overenskomster. Den model bliver udfordret, når EU udsteder et direktiv på området. Principielt kan det gennemføres via overenskomster, men i praksis er det svært. Og der findes endnu ikke noget rent eksempel på, at det er sket. I stedet har man i Danmark håndteret udfordringen ved at implementere EU-regler på arbejdsmarkedsområdet under stærk og formaliseret inddragelse af arbejdsmarkedets parter (Rasmussen, 2003).

På økonomisiden er der også vigtige konklusioner. Brugen af økonomiske tilskud er et klassisk instrument for en føderal instans at anvende dels for at befæste sig egen position i forhold til de underliggende niveauer, dels for at standardisere den offentlige politik inden for det føderale område. Man taler her om fiskal føderalisme, som er et begreb, der er udviklet på baggrund af de erfaringer, man har gjort sig i USA. Her blev det allerede for mange år siden klart, at den føderale regering i Washington op gennem historien systematisk har anvendt økonomiske tilskud til delstaterne som et middel til at forfølge føderale målsætninger (Derthick, 1970; Oates, 1972).

I EU er der intet, der peger på, at økonomiske tilskud er eller vil blive et vigtigt styringsinstrument. For det første er EU's budget for lille til, at et sådant instrument kan anvendes med nogen særlig kraft. EU's udgifter udgør omkring 1 pct. af BNP i EU-området. Til sammenligning udgør de danske offentlige udgifter omkring 50 pct. af Danmarks BNP. For det andet er EU's aktiviteter endnu mere sektorafgrænsede på økonomisiden end på reguleringssiden, idet landbrugs- og strukturpolitikken udgør omkring 80 pct. af de samlede udgifter. På landbrugsområdet er der tale om en betydelig harmonisering af medlemsstaternes politik. Og de landbrugspolitiske støtteordninger er et vigtigt instrument til dette formål. Men uden for landbrugsområdet er EU's tilskudsordninger ikke indrettet på en måde, så de kan anvendes som føderale styringsinstrumenter. På det strukturpolitiske område støtter EU's strukturfonde en lang række projekter i medlemslandene. Meget peger dog på, at strukturfondenes midler reelt ikke anvendes efter formål defineret på EU-niveau, men bruges af medlemsstaterne til projekter, de alligevel ville have igangsat i et eller andet omfang (Blom-Hansen, 2003). Den resterende del af EU's budget deles mellem udgifter til interne politikker, administration af EU-institutionerne og programmer i forhold til tredjelande. Heraf kan udgifterne til interne politikker have en vis styrende effekt. Udgifterne er primært tilskud til forskning på en lang række sektorområder. I bogen viser vi, at disse tilskud kan betyde meget for visse danske forskningsinstitutioner og også give anledning til budgetstrategisk adfærd. Men i det samlede billede er der ikke tale om store beløb.

Man kunne frygte, at EU-medlemskabet ville gøre det sværere at styre de offentlige udgifter i Danmark. For næsten alle EU's regler skal administreres nationalt, dvs. af de enkelte medlemsstater. Da de nationale administrationsapparater stilles gratis til rådighed for EU, kunne man være bekymret for, om reglerne administrative og økonomiske konsekvenser indebærer en overvæltning af udgifter fra EU på Danmark. Det ser dog ikke ud til at være tilfældet. Konsekvenserne for de danske offentlige budgetter af

EU's regler er efter alt at dømme ret begrænsede. Det hænger bl.a. sammen med, at reglerne primært findes på de klassiske reguleringsområder, hvor den offentlige styring sker via fastsættelse af spilleregler for den offentlige og private sektor, ikke via tilskudsordninger eller via produktion af offentlig service. Det betyder, at de udgiftstunge poster på de danske offentlige budgetter – dvs. velfærdsområderne – ikke berøres særligt af EU's regeludstedelse.

Alt i alt viser bogens analyser, at EU kun i mindre grad styrer via økonomiske instrumenter. EU er stadig primært en reguleringsmyndighed. Reguleringen er omfattende målt på antallet af områder, hvor EU udsteder regler. Men ses på reglernes tyngde på de enkelte områder, er betydningen afgrænset til det erhvervspolitiske område (toldspørgsmål, landbrug, fiskeri og det indre marked). Og selv her er politik stadig primært et nationalt anliggende. Den danske stat bliver ikke udhulet af EU-medlemskabet.

Rutiniseringen af EU-samarbejdet

EU-samarbejdet har efterhånden en 50-årig historie. På den baggrund er det ikke overraskende, at samarbejdet på visse områder bliver præget af rutine. På reguleringssiden er det mest markante rutiniseringsfænomen, at Kommissionens rolle som regeludsteder vokser. Rollen er ikke den samme på alle områder. På de mere følsomme områder – såsom miljø, forbrugerbeskyttelse og skattepolitik – kommer de fleste regler fra Ministerrådet og Europa-Parlamentet. Men på de klassiske samarbejdsområder – toldspørgsmål, landbrug og fiskeri – udsteder Kommissionen de fleste regler. Der er altså forskelle på tværs af sektorer. Men udviklingen over tid har været den samme på alle sektorer. Kommissionens rolle vokser. Den er altså blot nået længst på de klassiske samarbejdsområder. Vi fortolker denne udvikling som et udtryk for rutinisering. Efterhånden som EU-samarbejdet finder fodfæste inden for et sektorområde, bliver opgaverne af mere administrativ karakter. Derfor overlades de i stigende grad til Kommissionen.

Udtrykket "overlades" skal forstås helt bogstaveligt. Kommissionen har ganske vist på nogle få områder hjemmel direkte i traktatgrundlaget til selv at udstede regler. Men langt hovedparten af Kommissionens regler udstedes, fordi Ministerrådet og Europa-Parlamentet har givet den adgang til det. Rent teknisk sker det ved, at de to institutioner indfører en hjemmel til det i en af deres retsakter. Fremgangsmåden svarer til, at Folketinget i de danske love indsætter bestemmelser om, at den ansvarlige minister kan fastsætte nærmere regler på området. Disse regler bliver så efterfølgende typisk fastsat i form af en bekendtgørelse. Kommissionens stigende rolle som regel-

udsteder sker kort sagt efter delegation fra Ministerrådets og Europa-Parlamentets side. Derfor må udviklingen også tolkes som en stigende grad af tillid til Kommissionen. For delegerede beføjelser kan som bekendt trækkes tilbage.

Når Kommissionen udsteder regler, sker det på alle områder i højere grad som forordninger end som direktiver. Det står i modsætning til den praksis, som Ministerrådet og Europa-Parlamentet følger. Her bruges oftere direktiver, og medlemsstaterne overlades dermed en betydelig frihed til at tilpasse reglerne til nationale forhold. Når kompetencen til at udstede regler overlades til Kommissionen, bliver der med andre ord reguleret tættere fra EU's side, fordi forordningerne har umiddelbar retsvirkning og skal efterleveres på samme måde i alle medlemsstater. Forholdet kunne tolkes som pro-integrationistisk adfærd fra Kommissionens side. Men igen tolker vi det som et udtryk for rutinisering. Som sagt bliver kompetencen til at udstede regler overladt til Kommissionen, i takt med at EU-samarbejdet vinder fodfæste på de enkelte områder. Dette betyder også, at regeludstedelsen med tiden i højere grad får karakter af at vedligeholde den samlede regelmasse (*acquis communautaire*) end at udstede grundlæggende nye regler. Kommissionens forordninger er med andre ord i høj grad udtryk for, at EU-samarbejdet på mange områder har karakter af teknik snarere end politik.

På økonomisiden er det mest markante rutineringsfænomen, at den årlige fastlæggelse af EU's budget er blevet afdramatiseret. Europa-Parlamentet anvendte op gennem 1980'erne budgetområdet som instrument i sit almindelige slagsmål med Ministerrådet om kompetencefordelingen i EU. Budgetkriser forekom jævnligt. Det ser nu ud til at være et overstået kapitel. I dag tages de store slag om EU's budget i forbindelse med indgåelse af flerårige budgetforlig – senest ved *Agenda 2000*-pakken i 1999. Den årlige budgetlægning bliver dermed en relativt ukontroversiel udmøntning af budgetforliget.

Rutinisering kan ikke kun iagttages på EU-niveauet. Det genfindes i Danmark i forbindelse med Folketingets og regeringens arbejde med EU-sagerne. For det første rutineres omsætningen af EU's direktiver til dansk ret. Den sker i praksis enten i lov- eller bekendtgørelsesform. Muligheden for at bruge aftaler anvendes meget sjældent i praksis. Bruges love, bliver Folketinget direkte inddraget i den nationale omsætning af EU-reglerne. Anvendes bekendtgørelser, sker omsætningen inden for rammerne af en hjemmel, Folketinget allerede har givet den pågældende minister. Bekendtgørelsesformen kan derfor ses som et udtryk for rutine. Efter den målestok er der megen rutine i det danske EU-arbejde. Tre fjerdedele af EU's direkti-

ver bliver omsat til dansk ret i form af bekendtgørelser. Det er ikke nødvendigvis ensbetydende med rutinisering, dvs. en *stigende* grad af rutine. For det første har bekendtgørelser altid været den foretrukne danske måde at indføre direktiver på. For det andet er der en betydelig variation på tværs af sektorområder. På fødevarerområdet bliver der stort set kun anvendt bekendtgørelser til at indføre direktiver, mens lovgivning bliver anvendt ca. hver anden gang på skatte- og erhvervsområdet. Når vi alligevel mener at kunne spore rutinisering, er det, fordi den måde, Danmark indfører EU's direktiver på, afhænger af, hvilken EU-institution der har udstedt direktiverne. Når Danmark skal omsætte Kommissionens direktiver til dansk ret, sker det i højere grad i form af bekendtgørelser, end når direktiverne kommer fra Ministerrådet og Europa-Parlamentet. Da Kommissionens rolle som regeludsteder som sagt er voksende over tid, sker der dermed en rutinisering af indførelsen af direktiver i dansk ret.

For det andet sker der i Danmark en rutinisering af arbejdet med at vurdere forslag til nye EU-regler. Det sker formelt i et meget centraliseret system, hvor trådene samles i Udenrigsministeriet. Det gælder Bruxellesdelen af systemet, hvor instruktionsbeføjelsen i forhold til Danmarks EU-repræsentation formelt set henhører under Udenrigsministeriet. Men det gælder også den danske del af systemet, dvs. EU-koordinationssystemet. I bunden af dette system findes de enkelte ministeriers specialudvalg. Næste niveau er Udenrigsministeriets EU-udvalg og herefter regeringens Udenrigspolitiske udvalg. I toppen findes Folketingets Europaudvalg. Først når et forslag til en ny EU-regel har været hele vejen igennem koordinationssystemet, kan den danske holdning fastlægges, og først herefter kan en dansk minister rejse til Bruxelles og stemme i Ministerrådet om sagen. Koordinationssystemet har mange stærke sider. Det sikrer et højt informationsniveau i Danmark om forslag til nye EU-regler både på embedsmands-, minister- og folketingsniveau. Det indebærer også, at Danmark taler med én stemme i EU-sammenhæng, idet systemet sikrer et kompromis mellem de forskellige hensyn, der må indgå i en samlet stillingtagen. Men systemets svaghed er den store mængde af sager, der skal håndteres. Den udfordring har ført til en gradvis decentralisering af EU-koordinationssystemet inden for dets formelle rammer. De ministerier, der er mest erfarne med EU-arbejdet, har i praksis med tiden varetaget en større og større del af arbejdet selv. Det er et udtryk for rutinisering. De pågående overvejelser hos regeringen om at reformere EU-koordinationssystemet vil formentlig indebære en yderligere decentralisering af systemet.

Der er alt i alt meget, der taler for, at EU-samarbejdet i stigende grad bliver rutine. På EU-niveauet bliver regeludstedelse mere og mere overladt til Kommissionen, og den årlige budgetlægning er blevet afdramatiseret. Danmark rutiniserer også sit nationale EU-arbejde. Indførelsen af EU's direktiver bliver i stigende grad overladt til regeringen, og fastlæggelsen af Danmarks holdning i de mange EU-enkelt-sager bliver i højere grad gjort til et administrativt ressortanliggende. I og for sig er det ikke så overraskende, at et mangeårigt og omfattende samarbejde efterhånden bliver lagt i ret faste administrative rutiner.

Demokratisk underskud?

Forekomsten af et demokratisk underskud er et centralt punkt i mange debatter om EU, og den har også indgået i mangan analyse. Det er ikke nogen særlig klar diskussion, for ofte har man i farten overset at præcisere, hvad målestokken er. Det givne er, at EU er anderledes, og at medlemskab af EU har føjet en ny dimension til medlemslandenes politiske og administrative systemer og således også til deres demokratiske styreform. Det givne er også, at man ikke bibringer debatten megen klarhed ved at diskutere problemet i forhold til et abstrakt og lidet specificeret ideal. Derimod får man et nogenlunde solidt fundament, hvis man benytter en relativ målestok (jf. Moravscik, 2002).

I så fald er det givne, at deltagelsen i EU har ændret vilkårene for de nationale demokratiske institutioner. Medlemslandene har så at sige fået en overbygning, der til forskel fra de klassiske mellemstatslige samarbejdsorganisationer (EFTA, NATO og FN) har overnationale beføjelser. Formelt ligger der heri en begrænsning af den nationale suverænitæt, men i hvilket omfang går det ud over demokratiet? En besvarelse af det spørgsmål kan ikke bero på, at nationale beslutningstagere nu er underlagt beslutninger truffet på et andet og institutionelt højere niveau. For demokratiet er ikke bundet til den traditionelle nationalstats grænser. Det sikre i den sammenhæng er alene, at der med den overnationale overbygning på medlemsstaternes politiske og administrative institutioner er skabt større afstand mellem de borgere og virksomheder, som beslutningerne vedrører, og de politikere og embedsmænd, der træffer beslutningerne. Deri ligget utvivlsomt en demokratisk udfordring, og det mere specifikke spørgsmål er derfor, i hvilket omfang der er kompenseret for dette problem.

En sådan kompensation kan ske på to måder, som begge er i overensstemmelse med det repræsentative demokrati. Den ene består i en udbygning og demokratisering af beslutningsprocedurerne på EU-niveau. I så

henseende var det oprindelige EU, Fællesmarkedet, svagt forankret. Men med det direkte valg af Europa-Parlamentets medlemmer og med den fælles beslutningsprocedure, der giver Parlamentet en bestemmende del i lovgivningsmagten, har man taget et skridt i retning af en demokratisering. Samtidig er det væsentligt at føje til, at Europa-Parlamentet ikke blot er (med-)lovgiver. Det er også en kontrol- og overvågningsinstans, hvor hørings- og samrådsprocedurer på udvalgsniveau giver mulighed for at kontrollere og holde andre institutioner politisk ansvarlige. Det gælder i forhold til Kommissionen, men i virkeligheden også i forhold til Rådet. I så henseende er Europa-Parlamentet slet ikke så svagt stillet, men det er uklart, i hvilket omfang Parlamentet benytter sig af sin på papiret stærke kompetence. Når der tvivl om det, rører det ved at andet alvorligt problem: Hvor stærk er repræsentativiteten og den demokratiske legitimitet for et parlament, hvis medlemmer er valgt med lav deltagelse, som sjældent indgår i en national offentlig debat om EU-politik, og som slet ikke er deltagere i en fælleseuropæisk offentlig debat?

Den anden mulighed er, at de nationale institutioner kompenserer for de problemer, som deltagelsen i et overnationalt samarbejde skaber. En sådan compensation kan ske på flere måder. Den ene er gennem den hierarkiske styringskæde, som kombinerer ministerstyre og parlamentarisk ministeransvar. Det lyder indirekte og er indirekte. Men det skaber en forbindelse mellem ministrenes deltagelse i og stemmeafgivning i Rådet og de danske institutioner. Det sammenkobler også danske embedsmænds deltagelse i arbejdsgrupper under Kommissionen og Rådet i forberedelsesfasen og senere i komitologi-fasen under Kommissionen.

Så indirekte disse koblinger end er, har man i dansk sammenhæng fra første færd gennem det, der nu hedder Europaudvalget, etableret procedurer, som udbygger den demokratiske medbestemmelses- og kontrolmulighed. Kernen er mandat-proceduren, som forudsætter tilslutning fra et flertal i udvalget, inden en dansk minister i Rådet politisk forpligter sig til et standpunkt. Men proceduren er udbygget med en omfattende orientering af udvalget om udviklingen i EU på de områder, som er omfattet af samarbejdet og gennem muligheden for inddragelse af andre af Folketingets udvalg. Det skaber ingenlunde perfekte vilkår for den demokratisk-parlamentariske medvirken og kontrol. Sagsmængden forekommer overvældende, og det forbliver et åbent spørgsmål, om Folketinget gennem Europaudvalget altid er inddraget på det tidspunkt i proceduren, der er optimalt ud fra et beslutnings- og kontrolsynspunkt.

Igen er der imidlertid forhold, man bør beagte. Det gælder ikke mindst, hvis man anlægger en relativ målestok og sammenligner med det danske folkestyre, som det fungerer i andre sammenhænge. Det ene forhold er, at man kan om ikke løse, så dog lette kapacitets- og timingproblemet gennem medinddragelse af de berørte interesseorganisationer. På det repræsentative demokratis præmisser er det langt fra nogen fuldkommen løsning, men den er velindarbejdet og accepteret som en integreret del af den danske politiske og demokratiske tradition. Det væsentlige er, at den i høj grad er taget i anvendelse på EU-området. Det andet forhold er, at beslutningsprocessen på såvel EU-niveau som på nationalt dansk niveau er belastet af store sagsmængder, og at der derfor sker en vidtgående delegation til henholdsvis Kommissionen og ministrene og deres embedsmænd. Men anlægger man den målestok, er det i analysen i denne bog vist, at problemerne på nationalt niveau sagtens kan overstige problemerne på EU-niveau. Regelmængden er mere omfattende og stiger entydigt i en national sammenhæng, og den dækker langt flere sagområder i en national sammenhæng. Samtidig er Folketingets tilbøjelighed til gennem bemyndigelser i lovgivningen at delegere regulerende kompetence til ministrene og deres embedsmænd stærk. Og mens der på EU-politikens område gennem Europaudvalgets mandater er sikret et parlamentarisk tjek på ministrene, når de indgår i forhandlinger om EU-regler, der siden omsættes til dansk ret gennem en bekendtgørelse, er der normalt ikke et tilsvarende tjek på ministrenes udnyttelse af bemyndigelser i lovgivningen.

Den sikre konklusion er med andre ord, at EU repræsenterer en demokratisk udfordring. Om den har ført til et demokratisk underskud, der er større eller mindre end i andre sammenhænge er imidlertid et spørgsmål med så mange og så sammenvævede aspekter, at det ikke lader sig besvare med et simpelt ja eller nej. Dertil kommer, som det fremgår af næste afsnit, at man hele tiden skal holde sig for øje, hvad situationen var uden for det EU, som vi kender.

Hvad er alternativet til dansk EU-medlemskab?

Danmarks EU-medlemskab har været i 30 år og tages vel i dag nærmest for givet af alle parter. Men er der et alternativ? I bogen har vi argumenteret for, at det realistiske alternativ til EU-medlemskabet er en tilknytning til EU via EØS-aftalen. Det er EU's frihandelsaftale med EFTA (European Free Trade Association), som Danmark var medlem af frem til 1973, hvor vi blev optaget i EU. EØS-aftalen blev indgået i 1992 og er en videreudvikling af tidligere frihandelsaftaler mellem EU og EFTA. Efter at Sverige,

Finland og Østrig trådte ud af EFTA i 1995, da de blev medlemmer af EU, omfatter EØS-aftalen Norge, Island og Liechtenstein.

Med EØS-aftalen deltager EFTA-landene i EU's indre marked. Det vil sige, at EU's regler om fri bevægelighed for varer, tjenester, personer og kapital, EU's konkurrence- og statsstøtteregler mv. gælder også i EFTA-landene. I praksis betyder det, at EFTA-landene skal indføre EU's regler på disse områder i deres nationale ret. En norsk opgørelse fra udgangen af 2001 viser, at Norge på dette tidspunkt havde indført knap 2.700 direktiver, forordninger og EU-beslutninger i norsk ret (Utenriksdepartementet, 2002: Tabel 2.1). Reglerne indføres ved, at nye EU-regler løbende kobles på EØS-aftalen. Det sker ved, at EØS-komiteén – som er det fælles organ, EFTA og EU har etableret for løbende at opdatere EØS-aftalen – på sine månedlige møder i Bruxelles beslutter, hvilke nye EU-regler der skal inkorporeres i EØS-aftalen.

Når reglerne er sat ind i EØS-aftalen, gælder de både i EU- og EFTA-landene. Begge steder overvåger overnationale organer, at EU-reglerne indføres i national ret og overholdes i den daglige nationale administration. I EU-området er vogterrollen tillagt Kommissionen, som ved brud kan anlægge sag mod medlemslandene ved EF-Domstolen. I EØS-landene er der etableret et fælles EFTA-overvågningsorgan (ESA), som ved brud kan anlægge sag mod EFTA-landene ved EFTA-domstolen i Luxembourg (Graver & Sverdrup, 2002).

EØS-aftalen indebærer, at EFTA-landenes økonomier integreres tæt med EU-landenes. Der er dog væsentlige områder, der ikke er omfattet af aftalen. Det gælder EU's toldunion, den fælles landbrugs- og fiskeripolitik, det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde, samarbejdet om retlige anliggender og ØMU'en. De enkelte EFTA-lande har dog i et vist omfang lavet bilaterale aftaler med EU, der sikrer en tilknytning også på de områder, EØS-aftalen ikke omfatter. Eksempelvis har Norge lavet bilaterale handelsaftaler med EU, der giver toldfrihed eller reduceret told for en række norske fiskeriprodukter (Hoel, 1999; Utenriksdepartementet, 2002: afs. 2.4.5).

EØS-aftalen indebærer, at EFTA-landene kan opnå mange af de økonomiske fordele ved EU-samarbejdet uden at være formelt medlem. Prisen ligger i manglende indflydelse på de regler, som EØS-aftalen omfatter. EFTA-landene er dog ikke stillet helt uden for indflydelse på EU's beslutninger, idet EØS-aftalen giver EFTA-landene ret til at deltage i Kommissionens forberedelse af nye forslag. Aftalen omfatter her både Kommissionens forslag til nye regler og forslag til opfølgende regler, der skal køres igennem komitologi-systemet.

De norske erfaringer med at deltage i Kommissionens regelforberedende arbejde er dog ikke entydigt positive. I praksis sker deltagelsen ved, at norske eksperter deltager i Kommissionens ekspertarbejdsgrupper, der forbereder forslag til nye regler. Deltagelsen vurderes således af den norske centraladministration:

Erfaring fra norsk deltakelse viser, at det er stor variasjon i ekspertenes muligheter til å spille en aktiv og konstruktiv rolle under møter i Kommisjonen. Det synes imidlertid klart at norske sakkyndige normalt ikke deltar på Kommissjonens ekspertmøter helt på lik linje med sine kollegaer fra EU-landene. ... Organiseringen av møtene i Kommisjonen gjør at norske eksperter som oftest bliver sittende alene – atskilt fra de andre. ... Norske deltakere får som regel ordet helt til slutt, etter at EU-landene har uttalt seg i alfabetisk rekkefølge (Utenriksdepartementet, 2002: afs. 3.1.2).

EØS-aftalen giver ikke EFTA-landene mulighed for indflydelse ud over Kommissionens arbejde med at lave forslag til nye regler. Det betyder, at når forslagene overgår til behandling i Ministerrådet, deltager EFTA-landene ikke – hverken i Ministerrådets arbejdsgrupper, Coreper eller i selve ministerrådsmøderne. Heller ikke Europa-Parlamentet har EFTA-landene nogen adgang til i forbindelse med løbende lovgivning. EØS-aftalen blev forhandlet på plads inden Maastricht- og Amsterdam-traktaterne. Derfor indeholder den fx ingen bestemmelser om konsultation mellem Europa-Parlamentet og EFTA-landene i forbindelse med den fælles beslutningsprocedure. Ved opfølgende regulering, der skal igennem EU's komitologisystem, har EFTA-landene som sagt adgang til at deltage i udarbejdelsen af forslag til regler, men ikke adgang til at deltage i komitologi-udvalgenes formelle afstemning om reglerne.

Når en ny regel er vedtaget i EU, skal EØS-komiteén beslutte, om den er EØS-relevant. Hvis svaret er ja, bliver den inkorporeret i EØS-aftalen og skal indføres i EFTA-landenes nationale retssystemer. Der kan formelt set godt etableres overgangsordninger og visse tilpasninger af EU-reglerne for EFTA-landene, men det skal i så fald godkendes af Ministerrådet og Europa-Parlamentet.

Alt i alt er EFTA-landenes indflydelse i EU så begrænset, at man må sige, at de bliver formet af EU, men – i modsætning til medlemslandene – ikke former EU. Denne situation er det realistiske alternativ til EU-medlemskab for Danmark. Det vil sige en situation, hvor den danske offentlige politik på næsten alle områder tilpasses EU (jf. Claes & Tranøy, 1999), og hvor den danske overholdelse af EU-regler kontrolleres af overnationale

organer, men hvor Danmark ingen indflydelse har på EU-reglernes indhold og udvikling.

Danmarks EU-medlemskab er måske præget af demokratisk underskud, både på grund af forhold på EU-niveauet og i den danske håndtering af EU-arbejdet. Men som medlem af EU er Danmark med til at forme EU's regler. Norge bliver næsten lige så påvirket af EU som Danmark, men er uden indflydelse på formuleringen af EU's politik og indretningen af EU's institutioner. I den situation giver det for alvor mening at tale om demokratisk underskud.

Bilag 1

Data vedrørende EU-reguleringen

Grundlaget for denne bog er bl.a. en kortlægning af EU's regulering og samspillet mellem den og den danske regulering. I dette bilag redegøres for de regeldata, der indgår i analysen, for indsamlingen af dem samt for den overordnede struktur i de to databaser, der er opbygget. Den ene af disse databaser indeholder oplysninger om EU-reguleringen med kobling til den danske regulering. Den anden database indeholder for direktivernes vedkommende oplysninger om de danske regler, hvorved de er gennemført i dansk ret – eller, som det hedder i EU's sprogbrug, transponeret til dansk ret.

Hvad omfatter databaserne?

Databaserne omfatter ikke alle EU-retsakter. Udgangspunktet har været at indsamle systematiske oplysninger om de EU-retsakter, der er generelle, bindende og gældende. Det har haft tre konsekvenser:

1. Der er indsamlet oplysninger om alle gældende direktiver og forordninger.
2. Indsamlingen giver et billede af retstilstanden medio 2003.
3. Af først og fremmest praktiske grunde er et direktiv eller en forordning kun registreret første gang den blev udstedt. Det vil på den ene side sige, at senere ændringer, som har fundet sted i forhold til den oprindelige tekst, ikke er registreret. Det er altså ikke alle gældende regler, der er medtaget. På den anden side giver registreringen et præcist billede af, hvornår EU første gang i forpligtende form regulerede det pågældende område.

Grundlaget for registreringen

Grundlaget for registreringen har været EUR-Lex og CELEX, to dokumentdatabaser, som er oprettet og drives af Kommissionen. EUR-Lex indeholder en oversigt over alle gældende retsakter, og der er fri adgang til den. CELEX er en betalingsdatabase, hvor grundstammen er de samme oplysninger som i EUR-Lex, men der er desuden også oplysning om medlemslandenes gennemførelse af direktiverne med angivelse af de specifikke nationale regler, hvorved direktivet er transponeret. Det er denne informati-

on, der har været grundlaget for indsamlingen af data. Men CELEX indeholder yderligere oplysninger om fx afgørelser truffet i medfør af EU-regler samt om sager, hvor der er taget retlige skridt mod et medlemsland for manglende gennemførelse af et direktiv eller andre krænkelse af gældende EU-regler. Databasen viser for disse sager også, hvor langt i proceduren de er kommet, og hvis de er afsluttet, på hvilket sted i proceduren det skete.

CELEX-databasen muliggør med andre ord en sammenkobling af EU-retten med oplysninger om retstilstanden i hver national retstilstand. Den er udnyttet i forbindelse med opbygningen af projektets database. De danske regler, hvorved EU-direktiverne er gennemført i dansk ret, er således identificeret i CELEX. De er derpå identificeret i Retsinformation, Justitsministeriets danske regeldatabase. Via koblingen til Retsinformation er de danske regler sporet gennem den danske beslutningsproces. Folketingets dokumentdatabaser på www.folketinget.dk er i denne sammenhæng brugt for regler udstedt fra med og 1998, mens *Folketingstidende* og *Lovtidende* er brugt for ældre regler. De danske informationer er samlet i den anden og mindre database, hvor indgangen er de danske regler.

Det er i den sammenhæng væsentligt, at der forekommer fejl i CELEX, hvor databasens oplysninger er misvisende, når man sammenholder dem med oplysningerne i den danske database. Der er tale om tre typer fejl: indholdsmæssige, hvor CELEX-referencen henviser til danske regler, som indholdsmæssigt intet har eller kan have med EU-direktivet at gøre, manglende eller utilstrækkelig information, som vanskeliggør præcis identifikation af de korrekte danske regler samt endelig simple sproglige fejl, fx henvisning til finske i stedet for danske regler. Hvor sådanne fejl ikke har kunnet korrigeres, er de pågældende regler ikke registreret. Der er talmæssigt tale om et beskedent problem. Der forekommer også fejl i Retsinformation, men de har efter alt at dømme et mindre omfang.

Indhentede oplysninger

Indsamlingen af data har været koncentreret om tre forhold, som alle kan belyses, uden at man normalt behøver at gå ind i indholdet af de enkelte regler, hvad der ville være et meget omfattende projekt. Årsagen hertil er, at der på EU-niveau er tale om mere end 5000 regler og på nationalt dansk niveau om mere end 3000 regler, jf. omtalen af den valgte afgrænsning ovenfor. Med denne restriktion er der på begge niveauer indsamlet data vedrørende de enkelte regler:

- Historik: Hvornår blev de vedtaget eller udstedt?

- Institutionelle tilblivelse og status: Hvem vedtog eller udstedte dem, hvilken retslig status har de, og hvilke nationale myndigheder administrerer dem, hvis man tager udgangspunkt i ressortfordelingen mellem ministerierne, som den så ud i sommeren 2003?
- Politiske sagerområde: Hvad beskæftiger reglerne sig med, og hvordan forholder det sig til den samlede offentlige politik på såvel europæisk som dansk niveau?

Mens oplysningerne om reglernes historik og institutionelle tilblivelse og status i høj grad giver sig selv, er det anderledes med reglernes fordeling på politiske sagerområder. Der er imidlertid et godt grundlag for en præcis kortlægning af, hvilke sider af den offentlige politik EU beskæftiger sig med. Bilagstabel 1 viser, hvordan databasen er brugt i forbindelse med bogens analyse af samspillet mellem europæisk og dansk offentlig politik. Det hænger sammen med, at *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, som er EU's pendant til *Lovtidende* og *Statstidende*, opererer med en meget fintmasket klassifikation af alle retsakter i et registreringssystem, der opererer med fire forskellige hierarkiske niveauer. Der er tre fordele ved den officielle klassifikation:

- På det øverste niveau (niveau 1) er alle EU-retsakter inddelt i for øjeblikket 20 kategorier, som for alle praktiske formål svarer til den interne fordeling af opgaverne i Kommissionen og mellem dens generaldirektorer og tjenester.
- På laveste niveau (niveau 4) er klassifikationen så detaljeret, at det er muligt med udgangspunkt i den danne sig et helt præcist billede af, hvilke samfundsmæssige problemer der bliver reguleret gennem den. Man kan således uden at gå ned i indholdet af de mere end 5000 regler, der indgår i projektdatabasen, foretage en rekodning, der muliggør udnyttelse af oplysningerne til en på én gang præcis og analytisk relevant kortlægning af, hvad EU beskæftiger sig med, og hvordan den europæiske offentlige politik har udviklet sig siden Fællesmarkedets etablering.
- De meget præcise oplysninger letter endelig sammenkoblingen mellem EU-systemet og det danske politisk-administrative system.

Bilagstabel 1. EU's regelklassifikation, sagområder og reguleringsfunktion¹

EU's regelklassifikation niveau 1	Sagområdeklassifikation: Europæisk reguleringspolitik	Reguleringsfunktion
01 Generelle, institutionelle og finansielle spørgsmål	EU's institutioner og finanser	Koordination
02 Toldunionen og frie varebevægelser	Toldunionen og forhold til 3. lande: 02 + 11	Erhvervsregulering: markedsordninger 03.05 + 03.10 + 03.20.10 + 03.20.30 03.40 + 03.60 + 03.70 + 03.80 + 04
03 Landbrug	Landbrug og fiskeri: 03+04	Omfordeling, subsidier og overførsler: 03.20.20 + 03.30 + 04.10.10
04 Fiskeri		Social regulering: 03.50
05 Fri bevægelighed for arbejdstagere og socialpolitik	Arbejdsmarked og sociale forhold	Erhvervsregulering: 05.10+05.20.05+ 05.20.30 (-05.20.30.20) + 05.20.40+05.20.50 Social regulering: 05.20.20 + 05.20.30.20 Omfordeling, subsidier og overførsler: 05.20.10
06 Etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser	Indre marked mv.: 06 + 07 + 08 +	Erhvervsregulering
07 Transportpolitik		
08 Konkurrencepolitik		
09 Skattespørgsmål	Skatter monetær og økonomisk politik	
10 Økonomisk og monetær politik og frie kapitalbevægelser	09 + 10	Koordination: 10.10+10.20+10.30 Erhvervsregulering: 10.40
11 Forbindelser til tredje-lande	Indre marked mv.: 11 + 12 + 13 + 17	Koordination: 11.10 + 11.20 Erhvervsregulering: 11.30 +11.40 +11.60 Omfordeling, subsidier og overførsler: 11.50 + 11.70
12 Energi		Erhvervsregulering
13 Industripolitik og indre marked		
14 Regionalpolitik og samordning af strukturelle instrumenter		Omfordeling, subsidier og overførsler

EU's regelklassifikation niveau 1	Sagområdeklassifikation: Europæisk reguleringspolitik	Reguleringsfunktion
15 Miljø- og forbrugerpolitik samt sundhedsbeskyttelse	Miljø- og forbrugerbeskyttelse: 15	Social regulering
16 Videnskab, information, uddannelse og kultur	Forskning og uddannelse: 16	Offentlig serviceproduktion
17 Virksomheder		Erhvervsregulering
18 Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik	Udenrigs- og sikkerhedspolitik: 18	Koordination
19 Område med frihed, sikkerhed og retfærdighed	Retlige og indre anliggender: 19 + 20	Generel regulering
20 Borgernes Europa		

1. På <http://www.europa.eu.int/EUR-Lex/da/lif/index.html> er der adgang til EU's klassifikation af gældende retsforskrifter.

I bilagstabel 1 er i første kolonne vist EU's grundlæggende klassifikation af *acquis communautaire* i hovedsagområder. Denne opdeling svarer i alt væsentligt til ressortfordelingen på kommissionsniveau. For at gøre billedet af europæisk offentlig politik så overskueligt som muligt er sagområderne i kolonne 2 grupperet i lidt større klumper, der modsvarer strukturen i den politiske og offentlige debat om EU-forhold. Man skal i den sammenhæng især lægge mærke til, at kategorien "det indre marked mv." omfatter et større sagområde end det, der i en EU-sammenhæng er sammenfattet under programmet for det indre marked. Det hænger sammen med to forhold. Det første er, at det i denne klassifikation er tilstræbt at samle de dele af den offentlige politik, som politisk og indholdsmæssigt er sammenkoblede. Ud fra det synspunkt omfatter kategorien "det indre marked mv." alle foranstaltninger, som regulerer og støtter den fri bevægelighed for varer, tjenesteydelser og kapital mellem EU-landene indbyrdes – og mellem dem og medlemmerne af EØS, Det Europæiske Økonomiske Samarbejde, som bl.a. omfatter Norge. Det andet er, at regler udstedt i forbindelse med etableringen af det komplekse indre marked-program ikke bare er registreret under kategori 13. Ved analyser af samspillet mellem EU's politik og fx den danske ressortopdeling er det dog hensigtsmæssigt at gå tilbage til EU's hovedklassifikation af gældende retsakter.

I kolonne 3 er EU's regler grupperet på en anden måde. Udgangspunktet har her været, at de enkelte regler har forskellige funktioner i forhold til den samlede offentlige politik. Det er væsentligt, hvis man vil undersøge, i hvilket omfang EU beskæftiger sig med fx forhold, der berører kernen i velfærdsstaten, dvs. sociale sikringsordninger og produktion af velfærds-

service og anden offentlig service. Ved denne klassifikation er udnyttet EU's klassifikation på niveau 3 og 4, således som det fremgår af bilagstabellen. Kolonnens kategorier er defineret i kapitel 3. For en fuldstændig oversigt henvises til

<http://www.europa.eu.int/EUR-Lex/da/lif/index.html>

Databaserne omfatter ikke

De to databaser omfatter som nævnt alle gældende regler, der er generelle, og som har bindende virkning i forhold til enten medlemslandene alene (direktiver) eller i forhold til medlemslandene og deres borgere og virksomheder (forordninger). Der er således undladt en kodning af afgørelser truffet af Rådet eller Kommissionen i medfør af enten traktaterne eller i medfør af retsregler vedtaget eller udstedt i medfør af traktaterne. Disse afgørelser indgår ikke desto mindre i *acquis communautaire*, men det ville for det første have en meget omfattende opgave, for det andet har synspunktet været, at de ikke tilføjer ekstra viden om EU som en offentlig institution, der formulerer en del af den offentlige politik for de nuværende medlemslande og for medlemmerne af EØS.

Den såkaldte *soft law*, der ikke er retligt bindende, men som har karakter af politiske tilkendegivelser om målsætningen for og indholdet af den offentlige politik, er heller ikke medtaget. Den har ikke desto mindre et stigende kvantitativt omfang, mens det er uvist, i hvilket omfang den påvirker medlemslandenes egen nationale offentlige politik. Ud fra mange synspunkter kan der argumenteres for, at den burde have været medtaget. Det er alene tidsmæssige og økonomiske overvejelser, som har gjort, at *soft law*-retsakter ikke er registreret.

Litteratur

- Amsterdam-protokollen (1997). Amsterdam-traktaten med Protokol knyttet som bilag til traktaten om oprettelse af Det Europæiske fællesskab: Protokol om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. *EUR-Lex 11997D/PRO/07*.
- Analyseinstitut for Forskning (2003). *Offentligt forskningsbudget 2003*. Århus.
- Ardy, Brian (1988). "The National Incidence of the European Community Budget". *Journal of Common Market Studies*, 26: 401-430.
- Ballmann, Alexander, David Epstein & Sharyn O'Halloran (2002). "Delegation, Comitology, and the Separation of Powers in the European Union". *International Organization*, 56: 551-574.
- Bekendtgørelse 1107/2001. *Bekendtgørelse nr. 1107 af 20. december 2001 om ændringer i ministeriernes forretninger*.
- Blom-Hansen, Jens (2003). *Subsidiaritetsprincippet vendt på hovedet? EU's strukturpolitik og Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Blom-Hansen, Jens & Jørgen Grønnegård Christensen (2003). "Det danske EU-koordinationssystem", pp. 31-41 i Udenrigsministeriet (red.). *Danmark 30 år i EU – et festskrift*. København: Gyldendal.
- Bowles, Roger & Philip Jones (1992). "Equity and the EC Budget: A Pooled Cross-Section Time Series Analysis". *Journal of European Social Policy*, 2: 87-106.
- Budgetdepartementet (1972). Kommentarer til markedssekretariatets notat af 17. januar 1972.
- Börzel, Tanja A. (2001). "Non-Compliance in the European Union: Pathology or Statistical Artefact?". *Journal of European Public Policy*, 8: 803-824.
- Börzel, Tanja A. (2002). "Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization". *Journal of Common Market Studies*, 40: 193-214.
- Christensen, Jens & Niels Ersbøll (2003). "Optagelsesforhandlingerne", pp. 21-31 i Udenrigsministeriet (red.). *Danmark 30 år i EU – et festskrift*. København: Gyldendal.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1993). "Europas pragmatiske fællesskab", pp. 335-360 i Otto Steen Due & Jacob Isager (red.). *Imperium Romanum, Realitet, idé, ideal, bd. III*. Århus: Tidsskriftet Sfinx.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1999). "Statslige selskaber og privatisering". *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 80: 175-200.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2003). "Den fleksible og robuste forvaltning", pp. 57-94 i Martin Markussen & Karsten Ronit (red.). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Peter Munk Christiansen & Marius Ibsen (1999). *Politik og forvaltning*. Århus: Systeme.

- Christiansen, Peter Munk (1999). *Ej blot til pynt? Om budgettets politik og politikernes budget*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christophersen, Henning (1995). *Regeringskonferencen 1996 – EU ved et vendepunkt*. København: Børsen Bøger.
- Claes, Dag Harald & Bent Sofus Tranøy (1999). "Norsk EU-tilpasning – harde realiteter og symboler", pp. 281-299 i Dag Harald Claes & Bent Sofus Tranøy (red.). *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Colchester, Nicholas & David Buchan (1992). *Europe Relunched*. London: The Economist Books.
- Coombes, David (1970). *Politics and Bureaucracy in the European Community*. London: Allen & Unwin.
- Damgård, Camilla (2003). *Den åbne koordinationsmetode: Reformkatalysator eller ej? En analyse af metodens indvirkning på nationale uddannelsesreformer i Danmark og England*. Specialeopgave ved Institut for Statskundskab, Århus Universitet.
- Damgaard, Erik & Asbjørn Sonne Nørgaard (2000). "The European Union and Danish Parliamentary Democracy". *The Journal of Legislative Studies*, 6: 33-58.
- Darmer, Michael (2000). "Danmarks indflydelse på reformen af EU's strukturfonde". *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 80: 73-91.
- Daughjerg, Carsten & Flemming Just (2003). "Internationalisering af landbrugsforvaltningen og nationale magtkonstellationer", pp. 128-155 i Martin Markussen & Karsten Ronit (red.). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 2003. Offentliggjort i *EF-Tidende*, L 54, 28. februar 2003.
- Derthick, Martha (1970). *The Influence of Federal Grants*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Derthick, Martha & Paul J. Quirk (1995). *The Politics of Deregulation*. Washington, DC: Brookings.
- Det Europæiske Konvent (2003). *Udkast af 18. juli 2003 til traktat om en forfatning for Europa*. CONV 850/03. Offentliggjort på <http://european-convention.eu.int/>
- Det Økonomiske Råd (2000). *Dansk økonomi, forår 2000*. København.
- Dunleavy, Patrick (1991). *Democracy, Bureaucracy, and Public Choice*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Egeberg, Morten (1999). "Transcending Intergovernmentalism? Identity and Role Perceptions of National Officials in EU Decision-Making". *Journal of European Public Policy*, 6: 456-474.

- Eising, Rainer (2002). "Policy Learning in Embedded Negotiations: Explaining EU Electricity Liberalization". *International Organization*, 56: 85-210.
- El-Agraa, Ali M. (2001). *The European Union. Economics and Policies*. London: Prentice Hall.
- Esmark, Anders (2002). "Skyggeorganisering i Erhvervsministeriet", pp. 211-253 i Ove K. Pedersen (red.). *EU i forvaltningen. Broen fra Slotsholmen til Bruxelles*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- EU (2003). "Presidency Conclusions. Brussels European Council 16/17 October 2003." http://europa.eu.int/comm/councils/bx20031016/index_en.htm
- EU-Kommissionen (1998). *Financing the European Union. Commission Report on the Operation of the Own Resources System*. COM(1998) 560 Final. Bruxelles.
- EU-Kommissionen (2000). *Fortegnelse over de udvalg og komitéer, der har til opgave at bistå Kommissionen ved udøvelsen af dens gennemførelsesbeføjelser*. Offentliggjort i *EF-Tidende*, C 225, 8. august 2000, pp. 2-19.
- EU-Kommissionen (2001). *Eastern Enlargement of the EU: Economic Costs and Benefits for the EU Present Member States? The Case of Denmark*. Rapport udarbejdet for EU-Kommissionen af Tony Kristensen & Peter Rørmose Jensen, Danmarks Statistik. Bruxelles.
- EU-Kommissionen (2002). *Allocation of 2001 EU Operating Expenditure by Member State*. Bruxelles.
- EU-Kommissionen (2002a). *Resultattavlen. Ti års indre marked uden grænser*. http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/score/index.htm
- EU-Kommissionen (2002b). *19th Annual Report on Monitoring the Application of Community Law (2001)*. http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#infractions
- EU/RFO 1/2003. Rådets Forordning (EF) Nr. 1/2003 af 16.12. 2002 om gennemførelse af konkurrenceregler i traktatens artikel 81 og 82.
- EU/Rådets direktiv 91/676/EØF af 12.12. 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget.
- Europa-Parlamentet, Rådet & Kommissionen (1999). *Interinstitutionel aftale af 6. maj 1999 mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om budgetdisciplin og forbedring af budgetproceduren*. Offentliggjort i *EF-Tidende*, C 172, 18. juni, pp. 1-22.
- Europaudvalget (2003). Besvarelse af spørgsmål nr. 87 stillet af Folketingets Europaudvalg til Udenrigsministeren den 2. oktober 2003. Almindelig del – bilag 306, 2003-04.
- Finansloven*. Diverse år.
- Finansministeriet (1994). *EU's budget og statsfinanserne*. København.
- Finansministeriet (2001). *Budgetvejledning 2001*. København (offentliggjort på www.oav.dk).
- Folketinget (2001). *Kommissionens beføjelser til at gennemføre EU-lovgivning. Hvordan arbejder komitéerne i EU?* København: Folketinget/Fakta om EU, småtryk nr. 1.

- Folketinget (2002). *Sådan lovgiver EU*. København: Folketinget/Fakta om EU, småtryk nr. 4.
- Folketingets EU-oplysning (2001). *Specialudvalg under EU-udvalget*. Opdateret oversigt fra marts 2001. Offentliggjort på www.eu-oplysningen.dk/.
- Folketingets forhandlinger* (div. år).
- Formandskabets konklusioner (1984). "Det Europæiske Råd i Fontainebleau", *Bulletin for de Europæiske Fællesskaber*, 6: 7-12.
- Formandskabets konklusioner (1999). *Formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Berlin den 24. og 25. marts 1999*. Offentliggjort på Ministerrådets hjemmeside (<http://ue.eu.int/>).
- Formandskabets konklusioner (2000). *Formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Lissabon den 23. og 24. marts 2000*. Offentliggjort på Ministerrådets hjemmeside (<http://ue.eu.int/>).
- Forskningsministeriet (2000). *Fakta om forskning*. København.
- Frankel, Christian (2002). "Fællesskabets markedsdannelse", pp. 17-62 i Ove K. Pedersen (red.). *EU i forvaltningen. Broen fra Slotsholmen til Bruxelles*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Galloway, David (1999). "Keynote Article: *Agenda 2000 – Packaging the Deal*". *Journal of Common Market Studies*, 37: 9-36.
- Gilardi, Fabrizio (2002). "Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis". *Journal for European Public Policy*, 9: 873-893.
- Golub, Jonathan (1999). "In the Shadow of the Vote? Decision Making in the European Community". *International Organization*, 53: 733-764.
- Goul Andersen, Jørgen (2002). "Politikerne, Europa og det 'demokratiske underskud'", pp. 32-67 i Thomas Pedersen (red.). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Graver, Hans Petter & Ulf Sverdrup (2002). "ESA – mer katolsk enn paven?". *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 83: 154-170.
- Hansen, Jørgen Drud & Jørgen Ulff-Møller Nielsen (1997). *An Economic Analysis of the EU*. London: McGraw-Hill.
- Héritier, Adrienne (1999). *Policy-making and Diversity in Europe. Escape from Deadlock*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Héritier, Adrienne (2002). "New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating", pp. 185-206 i Adrienne Héritier (ed.). *Common Goods: Reinventing European and International Governance*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Héritier, Adrienne (ed.) (2001). *Differential Europe. The European Union Impact on National Policymaking*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Héritier, Adrienne & Mark Thatcher (2002). Regulatory Reform in Europe. Special Issue. *Journal of European Public Policy*, 10.
- Hix, Simon (2003). *The Political System of the European Union*. Houndmills: Palgrave, 2nd ed.

- Hix, Simon & Klaus Goetz (2000). "European Integration and National Political Systems". *West European Politics*, 23: 1-27.
- Hodson, Dermot & Imelda Mayer (2001). "The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination". *Journal of Common Market Studies*, 39: 719-746.
- Hoel, Håkon (1999). "Ikke en fisk å gi. Norge, EU og fiskeriene", pp. 209-227 i Dag Harald Claes & Bent Sofus Tranøy (red.). *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hooghe, Liesbet (2001). *The European Commission and the Integration of Europe*. New York: Cambridge University Press.
- Horn, Murray (1995). *The Political Economy of Public Administration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Højbjerg, Erik (2002). "Processen om EMAS", pp. 255-313 i Ove K. Pedersen (red.). *EU i forvaltningen. Broen fra Slotsholmen til Bruxelles*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Højbjerg, Erik & Dorthe Pedersen (2002). "Det danske koordinationsystem", pp. 63-117 i Ove K. Pedersen (red.). *EU i forvaltningen. Broen fra Slotsholmen til Bruxelles*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jensen, Carsten Strøby (1998). *Arbejdsmarked og europæisk integration II*. København: FAOS/Sociologisk Institut.
- Jensen, Carsten Strøby (2003). "Mellem national egensindighed og internationalisering – arbejdsmarkedsforvaltningen i en brydningstid", pp. 156-184 i Martin Markussen & Karsten Ronit (red.). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jensen, Henrik (2003). *Europaudvalget – et udvalg i Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jensen, Lotte (2000). "Finansministeriet", pp. 209-249 i Tim Knudsen (red.). *Regering og embedsmænd*. Århus: Systime.
- Joerges, Christian & Jürgen Neyer (1997). "From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology". *European Law Journal*, 3: 273-299.
- Jørgensen, Torben Beck & Poul Erik Mouritzen (2001). *Udgiftspolitik og budgetlægning*. Århus: Systime.
- Karlsson, Bengt O. (2002). *What Price Enlargement? – Implications of an Expanded EU*. Ds 2002: 52. Stockholm.
- Knill, Christoph (2001). *The Europeanisation of National Administrations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kom(2000)104 endelig. Evaluering af Slim: enklere lovgivning i det indre marked. Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet
- Kom(2001) 125 endelig 2001/0077 (COD) og 2001/0078 (COD). Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 96/92/EF og 98/30/EF om fælles regler for det indre marked for henholdsvis elektricitet og naturgas og forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning

- om betingelserne for netadgang i forbindelse med grænseoverskridende elektricitetsudveksling.
- Kom(2002)278 endelig. Handlingsplan om ”bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer”. Meddelelse fra Kommissionen.
- Kristensen, Ole P. (1987). *Væksten i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Laffan, Brigid (1997). *The Finances of the European Union*. London: MacMillan.
- Laffan, Brigid (2000). ”The Budget”, pp. 211-242 i Helen Wallace & William Wallace (eds.). *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- LBK 694/2001. *Lovbekendtgørelse nr. 694 af 13. juli 2001 om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner*.
- Levy, Brian & Pablo Spiller (eds.) (1996). *Regulation, Institutions, and Commitment*. New York: Cambridge University Press.
- Lewis, Jeffrey (1998). ”Is the ‘Hard Bargaining’ Image of the Council Misleading?? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive”, *Journal of Common Market Studies* 36: 479-504.
- LF 222/2002-3. *Lovforslag nr. L 222 fremsat den 30. april 2003 af udenrigsministeren om Den Europæiske Unions udvidelse med Tjekkiet, Estland, Cypern, Letland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Slovenien og Slovakiet*. Offentliggjort på Folketingets hjemmeside (www.ft.dk)
- LF 81/1994-1995. *Lovforslag nr. L 81 fremsat den 24. november 1994 af trafikministeren om Post Danmark*.
- Lindberg, Leon N. (1963). *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press.
- Lisbon European Council (2000). *Presidency Conclusions. Lisbon European Council 23 and 24 March 2000*. <http://ue.eu.int/newsroom/LoadDoc.asp?MAX=1&BID=76&DID=60917&LANG=1>
- Lov 453/2003. *Lov nr. 453 af 10. juni 2003 om finansiel virksomhed*. www.retsinfo.dk
- Majone, Giandomenico (2000). ”The Credibility Crisis of Community Regulation”. *Journal of Common Market Studies*, 38, 273-302.
- Majone, Giandomenico (2001). ”Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach”. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 157: 57-86.
- Meyers, Roy T. (1996). *Strategic Budgeting*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Micco, Alejandro, Ernesto Stein & Guillermo Ordonez (2003). ”The Currency Union Effect on Trade: Early Evidence from EMU”. *Economic Policy*, 18, 37: 315-356.
- Miljøministeriet (2002). *Bekendtgørelse nr. 713 af 24.8. 2002 om pant og indsamling mv. af emballae til øl og visse læskedrikke*.

- Mitnick, Barry M. (1980). *The Political Economy of Regulation*. New York: Columbia University Press.
- Moravcsik, Andrew (2002). "In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union". *Journal of Common Market Studies*, 40: 603-624.
- Mouritzen, Hans (red.) (2003). *Er vi så forbeholdne? Danmark over for globaliseringen, EU og det nære*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Nationalbanken (div. år.). *Danmarks Nationalbank. Beretning og regnskab*. København.
- Nedergaard, Peter (2001). *Organiseringen af den europæiske union*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. udg.
- Newhouse, John (1969). *30 juin 1965. Crise à Bruxelles*. Paris: Armand Colin.
- Nielsen, Ruth (2002). *EU-ret*. København: Forlaget Thomson, 3. udg.
- Oates, Wallace E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Pedersen, Ove K. (red.) (2002a). *EU i forvaltningen. Broen fra Slotsholmen til Bruxelles*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Pedersen, Ove K. (2002b). "Den danske forvaltning i Europa", pp. 143-190 i Ove K. Pedersen (red.). *EU i forvaltningen. Broen fra Slotsholmen til Bruxelles*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Peterson, John & Michael Schackleton (2002). *The Institutions of the EU*. London: Oxford University Press.
- Rasmussen, Helle (2003). *EU's arbejdsmarkedspolitik og dens konsekvenser for det danske arbejdsmarkedssystem*. Specialeopgave ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Rasmussen, Hjalte (2001). *EU-ret i kontekst*. København: Forlaget Thomson, 4. udg.
- Regeringen (2003). *Vækst, velfærd, fornyelse II. Supplerende regeringsgrundlag*. August.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.
- Rådet (1999). *Rådets afgørelse af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen*. Offentliggjort i *EF-Tidende*, L 184, 17. juli 1999, pp. 23-26.
- Rådet (2000). *Rådets afgørelse af 29. september 2000 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter*. Offentliggjort i *EF-Tidende*, L 253, 7. oktober, pp. 42-46.
- Scharpf, Fritz W. (1988). "The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration". *Public Administration*, 66: 239-278.
- Schulz, Heiner & Thomas König (2000). "Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union". *American Journal of Political Science*, 44: 653-666.

- Shackleton, Michael (1993). "Keynote Article: The Delors II Budget Package". *Journal of Common Market Studies* (Annual Review), 31: 11-26.
- Smith, Martin (2000). "Prime Ministers, Ministers and Civil Servants in the Core Executive", pp. 25-45 i R.A.W. Rhodes (ed.). *Transforming British Government. Vol. 1. Changing Institutions*. Houndmills: MacMillan.
- Statsregnskabet (diverse år).
- Stribolt, Anders (2003). *Institutionelle valg og inter-institutionelle sværdslag i EU – spillet om komitologiens udformning fra 1987 og frem*. Århus: Institut for Statskundskab (upubliceret specialeafhandling).
- Strøm, Kaare (2000). "Delegation and accountability in parliamentary democracies". *European Journal of Political Research*, 37: 261-289.
- Thatcher, Mark & Alec Stone Sweet (eds.) (2002). The Politics of Delegation: Non-Majoritarian Institutions in Europe. Special Issue. *West European Politics*, 25.
- Togebj, Lise et al. (2003). *Magt og demokrati i Danmark – Hovedresultater fra Magtudredningen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Udenrigsministeriet (2003). *Anbefalinger til en modernisering af EU-koordinationen efter rundspørge hos faste medlemmer af EU-udvalget og andre af de mest berørte ministerier (Del 1) Konsekvenserne for Udenrigstjenesten af en modernisering af EU-koordinationen (Del 2)*. Maj.
- Utenriksdepartementet (2002). *Stortingsmelding nr. 27 (2001-2002) om EØS-samarbejdet 1994-2001*. Oslo.
- Vogel, Steven K. (1996). *Freer markets, More Rules*. Ithaca: Cornell University Press.
- Wallace, Helen (1980). *Budgetary Politics. The Finances of the European Communities*. London: George Allen & Unwin.
- Wallace, William (1977). "Walking Backwards Towards Unity", pp. 301-322 i Helen Wallace et al. (eds.). *Policy-making in the European Communities*. London: John Wiley.
- Wildavsky, Aaron & Naomi Caiden (1997). *The New Politics of the Budgetary Process*. New York: Longman.
- Økonomi- og Erhvervsministeriet (2002). *Økonomi- og Erhvervsministeriets EU-nyhedsrapport for 2. halvår 2002*. www.oem.dk/formandskab.
- Økonomi- og Finansministeriet (2000). *Danmark og euroen*. København.

Om forfatterne

Jens Blom-Hansen er lektor i offentlig forvaltning på Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Han er forfatter til bl.a. *Subsidiaritetsprincippet vendt på hovedet? EU's strukturpolitik og Danmark* (2003) og *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik* (2002). Desuden har han publiceret både nationale og internationale artikler om samspillet mellem staten og kommunerne, interesseorganisationers indflydelse, kommunale forhold og forvaltningspolitiske emner.

Jørgen Grønnegård Christensen er professor i offentlig forvaltning ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Han er forfatter og medforfatter til mange bøger og artikler om forvaltning, styring, regulering og politik. Han har bl.a. skrevet *Velfærdsstatens institutioner* (2003), *Den usynlige stat* (1991) og *Centraladministrationen: Organisation og politisk placering* (1980).

Udgivelser fra Magtudredningen pr. 1. februar 2004

Bøger

Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby & Signild Vallgård (red.) (1999). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Peter Munk Christiansen, Birgit Møller & Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.

Anette Borchorst (red.) (2002). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Martin Marcussen (2002). *OECD og idespillet – Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.

Lise Togeby (2002). *Grønlandere i Danmark. En overset minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.) (2002). *Territorial dynamik – streger på landkort, billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Flemming Mikkelsen (red.) (2002). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Jens Blom-Hansen (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.) (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Anker Brink Lund (2002). *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørslev (red.) (2002). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Thomas Pedersen (red.) (2002). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.) (2003). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Gorm Winther (red.) (2003). *Demokrati og magt i Grønland*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Lise Togeby (2003). *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Torben Beck Jørgensen (red.) (2003). *På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Erik Damgaard (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Hans Mouritzen (red.) (2003). *Er vi så forbeholdne? Danmark over for globaliseringen, EU og det nære*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Hans Sode-Madsen (2003). *Farlig ungdom. Samfundet, ungdommen og ungdomskommissionen 1945-1970*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Lars Bille & Jørgen Elklit (red.) (2003). *Partiernes medlemmer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (red.) (2003). *På sporet af magten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Tim Knudsen (2003). *Offentlighed i det offentlige. Om historiens magt*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Niels Nørgaard Kristensen (2003). *Billeder af magten. Portrætter til forståelse af magt og demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Århus: Aarhus University Press.

Jørgen Goul Andersen (2003). *Over-Danmark og Under-Danmark? Ulighed, velfærdsstat og politisk medborgerskab*. Århus: Aarhus University Press.

Signild Vallgård (2003). *Folkesundhed som politik. Danmark og Sverige fra 1930 til i dag*. Århus: Aarhus University Press.

Jørgen Grønnegård Christensen (2003). *Velfærdsstatens institutioner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Palle Svensson (2003). *Folkets røst. Demokrati og folkeafstemninger i Danmark og andre europæiske lande*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Thomas Pallesen (2003). *Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Mogens Rüdiger (2003). *Statens synlige hånd. Om lovgivning, stat og individ i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Henrik Jensen (2003). *Europaudvalget – et udvalg i Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Skrifter

Erik Oddvar Eriksen (1999). *Is Democracy Possible Today?* Århus: Magtudredningen.

Ole Hammer & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelseskanaler*. Århus: Magtudredningen.

- Jens Peter Frølund Thomsen (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Tøgeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.
- Jacob Gaarde Madsen (2000). *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Århus: Magtudredningen.
- Karsten Vrangbæk (2001). *Ingeniørarbejde, hundeslagsmål eller hovedløs høne? Ventetidsgarantier til sygehusbehandling*. Århus: Magtudredningen.
- Søren Laursen (2001). *Vold på dagsordenen. Medierne og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Goul Andersen & Mette Tobiasen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*. Århus: Magtudredningen.
- Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Lise Tøgeby (2002). *Eksperter i medierne. Dagspressens brug af forskere 1961-2001*. Århus: Magtudredningen.
- Helle Porsdam (2002). *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.
- Eva Østergaard-Nielsen (2002). *Politik over grænser: Tyrkeres og kurderes engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.
- Jonathan Schwartz (red.) (2002). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudredningen.
- Walter Korpi (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.
- Steen Thomsen, Torben Pedersen & Jesper Strandskov (2002). *Ejerskab og indflydelse i dansk erhvervsliv*. Århus: Magtudredningen.
- Frank Rasmussen & Peder Andersen (2002). *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Carsten Greve (2002). *Privatisering, regulering og demokrati. Telestyrelsens funktion som uafhængig reguleringsmyndighed*. Århus: Magtudredningen.
- Ann-Dorte Christensen (2003). *Fortællinger om identitet og magt. Unge kvinder i senmoderiteten*. Århus: Magtudredningen.
- Thomas Schøtt (2003). *Den økonomiske elites netværk*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Dahler-Larsen & Niels Ejersbo (2003). *Djøficering – myte eller realitet?* Århus: Magtudredningen.
- Jan H. Hermansen, Lars Bille, Roger Buch, Jørgen Elklit, Bernhard Hansen, Hans Jørgen Nielsen & Karina Pedersen (2003). *Undersøgelsen af medlemmerne af de danske partiorganisationer. Dokumentation*. Århus: Magtudredningen.
- Lars Torpe & Torben K. Kjeldgaard (2003). *Foreningssamfundets sociale kapital. Danske foreninger i et europæisk perspektiv*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Blom-Hansen (2003). *Subsidiaritetsprincippet vendt på hovedet? EU's strukturpolitik og Danmark*. Århus: Magtudredningen.

- Jens Peter Christensen (2003). *Domstolene – den tredje statsmagt*. Århus: Magtudredningen.
- Camilla Palmhøj Nielsen (2003). *Til glæde for hvem? – om intern regulering i staten*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *De som meget har ... Store danske virksomheder som politiske aktører*. Århus: Magtudredningen.
- Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Demokratiske udfordringer. Kort udgave af Magtudredningens hovedresultater*. Århus: Magtudredningen.
- Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Power and Democracy in Denmark. Conclusions*. Århus: Magtudredningen.
- Birte Siim (2003). *Medborgerskabets udfordringer – etniske minoritetskvindes politiske myndiggørelse*. Århus: Magtudredningen.
- Anette Borchorst (2003). *Køn, magt og beslutninger. Politiske forhandlinger om barselsorlov 1901-2002*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Dahler-Larsen (2004). *Evaluering og magt*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Blom-Hansen & Jørgen Grønnegård Christensen (2004). *Den europæiske forbindelse*. Århus: Magtudredningen.

www.magtudredningen.dk