



DIIS · DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER



DET NY EUROPA

Danmarks suverænitet – og kunsten at begå sig politisk i EU

MORTEN KALLESTRUP

Det ny Europa

Danmarks suverænitet – og kunsten at begå sig politisk i EU

Morten Kallestrup



DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER

© København 2006
Dansk Institut for Internationale Studier
Strandgade 56
1401 København K
Tlf.: 32 69 87 87
Fax: 32 69 87 00
E-mail: diis@diis.dk
Web: www.diis.dk

Tryk: Gullanders Bogtrykkeri a-s, Skjern

Layout: Carsten Schiøler

Omslagsfoto: Staten sagsøgt for grundlovsbrud
pga. afgivelse af for megen suverænitet.
Polfoto

ISBN: 87-7605-142-0

Pris: 75,00 (inkl. moms)

DIIS's publikationer kan købes i boghandelen
eller bestilles via ekspedition@nordisk-bog-center.dk
eller www.diis.dk under den pågældende publikation

Publikationen kan downloades gratis fra www.diis.dk

Indhold

Resume · 5

Kapitel 1 · Indledning: EU og dansk politik · 9

Et dansk spillerum i EU-lovgivningsprocessen · 10

To centrale nationale beslutningsforløb · 12

Europæiseringsmekanismer · 14

Bogens struktur · 17

Kapitel 2 · Den danske koordination forud for vedtagelse af EU-regulering · 19

Den interministerielle koordination i Danmark · 21

Folketings inddragelse: Den parlamentariske kontrol · 25

Dansk spillerum under EU-lovgivningsprocessen · 28

Kapitel 3 · Den nationale gennemførelse af EU-regulering · 31

EU's lovgiving, retsakter og kilder · 33

National gennemførelse af EU-regulering · 37

EU-lovgivningen og det danske spillerum · 41

Kapitel 4 · Lovgivningsprocesser i Danmark – bestemmer EU det hele? · 45

Købeloven · 46

E-handelsloven · 56

Konkurrenceloven · 64

Kapitel 5 · Hvor stort et spillerum har Danmark · 79

Det nationale spillerum · 80

De danske lovgivningsprocesser · 81

Noter · 86

Litteratur · 90

Resume

I Magtudredningens hovedrapport fra 2003 blev et helt kapitel afsat til at besvare spørgsmålet: Er EU en glidebane for Danmarks suverænitet og selvstændighed? I hovedrapporten konkluderede forfatterne, at EU-samarbejdet presser Danmarks suverænitet, men at presset også havde eksisteret uden EU-medlemskabet. Afgivelsen af suverænitet kan være betingelsen for at bevare en vis kontrol og for at opnå indflydelse på forhold, som Danmark ikke tidligere havde indflydelse på. På trods af Europaudvalgets parlamentariske kontrol med regeringens EU-politik og en stigende inddragelse af Folketingets fagudvalg blev det dog også konstateret, at regering og centraladministration er blevet styrket på bekostning af Folketinget. Denne bog sætter ligeledes fokus på de politiske og demokratiske problemer ved Danmarks medlemskab af Den Europæiske Union. Formålet er at belyse, hvorvidt der fortsat er et dansk spillerum i EU. Det konkluderes, at der er et sådant spillerum. Spillerummet undervurderes dog ofte i den offentlige EU-debat. Debatten præges af en traditionel, selvbegrænsende småstats-tankegang: "Vi kan jo ikke rigtig gøre en forskel alligevel."

Eksemplerne i bogen viser, at det ikke holder stik. Om end spillerummet måske ikke altid *er* stort, så kan det ofte *gøres* forholdsvis stort. Til gengæld understreger bogens undersøgelser også konklusionen fra Magtudredningen om, at det i høj grad er regering og embedsmænd, som har mulighed for at spille med og for at generere og udnytte det danske spillerum i EU.

Forestillingen om national suverænitet lader sig ikke længere opretholde ... Afgivelse af suverænitet kan være en nødvendighed for at bevare kontrol. Og afgivelse af suverænitet kan være betingelsen for at opnå indflydelse på forhold, som vi ikke tidligere havde indflydelse på.

Togeby et al., 2003: 319-320

I bogen gennemgås den danske EU-politiske koordinationsproces forud for vedtagelse af EU-lovgivning. Spillerummet i forbindelse med den nationale gennemførelse af EU-lovgivning gennemgås og diskuteres også. De politiske beslutningsprocesser illustreres ved tre eksempler på danske lovgivningsprocesser, som alle helt eller delvist er afledt af EU-regulering. Eksemplerne omfatter købeloven, e-handelsloven og konkurrenceloven. Alle disse lovgivninger er på den ene eller anden måde koblet til eller afledt af EU-regulering, men forholdet mellem EU-reguleringen og gennemførelsen på nationalt niveau er ikke altid, som man umiddelbart kunne forvente: De nationale politiske beslutningstagere – politikere og embedsmænd – spiller nemlig en betydningsfuld rolle for fortolkningen, formidlingen og dermed forståelsen af EU-reguleringen og dens konsekvenser.

**Standst glidetur
mod Unionen**

**- Stem NEJ til
EF-pakken!**

Socialistisk Folkeparti



KAPITEL I

Indledning: EU og dansk politik

EU har omfattende konsekvenser for dansk politik. Det er i dag et anerkendt og accepteret faktum, ikke kun blandt politikere, men også i befolkningen. At EU har omfattende konsekvenser, er efterhånden også ganske veldokumenteret inden for den samfundsvidenskabelige forskning. Men der står fortsat meget stor usikkerhed om det præcise omfang og det præcise indhold. Ikke mindst, hvis man spørger de forskere og eksperter, der prøver at måle det.

I denne bog belyses og diskuteres det danske spillerum i forhold til EU-reguleringen og dens konsekvenser, både før og efter vedtagelse af EU-politikker. Hvordan spiller embedsmænd, politikere og andre danske politiske aktører sammen med EU i forbindelse med udformning og gennemførelse af EU-regulering? Bestemmes det hele af "bureaukraterne nede i Bruxelles", eller har danske embedsmænd og politikere også noget at skulle have sagt? I givet fald, hvor meget? I hvor vid udstrækning har danske politikere og embedsmænd indflydelse på EU-reguleringens konsekvenser i Danmark?

I bogen gennemgås, hvordan danske politiske beslutningstagere, bl.a. centraladministrationens embedsmænd, regeringens ministre og Folketingets medlemmer, spiller sammen med EU-institutionerne i forbindelse med udformningen og gennemførelsen af EU-reguleringen. Det konkluderes bl.a., at EU ikke er en ukontrollabel glidebane. Men det forudsætter, at danskerne formår at benytte det spillerum, der rent faktisk

Some of the very best and most innovative and challenging work in political science is now being carried out by scholars working in the field of European integration and Europeanization. *Mair, 2004: 346*

er til rådighed. Det giver ikke sig selv. Dygtige embedsmænd og politikere kan dog bringe indflydelsen langt.

Alle aspekter i det komplicerede og omfattende samspil mellem EU og Danmark kan under ingen omstændigheder inddrages og analyseres i en bog af denne størrelse. Den primære hensigt er derfor at bidrage til at sætte fokus på udvalgte aspekter i spillet mellem Danmark og EU, bl.a. det underbetonede danske *spillerum*. Bogens tilgang baserer sig altså på en forståelse af, at den europæiske integration har konstaterbare konsekvenser for nationalstatslig politik og forvaltning. Men det er ikke klart, hvor omfattende konsekvenserne er, samt hvor meget spillerum Danmark egentlig har i forhold til EU. Med andre ord er det *europæiseringen af nationalstaten*, det vil sige EU-integrationens konsekvenser for national politik og forvaltning i Danmark, der er udgangspunktet for denne bog.

Et dansk spillerum i EU-lovgivningsprocessen

Ikke kun europapolitisk, men også indenrigspolitisk har EU spillet en betydningsfuld rolle for den politiske udvikling i Danmark igennem mere end et kvart århundrede. Lige siden forhandlingerne om Danmarks optagelse i Fællesmarkedet har EU givet anledning til store politiske brydninger i Danmark. Indadtil har danske politiske ledere oplevet afgørende indenrigspolitiske nederlag og sejre, netop som følge af deres europapolitiske holdning. Udadtil har danske folkeafstemninger om EU-emner, særligt om Maastricht-traktaten i 1992 og ØMU'en i 2000, givet efterdønninger i hele Europa. Folkeafstemningerne har haft omfattende konsekvenser i såvel Danmark som andre EU-lande.

En af konsekvenserne er, at EU-politikken er blevet et politisk meget følsomt emne i Danmark. I det danske politiske system kan man ofte konstatere en udpræget berøringsangst i

forhold til at diskutere den EU-politiske dimension af en given politik. Politikere bliver en smule mere usikre og stemmen mindre klar, når talen falder på EU's konkrete betydning for Danmark. Det er ikke altid nemt at forklare EU-reguleringens konsekvenser for dansk suverænitet og lovgivning. Embedsmænd klassificerer ofte hurtigt emner af EU-politisk karakter som "et meget politisk spørgsmål", hvorved de bevidst afskærer sig selv fra at kommentere det nærmere.

Ikke desto mindre er den EU-politiske dimension i mange danske politikområder ikke bare betydningsfuld: Den er ofte helt *afgørende* for politikken udvikling, hvad angår form og indhold af den danske politik og lovgivning.

Der er altså ingen tvivl om, at EU har en væsentlig betydning for udviklingen af lovgivningen inden for mange politikområder i Danmark.¹

I den offentlige debat i aviser og tv om EU-reguleringen og dens konsekvenser er tonen også ofte præget af, at "EU dikterer" en bestemt lovgivning, enten som følge af retlige EU-forskrifter og -regulering eller som følge af EF-Domstolens afgørelser. Men det er sjældent, at debatten handler om, hvad danske politikere og embedsmænd selv kan gøre under hensyntagen til EU-reguleringen.

I offentlighedens lys handler dansk politisk *aktivisme* i EU som oftest om, at ministeren vil sende et klart signal til Europa-Kommissionen eller kollegerne i Bruxelles, enten pr. officiel korrespondance eller på det snarligt kommende ministerrådsmøde. Men den danske centraladministrations engagement og betydning i den EU-politiske beslutningsproces er faktisk langt mere intensiv og omfattende, end mange tænker over og er bevidste om. Spektret af muligheder for en aktiv eller mindre aktiv indsats er bredere og mere differentieret, end de fleste aner. Danske politikere og embedsmænd har faktisk et forholdsvis stort spillerum og kan i en vis

EU's regulering omfatter ganske mange områder inden for dansk politik. Men vigtigere er det, at betydningen på de fleste områder er marginal. *Blom-Hansen og Grønnegaard Christensen, 2004: 129*

udstrækning spille en *væsentlig* rolle både forud for vedtagelse af EU-politikker og ved den efterfølgende gennemførelse af EU-reguleringen.

Dansk politik og lovgivning tilpasses i dag i vid udstrækning til EU-reguleringen. Primært som følge af lovgivningsmæssige krav. Tilpasningen er derfor også administrativt omfattende. Men den indholdsmæssige tilpasning af politikken er faktisk ikke så omfattende, som man kunne forvente ud fra omfanget af den teknisk-administrative indsats. De administrative bestræbelser, der løbende iværksættes og udfoldes for at sikre en tilfredsstillende overensstemmelse mellem EU-reguleringen og dansk regulering, er både tidskrævende og ressourcekrævende. Indholdsmæssigt er der dog alt overvejende tale om mindre justeringer af allerede gældende lovgivning – og det er alt i alt et begrænset antal politiske områder, der er berørt.²

I visse tilfælde giver EU-reguleringen anledning til store politiske interessekampe i Danmark både udadtil og indadtil, jævnfør bl.a. den offentlige debat om arbejdstidsdirektivet, kemikalielovgivningen, tilsætningsstoffer, eksportstøtte, regler for transport af dyr mv.

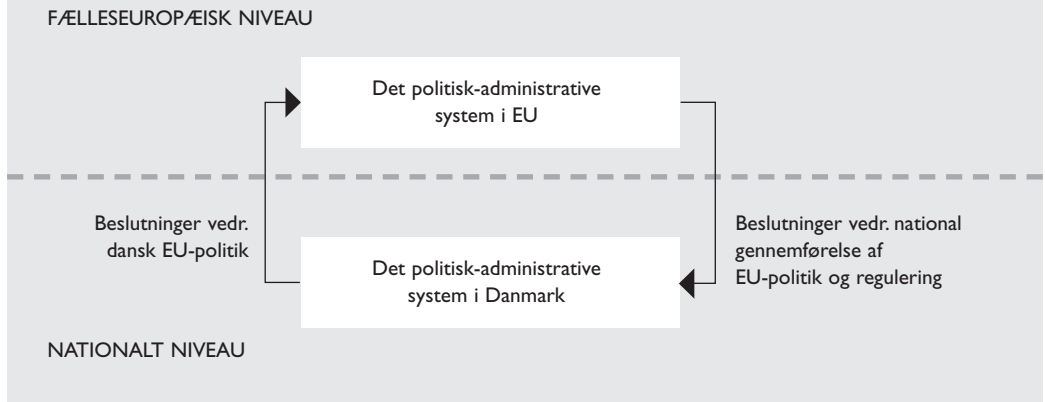
To centrale nationale beslutningsforløb

I Danmark kan man i forbindelse med udformningen af EU-regulering skelne mellem to overordnede beslutningsprocesser (se figur 1.1). Begge procesforløb har stor betydning for politikken udvikling i Danmark.

Den ene proces er *den danske EU-koordinationsproces forud for vedtagelsen af EU-politik og -regulering*. Den danske EU-koordinationsproces i forbindelse med forberedelsen af EU-politik og -regulering orienterer sig mod beslutninger vedrørende dansk EU-politik. Inden Ministerrådet træffer en afgørelse om Europa-Kommissionens lovgivningsinitiativer, eksem-

Figur 1.1

To centrale danske beslutningsforløb i EU-lovgivningsprocessen



pelvis et nyt EU-direktiv eller en forordning, har forslaget været behandlet i EU-institutionerne (Europa-Kommissionen, Europa-Parlamentet og Ministerrådet m.fl.). I forbindelse med forhandlingerne mellem repræsentanterne fra de forskellige EU-institutioner foregår der sideløbende en national koordinationsproces i Danmark. I denne koordinationsproces inddrages både de relevante ministerier og interesseorganisationer. Folketingets Europaudvalg og til dels Folketingets fagudvalg inddrages også. Formålet er bl.a. at afstemme regeringens EU-politik med såvel Folketingets partier som væsentligt berørte interessenter. Denne praksis er foranlediget af, at EU-politikken kan have direkte konsekvenser for indenrigspolitikken på samme område.

Den anden proces er *den danske politiske beslutningsproces i forbindelse med gennemførelse af EU-regulering*. Den omfatter beslutninger vedrørende national gennemførelse af EU-politik og -regulering. Når Ministerrådet har vedtaget en EU-retsakt, skal EU-lovgivningen efterfølgende gennemføres. Det kan finde sted enten gennem tilpasning af eksisterende national lovgivning eller gennem direkte gennemførelse af EU-reguleringen. I sidstnævnte tilfælde finder EU-regulerin-

gen direkte anvendelse uden udformning af ny national lovgivning. Den danske politiske beslutningsproces på nationalt niveau i forbindelse med gennemførelse af EU-regulering foregår primært på embedsmandsniveau i de berørte danske ministerier. Hvis det er nødvendigt at foretage egentlige ændringer af den danske lovgivning, gennemføres disse som på normal vis. Det vil sige lovændringen behandles i Folketinget og skal vedtages af et flertal i Folketinget.

Disse to forskellige, men helt centrale politiske beslutningsforløb er vigtige at holde for øje, når man beskæftiger sig med samspillet mellem Danmark og EU-institutionerne. Inden vi ser nærmere på indholdet af beslutningsprocesserne og på konkrete eksempler på disse beslutningsforløb, vil en række teoretiske europæiseringsmekanismer kort blive introduceret. Hensigten er at introducere læseren for nogle begrebsværktøjer til at skelne mellem forskellige former for EU-påvirkning af dansk politik og lovgivning.

Europæiseringsmekanismer

Teorier om europæisering kan være praktisk anvendelige som værktøjer til bedre at forstå og kategorisere forskellige former for EU-påvirkning af dansk politik og regulering. Ikke bare for teoretiske interesserede EU-eksperter, men også for politisk interesserede praktikere. Det kan i mange tilfælde være meget behjælpeligt at kende til forskellige teoretiske forståelser af europæiseringsmekanismer. Det er baggrunden for at introducere dem her. Mekanismerne er forholdsvis let tilgængelige. Man kan som læser bruge dem til at skabe overblik over de komplicerede samspilsprocesser mellem EU og Danmark. Et sådant overblik kan måske også hjælpe til bedre at *forstå* de forskellige dynamikker, som er på spil i samspillet mellem EU og Danmark.

Begrebet *Europæisering* udtrykker den udvikling, at EU-integrationen har konsekvenser for national politik og forvaltning. Studier af europæisering adskiller sig fra de traditionel-

le studier af europæisk integration og de såkaldte europæiske integrationsteorier, eksempelvis føderalisme, neofunktionalisme, intergovernmentalisme, historisk institutionalisme og multi-level governance, mv.³ Traditionelle europæiske integrationsstudier orienterer sig i højere grad mod det fælleseuropæiske niveau. Vægten er lagt på at belyse udviklingen og dannelsen af fælleseuropæiske institutioner. Europæiske integrationsstudier har altså fokus på *det fælleseuropæiske niveau, mens europæiseringsstudier til gengæld har fokus på det fælleseuropæiske niveaus konsekvenser for nationalstaten*. På baggrund af figur 1.1 kan man sige, at sammenhængen illustreret ved den opadgående pil (*bottom up*-perspektivet) repræsenterer de klassiske integrationsstudier. Den nedadgående pil (*top down*-perspektivet) repræsenterer de nyere europæiseringsstudier.⁴

Det seneste årti har der inden for EU-forskningen været en stigende interesse for at belyse europæiseringen af national politik, det vil sige EU-integrationens konsekvenser for politik og forvaltning i medlemsstaterne. I litteraturen skelnes der mellem forskellige teoretiske europæiseringsmekanismer, som i store træk kan rubriceres i tre overordnede kategorier (se tabel 1.1):

1. Europæisering gennem krav om overensstemmelse mellem EU-regulering og national regulering
2. Europæisering gennem liberalisering og nedbrydning af nationale barrierer for fri handel og bevægelse på tværs af grænser
3. Europæisering gennem påvirkning af nationale politiske aktørers forståelser og forventninger til politikken udvikling

Den første overordnede europæiseringsmodel tager udgangspunkt i, at EU specifikt foreskriver indretningen af bestemte nationale politikker. EU-påvirkningen kan have en række direkte, konkrete konsekvenser for national politik. EU-politikken er overvejende møntet på at harmonisere nationale politikker på tværs af medlemsstaterne. Påvirkningen kan

Formålet med den danske EU-beslutningsprocedure er at skabe enighed om den danske EU-politik både indadtil i Danmark og udadtil i forhold til forhandlingerne i Bruxelles med henblik på bedst muligt at varetage danske interesser.

Udenrigsministeriet, 2006: 4

Tabel 1.1
Typologi over europæiseringsmekanismer

Europæiseringsmekanisme	Virkemåde	Eksempler
Regulering	Europæisering gennem direkte EU-regulering (forordninger og beslutninger) og EU-krav til indretning og udformning af national regulering (direktiver og ikke-bindende regulering).	Direktiver inden for miljø-, forbrugerbeskyttelses- og fødevarerlovgivningen.
Deregulering	Europæisering gennem krav om liberalisering og nedbrydning af nationale barrierer for fri handel og bevægelighed.	Liberaliseringslovgivning. Forsyningsdirektiver. Indre markeds-regulering.
Påvirkning af forståelser (kognitiv påvirkning)	Europæisering gennem påvirkning af nationale politikeres, embedsmænds og organisationers forståelser og forventninger til politik og regulering.	National konkurrencepolitik. National skattepolitik. National beskæftigelsespolitik mv. Den åbne koordinationsmetode.

Kilde: Knill og Lemkuhl (2002), Kallestrup (2005, 2006).

dog også være af mere strukturel eller processuel karakter. Ændringer af ministeriernes ansvarsområder (også kaldet ressortområder) kan eksempelvis være en direkte eller indirekte konsekvens af EU-regulering.

Den anden model forudsætter, at EU-politikker har den konsekvens, at nationale beslutningstageres handlemuligheder og indbyrdes positioner og ressourcer udfordres og ændres. Muligheden for at varetage interesser kan ændres, både gennem ændrede repræsentationsmuligheder i den politiske proces og gennem ændrede "platforme" for at fremme egne interesser.

Den tredje model orienterer sig mod det europæiske niveaus påvirkning af politikeres og embedsmænds forståelser og forventninger. Påvirkningen sker først og fremmest "i hovedet" på politikere og embedsmænd (kognitiv påvirkning). EU-påvirkningen er dermed mere indirekte. En konstaterbar og

reel påvirkning vil først kunne måles på et senere tidspunkt. Det vil sige når politikernes og embedsmændenes nye eller ændrede politiske forståelser og forventninger får konsekvenser i virkeligheden eksempelvis i form af ændringer af allerede eksisterende national politik og regulering.

Disse modeller og mekanismer vil vi stifte nærmere bekendtskab med i det følgende, dog ikke i en teoretisk, men i en mere praktisk sammenhæng.

Bogens struktur

I kapitel 2 gennemgås den danske koordinationsproces forud for vedtagelse af EU-politik og -regulering. I kapitel 3 forklares gennemførelses- og implementeringsfasen efter vedtagelsen af den konkrete EU-regulering. I kapitel 4 redegøres der for en række konkrete eksempler på danske lovgivningsprocesser i forbindelse med gennemførelse af EU-regulering. Den danske købelov er et eksempel på, hvordan konkrete EU-minimumskrav og -betingelser kan gennemføres i form af ændringer af allerede eksisterende national lovgivning. E-handelsloven er et eksempel på, hvordan EU-regulering kan resultere i udformningen af helt ny national lovgivning. Det vises, hvordan dygtige danske embedsmænd faktisk kan oparbejde et stort spillerum i forhold til, hvordan EU-lovgivningen skal fortolkes. Konkurrenceloven er et eksempel på, hvordan ikke-retlige, men politisk uformelt virkende mekanismer, kan foranledige EU-relaterede ændringer (harmoniseringer) af dansk politik. Loven er et eksempel på, hvordan EU-regulering kan bruges som overbevisende argument i forbindelse med reformer af hidtidig national politik. Afslutningsvis konkluderes det, at det er vanskeligt fortsat at bevare en forestilling om, at EU som udgangspunkt *dikterer* dansk politik. Selv når EU stiller forholdsvis detaljerede krav til udformningen af den nationale politik, er der fortsat ofte et *spillerum* for nationale politiske aktører herunder ministre, embedsmænd og de folkevalgte politikere i Folketinget.

Europeanization is broadly defined as the effect of European integration on the member-states. Holzhaecker and Haverland, 2006: 17

Gene-
ration



KAPITEL 2

Den danske koordination forud for vedtagelse af EU-regulering

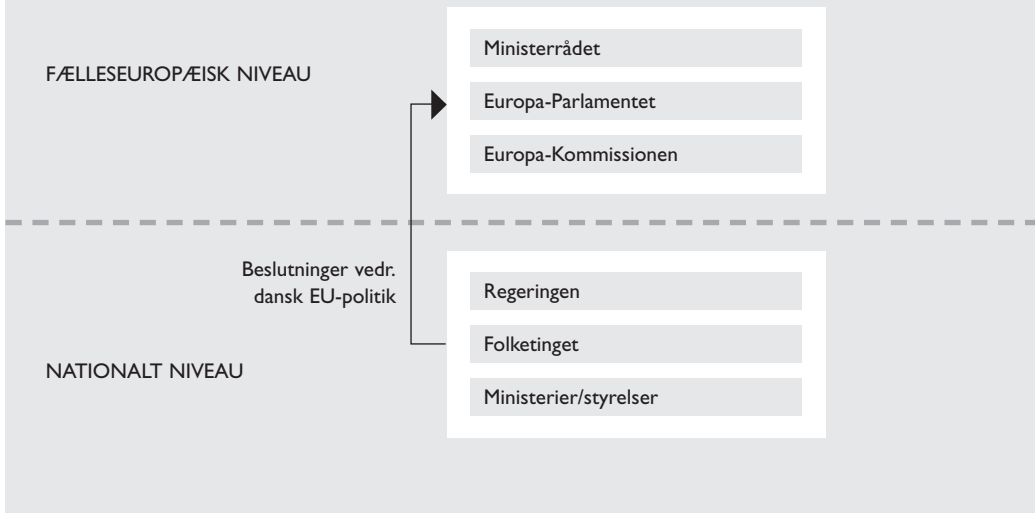
Den danske politiske koordinationsproces forud for vedtagelse af EU-lovgivning kaldes også den danske EU-beslutningsprocedure. Proceduren har til formål at sikre en fælles politisk koordination af dansk EU-politik. Koordinationsprocessen involverer repræsentanter fra relevante ministerier og interesseorganisationer. Endvidere involveres Folketingets Europaudvalg og til dels Folketingets fagudvalg. Hensigten er som nævnt, at regeringens EU-politik er afstemt med såvel Folketingets partier som de berørte interessenter – inden ministeren drager til forhandlinger i Bruxelles. I lyset af figur 1.1 er det altså den opadgående pil, der er i fokus (se også figur 2.1).

Den danske EU-politiske koordinationsproces kan opdeles i to faser. Indledningsvis finder der en koordination sted mellem embedsmænd fra de relevante ministerier, samt mellem embedsmænd og minister. Denne fase benævnes den “interministerielle koordination i regeringen”. Den er i høj grad en embedsmandsstyret proces. De relevante ministeriers embedsmænd, eventuelt suppleret med repræsentanter fra interesseorganisationerne, koordinerer en foreløbig politisk indstilling til regeringen. På baggrund af den politiske indstilling fastlægger regeringen sit eget forhandlingsoplæg.

I den anden fase gennemgår og vurderer Folketingets Europaudvalg regeringens forhandlingsoplæg. Det sker som en del af den parlamentariske kontrolprocedure i Folketinget. På vegne af Folketinget fører Europaudvalget kontrol med

Danmark har normalt ry for at befinde sig i førerfeltet blandt EU-landene. En væsentlig begrundelse for dette er formentlig den meget konsensusprægede EU-koordinationsproces, der præger formuleringen af “danske synspunkter” i den indledende fase af EU-lovgivningens tilblivelse. *Folketingets EU-oplysning, 2005:101*

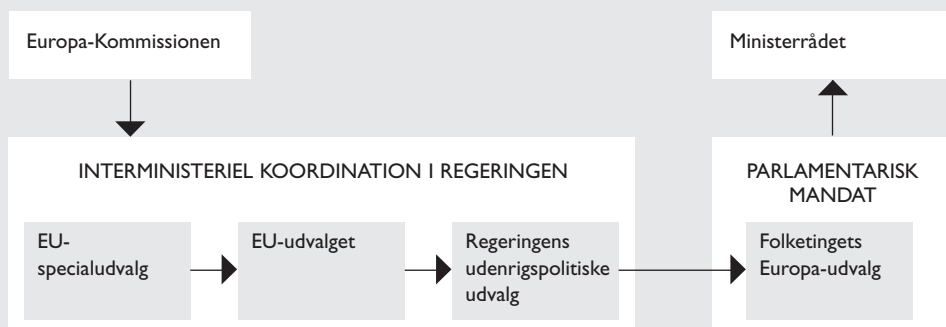
Figur 2.1
Den danske koordinationsproces i EU-lovgivningsprocessen



regeringens EU-politik. Denne fase kaldes “den parlamentariske mandateringsprocedure”, fordi regeringen skal have mandat til at føre sin EU-politik af Folketingets Europaudvalg.

Som det fremgår af figur 2.2 er en række forskellige aktører involveret i EU-koordinationsprocessen i Danmark. Processen gennemgås mere detaljeret nedenfor, men hovedlinjen er følgende: Europa-Kommissionen fremsætter et forslag til en ny EU-politik eller reguleringsforanstaltning. Herefter videresender Udenrigsministeriet forslaget til den relevante ressortansvarlige myndighed. Ministeriet sikrer, at forslaget behandles i det relevante EU-specialudvalg. Specialudvalget er et udvalg bestående af repræsentanter for de berørte ministerier og eventuelle brancheorganisationer. Efter en grundig behandling i specialudvalget gennemgås forslaget i EU-udvalget, som er et udvalg bestående af topembedsmænd fra de EU-berørte fagministerier. Herefter fastlægger regeringens udenrigspolitiske udvalg det foreløbige udkast til forhandlingsoplæg. Regeringens udenrigspolitiske udvalg består af

Figur 2.2
Den danske EU-koordination



Kilde: Folketingets EU-oplysning (2005), Udenrigsministeriet (2006).

de udenrigspolitisk mest berørte ministre. Regeringens forhandlingsoplæg godkendes umiddelbart eller tilpasses på baggrund af udtalelserne i Folketingets Europaudvalg.

Allerede i den lovforberedende fase i Europa-Kommissionen følger danske embedsmænd opmærksomt med i arbejdet og udviklingen inden for de forskellige lovgivningsområder. Fagministerierne deltager ofte med repræsentanter i de forberedende ekspertkomiteer som Europa-Kommissionen hører, inden den fremsætter lovforslag.

Nedenfor gennemgås de to faser mere detaljeret. Det drøftes efterfølgende, hvilket spillerum Danmark har i koordinationsprocessen forud for vedtagelse af EU-lovgivning.⁵

Den interministerielle koordination i Danmark

I EU er det Europa-Kommissionen, der er den initiativtagende myndighed i forbindelse med EU-lovgivning, i hvert fald formelt. Ministerrådet repræsenterer medlemslandenes rege-

Specialudvalgene udgør det første trin i beslutningsproceduren. De identificerer sagernes indhold og rækkevidde samt udarbejder forslag til danske holdninger til enkeltsager og som led i forberedelsen af rådsmøder.

Udenrigsministeriet, 2006: 4

ringer og har sammen med Europa-Parlamentet mulighed for at bede Europa-Kommissionen om at tage et initiativ inden for et bestemt område.

Når Europa-Kommissionen har fremsat et lovforslag, sendes det til høring i medlemsstaterne.

EU-specialudvalgene

I forbindelse med høringsproceduren behandles det fremsatte lovforslag i Danmark i et af de p.t. 35 EU-specialudvalg. EU-specialudvalgene består af repræsentanter fra de ministerier og styrelser, der besidder administrativ kompetence på området, og som er direkte berørt af den pågældende lovgivning. Ofte deltager også repræsentanter for de vigtigste interesseorganisationer. Antallet af repræsentanter, særligt fra interesseorganisationerne, kan variere meget fra udvalg til udvalg. Udenrigsministeriet er repræsenteret i alle udvalg, men formandsposten og sekretariatsfunktionen i EU-specialudvalgene varetages af det ressortansvarlige ministerium. Eksempelvis varetages formandsposten i EU-specialudvalget vedrørende forbrugerbeskyttelse af Forbrugerstyrelsen, som er en styrelse under Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender. Denne ansvarsfordeling knytter sig naturligvis til, at fagekspertisen findes hos den ressortansvarlige myndighed, i dette tilfælde Forbrugerstyrelsen.

Specialudvalgene udgør første del af den *interministerielle koordination* af den danske EU-politik. De danske holdninger til størstedelen af kommissionsforslagene fastlægges faktisk allerede her. Specialudvalget udformer en indstilling om Danmarks holdning, som herefter sendes videre til EU-udvalget. Specialudvalgene inddrages tidligt i EU's lovgivningsproces. Det sker allerede, når den relevante rådsarbejdsgruppe påbegynder sit arbejde med forberedelsen af en sag, der skal op på et ministerrådsmøde.⁶ Formålet er at sikre, dels at man fra dansk side tidligt vil være i stand til at argumentere for fælles danske synspunkter i arbejdsgrupper og komiteer i

Liste over regeringens EU-specialudvalg

1. Toldspørgsmål
2. Fødevarer-, Landbrugs- og Fiskerispørgsmål
3. Arbejdsmarkedet og sociale forhold
4. Etablering af tjenesteydelser
5. Økonomisk politik
6. Transportspørgsmål
7. Konkurrenceregler
8. Skatter og Afgifter
9. Handelspolitisk specialudvalg
10. Vækst og Konkurrenceevne
11. Energifpolitiske spørgsmål
12. Miljø
13. EURATOM-spørgsmål
14. EU's budget og finansielle bestemmelser
15. Europæiske InvesteringerBank
16. Personalespørgsmål i EU
17. Juridiske spørgsmål
18. Forskning
19. Udviklingspolitiske spørgsmål
20. Uddannelse
21. Skibsfartspolitiske spørgsmål
22. Forbrugerbeskyttelse
23. Sundhedsspørgsmål
24. Relationerne mellem EU's institutioner
25. IT og telekommunikation
26. Kulturpolitiske spørgsmål
27. Politimæssigt og retligt samarbejde
28. Asyl- og indvandringsamarbejdet
29. Den finansielle sektor
30. Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD)
31. Beredskabsområdet
32. Embedsmandsudvalget vedr. EU's strukturfonde
33. Fødevarerikkerhed og dyresundhed

Kilde: Folketingets EU-oplysning (www.eu-oplysningen.dk).

EU-systemet, dels at ministeren i tilfælde af tidligt samråd i et fagudvalg eller i Europaudvalget kan give udtryk for en koordineret regeringsholdning.⁷

EU-udvalget

Kort tid før Europa-Kommissionens forslag skal behandles i Ministerrådet, bliver EU-udvalget involveret. EU-udvalget er et udvalg bestående af embedsmænd fra de fagministerier, som er mest berørt af EU-samarbejdet. Øvrige ministerier medvirker efter behov. EU-udvalget foretager den sidste poli-

EU-udvalget varetager på embedsmandsniveau koordinationen af den danske EU-politik og forbereder møder i Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg.

Udenrigsministeriet, 2006: 5

tisk-administrative koordination, inden regeringens udenrigspolitiske udvalg fastlægger et forhandlingsoplæg. Det er EU-udvalget, som har det overordnede ansvar for koordinationen af EU-sager på embedsmandsniveau. Udenrigsministeriet varetager formandsposten. EU-udvalget har hvert halve år et strategimøde om forventningen til udviklingen inden for EU-samarbejdet. Udvalgets opgave er endvidere at behandle horisontale, principielle eller politisk følsomme spørgsmål. Endvidere drøftes de sager, der ikke har kunnet opnås enighed om i et specialudvalg, eller som et ministerium i et specialudvalg måtte have udtrykt ønske om at få drøftet i EU-udvalget. Endelig foretages en samlet afvejning af de sager, hvor Danmark har afgørende interesser. Det er kun meget sjældent, at EU-udvalget foretager ændringer i specialudvalgenes indstillinger.⁸

EU-udvalget bestrider altså en væsentlig politisk rolle, i og med at udvalget har til formål at sikre, at der fastholdes en overordnet dansk EU-politisk linje i de danske indstillinger, samt at foretage EU-politisk strategiske overvejelser og sortere teknisk-administrative sager fra politiske sager. Den endelige politiske koordination foregår i regeringens udenrigspolitiske udvalg.

Regeringens udenrigspolitiske udvalg

Fastlæggelsen af regeringens europapolitiske holdning sker i regeringens udenrigspolitiske udvalg (RUU). Dette gælder dog ikke for møder i Det Europæiske Råd, der behandles i Regeringens Udvalg om Det Europæiske Råd og EU's Fremtid (RDE). Møderne i dette råd forberedes af en departementschefsgruppe, hvor Statsministeriet er formand. Udvalget består af statsministeren og udenrigsministeren samt de vigtigste andre ministre, der er berørt af EU-samarbejdet. Andre ministre inviteres som regel også med til møderne. Udenrigsministeren er formand for det udenrigspolitiske udvalg. Regeringens udenrigspolitiske udvalg koncentrerer sig især om at fastlægge en generel dansk holdning eller gene-

relle politiske retningslinier vedrørende større sagsområder eller tværgående emner. Endvidere fastlægges den danske holdning i konkrete sager, som forelægges udvalget bl.a. forud for rådsmøderne. Udvalget inddrages ofte først i beslutningsprocessen, når en sag står foran afgørelse i Ministerrådet. I udvalget fastlægges regeringens forhandlingsoplæg, som derefter skal præsenteres for Folketingets Europaudvalg.⁹

Alt i alt er mange forskellige aktører altså involveret i den danske “interministerielle koordination” forud for vedtagelse af EU-lovgivning. De involverede aktører omfatter primært embedsmænd, men interesseorganisationer i EU-specialudvalgene og ministre i regeringens udenrigspolitiske udvalg er også direkte involveret. Hertil kommer, at Folketingets fagudvalg og Europaudvalget løbende bliver orienteret om udviklingen undervejs i lovforberedelsen. I lyset af omfanget af EU-sager og det indholdsmæssigt ofte meget teknisk komplicerede materiale kan man dog med rette spørge, hvorvidt folketingspolitikkerne i Europaudvalget reelt har mulighed for at kontrollere den danske EU-politik.

Folketingets inddragelse: Den parlamentariske kontrol

Inden den enkelte minister drager til Bruxelles for at forhandle i forbindelse med et ministerrådsmøde, skal regeringen indhente godkendelse af (“have mandat til”) sit forhandlingsoplæg hos Folketingets Europaudvalg. Det er i denne fase – *den parlamentariske mandateringsprocedure* – at den egentlige demokratiske kontrol af regeringens EU-politik finder sted.

Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg er det stående udvalg i Folketinget, som kontrollerer regeringens politik i EU. Ligesom de fleste andre stående udvalg i Folketinget består Europaudvalget af 17 medlemmer og 11 suppleanter. Udval-

Analysen viser, at det i udvalgsregi først og fremmest er partigrupperne uden for regering, som udøver parlamentarisk kontrol både ved at forsøge at påvirke ministrenes og regeringens beslutninger og ved gennem spørgsmål at hente oplysninger herom.
Jensen, 2003: 185

gets sammensætning afspejler partiernes repræsentation i Folketinget. Kort sagt fungerer kontrollen af regeringen ved, at den er forpligtet til at indhente mandat i Europaudvalget, før en minister kan deltage i vedtagelsen af lovgivning i Ministerrådet. Det betyder, at enhver minister skal fremlægge sit forhandlingsgrundlag og have et mandat i Europaudvalget. Helt konkret betyder "et mandat", at der ikke må kunne konstateres et folketingsflertal imod forhandlingsgrundlaget i Europaudvalgets repræsentation.

Europaudvalgets kontrolfunktion udøves alene i forbindelse med koordinationsprocessen forud for vedtagelse af EU-lovgivning, dvs. processen illustreret ved den opadgående pil (*bottom-up*-processen) i figur 1.1. I forbindelse med gennemførelsen af EU-lovgivningen (*top-down*-processen) sker den parlamentariske kontrol formelt set gennem den almindelige nationale lovgivningsprocedure. Behandlingen af lovforslag – også af den EU-initierede danske lovgivning – foregår i Folketingets fagudvalg.¹⁰

Folketingets fagudvalg

Allerede i midten af 1990'erne begyndte Folketinget i stigende grad at forsøge at inddrage forskellige fagudvalg, eksempelvis Erhvervsudvalget, Fødevarerudvalget osv. Det skete bl.a. ved at begynde at omdele regeringens grundnotater til de relevante fagudvalg. Beslutningen om, at Europaudvalget og fagudvalgene i fællesskab kunne arrangere høringer om bestemte emner, var også et skridt i den retning. I 1994 blev der nemlig på baggrund af en undersøgelse sat spørgsmålstegn ved, om EF-udvalget (som Europaudvalget hed dengang) reelt var i stand til at kontrollere regeringens Europapolitik. En række konkrete problemer blev påpeget, bl.a. at EF-udvalgsmedlemmerne blev involveret på et sent tidspunkt i processen. Endvidere var de meget tidspresede og sagsmæssigt meget bebyrdede. Derfor var det sandsynligvis en kende optimistisk at antage, at der fandt en reel kontrol sted i udvalget.¹¹

Fra den 1. januar 2005 har fagudvalgene i højere grad fået mulighed for at blive inddraget i mandateringsproceduren. Det vil sige, at de har fået mulighed for at være med til at sikre, at regeringens mandat bliver givet på en politisk og fagligt velfunderet baggrund. Dette var en konsekvens af, at Folketinget i december 2004 i sin forretningsorden fastslog, at fagudvalgene som en naturlig del af deres ressort også skal behandle EU-sager. Det blev desuden slået fast, at denne behandling skal finde sted tidligt for at få størst mulig indflydelse på beslutningsprocessen i EU. Det er dog op til hvert enkelt fagudvalg at afgøre, hvordan EU-sager skal behandles i udvalget. Fagudvalgenes behandling kan generelt beskrives under følgende overskrifter:

- Information om EU-sager
- Samråd med ministeren om EU-sager op til rådsmøderne
- Indstillinger til Europaudvalget
- Høringer om Europa-Kommissionens grøn- og hvidbøger

Alle fagudvalgene modtager kopi af de relevante grundnotater og samlenotater fra den danske regering, som sendes til Europaudvalget. Nogle fagudvalg får også udarbejdet oversigter, der løbende beskriver de relevante EU-sagers status og udvikling. Desuden er det i visse fagudvalg fast praksis at indkalde til et samråd med den relevante minister forud for Ministerrådets behandling af EU-sagerne og/eller i forbindelse med skift af EU-formandskabsland. Disse samråd giver også fagudvalgene en mulighed for at diskutere konkrete EU-sager med ministeren. I alt afholdes ca. 50 samråd om året i fagudvalgene. Fagudvalgene har også mulighed for at udarbejde udtalelser eller indstillinger om konkrete EU-sager til Europaudvalget, hvad kun få fagudvalg dog har benyttet sig af indtil videre. Endelig har fagudvalgene siden 1999 sammen med Europaudvalget afholdt åbne og offentlige høringer om grøn- og hvidbøger fra Europa-Kommissionen. Efter høringerne udarbejdes et fælles høringssvar fra Europaudvalget og fra det eller de fagudvalg, som står for høringen.

The first mandating system, which was pioneered by the so-called “Market Committee” of the Danish Parliament in 1973, put the European Affairs Committee at the heart of the process by allowing it to act on behalf of the Danish Parliament as a whole and adopt negotiating positions which are politically binding on the Danish Government. A large number of Member States have today established systems based on such “mandating arrangements”. The systems are different in terms of scope, timing and their “binding character”, but they all give specialised European affairs committees a significant say in relation to their governments’ positions in the Council.
COSAC, 2005: 12

Høringssvaret sendes til Europa-Kommissionen. Normalt afspejler dette høringssvar alle partiers holdninger, men der kan også forekomme situationer, hvor det kun er godkendt af et flertal i henholdsvis Europaudvalget og det relevante fagudvalg.¹²

Dansk spillerum under EU-lovgivningsprocessen

Over det seneste årti er der sket en væsentlig udvikling i den parlamentarisk-demokratiske kontrol af regeringens EU-politik. Det er en udvikling, der ikke kun har fundet sted i Danmark, men også i mange andre EU-medlemslande. Flere personer og formelle organer inddrages, involveres eller informeres tidligere i processen. Det er dog rimeligt at spørge, om der ikke fortsat er grund til at understøtte, at der sker en fast og struktureret inddragelse af fagudvalgene i forbindelse med den danske EU-koordinationsproces?

Den danske koordinationsproces forud for vedtagelse af EU-lovgivning handler om at sikre størst mulig dansk indflydelse på EU-beslutninger i Ministerrådet. Som det altid gør sig gældende ved internationale forhandlinger, er den danske forhandlingsposition stærkt afhængig af de andre medlemslandes og af EU-institutioners position. Udfyldelsen af det danske spillerum i forhold til EU varierer således ikke fra andre medlemslandes principielle udfyldelse af deres spillerum i denne fase. For de enkelte stater drejer det sig om at fremme egne interesser bedst muligt. I Danmarks tilfælde handler det altså om at fremme de danske interesser, som de nu er defineret af regeringen og centraladministrationen. I den forbindelse er et politisk velkoordineret og velforberedt forhandlingsoplæg selvfølgelig en styrke i forhandlingerne.

Hvad angår den nationale EU-koordinationsproces, er det tydeligt, at de danske ministeriers embedsmænd spiller en meget stor rolle. Embedsmændene er således vigtige i forhold

til, hvordan EU-reguleringens indhold og Danmarks handlemuligheder *fortolkes*. Men de har også stor betydning for, hvordan reguleringen og fortolkningen *formidles* til ministre, interesseorganisationer og politikere. Formidlingen har måske større betydning, end man som almindelig borger forventer og egentlig er i stand til at gennemskue. Formidlingen er nemlig afgørende for, hvilke alternative handlingsmuligheder ministeren reelt overvejer. Som nævnt ændres der kun sjældent i EU-specialudvalgenes politiske indstillinger, hvilket også er udtryk for, at ministeren har stor respekt for de sagkyndiges vurdering. Og ve den minister, der egenhændigt ser bort fra, hvad embedsmændene og interessenterne i fællesskab er nået frem til at anbefale.

Dygtige diplomater og fagkyndige embedsmænd har altså en vigtig viden og indsigt, som de kan bringe i spil. Dermed kan de være med til at spille en central rolle såvel i den danske koordinationsproces som i forhandlingsprocessen på EU-niveau.

Sammenlignet med andre lande er Danmark fortsat med i front, når det drejer sig om parlamentarisk demokratisk kontrol med regeringens EU-politik. Embedsmændene besidder dog fortsat en helt central position, som de med kyndighed og snilde kan bruge til at etablere og udfylde et afgørende spillerum. Hvorvidt dette spillerum reelt er forsvarligt demokratisk kontrolleret er et spørgsmål for sig. Ikke desto mindre er det åbenbart, at jo mere kompliceret lovgivningen bliver, desto mere råderum må ministeren overlade til embedsmændene.

Ja
- det
sikre valg

C Det
Konserervative
Følgeparti

MERE UNION

NEJ

TAK

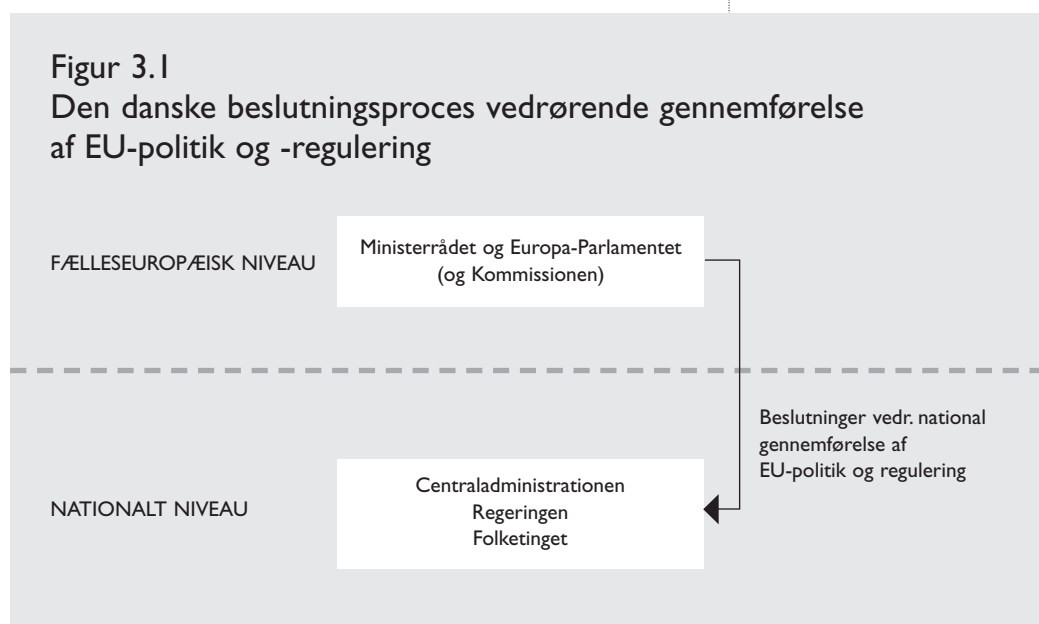
MERE UNION - NEJ TAK

KAPITEL 3

Den nationale gennemførelse af EU-regulering

Figur 3.1

Den danske beslutningsproces vedrørende gennemførelse af EU-politik og -regulering



Når Ministerrådet har vedtaget en ny EU-politik eller -regulering, igangsættes den danske politiske beslutningsproces med henblik på gennemførelse af EU-reguleringen (se figur 3.1). I den danske proces besluttet det, hvordan og ad hvilke kanaler EU-reguleringen skal gennemføres og/eller hvordan den danske regulering tilpasses. De danske embedsmænd begynder dog at overveje scenarier for gennemførelsen af reguleringen allerede forud for vedtagelsen af EU-lovgivningen.

Når Ministerrådet træffer en beslutning, sker det på baggrund af én af flere forskellige EU-beslutningsprocedurer.

Ministerrådet træffer formelt set også mange egenhændige afgørelser uafhængigt af Parlamentets eventuelle holdning, eksempelvis vedrørende det indre marked. Det fremgår af Traktaten, hvilken beslutningsprocedure der skal anvendes. De væsentligste beslutningsprocedurer i EU omfatter den fælles beslutningsprocedure, høringsproceduren og proceduren for samstemmende udtalelse.¹³ Den vigtigste forskel mellem disse beslutningsprocedurer er den rolle, Europa-Parlamentet spiller i processen. Under den fælles beslutningsprocedure har Europa-Parlamentet en væsentlig og direkte medbestemmelse. Under høringsproceduren har Europa-Parlamentet kun høringsret. I forbindelse med proceduren for samstemmende udtalelse har Europa-Parlamentet vetoret.

Det er politikområdet, der er afgørende for, hvilken beslutningsprocedure der skal anvendes i forbindelse med et politisk initiativ fra Europa-Kommissionen. Definitioner af politikområder fremgår som nævnt af bestemmelser i EU-traktaten. Nyere reguleringsområder som miljøpolitik, arbejdsmarkedspolitik og transportpolitik bliver reguleret under den fælles beslutningsprocedure, mens bl.a. landbrugspolitik og toldunionen reguleres efter høringsproceduren. Proceduren for samstemmende udtalelse anvendes kun i forbindelse med aftaler med tredjelande.

EU kan overordnet set siges at have konsekvenser for medlemsstaternes politik på to måder. Det kan enten ske gennem juridiske bestemmelser (*de jure*-konsekvenser) eller gennem politiske pres (*de facto*-konsekvenser). *De jure*-konsekvenser hænger som oftest sammen med, at Ministerrådet har vedtaget en EU-retsakt, som er juridisk funderet og i visse tilfælde bindende. *De facto*-konsekvenser kan være en følge af, at EU foreskriver en bestemt politik, enten gennem ikke-bindende lovgivning og politiske tilkendegivelser eller indirekte som konsekvens af EU-samarbejdet i anden sammenhæng. *De facto*-konsekvenser kan eksempelvis gøre sig gældende ved, at

landene rent praktisk og/eller politisk ikke kan fastholde en bestemt national politik. Det skyldes derfor ikke nødvendigvis, at EU kræver ændringer, men snarere, at den nationale politik adskiller sig for meget fra den førte politik i resten af Unionen. Skiftet fra kontrolprincippet til forbudsprincippet i den danske konkurrencelovgivning er bl.a. et eksempel herpå (se kapitel 4 om konkurrenceloven). Også i forbindelse med e-handelsloven var der eksempler på konkrete, men indirekte *de facto*-konsekvenser af EU-reguleringen.

Europæisering gennem krav om overensstemmelse mellem national regulering og EU-regulering er naturligvis et eksempel på *de jure*-konsekvenser. Europæisering gennem liberalisering og nedbrydning af nationale barrierer for fri handel og bevægelse på tværs af grænser er også et udtryk for *de jure*-konsekvenser, om end af en mere indirekte karakter. Europæisering gennem påvirkning af nationale politiske aktørers forståelser og forventninger til politikens udvikling er til gengæld et eksempel på, hvordan *de facto*-konsekvenser kan have konkrete effekter, uden at det nødvendigvis er baseret på egentlige EU-retsakter.

Nedenfor gennemgås de væsentlige EU-retsakter mv., det vil sige de retsmidler, der forårsager *de jure*-konsekvenser for medlemsstaterne. Herefter gennemgås gennemførelsesprocessen, som efterfølgende finder sted i medlemsstaterne. Det diskuteres også, hvilket spillerum Danmark har i forhold til vedtagne EU-retsakter.

EU's lovgivning, retsakter og kilder

I dansk lovgivning skelnes der mellem love og administrativt fastsatte forskrifter, eksempelvis bekendtgørelser og cirkulærer. EU's juridiske retsgrundlag opdeles tilsvarende i primære og sekundære retsakter. De primære retsakter omfatter den til enhver tid gældende EU-traktat. De sekundære retsakter

I forbindelse med e-handelsdirektivets implementering ophævede Tyskland sin *Rabattgesetz* (forbud mod powershopping, det vil sige at købere skaffer sig særlige rabatter ved at foretage kollektive (stor)indkøb), selv om det ikke var et formelt, juridisk krav fra EU. Ophævelsen var altså et politisk valg på nationalt plan, men ikke desto mindre en konsekvens af e-handelsdirektivet.

Nielsen, 2001: 23

omfatter en række bindende samt en række ikke-bindende retsakter, bl.a. forordninger, direktiver, beslutninger mv. Ligesom danske domstoles praksis er vigtig for fortolkningen af dansk lovgivning, er også EF-Domstolens praksis væsentlig for udviklingen i EU's fælles retlige grundlag.¹⁴

EU's *primære retsakter* omfatter som nævnt den gældende EU-traktat. EU-traktaten består i høj grad af formål og generelle principper. Den følges derfor normalt op af de af EU-institutionerne udarbejdede sekundære retsakter. De *sekundære retsakter* omfatter forordninger, direktiver, beslutninger, mv. (se figur 3.2).

Forordninger

Forordninger har forrang for national ret. De udstedes af Europa-Kommissionen og har direkte virkning i medlemsstaterne. De er bindende i alle enkeltheder og umiddelbart anvendelige, når først de er udstedt. De forudsætter således

Figur 3.2 EU's retsgrundlag

PRIMÆRE RETSAKTER

EU-traktaten – aktuelt Nice-traktaten

SEKUNDÆRE RETSAKTER

- Forordninger (Bindende – umiddelbart anvendelige)
- Direktiver (Bindende – hvad angår de tilsigtede mål)
- Beslutninger (Bindende for adressater – umiddelbart anvendelige)
- Henstillinger (Soft law – ikke bindende)
- Udtalelser (Soft law – ikke bindende)
- Resolutioner, meddelelser, erklæringer, konklusioner mv.

DOMSTOLENS PRAKSIS

DEN ÅBNE KOORDINATIONSMETODE:

1. Fastlæggelse af fælles mål og retningslinjer
2. Fastlæggelse af indikatorer for målenes opfyldelse
3. Udvikling af planer på nationalt niveau
4. EU-vurdering af de nationale planer

Kilde: Neergaard og Nielsen (2005).

ikke nødvendigvis at blive gennemført i national lovgivning. Formelt set hverken skal eller må forordninger inkorporeres i national lovgivning. Der kan dog være behov for nationale regler, der supplerer EU-forordningen, fx vedrørende administrationen af reglerne eller eventuelt vedrørende straf i tilfælde af overtrædelse af reglerne.¹⁵ Til forskel fra andre traditionelle mellemstatslige forpligtelser er EU-forordningers virkning i dansk ret altså ikke afhængige af nationale gennemførelsesforanstaltninger. Forordningerne er dermed et klart og direkte udtryk for EU's overnationale karakter. De enkelte medlemsstater er endvidere forpligtede til at ophæve eller ændre eventuelle, modstridende nationale bestemmelser for at undgå den usikkerhed, der ellers kunne opstå ved anvendelsen af flere forskellige regler på samme tid. Normalt vil Europa-Kommissionen foretrække forordninger frem for direktiver på grund af den direkte virkning og umiddelbare anvendelighed. Nærhedsprincippet fastslår dog, at direktiver alt andet lige skal foretrakkes frem for forordninger. Det er naturligt, fordi direktiver skal gennemføres i national lovgivning og derfor kan tilpasses de lokale forhold.

Direktiver

Direktiver er bindende, for så vidt angår de tilsigtede mål. Det er overladt til medlemsstaterne at gennemføre direktiverne i national lovgivning. Det vil sige, de beslutter, i hvilken form og med hvilke midler direktivbestemmelserne skal gøre sig gældende. Mens der gælder et forbud mod at gennemføre forordninger i national lovgivning, *skal* direktiver, ifølge EU-retten, gennemføres i national ret. Af Domstolens praksis følger det dog, at hvis en medlemsstat undlader at gennemføre et direktiv rettidigt eller korrekt, vil nationale domstole under visse betingelser være forpligtede til at lade direktivet have direkte virkning i retsforholdet mellem borgeren og staten. Direktiver skal dog ikke nødvendigvis gennemføres ved en ny lov eller bekendtgørelse. Såfremt direktivets bestemmelser allerede er sikret i den nationale retstilstand, er det ikke nødvendigt at vedtage ny national lovgivning. Det kan

EU's retssystem kan fuldt ud betegnes som en retsorden, fordi der er tale om en selvstændig retsorden, der er forskellig fra EU-landenes, og som bygger på egne retskilder. Modsat klassisk international ret, der hovedsagelig er rettet mod stater, er EU-retten også rettet mod enkeltpersoner og virksomheder. Derudover er der to særlige forhold ved EU-retten, der gør den forskellig fra international ret: Den direkte virkning og EU-rettens forrang. Forordninger og direktiver indgår som en del af EU-landenes retsorden og har forrang for nationale love og andre retlige bestemmelser. Dette indebærer, at en domstol kan tilsidesætte national lov, der er i strid med EU-retten.

Europa-Kommissionen, 2004

eksempelvis være tilfældet, når der er “direkte normharmon” eller en fast og overensstemmende retspraksis. Normharmon” vil sige fuldstændig overensstemmelse mellem EU-reguleringen og den nationale regulering. Medlemsstaten må dog forvente at skulle kunne fremlægge klare beviser på, at der allerede er overensstemmelse. I forbindelse med gennemførelse af et direktiv til national ret kan medlemsstaterne principielt vælge enten at omskrive direktivet eller at inkorporere det i en lov eller en bekendtgørelse.

Beslutninger

Beslutninger kan sammenlignes og sidestilles med forordninger, bortset fra at de er rettet mod en snævrere kreds af adressater, eksempelvis bestemte brancher eller virksomheder. De er ligesom forordninger også umiddelbart anvendelige og bindende, når de er vedtaget.

Soft law

Som nævnt findes der også en række ikkebindende retsakter (såkaldt *soft law*) inden for EU-lovgivningen. Disse retsakter omfatter bl.a. henstillinger og udtalelser samt resolutioner, meddelelser, højtidelige erklæringer, konklusioner mv. Selv om de ikke har direkte retlig værdi, kan de dog have betydning for fortolkningen af de bindende retsakter. De kan også indeholde politiske tilkendegivelser og forpligtelser.

Den åbne koordinationsmetode

Den åbne koordinationsmetode er også ved at udvikle sig til en vigtig politisk beslutningsprocedure i EU. Der er tale om en *benchmarking*-metode, det vil sige en kollektiv målsætnings- og sammenligningsmetode uden bindende virkning. Helt grundlæggende fungerer den åbne koordinationsmetode ved, at landene bliver enige om en række fælles mål og retningslinier samt en række konkrete indikatorer for målenes opnåelse. Herefter udvikler medlemsstaterne handlingsplaner for, hvordan målene skal nås. Planerne gennemgås efterfølgende af EU-embedsmænd.

De politiske former for pres, som ikke er baseret på juridiske bestemmelser, er i sagens natur mindre konkrete. Ikke desto mindre kan de have omfattende konsekvenser. I hvert fald set over længere tid. *Benchmarking*-metoden virker og sanktionerer alene gennem det gruppepres (*peer pressure*), der opstår, når landene sammenligner deres respektive indsatser med, hvad de tidligere har lovet i de nationale handlingsplaner. Den åbne koordinationsmetode har været brugt inden for den beskæftigelsespolitiske indsats i EU siden 1997. Den indgår som en væsentlig del af Lissabon-processen, som er EU's store indsatsplan for konkurrencedygtighed, vækst og beskæftigelse fra 2000. Metoden er et godt eksempel på, at et politisk pres uden juridisk fastsatte sanktioner kan have effekt i et internationalt samarbejde som EU. Effekten er dog ikke entydig.¹⁶

National gennemførelse af EU-regulering

Hvordan gennemføres EU-regulering i Danmark? På hvilken måde håndterer og behandler den danske centraladministration EU-retsakter, når de er vedtaget og udstedt af Ministerrådet? Nogle gange sker gennemførelsen alene ved, at ministeren udsteder en bekendtgørelse. Andre gange skal EU-retsakten gennemføres via ændringer af eller tilføjelser til allerede eksisterende dansk lovgivning. Det gjorde sig eksempelvis gældende i forbindelse med implementeringen af forbrugerkøbsdirektivet i købeloven i 2002, der blev suppleret med en række direktivbestemmelser. I visse tilfælde er der behov for at vedtage helt nye danske love. Et eksempel herpå er e-handelsloven fra 2002. E-handelsloven er en direkte konsekvens af EU-direktivet om e-handel. Begge disse lovgivningsprocesser gennemgås nærmere i kapitel 4. Hvorvidt gennemførelsen af EU-lovgivningen sker gennem ændringer af eksisterende dansk lovgivning eller gennem udformning af ny dansk lovgivning, afhænger som oftest af, hvad der er juridisk hensigtsmæssigt og praktisk gennemførligt.

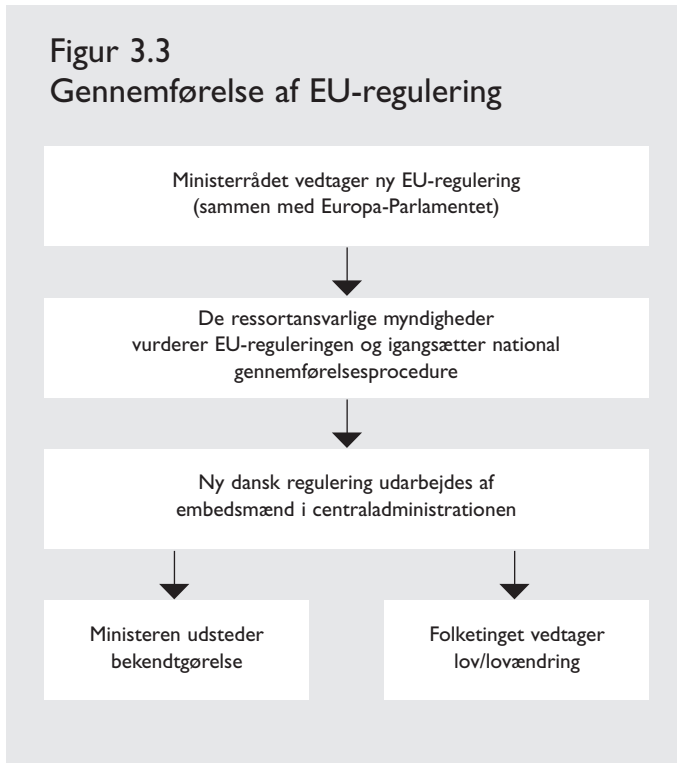
Den åbne koordinationsmetode bruges fra sag til sag. Den er et middel til at tilskynde til samarbejde og udveksling af bedste praksis og til at aftale fælles mål og retningslinjer for medlemsstaterne, undertiden bakket op af nationale handlingsplaner, som i forbindelse med beskæftigelse og social udstødelse. Den er afhængig af regelmæssigt tilsyn med udviklingen hen imod disse mål, hvorved medlemsstaterne får lejlighed til at sammenligne deres bestræbelser og lære af hinandens erfaringer.
KOM (2001) 428: 22

Når en EU-retsakt er vedtaget, orienterer Europa-Kommissionen de nationale myndigheder i medlemsstaterne. Det ansvarlige ministerium vurderer derefter, hvordan bestemmelsen mest hensigtsmæssigt gennemføres på nationalt niveau. Denne vurdering danner grundlag for en indstilling til ministeren. Som nævnt kan gennemførelsen ske gennem tilpasning af national lovgivning med henblik på at sikre overensstemmelse, eller ved at EU-bestemmelsen gennemføres og implementeres i national lovgivning gennem udstedelse af en bekendtgørelse eller en ny lov. I visse tilfælde kan EU-bestemmelserne implementeres alene ved, at ministeren udsteder en bekendtgørelse. I andre tilfælde skal der ske en ændring af eksisterende lovgivning gennem vedtagelse af en lovændring eller gennem udarbejdelse af helt ny lovgivning.

Gennemførelse af direktiver og beslutninger rettet til medlemsstaterne sker i Danmark ved lov eller gennem administrative forskrifter med hjemmel i lov. Det kan også ske ved konstatering af normharmonisk, altså fuld overensstemmelse mellem EU-retsakten og de eksisterende danske regler. Korrekt og rettidig gennemførelse af et direktiv er ressortministeriets ansvar. Ressortministerierne skal i den forbindelse gennem Udenrigsministeriet informere (notificere) Europa-Kommissionen om de danske regler inden den i direktivet anførte frist.¹⁷

EU-forskere og -eksperter diskuterer også, hvordan nationale embedsmænd og politikere helt uformelt kan bringe "politiske ideer" med hjem fra Bruxelles og bruge dem i den danske politikudformning. Der behøver ikke at ligge juridiske EU-bestemmelser til grund for ideerne og deres gennemførelse. Den danske konkurrencelov, som gennemgås nærmere i kapitel 4, er et eksempel på, hvordan fælleseuropæiske ideer og politik kan have omfattende konsekvenser for udformningen af dansk politik. Det er endog tilfældet, uden at det er retligt krævet af EU. En sådan uformel spredning af "gode

Figur 3.3
Gennemførelse af EU-regulering



EU-retlige “ting og sager” trænger ind i dansk ret ved osmose ...

Det er som anført osmosens karakteristiske træk, at EU-stoffet optages uden at dansk ret har pligt til det.

Rasmussen, 2002: 24

ideer” kan måske have mere omfattende konsekvenser end ofte antaget netop fordi, der ikke ligger deciderede EU-retsakter til grund for ændringerne. Udbredelsen af gode ideer er med andre ord et udtryk for europæisering gennem påvirkning af nationale politiske beslutningstageres forståelser og forventninger.¹⁸

EU-retsakterne griber ind i den nationale lovgivningsprocedure på flere måder. Indholdsmæssigt er de med til at diktere, hvad der kan gennemføres som lov. I forhold til lovgivningsprocessen supplerer eller erstatter de allerede eksisterende betingelser for den danske lovgivnings gyldighed. Det er en følge af EU-rettens forrang for national ret.¹⁹

Som tidligere nævnt kan eller må en dansk lov ikke gengive en forordningsbestemmelse. Hverken ordret eller omformuleret. I visse tilfælde indeholder EU-forordningerne en

udtømmende adfærdsregulering udelukkende med det forbehold, der følger af den nationale strafferetlige forpligtelse. I andre tilfælde indeholder forordningerne bestemmelser, der pålægger medlemsstaterne at sikre overholdelsen af forskrifterne. National regulering kan gennemføres på baggrund af EU-forordninger, når det angives, at reguleringen har oprindelse i EU, men altså kun ved bekendtgørelser – ikke ved love.

Direktiver danner grundlag for lovforslag. Der skelnes mellem *totalharmoniseringsdirektiver* og *minimumsdirektiver*. Totalharmoniseringsdirektiver foreskriver præcist, hvilke bestemmelser medlemsstaten skal leve op til i den nationale regulering. Minimumsdirektiver tillader medlemsstaterne at fastsætte skærpede regler inden for det nationale område. I minimumsdirektiver indgår altså en række minimumsbestemmelser. Medlemsstaterne kan godt vælge at benytte sig af skrappe eller mere skærpede krav end dem, der fremgår af direktivet. EU-traktaten giver dog også mulighed for, at medlemsstater kan gøre undtagelse fra totalharmoniseringsdirektiver, bl.a. af miljøhensyn. Det skal meddeles Europa-Kommissionen, som træffer den endelige afgørelse om, hvorvidt det kan accepteres.²⁰

Hvor et direktiv gennemføres ved lov, må loven indeholde en regulering i overensstemmelse med direktivet. Ellers må loven i hvert fald give hjemmel til administrativ regelfastsættelse i overensstemmelse med direktivet. Det vil sige, loven må præcisere, at den administrative fastsættelse er overladt til den pågældende myndigheds ansvarlige minister. Hvor loven gør krav på at udtømme reguleringsbehovet som følge af direktivet, må lovens regulering være i overensstemmelse med direktivets bestemmelser. Det er ikke tilstrækkeligt, at nationalt relevante dele af direktivets reguleringsgrad tilfredsstilles gennem bemærkninger til lovforslag. For EU-retten er det ligegyldigt, om en EU-forpligtelse opfyldes ved lov eller ved bekendtgørelse.²¹

EU-lovgivningen og det danske spillerum

Den danske koordinationsproces i forbindelse med EU-lovgivningsprocessen er orienteret mod at sikre udformningen af et demokratisk koordineret og kontrolleret forhandlingsoplæg. Regeringen skal på baggrund af forhandlingsoplægget i videst mulig udstrækning tilgodese danske interesser i EU. Det retter sig altså i sidste ende mod forhandlingerne i EU. Spillerummet i forbindelse med gennemførelsen af EU-regulering er af en anderledes karakter. Ikke desto mindre er det mindst lige så interessant. Om end det er lidt mere kompliceret at få overblik over. Det danske spillerum i forbindelse med gennemførelse af EU-regulering kan omfatte såvel det fælleseuropæiske niveau i EU som det nationale niveau i Danmark.

Som det er fremgået ovenfor, er der retligt set forholdsvis klare krav til medlemsstaternes fortolkning og politik i forbindelse med gennemførelse af ny EU-regulering. Disse krav fremgår klart af EU-traktatens bestemmelser. Der er også en forholdsvis veletableret og fast procedure for den offentlige forvaltnings initiativer og ansvar for gennemførelsen af EU-reguleringen. Det fremgår bl.a. af ministeriernes administrative praksis og af Udenrigsministeriets retningslinier for den danske EU-beslutningsprocedure. Men når man går gennemførelsesprocessen nøjere efter i sømmene, er der fortsat en række centrale punkter, som åbner for et vist politisk spillerum på nationalt niveau. Dette spillerum udfyldes allerede i dag mere eller mindre bevidst af embedsmænd og ministre.

Forordninger efterlader formelt set ikke rum til national fortolkning af, hvad politikken er, og hvordan den skal udformes. Det er dog alligevel vigtigt at holde for øje, at forordninger ofte regulerer fælleseuropæiske forhold og dermed ikke nødvendigvis bestemmer indretningen og udformningen af national regulering på det tilsvarende nationale regule-

ringsområde. Det sker kun, når den nationale regulering direkte er i modstrid med EU-reguleringen.

Direktiver er bindende for medlemsstaterne, for så vidt angår de overordnede mål. Beslutningen om midlerne til at nå målene er overladt til medlemsstaterne. I forbindelse med gennemførelse af visse direktiver kan der være et endog meget stort nationalt spillerum for præcise beslutninger om, hvordan målene skal nås. Det fremgår også af eksemplerne i kapitel 4.

Beslutninger er rettet mod en afgrænset kreds af adressater, som ikke nødvendigvis har en bestemt national tilknytning. De kan derfor ikke bruges som grundlag for generaliseringer. Alle de ikkebindende retsakter, *soft law* osv., er helt og holdent afhængige af de nationale politiske forhold. En national politisk velvillighed er en forudsætning for, at de fælleseuropæiske anbefalinger følges.

Domstolens retspraksis efterlader selvfølgelig ikke meget nationalt spillerum, når praksis allerede er etableret. Men det kan tage adskillige år(tier), inden det sker. Inden en retspraksis er etableret, kan rammerne således være ganske store, jævnfør bl.a. e-handelsdirektivet og gennemførelsen af den danske e-handelslov i kapitel 4. Endelig afhænger den åbne koordinationsmetodes konsekvenser og effekt i høj grad af tilstedeværelsen af en national politisk velvilje til at følge op på målsætningerne.

I forbindelse med gennemførelse af direktiver og ikkebindende retsakter, og accept af de øvrige EU-retsakter, er det altså muligt for nationale politikere og embedsmænd at benytte sig af et forholdsvis stort spillerum. Dette spillerum gør sig gældende i forhold til den præcise indretning af den EU-relaterede og/eller EU-påvirkede nationale regulering. I hvert fald indtil en afvigende retspraksis er etableret af Domstolen.

Man kan også tage typer af *de facto*-pres og -påvirkninger i betragtning, dvs. tilpasnings- eller justeringspres forårsaget

af ikkejuridiske forhold. Men her er der fortsat et betragteligt spillerum for de nationale politiske aktører med hensyn til, hvilke specifikke beslutninger de tager vedrørende den nationale indretning af den offentlige regulering.

Der er altså et væsentligt nationalt spillerum i forbindelse med samspillet mellem EU-regulering og national politik. Det er vigtigt at holde for øje, når man ønsker at forstå EU-reguleringens konsekvenser for national politik og regulering. Spillerummet begrænser sig ikke kun til EU-lovgivningsprocessen, dvs. til den politiske beslutningsproces forud for vedtagelse af EU-lovgivning. Det gør sig også gældende i forbindelse med den efterfølgende gennemførelse af EU-regulering. Hidtil synes der ofte ikke at have været rettet tilstrækkelig opmærksomhed mod det spillerum og mod de potentielle indflydelsesmuligheder, det åbner op for. I hvert fald ikke i den offentlige debat om EU og Danmark. Der har heller ikke været særlig stor fokus på det blandt EU-eksperter i den akademiske verden. Pointen understreges klart og tydeligt i det følgende kapitel i forbindelse med gennemgangen og diskussionen af de danske lovgivningsprocesser, der ledte op til ændringer af købeloven, e-handelsloven og konkurrenceloven.



KAPITEL 4

Lovgivningsprocesser i Danmark – bestemmer EU det hele?

Hvordan ser billedet ud, hvis man ser lidt nærmere på de konkrete beslutningsprocesser og den egentlige gennemførelse af regulering i Danmark? Handler gennemførelsen af EU-regulering fortrinsvis om at foretage administrative tilpasninger af den eksisterende danske lovgivning? Eller afføder EU-reguleringen indenrigspolitiske interessekampe i Danmark? Fører EU-reguleringens indtog i dansk lovgivning i givet fald til, at nogle politiske aktører vinder på bekostning af andre?

Købeloven fra 2002 er et eksempel på, hvordan et EU-direktivs konkrete minimumskrav og betingelser kan gennemføres i form af ændringer af allerede eksisterende dansk lovgivning. I forbindelse med lovens gennemførelse var et juridisk ekspertudvalg i vid udstrækning i stand til at benytte sig af det politiske spillerum, der var til rådighed. E-handelsloven fra 2002 er et eksempel på, hvordan EU-regulering kan foranledige udformning af helt ny national lovgivning. Lovens forberedelse viser også, hvilket nationalt spillerum der kan vise sig at være, hvis særligt embedsmændene er opmærksomme på at opdage og benytte sig af muligheden. Konkurrenceloven gennemgås som eksempel på, hvordan EU-harmonisering af national lovgivning kan finde sted, selvom det hverken er juridisk eller politisk påkrævet af EU. Der sker således på mange måder en EU-harmonisering af den danske lovgivning, men det er ikke altid, fordi det er påkrævet af EU. Det er snarere ofte et udtryk for, at nogle danske politikere (eller embedsmænd) har held til at overbevise et flertal i

Folketinget om hensigtsmæssigheden i en sådan EU-tilpasning. I så fald er det altså en dansk beslutning om at tilpasse den danske politik til EU's tilsvarende politik – eller med andre ord at EU-harmonisere politikken.²²

Købeloven

Den danske købelov fra 2002 er et eksempel på, hvordan et EU-direktiv kan gennemføres i en allerede eksisterende dansk lov. Direktivbestemmelserne i forbrugerkøbsdirektivet måtte gennemføres i flere forskellige danske love på forskellige tidspunkter. Det er en situation, som jævnligt har gjort sig gældende i forbindelse med gennemførelse af EU-direktiver.

Forbrugerkøbsdirektivet

De første forbrugerpolitiske hensigtserklæringer i EU blev vedtaget helt tilbage i 1972 samtidig med godkendelsen af Danmarks optagelse i Fællesmarkedet. På grund af en manglende opbakning fra flere medlemsstater havde Europa-Kommissionen overordentligt vanskeligt ved at få gennemført sine ideer. Konkrete handlinger og initiativer var derfor yderst sparsomme. Det var først i begyndelsen af 1990'erne, at EU-forbrugerpolitikken for alvor begyndte at tage form. Europa-Kommissionen udgav i 1993 en grønbog om forbrugergarantier og eftersalgsservice.²³ Den handlede om en fremtidig EU-regulering vedrørende garantier, mangler, eftersalgsservice og andre forbrugerrettigheder i forbindelse med forbrugeres køb af varer. Den endelige udgave af forbrugerkøbsdirektivet fra 1999 (*Direktiv 99/44 EF*) var dog ikke nær så ambitiøs, som der oprindeligt var lagt op til i grønbogen fra 1993.

Forud for vedtagelsen af direktivet havde der i flere år været ført forhandlinger om Europa-Kommissionens forskellige direktivudkast. Forhandlingerne var præget af stor uenighed, både i EU-institutionerne og internt i de enkelte medlemsstater. Den danske holdning havde fra starten af forhand-

lingerne været at anbefale at prioritere en harmonisering af garantier. Danmark mente, at det ville være vanskeligt at harmonisere flere andre områder på grund af de tekniske og principielle forskelle landene imellem. På ministerrådsmødet i april 1998 anbefalede Danmark at udskyde vedtagelsen af direktivforslaget for at give mere tid til fortsatte drøftelser. Den danske ministers holdning hentede bred opbakning både hos erhvervsliv og forbrugere i Danmark. Begrundelserne var dog vidt forskellige. Flere erhvervsorganisationer, bl.a. Dansk Industri, Dansk Handel & Service og Håndværksrådet, var direkte afvisende over for direktivforslagene og mente, at der ikke var behov for fælles EU-regler om købe-regulering. Forbrugerrådet mente til gengæld, at direktivforslagene var alt for uambitiøse set fra et forbrugersynspunkt. Det ville derfor heller ikke bakke op om direktivforslaget. Domstolene pointerede især faren for, at direktivforslaget ville medføre en unødigt kompleks retstilstand på grund af de uklare retsprincipper og definitioner i direktivforslaget.

Danmark kunne dog ikke stille noget op på rådsmødet i 1998. En fælles holdning blev vedtaget med kvalificeret flertal, selv om både Danmark og Tyskland stemte imod og Holland undlod at stemme. Danmark måtte altså, som alle andre medlemmer af EU/EØS, gennemføre forbrugerkøbsdirektivet som en del af dansk lovgivning inden den 1. januar 2002, som fristen foreskrev.

Forbrugerkøbsdirektivets gennemførelse i købeloven

Den danske købelov stammer oprindeligt fra 1906. Den blev justeret i slutningen af 1970'erne, men det var først med EU-forbrugerkøbsdirektivet i 1999, at der blev anledning til at gennemføre større ændringer af loven. Som følge af vedtagelse af forbrugerkøbsdirektivet nedsatte justitsminister Frank Jensen kort tid efter direktivets vedtagelse en lille arbejdsgruppe med fire juridiske specialister. En juraprofessor som formand, en repræsentant fra Dommerforeningen,

I en atypisk alliance mener både Forbrugerrådet og industriens største organisationer, at direktivet er lovsjusk. "Selv om der er visse forbedringer, er der alt for mange uklarheder. Anvendelsesområdet for direktivet svarer ikke til dansk ret, definitionen af en varemangel er i bedste fald diffus, misligholdelsesbeføjelserne er usikre, og regeringen erkender, at direktivet på en lang række punkter stiller forbrugeren ringere end efter reglerne i den danske købelov," understreger Benedicte Federspiel, direktør i Forbrugerrådet.

Jyllandsposten, den 24. april 1998

Det er arbejdsgruppens hovedopgave at overveje, hvilke lovgivningsinitiativer der bør tages med henblik på at opfylde de krav til national ret, som følger af direktivets civilretlige bestemmelser. Arbejdsgruppen kan også foreslå andre ændringer af forbrugerkøbsreglerne, mens en generel revision af købeloven falder uden for rammerne for arbejdet. *Betænkning nr. 1403/2001: 6*

en repræsentant fra Advokatrådet, samt en repræsentant fra Justitsministeriet. Arbejdsgruppen fik til opgave at overveje ændringer af de danske regler om forbrugerkøb.²⁴

Fra 1999 til 2001 mødtes arbejdsgruppen jævnligt for at drøfte mulighederne for danske lovgivningsinitiativer på det køberetlige område. Arbejdsgruppemøderne blev suppleret med tre møder med følgegruppen af berørte interesseorganisationer og myndigheder. På møderne blev følgegruppen orienteret om udviklingen i arbejdet, og den deltog i drøftelser om særlige aspekter. Traditionen tro havde Justitsministeriets embedsmænd sideløbende koordinationsmøder med de øvrige nordiske landes embedsmænd i forbindelse med det lovforberedende arbejde.

I juni 2001 udkom arbejdsgruppens *Betænkning 1403/2001* om gennemførelse af forbrugerkøbsdirektivet. Betænkningen indeholdt en række anbefalinger til, hvordan forbrugerkøbsdirektivet kunne gennemføres i dansk lovgivning. I betænkningen blev det bl.a. foreslået, at den absolutte reklamationsfrist (forbrugers klagefrist) for forbrugerkøb skulle udvides fra ét til to år. Det var en direkte følge af direktivet. Fristen blev desuden foreslået udvidet til også at omfatte civil- og handelskøb for at undgå den såkaldte reklamationsklemme. Reklamationsklemmen omhandlede den situation, der kunne opstå, hvis forbrugeren havde en klagefrist på to år i forhold til detailhandelen, mens detailhandelen kun havde en klagefrist på ét år i forhold til engrosledet. Mangelsbegrebet, det vil sige definitionen af, hvornår en vare er mangelfuld i forhold til det lovede, blev foreslået præciseret ved en række kriterier, ligesom forbrugernes retstilling skulle præciseres.

I forbindelse med høringen af betænkningen var mange erhvervsorganisationer, bl.a. Dansk Industri og Dansk Handel & Service, kritiske over for de foreslåede ændringer af købeloven. Forbrugerrådet kunne tiltræde lovudkastet i

Definitioner af køb

Forbrugerkøb er en købsaftale mellem en forbruger (fysisk person, der ikke handler som led i sit erhverv) og en sælger (juridisk eller fysisk person, der handler som led i sit erhverv). *Handelskøb* omfatter købsaftaler, som indgås mellem erhvervsdrivende som led i deres erhverv. *Civilkøb* omfatter købsaftaler, som en forbruger indgår med en ikkeerhvervsdrivende. *Genuskøb* er køb af en vis mængde af en angiven art. *Specieskøb* er køb af en individuel ting (Møgelvang-Hansen og Lookofsky, 1999).

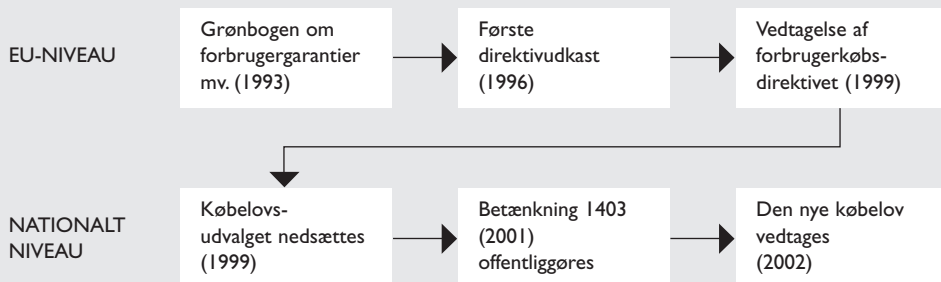
betænkningen, men mente, at der var et udpræget behov for en mere vidtgående reform og en styrkelse af forbrugernes rettigheder og muligheder. Det lykkedes dog Justitsministeriets embedsmænd at få skabt et godt fundament for et politisk kompromis med opbakning fra et flertal i Folketinget.

Et lovforslag til ændring af købeloven blev fremsat af den socialdemokratiske justitsminister Frank Jensen i oktober 2001. Som følge af folketingsvalget og regeringsskiftet i november 2001 blev lovforslaget genfremsat af den nye konservative justitsminister, Lene Espersen. Den eneste, men væsentlige ændring af det tidligere lovforslag var, at loven skulle virke med tilbagevirkende kraft for at undgå en overskridelse af direktivets gennemførelsesfrist. Ved folketingsforhandlingerne i foråret 2002 udtrykte alle partiernes ordførere opbakning til lovforslaget. Den nye købelov blev vedtaget i april 2002.

Købeloven og det danske spillerum

EU-forbrugerkøbsdirektivet igangsatte nogle historisk set omfattende ændringer af købeloven. Konkret var ændringerne dog forholdsvis begrænsede – og effekten tvetydig, må man konstatere i dag. Både detailhandelen og forbrugerne har

Figur 4.1
Tidslinie over forbrugerkøbsdirektivets implementering
i den danske købelov



nemlig svært ved at forstå de nye regler. Derfor bliver de fortsat ofte ikke efterlevet korrekt.²⁵ Den nye købelov indebar, at visse krav og tidsfrister blev ændret. Klagefristen blev bl.a. ændret fra ét til to år. En række andre bestemmelser og definitioner blev præciseret, bl.a. definitionen på, hvornår en vare er mangelfuld.

Når fokus rettes mod det danske spillerum i forbindelse med gennemførelsen af EU-forbrugerkøbsdirektivet i købeloven, springer en række bemærkelsesværdige karakteristika i øjnene. For det første spillede EU ikke bare en funktionel rolle, dvs. via EU-reguleringens retlige bestemmelser. EU spillede faktisk en flerdimensional rolle i den danske lovgivningsproces. For det andet brugte danske politikere og embedsmænd EU som et redskab til at fremme bestemte interesser i det nationale politiske forhandlingspil. For det tredje havde organiseringen af varetagelsen af lovområdet (*ressortfordelingen*) flere bemærkelsesværdige konsekvenser.

EU-reguleringens rolle i den nationale proces

EU-reguleringen medvirkede til at forlænge og afgrænse den danske reformproces. Ministre og embedsmænd brugte hen-

visninger til EU-direktivet, anden EU-regulering og fremtidig EU-regulering som argument for at udskyde de danske forhandlinger. De brugte også henvisninger til EU-reguleringen til indholdsmæssigt at afgrænse, hvilke dagsordenspunkter der reelt var til debat. Ministres og embedsmænds henvisninger til eksisterende og fremtidig EU-regulering viste sig at have en bemærkelsesværdigt overbevisende og/eller pacifiserende effekt på andre politikere, embedsmænd og organisationsrepræsentanter undervejs i de danske forhandlinger.

Forbrugerbeskyttelsen i form af en ny revideret købelov kunne sandsynligvis være gennemført hurtigere, hvis ikke det havde været, fordi den danske regering havde besluttet at afvente EU-direktivet. Folketingsflertallet var i hvert fald på plads. Den socialdemokratiske justitsminister Bjørn Westh henviste i 1995 og 1996 flere gange til kommende EU-initiativer som argument for at udskyde danske forhandlinger om ændringer af købeloven. De politiske partier i Folketinget fulgte disse anbefalinger. Ved førstebehandlingen af lovforslag L 9 i december 2001 henviste den konservative justitsminister Lene Espersen ligeledes til kommende EU-initiativer inden en yderligere revision af købeloven. Da ordførerne fra Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti spurgte justitsministeren om hendes vurdering af perspektiverne for en mere generel revision af købeloven, svarede hun, at hun bestemt ikke var afvisende over for det. I første omgang syntes hun dog, at det var mest fornuftigt at afvente Europa-Kommissionens aktuelle overvejelser over yderligere harmoniseringsinitiativer, bl.a. vedrørende europæisk aftaleret. Samme svar havde Forbrugerrådet fået i forbindelse med høringen af betænkningen i efteråret 2001.

Først blev forbrugerkøbsdirektivet altså brugt som et argument for at udskyde en generel revision af købeloven. Siden hen blev "kommende initiativer på det aftaleretlige område" brugt som argument for en udskydelse.²⁶

Der er for nylig iværksat en høring om Kommissionens meddelelser om europæisk aftaleret, og jeg synes, at det mest fornuftige er at afvente, hvad Kommissionen har i posen. Jeg er absolut ikke afvisende over for, at det er noget, der skal tages op til national drøftelse, men det virker mest hensigtsmæssigt, at man ser det i sammenhæng med de ting, der foregår på EU-plan, så vi bevæger os i den samme retning.

*Justitsminister Lene Espersen
under førstebehandling af Lovforslag
L9 den 11. december 2001*

Henvisninger til EU-direktivet blev også brugt til indholdsmæssigt at *afgrænse* forhandlingerne med hensyn til, hvilke emner og i hvilket omfang de pågældende emner skulle debatteres i forbindelse med forberedelsen af den nye danske købelov. Ved formuleringen af kommissoriet for det juridiske specialstudvalg blev det udtrykkeligt præciseret, at arbejdsgruppen alene skulle foreslå lovgivningsinitiativer, der var en følge af direktivets civilretlige bestemmelser. “En generel revision af købeloven falder uden for rammerne for arbejdet”, fremgik det af kommissoriet.²⁷

Førstebehandlingen af lovforslag L 26 i oktober 2001 var et andet eksempel på, at henvisninger til EU blev fremført med henblik på indholdsmæssigt at afgrænse forhandlingerne. Flere af regeringspartiernes ordførere udtrykte, at de betragtede lovforslaget som “... en følge af direktivimplementering”.²⁸ Enten udtrykker en sådan kommentar, at ordføreren kun betragtede lovforslaget som udtryk for direktivrelaterede ændringer. I så fald var ordførerens forståelse af lovforslaget dog begrænset. Alternativt havde ordføreren et specifikt formål med at fremføre en sådan kommentar, nemlig at være med til indholdsmæssigt at afgrænse, hvad der egentlig var til debat. Det er umiddelbart vanskeligt at verificere, hvilken forklaring der er den rigtige. Kommentaren kan også tolkes derhen, at direktivet er så autoritativt fastsat, at den igangværende behandling af lovforslaget er en simpel gennemførelse af noget allerede vedtaget. I givet fald er formålet med kommentaren vel bare at underbygge en hurtig videreekspektion af lovforslaget. Uanset hvilken forståelse der er den korrekte, kan det under alle omstændigheder siges at udtrykke en afgrænsende holdning til, hvad der bør komme til diskussion under behandlingen af lovforslaget.

I 2001 brugte også justitsminister Lene Espersen en henvisning til direktivet med en indholdsmæssig afgrænsning for øje. I *Betænkning 1403* var muligheden for at forlænge den generelle reklamationsfrist fra to til fem år for dyre forbrugsgoder

blevet drøftet. På foranledning af et spørgsmål stillet af retsudvalget i februar 2002 kunne ministeriet dog ikke anbefale en sådan ændring i forbindelse med det aktuelt foreliggende lovforslag. Det blev argumenteret, at det aktuelle lovforslag “har til formål at gennemføre de ændringer, som er nødvendige til opfyldelse af forbrugerkøbsdirektivet”.²⁹ Da direktivet var et minimumsdirektiv, var denne henvisning fuldstændig ligegyldig i andet øjemed end at afgrænse drøftelsen af lovforslaget. Hvis ministeren ønskede en strammere reklamationsfrist på nationalt niveau, kunne en sådan frist sagtens vedtages uden at komme i karambolage med direktivet.

Under direktivforhandlingerne om forbrugerkøbsdirektivet var uenigheder mellem dansk erhvervsliv og danske forbrugerorganisationer åbenlyse. Disse uenigheder blev søgt imødegået i forbindelse med specialistudvalgets arbejde. Specialistudvalgets omstændelige juridiske arbejde og den efterfølgende hastige lovforberedelse i Justitsministeriet levnede således ikke mange muligheder for at gøre indsigelser imod udformningen og indholdet af lovforslaget. I Justitsministeriet var det som nævnt hurtigt blevet besluttet at lade behandlingen af denne politisk og teknisk komplicerede lovændring placere hos et juridisk specialistudvalg. Organisationerne fik kun mulighed for at deltage i orienteringer fra købelovsudvalget. De deltog ikke aktivt i det forberedende arbejde eller i den efterfølgende lovforberedelse. De direkte berørte interesseorganisationer fik således kun mulighed for at følge arbejdsgruppens resultater og konklusioner fra sidelinien. Over en periode på næsten to år arbejdede juristudvalget på at løse de problemer, der var forbundet med en gennemførelse af direktivet i købeloven. I sommeren 2001, dvs. et halvt år før direktivet skulle være gennemført i national lovgivning, barslede udvalget med en betænkning, som indeholdt et konkret lovudkast. Hverken erhvervslivet eller forbrugersiden var tilfreds med udspillet. Ministeriet havde dog som følge af direktivfristen kun kort tid til at forberede folketingsbehandlingen af et lovforslag. Denne fremgangsmåde

Som anført i besvarelsen af spørgsmål nr. 12, finder Justitsministeriet, at spørgsmålet om ophævelse eller yderligere forlængelse af købelovens generelle reklamationsfrist ud over de 2 år, som direktivet kræver, ikke bør tages op i forbindelse med det foreliggende lovforslag, som har til formål at gennemføre de ændringer, som er nødvendige til opfyldelse af forbrugerkøbsdirektivet.

Justitsministerens besvarelse af spørgsmål 22 af 26. februar 2002 til Lovforslag L9

viste sig under alle omstændigheder at være politisk virksom. De to på hinanden følgende ministres lovforslag til ændring af købeloven hentede i hvert fald bred opbakning i Folketinget.

Forberedelsen af købelovsreformen var således karakteristisk ved et meget langt forudgående udvalgsarbejde. Dette udvalgsarbejde blev forestået af juridiske specialister og suppleret af en formel, men ganske nødtørftig inddragelse af interesserepræsentanterne. Derved blev det for politikere, interesseorganisationer og menigmand efterhånden vanskeligt at finde gangbare politiske argumenter imod specialisternes forslag.

Konsekvenserne af denne forberedelsesmetode var for det første, at udvalget opererede over så lang tid, at der kun var en begrænset tid til rådighed til den efterfølgende politiske behandling. For det andet overlod udvalget og embedsapparatet reelt kun en gummistempelsfunktion til justitsministeren. Som følge af udarbejdelsen af et færdigt og komplet lovforslag fra specialistudvalgets side var der ikke aluerum til væsentlig efterfølgende politisk forhandling. Såfremt et flertal af Folketingets medlemmer havde været utilfreds med lovforslagets udformning, kunne forslaget selvfølgelig nedstemmes. Men med en frist for gennemførelse af forbrugerkøbsdirektivet den 1. januar 2002 var incitamenterne hertil ikke tilstrækkeligt store.

Købelovgivningingen blev mere kompliceret som følge af EU-reguleringens indtog. Ingen tvivl om det. Men det begrænsede sig ikke kun til lovgivningens indhold. Organiseringen af forvaltningen var også kompleks. Ministeriernes ressortfordeling inden for det forbrugerpolitiske område indebar, at Justitsministeriet havde ansvaret for civilretlige emner, mens Forbrugerstyrelsen havde ansvaret for offentligretlige emner. Det gjorde ikke kompleksiteten i lovforberedelsen mindre indviklet. Ressortfordelingen mellem Justitsministeriet og

Forbrugerstyrelsen er historisk betinget. Den er begrundet i, at civilretlige regler om mangler ved salgsgenstanden og anvendelsen af skriftlige garantier traditionelt har været et centralt og klassisk formueretligt reguleringsområde. Ansvar for denne del af lovgivningen har derfor været placeret i Justitsministeriets formueretlige kontor.

En anden konsekvens af ressortfordelingen var, at forskellige ministre skiftevis byttede hat afhængigt af, om de befandt sig på den danske politiske scene eller på den europæiske politiske scene. I Rådet for forbrugeranliggender (Ministerrådet) var det erhvervsministeren, der havde ansvaret for at varetage Danmarks interesser, mens det i Danmark var justitsministeren, der havde det politiske ansvar for købereguleringen. Ved ministerrådsmøderne i EU var det således erhvervsministeren og ikke justitsministeren, der repræsenterede Danmark. Erhvervsministeren blev til EU-møderne om disse emner bistået af Justitsministeriets formueretlige kontor. I Danmark var det tilsvarende Folketingets erhvervsudvalg, der stillede spørgsmål til justitsministeren vedrørende købeloven. Det var til gengæld Folketingets retsudvalg, der behandlede lovforslaget og gennemførte forhandlingerne herom. Denne organisering synes umiddelbart at være af en unødvendig kompleks karakter. Noget af kompleksiteten kan tilskrives den traditionelle danske ressortopbygning. Noget andet kan tilskrives den herfra afvigende ressortinddeling på EU-niveau.³⁰

Gennem henvisning til eksisterende såvel som til måske kommende EU-regulering genererede og udnyttede de juridisk kyndige embedsmænd og velbiståede ministre det spillerum, som var til rådighed i den nationale forhandlings- og beslutningsproces. De juridisk og politisk mindre kyndige deltagere, bl.a. menige udvalgs- og folketingsmedlemmer og interesseorganisationer, kunne ikke matche den bureaukratisk funderede viden og indsigt. Det politiske spillerum, som kom til udfoldelse i forbindelse med forhandlings- og beslut-

ningsprocesserne forud for vedtagelsen af købeloven i 2002 var tydeligvis ekspertdomineret. Nogle politiske beslutningstagere på den danske politiske scene udvidede deres politiske spillerum. Det drejede sig særligt om ministre og embedsmænd. Andre måtte se denne udvidelse ske på bekostning af eget spillerum. Det drejede sig om interesseorganisationer og menige politikere i Folketinget.

E-handelsloven

E-handelsloven fra 2002 er et eksempel på, hvordan EU-regulering kan afføde helt ny national lovgivning. Den danske e-handelslov fra 2002 var en direkte følge af e-handelsdirektivet fra 2000. Lovgivningsprocessen er også et eksempel på, hvordan dygtige danske embedsmænd kan udnytte et spillerum i forhold til bindende EU-lovgivning. Det kræver dog, at de formår at have overblik over såvel EU-reguleringen som den danske regulering. Det forudsætter selvsagt også, at embedsmændene lægger og følger en fornuftig politisk strategi til varetagelse af de danske interesser.

E-handelsdirektivet

Udviklingen af elektronisk handel og behovet for en fælleseuropæisk regulering af e-handelen, fandt Europa-Kommissionens bevågenhed i løbet af 1990'erne. Det var en overordnet politisk målsætning i EU at skabe grundlag for en kraftig vækst i e-handel. Denne målsætning var baseret på en erkendelse af e-handelens forventede betydning i fremtiden. Det skulle også ses i lyset af målet om at skabe et fuldt og helt indre marked for handel på tværs af grænserne. Der gik tre år fra Europa-Kommissionens første meddelelse om e-handel i 1997, før e-handelsdirektivet blev vedtaget i 2000. EU-forhandlingerne om e-handelsdirektivet strakte sig altså over en relativ kort periode sammenlignet med forberedelsesprocessen for andre EU-direktiver. EU-direktiver kan ofte være 5-10 år undervejs, inden de besluttet og gennemføres. E-handelsdirektivets korte forberedelsesperiode havde bl.a. baggrund i,

at det blev mødt med politisk opbakning hos både Europa-Kommissionen, Europa-Parlamentet og Ministerrådet undervejs i processen.

På trods af den brede interesse for at fremme og fremskyn- de en fælleseuropæisk regulering af e-handelsområdet var der alligevel stor uenighed mellem de europæiske beslutningstagere om, hvad direktivet burde regulere. Opbakningen til afsenderlandsprincippet om, at loven i sælgerens hjemland er gældende for det retlige forhold mellem sælger og køber, var en nødløsning. Princippet fandt kun opbakning, fordi der ellers ikke kunne skabes enighed om en fælles lovgivning mellem de femten EU-medlemslande. Det danske forslag om at indføre en bestemmelse om “virksomheders redelige markedsadfærd” var inspireret af den danske markedsføringslovgivnings generalklausul om god markedsføringsskik. Denne indebærer, at man som udgangspunkt forudsætter, at virksomheder efterlever god markedsføringsskik. Endelig var der væsentlige uklarheder forbundet med flere centrale begreber i lovgivningen. Det var hensigten at reguleringen skulle gælde for hele den kommercielle kæde, dvs. helt fra producent til forbruger. Det gjorde heller ikke det juridiske puslespil mindre kompliceret. Et andet væsentligt emne for konflikt var direktivets juridiske anvendelsesområde. Spørgsmålet gik på, hvorvidt privatretten var omfattet af direktivet. Privatretten omfatter reguleringen af forhold mellem borgerne indbyrdes, mens offentlig ret regulerer indretningen af de offentlige systemer i samfundet. Denne skelnen mellem privatret og offentlig ret gav anledning til uenighed og fortolkningsproblemer, fordi EU-retten ikke skelner mellem retsområder på samme måde. Også andre juridiske implikationer og sproglige uklarheder var genstand for uenighed blandt landenes forhandlere. Den fælles politiske interesse i at prioritere gennemførelsen af direktivet medførte dog, at det på trods af uenigheder og uklarheder blev vedtaget forholdsvis hurtigt.

På europæisk plan er der taget adskillige skridt for at fremme informationssamfundet: liberalisering af telesektoren, klare lovrammer for e-handel, støtte til indholdsindustrien og til forskning og udvikling. Men i betragtning af det hastige tempo i teknologi- og markedsudviklingen er det nødvendigt at lancere et politisk initiativ som eEurope nu for at fremskynde indsatsen på visse politikområder i forhold til den gældende tidsplan.

KOM (1999) 687: 2

Kategorier af retsregler – juridiske inddelinger

Offentlig ret er en traditionel fællesbetegnelse for statsforfatningsret, forvaltningsret, procesret mv., det vil sige regler, der regulerer indretningen af de offentlige systemer i samfundet. I modsætning hertil omfatter privatret (borgerlig ret, civilret) den del af retssystemet, der regulerer forholdet mellem borgerne indbyrdes, dvs. person-, familie-, arve- og formueret. International privatret har til formål at udpege de nationale materielle regler inden for civilretten, der skal finde anvendelse på et givet privatretligt retsforhold, som har tilknytning til fremmed ret. International privatret gælder for internationale retsforhold, men er national ret, ikke international ret.

EU-regulering har traditionelt overvejende været af offentligretlig art, men i løbet af det seneste årti har privatretlige aspekter i højere og højere grad gjort sig gældende. Ved Amsterdam-traktaten blev international privatret flyttet fra EU's 3. søjle (mellemlandsret) til 1. søjle (fællesskabsretten).

Formueretten er en traditionel fællesbetegnelse for juraens tidlige fag, der betegnes som obligationsretten (fordringsret), det vil sige ret for en kreditor til at kræve en ydelse (tjenesteydelse) af en debitor, og ejendomsretten (tidligere tingsretten), det vil sige ret til almindelig råden over ting. Strafferet omfatter regler vedrørende idømmelse af straf, erstatningsret omfatter regler vedrørende erstatning, og aftaleret (kontraktret) omfatter regler vedrørende indgåelse af aftaler mellem to eller flere personer (von Eyben og von Eyben, 2003).

I forbindelse med gennemførelsen af direktivet i de enkelte medlemsstater viste der sig en række problemer. Eksempelvis var målet om at skabe en harmoniseret lovgivning gennem implementeringen af e-handelsdirektivet ikke realistisk. Afsenderlandsprincippet indebar, at virksomheder var underlagt forskellig lovgivning afhængigt af, hvilket land de var etableret i. Hvis forbrugere blev gjort til genstand for elektronisk markedsføring fra forskellige europæiske lande, skulle de derfor principielt forholde sig til 15 forskellige nationale lovgivninger i stedet for som hidtil kun én. EU anvender så at sige et bådeog-perspektiv til forskel fra det danske enteneller-perspektiv på sondringen mellem offentlig ret og privatret. Disse forskelle EU og landene imellem gjorde ikke forståelsen og fortolkningen af direktivet nemmere.

E-handelsdirektivets gennemførelse i e-handelsloven af 2002

Kort tid efter vedtagelsen af e-handelsdirektivet i 2000 nåede embedsmændene i Økonomi- og Erhvervsministeriet og Justitsministeriet til den konklusion, at det ville være mest hensigtsmæssigt at gennemføre direktivet i en helt ny og selvstændig lov. Begrundelsen herfor var, at det højst sandsynligt ville være meget omstændeligt at søge at implementere direktivets bestemmelser i allerede gældende lovgivning. Afsenderlandsprincippet gav i forbindelse med høringen af lovforslaget anledning til debat blandt interesseorganisationer og myndigheder på nationalt niveau, ligesom det havde gjort på europæisk niveau i forbindelse med forberedelsen af direktivet. I Danmark kom denne uenighed til at spille den største rolle i forbindelse med gennemførelsen af direktivet.

På Justitsministeriets foranledning nåede embedsmændene frem til, at den korrekte fortolkning af afsenderlandsprincippet måtte være, at princippet kun omfattede offentlig ret og ikke privatretlige aspekter. Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Indre Marked havde dog en helt anden opfattelse af dette spørgsmål og mente, at også privatretten var

[Det er] uheldigt at afskærme den centrale formueret mod EU-påvirkning ved at opdele direktiver i privatretlige og offentligretlige dele i implementeringsprocessen, og efterfølgende anlægge fortolkninger af de privatretlige dele, der begrænser og minimerer disse, så eksisterende regler alt overvejende bevares. Denne lovgivningspraksis fører til ufuldstændig og uklar implementering.

Nielsen, 2003: 1

Det, man ikke kan forstå, kan man jo heller ikke overholde eller adlyde, som det hed dengang, og det er måske her tampen brænder.

Colette L. Brix, Dansk Folkeparti, under førstebehandling af Lovforslag L 61, den 19. februar 2002

omfattet af direktivet. Forskelle mellem EU-rettens bådeog-princip og dansk national rets enteneller-sondring mellem offentlig ret og privatret affødte således en udpræget uenighed.

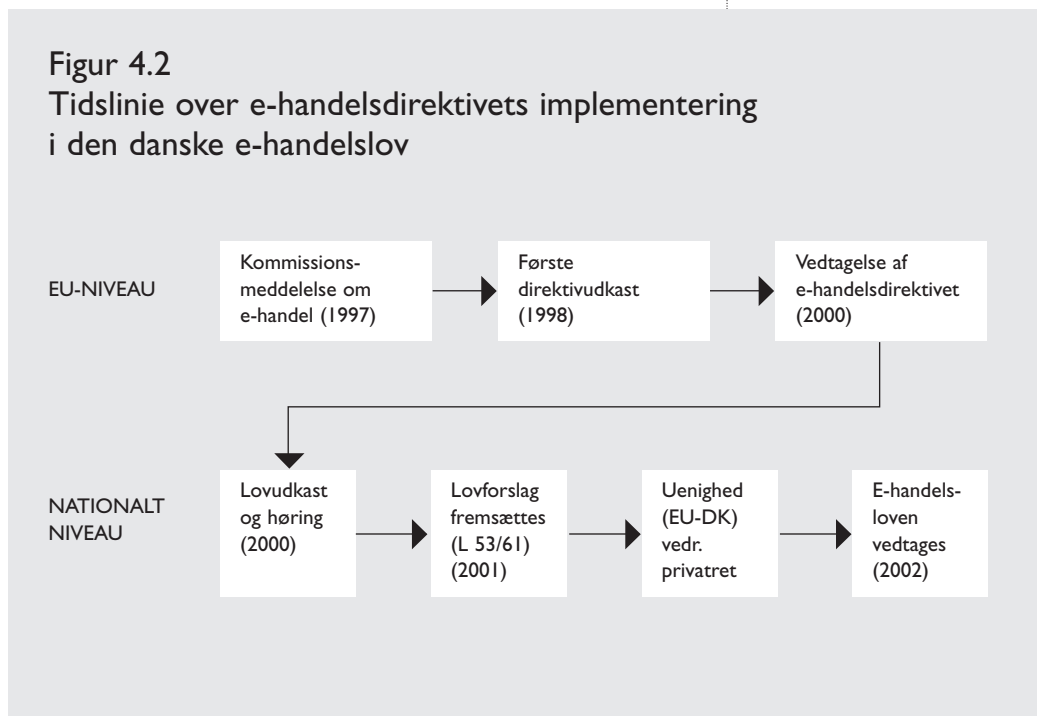
I december 2001 kontaktede Generaldirektoratet udvalgte danske interesseorganisationer og forklarede, at den danske regerings fortolkning af direktivet var forkert. En forkert gennemførelse af direktivet i dansk lovgivning ville have uheldige konsekvenser for de danske virksomheder. Det var i sig selv et højt utraditionelt skridt fra Europa-Kommissionens side. Direktivimplementering er traktatfæstet som et nationalt anliggende. Juridisk og retmæssigt set havde Europa-Kommissionen ikke anden kompetence til at gribe ind i den danske beslutningsproces end gennem påtale af eventuelt fejl-implementerede direktiver – og på det givne tidspunkt var direktivet end ikke besluttet gennemført i dansk ret.

De danske embedsmænd holdt dog fast i deres fortolkning af princippet på trods af Europa-Kommissionens aktive indgriben. Embedsmændene fik også opbakning til deres fortolkning fra økonomi- og erhvervsministeren. De fortsatte derfor bestræbelserne på at få gennemført det allerede udarbejdede lovforslag. I Økonomi- og Erhvervsministeriet blev det endvidere besluttet at sende generaldirektoratet en opfordring om at arrangere et møde med henblik på at få drøftet og afklaret uenighederne om fortolkningen.

Den igangværende lovgivningsproces med folketingsbehandlingen af det fremsatte lovforslag fortsatte sideløbende. Under førstebehandlingen udtrykte flere politikere, at de fandt lovforslaget meget komplekst. Et stort folketingsflertal på Christiansborg fandt alligevel bemærkelsesværdig stor enighed om lovforslaget. Kun Enhedslisten stemte imod.

Processen omkring gennemførelsen og implementeringen af e-handelsdirektivet i dansk lovgivning var alt i alt kendeteg-

Figur 4.2
Tidslinie over e-handelsdirektivets implementering
i den danske e-handelslov



net ved en gennemgående uenighed mellem EU-embedsmændene i Europa-Kommissionen og de danske embedsmænd i Justitsministeriet. Uenigheden havde udgangspunkt i forskellige fortolkninger af afsenderlandsprincippet anvendelsesområde. Den danske beslutningsproces i forbindelse med gennemførelsen af direktivet var også kendetegnet ved en udpræget politisk konsensus mellem partierne. Denne enighed kunne tolkes som noget nær politisk passivitet. Det virker umiddelbart, som om den indholds- og omfangsmæssige juridiske kompleksitet ved lovforslaget var med til at tage pusten fra de folkevalgte politikere undervejs i folketingsforhandlingerne. Samtidig var der tale om gennemførelse af et EU-direktiv, som allerede var politisk behandlet i specialudvalg, Europa-udvalg og fagudvalg. Det havde derfor allerede undergået en omfattende politisk behandling. Lovforslaget var heller ikke genstand for hverken offentlig eller anden politisk opmærksomhed, hvilket nok også medvirkede til fraværet af politisk engagement i forbindelse med det.

I SF har vi sådan en lille selvreguleringsmekanisme. Den består i med jævne mellemrum at sætte nogle af de lidt mere EU-entusiastiske medlemmer på forslag om implementering af forskellige direktiver, og det er så faldet i mit lod at tage denne del af det. Jeg må sige, at det jo godt kan få en til at miste modet lidt, når man gnaver sig igennem denne sproglige konstruktion over, ja, små 70 sider var det vel, hvor der godt nok er lavet visse sproglige bearbejdnings fra den første fremsættelse, men hvor forslaget godt kunne få gavn af lidt mere sproglig bearbejdning, sådan at det faktisk kan forstås af dem, det vedrører, og dem, der skal bruge det.

*Anne Grethe Holmsgaard,
Socialistisk Folkeparti, under
førstebehandling af Lovforslag
L 61, den 19. februar 2002*

Et dansk spillerum i forhold til fortolkning af EU-lovgivningen?

E-handelsloven fra 2002 er som sagt et konkret eksempel på, hvordan EU-regulering kan resultere i vedtagelsen af helt ny national lovgivning. Beslutningsprocessen forud for e-handelsloven var et tydeligt eksempel på, at der kan oparbejdes et stort nationalt spillerum i forhold til EU-lovgivningen.

Tilblivelsen af e-handelsloven er kendetegnet ved, at de juridiske eksperter i Justitsministeriet i efteråret 2001 overtog hovedrollen og fungerede som den helt afgørende aktør i den lovforberedende proces. I forbindelse med den generelle høring af lovforslaget i sommeren 2001 lignede lovforberedelsen en traditionel politisk beslutningsproces. Der foregik et samspil mellem myndigheder, interesseorganisationer og politikere. Men efter Justitsministeriets udmeldinger i efteråret 2001 skiftede den lovforberedende proces karakter. Derefter begyndte det at dreje sig om uenigheden mellem Generaldirektoratet og de danske ministerier om, hvorledes direktivet, og i særdeleshed afsenderlandsprincippet, skulle fortolkes. De danske interesseorganisationer blev nærmest kørt ud på et sidespor. Handelskammeret og Finansrådet og andre organisationer, som senere forsøgte at få en fod indenfor igen, blev afvist af økonomi- og erhvervsministeren. Enten havde ministeriet allerede iværksat tiltag til at imødegå svaghederne, eller også var ministeren ikke enig i organisationernes påstande og syn på sagen. Ej heller Europa-Kommissionen eller Generaldirektoratet fik et ben til jorden. De danske embedsmænd ville ikke vige fra deres fortolkning af direktivets anvendelsesområde. Heller ikke selv om generaldirektoratet lod forstå, at den danske opfattelse ikke var korrekt. Indledningsvis i klare og entydige vendinger og senere i aktive handlinger, da de på eget initiativ kontaktede udvalgte danske interesseorganisationer og påpegede de danske myndigheders fejlfortolkning.

Det virker, som om folketingspolitikerne undervejs i lovforberedelsen undlod at sætte sig ordentligt ind i lovforslagets

indhold og de komplicerede sammenhænge. I forbindelse med førstebehandlingen pointerede flere politikere, inklusive økonomi- og erhvervsministeren, at lovforslaget var yderst kompliceret og "teknisk". Der kan være en række grunde til, at politikerne mistede følingen med lovforslaget. Muligvis spillede dets tekniske og juridiske kompleksitet en rolle. Eventuelt var politikerne for optaget af andre ting, bl.a. folketingsvalget og regeringsskiftet. Det kan også være, at lovforslaget ikke skabte grobund for væsentlig uenighed mellem de forskellige partikonstellationer i Folketinget. Endelig havde lovforslaget ikke politikernes store opmærksomhed, da det tydeligvis ikke havde den store offentlige bevågenhed eller nyhedsinteresse. Det kan altså også være en afledt effekt af EU-lovgivningen, at den nationale lovgivning bliver mere kompliceret. Hvis det betyder, at folketingsmedlemmerne mister forståelsen for lovgivningen, må det give anledning til bekymring for demokratiets ve og vel.

Den danske måde at fortolke e-handelsdirektivets anvendelsesområde på er altså i nogen udstrækning enestående. Den foreløbige konsekvens af uenighederne om afsenderlandsprincippet har vist sig at falde ud til fordel for de danske interesser, som de blev defineret af de juridiske eksperter, særligt i Justitsministeriet. Det er endnu ikke prøvet ved en domstol, om fortolkningen og dermed udformningen af e-handelsloven kan fastholdes. I mellemtiden lever Danmark dog med sin helt egen fortolkning af direktivet, som det altså er gennemført i den danske e-handelslov. Lovgivningsprocessen illustrerer tydeligt, at dygtige danske embedsmænd i nogle tilfælde har et væsentligt spillerum at boltre sig i. Spillerummet begrænser sig ikke kun til den nationale arena, det vil sige i forholdet til andre danske politiske aktører og institutioner, men også til EU-institutionerne, bl.a. Europa-Kommissionen. Spillerummet er i hvert fald til stede, hvis de danske politiske aktører, herunder embedsmænd, er kyndige og fremsynede nok til at bemærke, understøtte og udnytte det.

For det første er det jo kompliceret stof, det er endda meget kompliceret.

Marianne Jelved, Det Radikale Venstre, under førstebehandling af Lovforslag L 61, den 19. februar 2002

Ja, det er godt nok kompliceret stof det her. Jeg har ikke brugt tilstrækkelig tid til at sætte mig ind i det, men jeg må konstatere, at det er mange sider at bruge på at lave fælles regler og så ende op i, at det kunne man ikke alligevel, for det er jo egentlig det, det handler om. Jeg skal ikke afvise, at det her er bedre end uden. Det er det sandsynligvis. Det tror jeg det er.

Ole M. Nielsen, Kristeligt Folkeparti, under førstebehandling af Lovforslag L 61, den 19. februar 2002

Konkurrenceloven

Konkurrenceloven adskiller sig fra de to foregående eksempler ved, at der ikke har været EU-direktiver, som har skullet gennemføres i dansk lovgivning. Der har heller ikke været forordninger, som i sig selv har krævet substantielle forandringer af den danske konkurrencelovgivning. Alligevel er der fra 1998 og frem til i dag sket en udpræget EU-harmonisering af den danske konkurrencelovgivning. Det bemærkelsesværdige og forunderlige er, at en sådan EU-harmonisering ikke på noget tidspunkt har været krævet af EU. Forklaringen er til gengæld, at et flertal i Folketinget har haft en interesse i og samtidig set en mulighed for at stramme den danske konkurrencelovgivning. Både på grund af for høje danske forbrugerpriser og på grund af en stigende forbrugerbevidsthed blandt vælgerne. I den forbindelse har henvisninger til EU-koncurrencelovgivningens principper og indhold virket som et overbevisende argument for forandring.

EU-koncurrencelovgivningen

EU-koncurrencereglerne stammer helt tilbage fra dannelsen af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab. Bestemmelserne har været gældende i EU siden 1962 og har haft forrang over for nationale bestemmelser. Bestemmelserne har i store træk fungeret uden nævneværdige forandringer i over 40 år. Den 1. maj 2004 skete der dog en række væsentlige ændringer. Gennem 1990'erne iværksatte og gennemførte Europa-Kommissionen nemlig en række tiltag med henblik på en decentralisering af anvendelsen af EU-koncurrencebestemmelserne. Disse tiltag omfattede justeringer af rammerne for bestemmelsernes anvendelse, eksempelvis i form af indførelsen af muligheden for bødefritagelse, hvis en virksomhed videregav sin viden om kartelsamarbejde til myndighederne. Kartelsamarbejde er i konkurrencemæssig sammenhæng et ulovligt samarbejde mellem virksomheder. Samarbejdet har til formål at sikre et højt prisniveau, dvs. at sætte konkurrencen ud af kraft. Et andet eksempel på Europa-Kommissionens

tiltag var indførelsen af bagatelmeddelelsen for, hvornår kartelsamarbejde er af et sådant omfang, at der er grundlag for at indlede en undersøgelse og efterfølgende eventuelt en retssag. Politisk bearbejdning har også været anvendt, bl.a. gennem henstillinger til medlemslandene om at gøre sig i stand til at overtage opgaver fra EU's konkurrencemyndigheder.

Europa-Kommissionen har spillet en central rolle i EU-konkurrencepolitikken fra 1962 og frem til i dag. Populært sagt har Europa-Kommissionen siddet på såvel den udøvende som den dømmende magt. I en vis udstrækning har Europa-Kommissionen også fungeret som lovgivende magt. Sammen med Domstolen og senere Retten i Første Instans har Europa-Kommissionen altså spillet en helt afgørende rolle for udviklingen af den fælleseuropæiske konkurrenceregulering.

EU-konkurrencepolitikken har haft afgørende betydning for udviklingen af mange af medlemsstaternes nationale konkurrencelovgivninger bl.a. den danske konkurrencelov. Men der har fra EU's side hverken været et juridisk eller politisk pres for at EU-harmonisere den danske lovgivning. EU-harmoniseringen er sket på dansk initiativ.

Gennemførelsen af et EU-inspireret principskifte i dansk konkurrencepolitik

Grundstenene til et fundamentalt principskifte i dansk konkurrencelovgivning blev lagt i midten af 1990'erne. Principskiftet indebar, at der blev taget afsked med en konkurrencelovgivning baseret på løbende kontrol, hvor alt er tilladt, indtil det eventuelt bliver opdaget. Det nye grundlæggende princip var forbudsprincippet, det vil sige alt er forbudt, indtil det eventuelt bliver tilladt. Altså en markant, principiel opstramning. Med den nye danske konkurrencelov, som trådte i kraft i 1998, blev dette afgørende principskifte gennemført i dansk konkurrencelovgivning. Forud for lovændringen havde der, som sædvanen bød fra monopollovsændringerne i 1955 og 1989, været foretaget et grundigt udvalgsarbejde fra

Europæiske virksomheder kan øge deres effektivitet og innovationspotentiel. En stærk konkurrence er således en vigtig drivkraft bag konkurrenceevne og økonomisk vækst. Konkurrencepolitikken er en af mange fællesskabspolitikker, som har betydning for Europas økonomiske ydeevne. Den er et vigtigt element i en sammenhængende og integreret politik med henblik på at fremme den europæiske industris konkurrenceevne og opfylde målene i Lissabonstrategien.

KOM 2004, 293: 3

1993 til 1995. Fra politisk niveau havde man valgt at inddrage interesseorganisationerne aktivt i lovforberedelsen.

Udvalgets arbejde resulterede i august 1995 i *Betænkning 1297*, som indeholdt et konkret lovforslag til ændringer af den eksisterende konkurrencelov.³¹ Under udvalgsarbejdet havde der vist sig at være meget stor uenighed om behovet for at gennemføre et principskifte. Selv blandt medlemmer af udvalgets flertal, som stod bag lovforslaget, blev der givet udtryk for store betænkeligheder ved de ændringer, som forslaget lagde op til. Kompromiset kunne dog opnå opbakning hos et flertal af interesseorganisationerne. Til gengæld var det udarbejdede lovforslag politisk uacceptabelt på Christiansborg. Efter betænkningens offentliggørelse blev indsatsen omkring den videre lovforberedelse koncentreret om politiske forhandlinger. Først internt i regeringen og herefter med de øvrige partiers ordførere. De interne regeringsforhandlinger varede næsten halvandet år, men erhvervsminister Mimi Jacobsen fra Centrum-Demokraterne kunne ikke opnå enighed med ordførerne fra Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre. Det var først da Centrum-Demokraterne trådte ud af regeringssamarbejdet, og socialdemokraten Jan Trøjborg blev indsat som ny erhvervsminister, at regeringen nåede frem til et fælles lovforslag. Dette lovforslag blev sendt i høring i februar 1997. Efter høringen og folketingsbehandlingen blev den nye konkurrencelov vedtaget i maj 1997. Et folketingsflertal bestående af alle partier bortset fra Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten bakkede op om principskiftet i dansk konkurrencepolitik.

Principskiftet indebar, at både konkurrencebegrænsende aftaler og misbrug af dominerende stilling var forbudt. Første gang en virksomhed misbrugte sin dominerende stilling på markedet var den dog undtaget fra sanktionering. Offentlig og offentligt reguleret erhvervsvirksomhed blev til dels inddraget under konkurrencebestemmelserne i konkurrenceloven. Administrativt betød den nye lov, at der skete en udvi-

delse af Konkurrencerådet, som er den dømmende instans inden for konkurrencelovgivningen. Bortset herfra blev den overordnede konstruktion og sammensætning af myndigheder på det konkurrencepolitiske område fastholdt. Det viste sig dog, at det alligevel ikke var holdbart på længere sigt. En lang række emner inden for konkurrencepolitikken, bl.a. fusionskontrol, markedsafgrænsning og sanktioner, gav fortsat anledning til offentlig debat og politiske stridigheder.

Myndighedernes centrale betydning og rolle

Konkurrencemyndighedernes kompetence og erhvervslivets repræsentation i administrationen af konkurrencelovgivningen har været og er fortsat et af de centrale stridpunkter inden for konkurrencelovgivningen. I lighed med den betydelige politiske interesse for Priskontrolrådets og efterfølgende Monopolrådets beføjelser og sammensætning gennem sidste halvdel af det 20. århundrede, har Konkurrencerådets og konkurrencemyndighedernes institutionelle udformning og beføjelser tiltrukket sig stor politisk bevågenhed i forbindelse med forhandlinger om eventuelle ændringer af konkurrenceloven. OECD har i flere år peget på, at Konkurrencerådet har et meget stort antal repræsentanter fra erhvervslivet, hvilket i forening med ankesystemets udformning giver virksomhederne en række muligheder for at stille krav til myndighedernes behandling og indgreb.

Hverken i 1997, 2000 eller i 2002 formåede de politiske kræfter, der var kritiske over for erhvervslivet, at ændre afgørende ved Konkurrencerådets sammensætning. Det politiske ønske om ændret interesserepræsentation ved lovens administration blev "solgt" til gengæld for gennemførelsen af mere substantielle konkurrenceretlige ændringer (Boje og Kallestrup, 2004).

Med konkurrencelovens ikrafttræden i 1998 blev der sat et eftertrykkeligt punktum for den hidtidige liberale indstilling til erhvervslivets samarbejdsbetingelser og forpligtelser. En langt strammere regulering inspireret af internationale konkurrenceprincipper skulle fremover også være gældende i dansk konkurrencelovgivning. Væk var den nationalt orienterede regulering, som havde til formål at undgå etableringen af monopoler på det nationale marked og samtidig sikre danske virksomheder fordele i forhold til udenlandske virksomheder. Nu var danske virksomheder tvunget til at vise, at de var konkurrencedygtige i det fælleseuropæiske rum.

Øget EU-konformitet gennem ændringerne af konkurrenceloven i 2000

Socialistisk Folkeparti forsøgte igen i foråret 1999 at igangsætte ændringer af den danske konkurrencelovgivning. Det havde de haft held med tilbage i 1993 forud for Konkurrencelovsudvalgets nedsættelse. I 1999 lykkedes det dog ikke at få flertal for forslaget i Folketinget. Erhvervsminister Pia Gjellerup iværksatte alligevel et lovforberedende arbejde i ministeriet. Til forskel fra midten af 1990'erne blev interesseorganisationerne ikke inddraget aktivt i dette lovforberedende arbejde. Organisationerne deltog kun som parter i høringer og i enkelte møder. Det var bl.a. medvirkende til, at forberedelsen og beslutningsprocesserne, der ledte op til ændringerne af konkurrenceloven i 2000, blev gennemført relativt hurtigt. Fra forberedelsesarbejdets start til lovændringen var vedtaget, gik der kun et års tid. Der var til sammenligning gået fire år med forberedende arbejde i udvalg, regering og Folketing, inden konkurrencelovsreformen kunne vedtages i 1997.

Ligesom det havde været tilfældet med den nye konkurrencelov fra 1997 undgik industrien heller ikke i 2000 at måtte acceptere lovændringer, som den var imod. Fusionskontrol og mulighed for bødestraf stod bestemt ikke øverst på erhvervslivets ønskeliste. Konkurrencemyndighedernes institutionelle udformning viste sig igen at være et centralt emne

i forhandlingerne. Det havde det også været ved den foregående reform. Et tilnærmelsesvist status quo på dette område var afgørende for de borgerlige partiers støtte til forliget, der mundede ud i en ny konkurrencelov i 2000.

Der var således bred politisk opbakning bag konkurrencelovsændringen på Christiansborg i 2000. Den politiske opbakning var stor på Christiansborg på trods af industriorganisationernes modstand imod at ændre konkurrenceloven og indføre fusionskontrol så kort tid, efter at en helt ny konkurrencelov var trådt i kraft. Erhvervsminister Pia Gjellerups tilgang til forhandlingerne spillede nok også en rolle i den forbindelse. Ministeren havde parlamentarisk manøvredygtighed til begge sider i Folketinget. Ved at spille på "nødvendigheden" af en tilpasning til EU kunne hun i forhandlingerne samtidig legitimere over for de borgerlige partier, at det ikke var nødvendigt at lave et forlig henover midten, som traditionen for "erhvervslivets grundlove" ellers bød. Selv om Socialistisk Folkeparti havde været med til at igangsætte lovændringsprocessen med beslutningsforslaget i marts 1999, endte partiet paradoksalt nok med at stemme imod lovforslaget. Begrundelsen var, at det ikke var vidtgående nok. Omvendt stemte de borgerlige partier for lovændringerne, på trods af at det medførte stramninger af konkurrencelovgivningen. De borgerlige partier fik til gengæld nogle indrømmelser: Konkurrencerådets sammensætning forblev den samme som tidligere på trods af den omfattende kritik af erhvervsinteressernes repræsentation og indflydelse. OECD havde bl.a. i flere år påpeget, at der kunne være uafhængighedsproblemer som følge af sammensætningen af Konkurrencerådet, fordi der var repræsentanter for erhvervsorganisationerne. Omsætningstærsklerne ved fusionskontrol blev endvidere slækket, og muligheden for bødeforlæg ved førstegangsmisbrug af dominerende stilling blev udskudt et par år.

Lovændringerne i 2000 kunne alt i alt karakteriseres som en fortsat række stramninger af konkurrencereguleringen i

The [Competition] Council's broad basis might be good for consensus building about policy, but it is not clear that it has made the Council more effective in law enforcement and application. Rather, the explicit designation of interest group representatives makes it appear that decisions are reached by balancing of interests and even bargaining about case outcomes. Even if that is not the case ... the appearance and the possibility may undermine the Council's reputation for impartiality and expertise.
OECD, 2000: 36

Danmark. Dermed var det endnu et tilbageskridt i forhold til, hvad Dansk Industri og andre industriorganisationer ønskede. Samtidig var det dog et skridt på vejen mod øget EU-konformitet i den danske konkurrencelovgivning.

Det stod i slutningen af 1990'erne klart, at Danmark på flere områder fortsat holdede efter EU og andre europæiske lande på det konkurrencepolitiske område. Ifølge embedsmænd fra Konkurrencestyrelsen var baggrunden for ændringen af konkurrenceloven i 2000 derfor også et behov for at bringe den danske konkurrencelovgivning på niveau med konkurrencelovgivningen i andre EU-lande. På trods af skærperne i den nye konkurrencelov fra 1997 holdede Danmark fortsat efter. Særligt på grund af den manglende fusionskontrol og den begrænsede tilgang til sanktioner over for misbrug af dominerende stilling. En anden begrundelse for ændringen i 2000 var ønsket om at kunne støtte Europa-Kommissionens forslag om decentralisering af anvendelsen af EF-traktatens artikel 81 og 82. En sådan decentralisering forudsatte, at Konkurrencerådet fik hjemmel til at anvende disse bestemmelser. Europa-Kommissionen havde gennem flere år helt tilbage fra første halvdel af 1990'erne arbejdet med muligheden for at decentralisere bl.a. tilsynsopgaver på det konkurrencepolitiske område til medlemsstaternes konkurrencemyndigheder. Formålet var at sikre en bedre prioritering af ressourcerne og levere en mere målrettet indsats mod de store transnationale virksomheder. I 2000 var der dog endnu ikke sket væsentlige gennembrud i den sag.

Ændringerne af konkurrenceloven i 2002

Konkurrenceloven fra 2000 skabte dog ikke politisk ro om den offentlige regulering af konkurrenceområdet. Det havde heller ikke været tilfældet med konkurrenceloven, som trådte i kraft den 1. januar 1998. Debatten om behovet for sanktioner og indgrebsmuligheder fortsatte i 2001. Den lempeligere lovgivning og det lavere bødeniveau i Danmark tiltrak sig bl.a. mediernes opmærksomhed. Mediernes generelle fokus

Ændringer af konkurrenceloven, 1997-2002

Fra vedtagelsen af den nye konkurrencelov den 30. maj 1997 over ændringerne af loven i 2000 til og med vedtagelsen af ændringerne den 29. maj 2002, blev der gennemført en lang række ændringer og justeringer af dansk konkurrenceregulering. Efterfølgende er der også sket ændringer af konkurrenceloven i 2004 og 2005, som dog ikke i samme grad har sammenhæng med EU-koncurrencereguleringen. Nogle af ændringerne gennemførtes over flere etaper i forbindelse med de tre reformer af loven. Reformerne indebar alt i alt en fortsat række af skærper af lovgivningen. På under fem år havde danske politikere vedtaget nogle helt fundamentale ændringer af dansk konkurrencepolitik.

Den mest omfangsrige ændring fandt sted i 1997, da kontrolprincippet blev skiftet ud med forbudsprincippet som det grundlæggende princip i lovgivningen. Den nye konkurrencelov havde virkning fra 1. januar 1998. I 2000 blev der indført fusionskontrol, og Konkurrencerådet fik hjemmel til at anvende EU-traktatens konkurrencebestemmelser. I 2002 blev sanktionsmulighederne over for konkurrencebegrænsende aktiviteter skærpet, og bødeniveauet blev hævet markant. Myndighederne fik en række beføjelser til ved kontrolundersøgelser og dataindhentning bedre at kunne opspore og afsløre karteldannelser. Endvidere skete der gennem årene en tilnærmelsesvis ligestilling af privat og offentlig erhvervsvirksomhed under hensyn til, om den offentlige erhvervsvirksomheds konkurrencebegrænsninger var politisk vedtaget og ”en direkte eller nødvendig følge af en lov eller kommunal vedtagelse”. Konkurrencerådet fik beføjelser til at gribe ind over for konkurrencebegrænsninger i den offentlige sektor og til at kræve, at ulovlig, konkurrenceforvridende erhvervsstøtte blev bragt til ophør og eventuelt tilbagebetalt (Boje og Kallestrup, 2004).

I takt med at der sker en optrapning af sager om ulovligt samarbejde kan vi se, at det i særlige sager viser sig nødvendigt at drage de ansvarlige personligt til ansvar økonomisk eller gennem frihedsberøvelse.

*Svend Heiselberg, Venstre,
i Berlingske Tidende, den 3.
august 2001*

på det høje prisniveau og offentliggørelsen og den offentlige omtale af bøderne til SAS/Maersk-kartellet i juni 2001 satte gang i de politiske initiativer til at overveje mulige tiltag. I august og september 2001 var det kommet så langt, at også visse borgerlige politikere foreslog, at der blev indført en mulighed for fængselsstraf til erhvervsledere.

Erhvervsminister Ole Stavad fik udarbejdet et udkast til lovforslag til ændring af konkurrenceloven. Det blev dog aldrig fremsat, fordi statsminister Poul Nyrup Rasmussen udskrev folketingsvalg samme måned. Forslaget omfattede bl.a. indførelse af et højere bødeniveau og bødenedsættelser til virksomheder, der medvirkede til kartelafsløringer og efterfølgende opklaring. Endelig indgik også mulighed for fængselsstraf til erhvervsledere i tilfælde af grove overtrædelser af konkurrencelovgivningen. Efter regeringsskiftet fremsatte den nye, konservative økonomi- og erhvervsminister Bendt Bendtzen en let revideret udgave af den tidligere ministers lovforslag. Bemærkelsesværdigt nok fortsatte den konservative minister den tidligere regerings stramme linje over for erhvervslivet. Også selv om erhvervslivet udtrykte udpræget uenighed i stramningerne. Med den nye lov fortsattes linjen fra de tidligere konkurrencelovsreformer i form af øgede stramninger og stigende EU-konformitet gennem en forhøjelse af bødeniveauet, bøderabat til samarbejdende kartelvirksomheder og øgede beføjelser til konkurrencemyndighederne.

EU som argument for tilpasning af dansk lovgivning

Henvisninger til den europæiske integration har været anvendt siden 1980'erne som argument for gennemførelse af ændringer i den nationale konkurrencelovgivning. Sådanne henvisninger blev særlig brugt i forbindelse med de tre reformer af konkurrenceloven i 1997, 2000 og 2002. Under udvalgsarbejdet og forhandlingerne om konkurrencepolitikken i første halvdel af 1990'erne benyttedes ofte forskellige begrundelser, der hver især henviste til et behov for EU-til-

pasning. At der for danske virksomheder gjaldt to sæt konkurrenceregler ikke blot på papiret, men også i praksis, var et væsentligt argument for overhovedet at iværksætte overvejelserne om behovet og mulighederne for et principskifte i dansk konkurrencelovgivning. I fald der var tale om faktiske problemer, ville det jo være hensigtsmæssigt, om der i stedet kunne etableres et ordentligt samspil med EU-konkurrencereglerne, lød argumentet. Danmark var endvidere en lille, åben økonomi med betydelig import og eksport. Også i 2000 og 2002 mente mange, at det var nødvendigt at foretage tilpasninger af den danske konkurrencelovgivning til EU.

Henvisningen til behovet for EU-tilpasning har gennem de seneste 10-15 år været brugt som argument for forskellige typer af ændringer af konkurrencelovgivningen. Det er sket, selv om det ikke på noget tidspunkt har været et formelt krav fra EU, at medlemsstaterne skulle tilpasse deres nationale konkurrencelovgivninger. Der har ikke været et juridisk (*de jure*) funderet pres eller behov for tilpasning af den danske konkurrencelov. EU har heller ikke givet politiske henstillinger til Danmark eller andre medlemsstater om, at de burde indrette deres nationale konkurrencelovgivninger efter EU-standarder. I begrænset udstrækning kan man tale om uformelle anbefalinger, når nationale embedsmænd og EU-embedsmænd diskuterede konkurrencepolitik og i den forbindelse stødte på implikationer som følge af de forskellige nationale lovgivninger. I forbindelse med Europa-Kommis-sionens indsats for en decentralisering af myndighedsudøvelsen på konkurrenceområdet gjorde dette sig i mere udpræget grad gældende. En sådan decentralisering forudsatte jo en vis grad af konformitet på tværs af EU-bestemmelserne og de nationale konkurrencebestemmelser.

Som konsekvens af det fraværende *de jure*-behov har henvisningerne til behovet for EU-tilpasning af konkurrenceloven ofte taget udgangspunkt i praktiske hensyn. Det er diskutabelt, hvor reelle disse påstået *de facto*-behov egentlig har været.

Hvis det var et problem for virksomhederne, at der gjaldt to sæt konkurrenceregler i landet, ville det jo have gjort sig gældende i over 20 år. Lige siden Danmarks indtræden i EF i 1973 har EF-konkurrencereglerne været gældende lov i Danmark. I forbindelse med Monopollovsudvalgets betænkning i 1986 var denne problematik blevet gransket og vurderet. Udvalget konkluderede, at det ikke kunne finde overbevisende argumenter for at anbefale et principskifte. I *Betænkning 1297* fra 1995 blev det imidlertid påpeget, at der var risiko for konflikt ved at skulle anvende såvel EU-konkurrencebestemmelserne som den nationale konkurrencelovgivning over for danske virksomheder. På baggrund af en nærmere undersøgelse blev det dog konkluderet, at anvendelsen af både EF-regler og national lovgivning inden for konkurrencereguleringen i praksis kun sjældent havde ført til konflikter. Det blev primært begrundet med det tætte samarbejde mellem EU-myndighederne og de nationale myndigheder. Det syntes heller ikke at være en overbevisende begrundelse for et principskifte, at dansk økonomi var en åben økonomi med en betydelig import og eksport. At Danmarks samhandelspartnere i Europa havde konkurrencelove, der alt overvejende baserede sig på forbudsprincippet, var heller ikke et overbevisende argument. Danske virksomheder havde i mange år kunnet handle på tværs af grænser og konkurrencelove alligevel. Eksempelvis havde danske virksomheder i mange år udmærket kunnet handle med både Tyskland og USA. Begge lande baserede sig på en udpræget forbudsbaseret konkurrencelovgivning.

Da der ikke har været et juridisk behov for tilpasning, må bevæggrunden for ændringerne af 1998-konkurrenceloven tilskrives et politisk hensyn. Ændringerne var dermed også resultatet af et dansk initiativ, jævnfør tabel 4.1.

Nationale politikere har også i høj grad haft deres opmærksomhed rettet mod det høje prisniveau i Danmark. Såvel mange politikere som erhvervsrepræsentanter havde dog ikke

Tabel 4.1
EU – konkurrencebestemmelserne og dansk konkurrencelovgivning

EU-regulering	Tilsvarende indførelse i dansk lovgivning	National tilpasning påkrævet af EU?	Forklaring af den nationale lovændring
Princippet om forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler og mod misbrug af dominerende stilling	Konkurrenceloven (1998)	Nej	Nationalt politisk initiativ. Beslutningsforslag fra SF (1993)
Fusionskontrolforordningen (RF 4064/89)	Konkurrenceloven (2000)	Nej	Nationalt politisk/administrativt initiativ
EU-sanktions- og bødeniveau i relation til konkurrenceforseelser	Konkurrenceloven (2002)	Nej	Nationalt politisk/administrativt initiativ

tillid til, at især syd- og østeuropæiske myndigheder var i stand til effektivt at kontrollere, om virksomhederne levede op til konkurrencelovgivningen. I lyset af det ville der ikke umiddelbart kunne motiveres et politisk flertal bag en EU-beslutning om decentralisering af kompetence. De nationale myndigheder kunne til gengæld have interesse i at bidrage til en beslutning om, at der skulle delegeres kompetence fra Europa-Kommissionen til de nationale konkurrencemyndigheder.

For det første er henvisninger til EU blevet brugt til at sætte behovet for ændringer af den nationale konkurrencelovgivning på den politiske dagsorden. Det kom særligt til udtryk i første halvdel af 1990'erne i forbindelse med nedsættelsen af de forskellige konkurrencelovsudvalg. For det andet er henvisninger til EU blevet brugt til at orientere de nationale forhandlinger mod, hvilke typer af forandringer der var nødvendige at gennemføre. Særligt embedsværket inddrog EU-regu-

lering som argument for, hvilke tiltag der ville være hensigtsmæssige at gennemføre i forbindelse med ændringerne af den danske konkurrencelov. For det tredje er henvisninger til EU blevet brugt til almindelig, politisk indholdsmæssig inspiration, det vil sige til at lade sig inspirere af, hvilke løsninger der ville være konstruktive og hensigtsmæssige også i en dansk sammenhæng. Her har bl.a. OECD peget på EU-reguleringen som standardsættende forbillede inden for konkurrencepolitikken.

Alt i alt er henvisninger til EU altså i udpræget grad blevet brugt til at fremme et politisk spillerum eller til at hæmme modpartens spillerum i de nationale beslutningsprocesser om konkurrenceloven. EU har ikke på nogen måde initieret de pågældende ændringer af den nationale lovgivning. Substantielt har EU-konkurrencereguleringen til gengæld været med til at levere et autoritativt forbillede for medlemsstaterne. Henvisningen til behovet for EU-tilpasning er blevet brugt til at fremme gennemførelsen af en strammere lovgivning. Ved sin blotte tilstedeværelse medvirkede EU-reguleringen altså til at hæmme de mere liberalt orienterede aktørers position og muligheder, hvilket var til fordel for dem, som ønskede en stærk offentlig regulering af markedskræfterne.

tilbudet
der foregår,
stemmer om”
Ritt Bjerregaard
gøre
Svend Auken

Fordi vi vil være med



skal tage
os”
Dam Kristensen

“Vi kan tage imod tilbudet
om at vide, hvad der foregår,
og få indflydelse.
Det er det vi stemmer om”
Ritt Bjerregaard

“Et lille land kan gøre
en stor forskel”
Svend Auken

ikke,
skal tage
for os”
ik Dam Kristense

JA JA JA



KAPITEL 5

Hvor stort et spillerum har Danmark?

Efter befolkningens nej ved folkeafstemningen om Danmarks tilslutning til ØMU'en i 2000 henviste både nuværende statsminister Anders Fogh Rasmussen og daværende statsminister Poul Nyrup Rasmussen til befolkningens frygt for EU som en glidebane. Forestillingen om EU som en glidebane mod mere union var en vigtig forklaring på, at det blev et nej, mente de. Allerede i dagene forinden afstemningen havde dele af ja-siden offentligt erkendt, at det ville være nødvendigt i højere grad at søge at modgå frygten for, at der umærkeligt sker en forskydning af opgaver væk fra nationalstaten og over til EU.³² Da resultatet af folkeafstemningen forelå, var det ikke lykkedes for politikerne at overbevise et flertal af vælgerne om, at de skulle sige ja til øget integration i EU. Befolkningens usikkerhed over for EU som en glidebane for nationalstaten Danmark blev altså både fra regeringen og oppositionens side udpeget som en afgørende forklaring på, at resultatet blev et nej.

Der er dog noget, som tyder på, at denne frygt for EU har antaget et omfang, som overgår realiteterne. Der er fortsat en vigtig rolle at spille og udfylde for danske politiske beslutningstagere. Selv når EU stiller forholdsvis detaljerede krav til udformningen af den nationale politik, er der ofte et vigtigt handlerum for nationale politiske aktører som ministre, embedsmænd og til dels de folkevalgte politikere. Embedsmænd kan ofte spille en afgørende rolle.

Der tegner sig for mig et billede af, at den næste reform i EU-samarbejdet netop kunne blive dette at få et sådant regelsæt, der nøje beskriver grænsedragningen mellem EU-opgaver og opgaver i nationalstaterne. Det kunne også tjene til, at vi kunne aflive den frygt, som nogle vælgere har ... for, at det er en glidebane, hvor der sådan umærkeligt, uden at nogen rigtig er klar over det, sker en forskydning af opgaver væk fra nationalstaten og over til EU.

Anders Fogh Rasmussen i Politiken, den 26. september 2000

Det nationale spillerum

Politikernes og embedsmændenes varetagelse af det nationale handlerum har meget store konsekvenser for den endelige udformning af den efterfølgende lovgivning i Danmark. Det gjorde sig gældende i forbindelse med alle de nationale lovgivningsprocesser, både ved købeloven, e-handelsloven og konkurrenceloven. Nationale politikere og embedsmænd brugte bl.a. EU som et *input* i den nationale politiske beslutningsproces. De gjorde også aktivt brug af *henvisninger* til EU som argument for dette eller hint. EU blev så at sige brugt som en *brik* i spillet på nationalt niveau. Det gjorde sig i nogen udstrækning gældende i forbindelse med købeloven, men i særdeleshed i forbindelse med ændringerne af konkurrenceloven i 1997, 2000 og 2002. Der var en udpræget brug af henvisninger til EU og til den europæiske integration som argument for gennemførelse af nationale ændringer. Også udelukkende nationalt initierede ændringer.

I forbindelse med behandlingen af lovforslag, som ellers kun i mere begrænset omfang kunne siges at være påkrævet af EU, blev der, med forskellige politiske formål for øje, brugt henvisninger til EU. En kobling mellem EU-initierede ændringer og nationalt initierede ændringer af lovgivningen var udpræget i flere tilfælde. Et andet karakteristisk træk var de administrative myndigheders selvstændige rolle i processerne. Myndighedsinstitutionerne havde nemlig af og til væsentlige interesser på spil. Det var bl.a. tilfældet i forbindelse med fordelingen af konkurrencemyndighedernes kompetence i konkurrenceloven og opbakningen til EU-Kommissionens decentraliseringsbestrebelse.

Der er meget, der tyder på, at EU-politikker er med til at komplicere lovgivningsprocessen og politikens indhold på nationalt niveau. Når lovgivningsprocessen og -indholdet bliver for komplekst, kan det have den konsekvens, at politikerne resignerer og i vid udstrækning *overlader* forberedelsen

og udformningen af lovgivningen til embedsmændene. Det er ikke særlig gunstigt for tilliden til det demokratiske system. Det kan dog også tænkes, at politikernes passivitet ikke nødvendigvis skyldes EU-reguleringens kompleksitet. Det er måske snarere et resultat af, at reguleringens substans allerede har været diskuteret i specialudvalg, Europa-udvalg, fagudvalg mv. og derfor har været gennem en grundig politisk behandling. Måske betragtes gennemførelsen af EU-reguleringen som ren og skær implementering af allerede vedtagne beslutninger? Hvorvidt det gør sig gældende, kan ikke afgøres endeligt på baggrund af de data, vi i dag har til rådighed.

I forlængelse af pointen om embedsmændenes selvstændige rolle spillede de administrative myndigheders lovforberedende metode også en vigtig rolle i lovgivningsprocessen. Et eksempel herpå var beslutningerne om, hvorvidt der i den lovforberedende proces skulle inddrages interesserepræsentanter eller nedsættes specialstudvalg i forbindelse med købeloven og konkurrencelovsreformerne.

Udformningen af ansvarsfordelingen hos myndighedsinstitutionerne var ofte af helt afgørende vigtighed for interesseorganisationerne. Derfor var det et vedvarende forhandlingsemne i forbindelse med ændringerne af konkurrenceloven. Tildelingen af beføjelser til eksempelvis Forbrugerombudsmanden og Konkurrencestyrelsen, samt sammensætningen af Konkurrencerådet, tiltrak sig meget stor opmærksomhed. I mange tilfælde virkede det, som om opmærksomheden rettet mod myndighedernes udformning og ansvarsfordeling var noget større end den opmærksomhed, der blev rettet mod den substantielle lovgivning.

De danske lovgivningsprocesser

Hvor købeloven åbenlyst var påvirket af forbrugerkøbsdirektivets kontante krav om indførelse af en absolut reklama-tionsfrist på to år, var e-handelsloven i højere grad kendeteg-

Jeg er fuldstændig enig i, at det her er meget kompliceret stof, og jeg vil også gerne her fra talerstolen i dag tilkendegive, at vi i ministeriet er klar til at lave en teknisk gennemgang, så vi kan få belyst lovforslaget rigtigt.

*Økonomi- og erhvervsminister
Bendt Bendtsen, Det Konservative
Folkeparti, under førstebehandling
af Lovforslag L 61, den 19. februar
2002*

Tabel 5.1
EU's rolle i den nationale proces

National politik	Omfang af forandring	EU's rolle i den nationale proces	EU's effekt på den nationale politiks indhold
Købeloven (2002)	Nogen	Forlængende og afgrænsende	Minimumssikrende. Principielt øget forbrugerbeskyttelse.
E-handelsloven (2002)	Ny regulering	Europa-Kommissionen som konfrontativ modspiller for danske embedsmænd.	Ny regulering. Principielt øget forbrugerbeskyttelse.
Konkurrenceloven (1998)	Stor	Legitimerende	Indirekte
Konkurrenceloven (2000)	Stor	Legitimerende og retfærdiggørende	Indirekte
Konkurrenceloven (2002)	Stor	Legitimerende og retfærdiggørende	Indirekte

Kilde: Kallestrup (2005)

net ved de juridisk sagkyndige embedsmænds afgørende rolle for fortolkningen af EU-reguleringen. Konkurrenceloven var til gengæld et enestående eksempel på, hvordan en mere eller mindre kollektiv forståelse af et behov for tilpasning til EU påvirkede både den nationale politiske proces og den efterfølgende nationale konkurrenceregulering. På tværs af de forskellige politikområder er det således tydeligt, at EU's rolle har været af meget forskellig karakter og haft meget forskelligartede konsekvenser. Danske politiske og administrative aktører har faktisk kunnet manøvrere rundt med et forholdsvis stort spillerum til deres rådighed. Ofte har EU's rolle og betydning i vid ustrækning været en konsekvens af, hvordan de nationale politikere og embedsmænd har anvendt EU-politikkerne, og/eller hvordan de har brugt henvisninger til EU i den nationale proces. Eksemplerne viser for det første, hvor forskelligartet EU-reguleringen påvirker national politik. For det andet fremgår det tydeligt, hvordan EU bliver

anvendt strategisk af de nationale politikere til at fremme bestemte interesser (se tabel 5.1).

Gennemførelsen af forbrugerkøbsdirektivet i købeloven af 2002 var i nogen grad udtryk for en direkte og EU-dikteret europæisering af den danske lovgivning. Men fremgangsmåden afslørede, at en tæt teknokratisk styring af processen var helt afgørende for, at der ikke blev åbnet op for muligheden for videre politiske forhandlinger om lovgivningens udformning. I forbindelse med købeloven skabte embedsmændene i Justitsministeriet og købelovsudvalget et øget juridisk-teknokratisk spillerum. Det skete på bekostning af interesseorganisationerne og til dels politikerne, bl.a. gennem henvisning til EU-direktivets indhold og krav. Ministrene brugte også henvisninger til EU og til kommende EU-regulering til at udskyde forhandlinger om national lovgivning. Tilsvarende brugte Justitsministeren og andre politikere henvisninger til EU til at afgrænse spektret af emner, der var til forhandling i forbindelse med lovforberedelsen. Den dygtigt kontrollerede styring af forberedelsesprocessen medvirkede til, at den nationale regulering ikke undergik en generel reform, men begrænsede sig til snævert direktiv-relaterede justeringer.

Gennemførelsen og udformningen af e-handelsloven illustrerede, hvordan embedsværket kunne udfolde et særdeles aktivt engagement i den lovforberedende proces. Dette engagement resulterede i, at den officielle danske interesse i at holde direktivets anvendelsesområde uden for privatretten blev tilgodeset. Hvis direktivet var blevet implementeret, som det var tiltænkt fra Generaldirektoratet for Indre Marked, var den fundamentale sondring mellem offentlig ret og privatret blevet undergravet. Konsekvenserne heraf kunne have været omfattende, særligt set fra Justitsministeriets side.

Den udbredte brug af EU som argument for ændringer af den nationale konkurrenceregulering illustrerede, hvordan nationale politikere og embedsmænd benyttede sig af henvis-

ninger til EU med henblik på at fremme egne interesser i den nationale politiske proces. For det første blev sådanne henvisninger brugt til at sætte "behovet" for ændringer af den nationale konkurrencelovgivning på den politiske dagsorden. Det kom særligt til udtryk i første halvdel af 1990'erne i forbindelse med nedsættelsen af og arbejdet i konkurrencelovsudvalget. For det andet blev henvisninger til EU brugt til at orientere opmærksomheden mod, hvilke typer af forandringer der var nødvendige at gennemføre på nationalt niveau. Særligt embedsmænd inddrog EU-regulering og reguleringsbestræbelser som argument for, hvilke tiltag der ville være hensigtsmæssige at gennemføre i forbindelse med ændringerne af den danske konkurrencelov. For det tredje blev henvisninger til EU brugt til at fastslå, hvilke løsninger der ville være hensigtsmæssige under forudsætning af, at konkurrencelovgivningen skulle ændres. Henvisningen til EU-reguleringen viste sig at være overbevisende. Et tydeligt udtryk for det er den omfattende EU-harmonisering af dansk konkurrencelovgivning. Den udprægede og vedvarende henvisning til argumentet om et behov for EU-harmonisering af konkurrencelovgivningen var sandsynligvis en udslagsgivende faktor i forbindelse med vedtagelserne af alle de tre nationale lovændringer af konkurrenceloven, henholdsvis i 1998, 2000 og 2002.

Henvisningerne til EU tjente altså til at legitimere og retfærdiggøre de udelukkende nationalt motiverede ændringer af reguleringen. Hverken juridisk eller politisk krævede EU de pågældende ændringer af den nationale konkurrenceregulering. Hvis ikke det havde været for de nationale embedsmænds og politikeres initiativer til og forberedelse af samt beslutninger om at vedtage den udprægede EU-harmonisering over tre omgange i henholdsvis 1998, 2000 og 2002, var EU-harmoniseringen af konkurrencelovgivningen ikke blevet gennemført. Den gennemførte EU-harmonisering af den nationale konkurrenceregulering må helt og holdent tilskrives de nationale politiske aktørers indbyrdes samspil og beslutninger.

Det kan i dag konstateres, at EU har haft en række forbrugerbeskyttende konsekvenser for dansk lovgivning. Særligt i forbindelse med gennemførelsen af direktivbestemmelserne i købeloven af 2002, men også ved gennemførelsen af e-handelsloven i 2002. Det er vanskeligt at fastslå entydigt, hvorvidt ændringerne af konkurrencelovgivningen har medført øget forbrugerbeskyttelse. Alt andet lige må den fortsatte række af stramninger i lovgivningen dog forventes at udmønte sig i forebyggende effekter. Det kan medføre en øget forbrugerbeskyttelse i sig selv.

Det er således tydeligt, at der er et vigtigt og væsentligt råderum i samspillet mellem EU-reguleringen og den nationale regulering. Spillerummet er særligt til rådighed for dem, som er dygtige og kløgtige nok til at udnytte mulighederne. Det har hidtil i vid udstrækning været embedsmændene, som har formået at bevare bolden på egen banehalvdel. Hvis ikke andre politiske aktører bliver bedre til at læse spillet og til at spille med, må man stille spørgsmålet om, hvorvidt spillerummet mellem EU-niveauet og dansk politik er tilstrækkeligt demokratisk funderet og kontrolleret. En simpel *opmærksomhed* på spillerummet og de danske manøvre muligheder fra såvel politikernes som befolkningens side vil dog være et første og meget, meget vigtigt skridt.

Noter

1. Se bl.a. Togeby et al. (2003), Blom-Hansen og Grønnegård Christensen (2004), Kallestrup (2005).
2. Se bl.a. Blom-Hansen og Grønnegård Christensen (2004).
3. Se bl.a. Wiener (2004).
4. Se bl.a. Goetz og Hix (2001), Knill og Lemkuhl (2002), Schmidt (2002), Featherstone og Radaelli (2003), Blom-Hansen og Grønnegaard Christensen (2004), Bulmer og Radaelli (2005), Kallestrup (2005), Knill og Lenschow (2005), Holz hacker og Haverland (2006) m.fl. Andre, mere differentierede kategoriseringer er selvsagt også mulige.
5. For en mere detaljeret gennemgang af EU-koordinationsprocessen, se Folketingets EU-oplysning (2005).
6. Se Folketingets EU-oplysning (2005), s. 102.
7. Udenrigsministeriet (2006), s. 5.
8. For en nærmere gennemgang af koordinationsprocessen og af EU-udvalgets rolle, se Folketingets EU-oplysning (2005), s. 103.
9. Se Folketingets EU-oplysning (2005), s. 104, og Udenrigsministeriet (2006), s. 6-7.
10. For en analyse af Europaudvalgets funktion og virke, se Jensen (2003).

11. Se Christensen, Germer og Pedersen (1994).
12. Se Folketingets EU-oplysning (2005), s. 110-111.
13. Se eventuelt Folketingets EU-oplysning (2005) for en udførlig gennemgang af EU-beslutningsprocedurerne.
14. Domstolens praksis har historisk set haft stor betydning for fortolkningen og udviklingen af EU's politikker, eksempelvis inden for konkurrencepolitikken, hvis grundlæggende bestemmelser ikke blev ændret fra 1962 til 2004 (se herom i kapitel 4 om konkurrenceloven). Domstolens praksis på det konkurrencepolitiske område har således haft meget stor betydning, såvel i EU som i medlemsstaterne. Se også nærmere herom i Neergaard og Nielsen (2005).
15. Jævnfør artikel 249 i Traktaten. Se Bormann, Bülow og Østrup (2002).
16. For analyser af den åbne koordinationsmetode, se bl.a. temanummeret i *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 4, april 2004.
17. Udenrigsministeriet (2006), s. 19-21.
18. Se også herom i fx Rasmussen (2002), Marcussen (2000).
19. Se Zahle (2002).
20. Danmark har fx haft et ønske at fastholde visse danske bestemmelser om anvendelse af tilsætningsstoffer i levnedsmidler. Kommissionen nægtede at godkende dette, hvorefter Danmark anlagde annullationssag. Generaladvokaten afgav dog udtalelse i 2002, hvor han anbefalede at frifinde Kommissionen (se Neergaard og Nielsen (2005), s. 135).
21. Med hensyn til de lovformuleringsmæssige krav vedrørende gennemførelse af EU-regulering, se Justitsministeriet (2005), samt Bormann, Bülow og Østrup (2002).

22. For en mere udførlig gennemgang af beslutningsprocesserne og af en række andre danske EU-relaterede lovgivningsprocesser, se Kallestrup (2005). De metodiske overvejelser vedrørende valg af cases fremgår også heraf. Se også denne bog for mere detaljerede henvisninger til det kildemateriale (sagsakter, dokumenter, interview), som har fungeret som grundlag for såvel EU-lovgivningen som den danske lovgivning i forbindelse med de gennemgåede beslutningsprocesser.
23. Se KOM (93) 509.
24. Se Betænkning 1403/2001, s. 6.
25. Se bl.a. Forbrugerstyrelsen (2005), vedr. detailhandelens og forbrugernes fortolkningsproblemer i forhold til købeloven.
26. Se Folketingstidende 2001/2002, Forhandlinger, spalte 157-162.
27. Se Betænkning 1403/2001, s. 6
28. Se Folketingstidende 2001/2001, Forhandlinger, spalte 283-288
29. Se Justitsministerens besvarelse af spørgsmål 22 af 26. februar 2002 fra Folketingets Retsudvalg.
30. I perioden 1996-2001 har fem forskellige personer varetaget hvervet som erhvervsminister, henholdsvis Mimi Jacobsen (CD), Jan Trøjborg (S), Pia Gjellerup (S), Ole Stavad (S) og Bendt Bendtsen (K). I samme periode har tre forskellige personer varetaget hvervet som justitsminister, henholdsvis Bjørn Westh (S), Frank Jensen (S) og Lene Espersen (K).
31. Se Betænkning 1297/1995 vedrørende konkurrencelovgivningen i Danmark.
32. Anders Fogh Rasmussen i *Politiken*, den 26. september 2000.

Litteratur

Berlingske Tidende

Betænkning nr. 1297/1995. *Konkurrencelovgivningen i Danmark. Bind I*. København: Statens Information.

Betænkning nr. 1403/2001. *Gennemførelse af forbrugerkøbsdirektivet*. København: Statens Information.

Blom-Hansen, Jens & Jørgen Grønnegaard Christensen (2004). *Den europæiske forbindelse*. Århus: Magtudredningen.

Boje, Per & Morten Kallestrup (2004). *Marked, erhvervsliv og stat. Dansk konkurrencelovgivning og det store erhvervsliv*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Bormann, Anne Louise, Jens-Christian Bülow & Christian Østrup (2002). *Loven*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Bulmer, Simon & Claudio M. Radaelli (2005). "The Europeanisation of National Policy", pp. 338-359 in Simon Bulmer & Christian Lequesne (eds.). *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Christensen, Jørgen Grønnegaard, Peter Germer & Thomas Pedersen (1994). *Åbenhed, offentlighed og deltagelse i den danske EU-beslutningsproces*. København: Rådet for Europæisk Politik.

COSAC (2005). *Third bi-annual Report*, May 2005. Brussels: COSAC Secretariat.

Europa-Kommissionen (2004). http://europa.eu.int/comm/justice_home/ejn/legal_order/legal_order_ec_da.htm

Featherstone, Kevin & Claudio M. Radaelli (eds.) (2003). *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.

Folketingets EU-oplysning (2005). *Sådan lovgiver EU – efter udvidelsen med ti nye lande*. København: Folketinget.

Folketingstidende

Forbrugerstyrelsen (2005). *Forbrugerredegørelse 2005*. København: Forbrugerstyrelsen.

Goetz, Klaus H. & Simon Hix (eds.) (2001). *Europeanized Politics. European Integration and National Political Systems*. London: Frank Cass.

Holzhaecker, Ronald & Markus Haverland (eds.) (2006). *European Research Reloaded: Cooperation and Integration among Europeanized States*. The Netherlands: Klinger.

Jensen, Henrik (2003). *Europa-udvalget – et udvalg i Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Journal of European Public Policy. 11, 4, 2004.

Justitsministeriet (2005). *Vejledning om lov kvalitet*. København: Justitsministeriet.

Jyllandsposten

Kallestrup, Morten (2002). "Europeanisation as a Discourse: Domestic Policy Legitimation Through the Articulation of a 'Need for Adaptation'". *Public Policy and Administration*, 17, 2: 110-124.

Kallestrup, Morten (2005). *Europæisering af nationalstaten. EU's konsekvenser for dansk reguleringspolitik og de nationale aktørers undervurderede rolle*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Kallestrup, Morten (2006). "Explaining EU Impacts at the Domestic Level – The Europeanization of Regulatory Policy in Denmark", pp. 65-87 in Ronald Holzhaecker & Markus Haverland (eds.). *European Research Reloaded: Cooperation and Integration among Europeanized States*. The Netherlands: Springer.

Knill, Christoph & Dirk Lemkuhl (2002). "The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms". *Journal of European Political Research*, 41, 2: 255-280.

Knill, Christoph & Andrea Lenschow (2005). "Compliance with Europe: The Implementation of EU Environmental Policy and Administrative Traditions in Britain and Germany". *Journal of European Public Policy*, 5, 4: 597-616.

KOM (93) 509. *Grønbog om forbrugsvaregarantier og eftersalgsservice*. Bruxelles: Europa-Kommissionen.

KOM (99) 687. *eEurope – Et informationssamfund for alle*. Bruxelles: Europa-Kommissionen.

KOM (2001) 428. *Nye styreformere i EU: En hvidbog*. Bruxelles: Europa-Kommissionen.

KOM (2004) 293. *Meddelelse fra Kommissionen: En proaktiv konkurrencepolitik for et konkurrencebaseret Europa*. Bruxelles: Europa-Kommissionen.

Mair, Peter (2004). "The Europeanization Dimension". *Journal of European Public Policy*, 11, 2: 337-348.

Marcussen, Martin (2000). *Ideas and Elites. The Social Construction of Economic and Monetary Union*. Aalborg: Aalborg University Press.

Møgelvang-Hansen, Peter & Joseph Lookofsky (1999). "En ny dansk indenlandsk købelov: KBL III?". *Ugeskrift for Retsvæsen*, UfR Online, U.1999B.240.

Neergaard, Ulla B. & Ruth Nielsen (2005). *EU ret*. København: Forlaget Thompson.

Nielsen, Ruth (2001). *E-Handelsret*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Nielsen, Ruth (2003). "Sondringen mellem privat og offentlig ret ved implementering af direktiver, der krydser den centrale formueret". *Ugeskrift for Retsvæsen*, UfR Online, U.2003B.69.

OECD (2000). *Denmark: The Role of Competition Policy in Regulatory Reform*. Paris: OECD.

Politiken

Rasmussen, Hjalte (2002). "Eksemplets ret. Om dansk rets frivillige reception af EU-ret", pp. 27-32 i Søren Dosenrode (red.). *EU-rettens påvirkning af dansk ret*. København: Rådet for Europæisk Politik.

Schmidt, Vivien A. (2002). "Europeanization and the mechanics of economic policy adjustment". *Journal of European Public Policy*, 9, 6: 894-912.

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

Udenrigsministeriet (2006). *Retningslinier for den danske EU-beslutningsprocedure*. København: Udenrigsministeriet.

Von Eyben, Bo & W.E. von Eyben (2003). *Juridisk Ordbog*. København: Thompson-Gad Jura.

Wiener, Antje & Thomas Diez (2004). *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.

www.eu-oplysningen.dk

Zahle, Henrik (2002). "EU og dansk statsforfatningsret", pp. 7-26 i Søren Dosenrode (red.). *EU-rettens påvirkning af dansk ret*. København: Rådet for Europæisk Politik.