

NOTAT

27. juni 2015

HVOR MEGET PÅVIRKER EU DANSK LOVGIVNING?

Kontakt:

Projektmedarbejder, Nadja Schou Lauridsen

+45 40 81 92 38

nsl@thinkeuropa.dk

RESUME Valgkampen forud for folketingsvalget gav indtryk af, at EU primært handler om at give udenlandsk arbejdskraft mulighed for at komme til Danmark og om at rede flygtninge i Middelhavet. Men disse emner fylder faktisk overraskende lidt i EU-lovgivningsarbejdet, hvor områder som fødevarer, miljø, handel og forbrugerbeskyttelse dominerer.

En ny omfattende gennemgang, som Tænk tanken EUROPA har lavet af al dansk og europæisk lovgivning siden 2010, viser, at op imod 58 pct. af gældende ret i Danmark på den ene eller anden måde stammer fra EU. EU påvirker 14 pct. af al dansk lovgivning direkte, men dertil kommer hele 4678 forordninger, der som udgangspunkt har direkte virkning i Danmark.

Det har tidligere været fremme, at EU står bag op imod 80 pct. af al dansk lovgivning, men det er en myte. EU har dog kolossal betydning for Danmark og påvirker mellem 14 og 58 pct. af dansk ret afhængig af, hvilken opgørelsesmetode, der anvendes. En måling foretaget af Danmarks Statistik for Tænk tanken EUROPA viser, at befolkningen har en fin fornemmelse af EU's indflydelse på lovgivningen. 44 pct. svarer, at de tror 26-50 pct. af dansk lovgivning stammer fra EU.

Med andre ord ved vælgerne godt, at EU spiller en vigtig rolle for dansk lovgivning. Alligevel har politikerne kun i begrænset omfang inddraget EU's kerneområder i debatten op til folketingsvalget.

HOVEDKONKLUSIONER:

- Siden begyndelsen af 2010 kan højst 58 pct. af den gældende danske ret spores tilbage til EU, viser en ny omfattende kortlægning af Tænketanken EUROPA.
- Tallet dækker over, at 14 pct. af de danske love er implementeret EU-ret, og at der i perioden er vedtaget 4436 forordninger i EU, der er gældende uden først at skulle gennemføres i dansk ret.
- Under tiden hævdes det, at op imod 80 pct. af alle love i Danmark stammer fra EU. Det er dog ikke korrekt.
- Tallet 58 pct. siger dog ikke nødvendigvis noget om den reelle påvirkning, som EU har på retten i Danmark. Mange af forordningerne har begrænset påvirkning, hvorfor tallet er et maksimumtal. Den reelle påvirkning ligger snarere et sted mellem 14 og 58 pct.
- Danskerne har en god fornemmelse af virkeligheden. Kun 6 pct. tror, at op imod 80 pct. af lovgivningen i Danmark stammer fra EU. Det viser en ny meningsmåling. 44 pct. tror, at påvirkningen ligger et sted mellem 26 og 50 pct.
- Når man kigger på hvilke områder, der kvantitativt fylder mest på EU-plan, er der især områder som landbrug, miljø, forbrugerpolitik, industri, eksterne forbindelser (f.eks. handelaftaler) og fiskeri. Det ligger godt i tråd med, hvad der kan siges at være EU's kerneområder.
- Optællingen viser, at hele 60 pct. af de EU-direktiver, der er gennemført i dansk ret, går igennem enten Miljøministeriet, Klima-, Energi- og Bygningsministeriet eller Erhvervs- og Vækstministeriet.
- De områder, hvor der vedtages flest regler på EU-plan, er næsten fraværende i den danske EU-debat, herunder i den for nyligt overståede valgkamp, der især har handlet om udenlandsk arbejdskraft, social dumping og flygtninge.
- Det er afgørende, at den danske EU-debat også kommer til at omhandle de emner, der rent lovgivningsmæssigt fylder mest i EU. Ellers risikerer vi at miste afgørende indflydelse.

EU bliver ofte omtalt som et enormt bureaukratisk apparat, der i stigende grad blander sig i, hvordan nationalstaterne skal indrette sig. Europaparlamentsmedlemmerne Morten Messerschmidt fra Dansk Folkeparti og Rina Ronja Kari fra Folkebevægelsen mod EU har anført, at EU har indflydelse på op imod 80 pct. af den danske lovgivning, hvilket de mener, er for meget.¹² De "80 pct." blev første gang fremlagt i 1988 af den daværende kommissionsformand, Jacques Delors. Han forudså, at 80 pct. af de nationale love inden for 10 år ville have oprindelse i EU.³

At EU skulle bestemme så meget over dansk lovgivning, er der ikke mange der tror på. En ny meningsmåling blandt 1.234 repræsentativt udvalgte danskere, der er foretaget af Danmarks Statistik for Tænketanken EUROPA, viser, at kun 6 pct. af de adspurgte tror, at EU påvirker mellem 76-100 pct. af lovgivningen i Danmark. Samtidig viser målingen, at 44 pct. af de adspurgte tror, at 26-50 pct. af lovgivningen påvirkes af EU. Dette tal er på linje med en ny opgørelse, som Tænketanken EUROPA har udarbejdet.

Det er svært at måle EU's indflydelse på dansk ret nøjagtigt, og det afhænger af målemetoderne. Tidligere opgørelser kommer frem til alt fra 7 pct. (Regelstaten) til 62,3 pct. (CEPOS).^{4,5} Justitsministeriets egen optælling viser at mellem 11,25 pct. og 19 pct. af de danske love påvirkes.⁶ Ved at opgøre andelen af dagsordenpunkter på kommunalbestyrelsesmøderne, der er påvirket af EU, kommer Kommunernes Landsforening frem til, at det er næsten halvdelen af punkterne, der har EU-påvirkning.⁷

Tallenes forskellighed vidner om, at det er meget svært at opgøre, hvordan EU påvirker danske forhold. Faktorer som periode for optælling, hvilke slags love der indgår, om der alene medtages love eller også bekendtgørelser⁸ og hvilken påvirkning, der kigges på, kan ændre resultatet væsentligt. F.eks. er det de færreste undersøgelser, der medtager forordninger, da det (modsat direktiver) er svært at spore, hvordan de påvirker dansk lovgivning. Det skyldes, at

¹ Mytebærerne, Berlingske, 2014, (<http://www.politiko.dk/nyheder/mytebaererne>)

² Folkebevægelsen mod EU's folder, (http://www.folkebevaegelsen.dk/IMG/pdf/Demokratifolder_lowres.pdf)

³ How much legislation comes from Europe, House of Commons, 2010.

⁴ Regelstaten, Mads Leth Felsager Jakobsen m.fl., 2014.

⁵ EU-rettens stigende indflydelse på Danmarks demokratiske styreform, CEPOS, 2011 (http://www.cepos.dk/fileadmin/user_upload/Arkiv/PDF/EU-rettens_stigende_indflydelse_paa_Danmarks_demokratiske_styreform.pdf).

⁶ Besvarelse af spørgsmål nr. 135 (alm. del) fra Folketingets Europaudvalg, 2009, og Besvarelse af spørgsmål nr. 132 (alm. del) fra Folketingets Europaudvalg, 2011

⁷ EU's påvirkning af de danske kommuner, Kommunernes Landsforening, 2014.

⁸ En opgørelse fra Justitsministeriet viser, at ni ud af ti direktiver gennemføres via bekendtgørelser. Se: Besvarelse af spørgsmål nr. 132 (alm. del) fra Folketingets Europaudvalg, 2015.

direktiver fra EU skal omsættes til dansk ret, mens det sjældent er tilfældet for forordninger, der hverken kan eller skal omsættes til dansk ret. Derudover er det også svært at måle de mere uformelle påvirkninger fra EU, som den åbne koordinationsmetode, råd og henstillinger.

Det er heller ikke muligt at måle, hvor stor andel af EU's regler, der følger af danske ønsker. Danmark er repræsenteret i EU-sammenhæng med en kommissær, 13 europaparlamentarikere, en ministerrepræsentant for hvert område, to dommere og et stort antal embedsmænd. De danske interesser er derfor både formelt og uformelt repræsenteret i EU-systemet, og Danmark udøver derved indflydelse på EU's lovgivningsarbejde.

Hvor meget bestemmer EU rent faktisk i Danmark?

I de fleste opgørelser over EU's påvirkning på dansk ret medtages forordninger ikke. Det skyldes, at mens direktiver implementeres i dansk ret, er det sjældent tilfældet med forordninger, der er direkte gældende. Ved at undlade at medtage forordninger i beregningen, kommer tallet til at fremstå for lavt, mens man ved at medtage forordninger får man et tal, der ligger i den høje ende i forhold til den faktiske påvirkning. I praksis ligger svaret nok nærmere et sted imellem de to tal.

I Danmark er der siden 2010 blevet gennemført i alt 4.436 love og bekendtgørelser, der stadig er gældende. Ud af disse gennemfører 628 EU-ret (dvs. direktiver). Det svarer til 14 pct. af al dansk lovgivning. Samtidig er der i perioden vedtaget 4.678 forordninger, der som udgangspunkt også gælder i Danmark.⁹ Hvis disse tal lægges sammen udgør EU-ret og EU-påvirket lovgivning omkring 58 pct. af al gældende dansk ret vedtaget i perioden 1. januar 2010 til 27. maj 2015.^{10,11}

Regler har forskelligt omfang alt efter, hvor bredt eller snævert de rammer. Når EU-forordninger, delegerede forordninger og gennemførelsesforordninger medtages i beregningen, er det vigtigt at pointere, at der i vores optælling af danske love også er medtaget ændringslove, bekendtgørelser og ændringsbekendtgørelser, således at tegnes et rimeligt fyldestgørende billede af den

⁹ Forordninger omfatter almindelige forordninger, delegerede forordninger og gennemførelsesforordninger. De gennemførelsesforordninger, der ligner det vi i Danmark kalder for bekendtgørelser, udgør perioden 2.235. Søgningen er foretaget via Kommissionens database eur-lex og alene på gældende lovgivning.

¹⁰ Tallet er opgjort ved en søgning på eur-lex på gældende lovgivning og indeholder almindelige forordninger, delegerede forordninger og gennemførelsesforordninger. Af de 4.678 er 2.431 gennemførelsesforordninger. Det bemærkes, at der er nogle af disse regler der ikke gælder i Danmark pga. de danske forbehold.

¹¹ Tallet 58 pct. er fundet ved at regne procentdelen af EU-forordninger og EU-implementeringer ud i forhold til al lovgivning (dansk lov og forordninger).

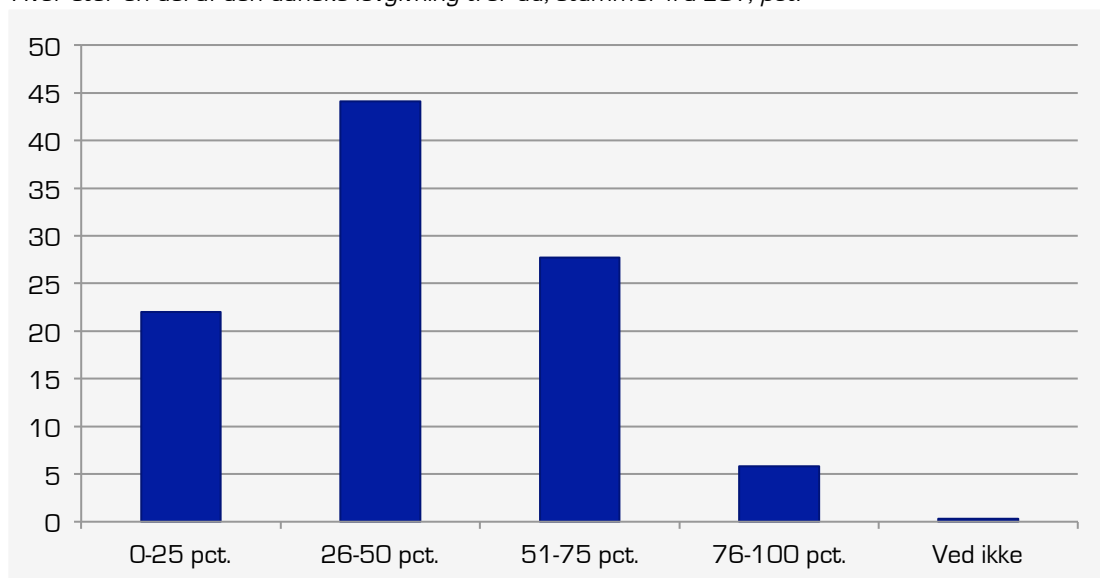
samlede lovmængde. En rent kvantitativ opgørelse har dog også visse begrænsninger, da der rent kvalitativt kan være stor forskelle på virkningsgraden af de forskellige love. I en del tilfælde handler de nye EU-regler f.eks. om ting, der kan have relativ lille betydning i det store billede. Nogle regler har alene betydning for meget lille gruppe, f.eks. en bestemt type virksomhed, der bruger et bestemt kemikalie, mens andre regler påvirker en stor befolkningsgruppe, f.eks. forordning 883/04 om koordinering af de sociale sikringsordninger.

Samtidig er der en række direktiver og forordninger der implementerer internationale aftaler om f.eks. FN-sanktioner og fiskekvoter. Disse regler er ikke alene bundet op på EU-medlemsskabet, og ville derfor skulle gennemføres uanset om Danmark er medlem af EU eller ej.

Mens tallet 58 pct. for nogle måske virker højt, er tallet 14 pct. omvendt også for lavt, da det ikke indeholder EU-forordninger. Svaret bør derfor, som en rapport til det britiske underhus har påpeget, nok snarere findes et sted derimellem.¹² De danske vælgere har faktisk en god fornemmelse af, hvordan det forholder sig, som førnævnte meningsmåling viser. Se figur 1.

Figur 1. Danskerne har god fornemmelse af EU's påvirkning af dansk lov

Hvor stor en del af den danske lovgivning tror du, stammer fra EU?, pct.



Kilde: Danmarks Statistik for Tænk tanken EUROPA, 10-12. juni 2015.

Selv om den største gruppe af de adspurgte svarer korrekt på spørgsmålet, er det over halvdelen af de adspurgte skyder enten for højt eller for lavt. Det er samtidig interessant, at procentdelen af dansk lovgivning, der direkte gennemfører EU-ret (dvs. direktiver) alene er på 14 pct.

¹² How much legislation comes from Europe, House of Commons, 2010, s. 2.

Figur 2. Danske love påvirkes kun i nogen grad af EU

Antal love i alt og antal love med EU-implementeringsnote i perioden 1.1.2010 - 27.5.2015

År	Antal love	Antal implementeringer	Pct.
2010	618	94	15
2011	559	106	19
2012	660	95	14
2013	883	126	14
2014	1.069	136	13
2015	647	71	11
I alt	4.436	628	14

Kilde: Retsinformation. Søgning på gældende lovgivning (love, ændringslove, bekendtgørelser og ændringsbekendtgørelser) bekendtgjort fra 2010 til 27. maj 2015 med EU-implementeringsnoter. Metoden er den samme som Justitsministeriet har brugt i "Besvarelse af Spørgsmål 135 (alm. del) fra Folketingets Europaudvalg

Figur 2 viser, at der siden 2010 blev gennemført 628 love i Danmark, der implementerer EU-direktiver. 14 pct. kan lyde lavt, og det er da heller ikke retvisende. I samme periode er der nemlig blevet vedtaget 4.678 forordninger, der også indgår i dansk ret.¹³ Der er i perioden vedtaget flere forordninger i EU, end der er vedtaget danske love. Samtidig er der i perioden vedtaget 1.848 EU-direktiver, som Danmark også skal overholde, men som først skal gennemføres.¹⁴

Figur 3. De fleste EU-regler gennemføres direkte uden implementering

Antallet af gældende forordninger og direktiver vedtaget i perioden 1.1.1958 - 27.5.2015

År	Forordninger	Direktiver
Før 2010	7.013	1.463
2010	669	69
2011	786	81
2012	792	46
2013	1.032	78
2014	1.095	97
2015 ind til 27. maj	303	14
I alt	11.690	1.848

Note: Opgørelsen tager ikke hensyn til de danske forbehold og tager kun hensyn til gældende forordninger. Hvis man eksempelvis søger på alle vedtagne forordninger er tallet i stedet 111.834 hvor kun 9.250 er gældende. Forordninger inkluderer delegerede forordninger og gennemførelsesforordninger. Direktiver inkluderer delegerede direktiver og gennemførelsesdirektiver
Kilde: Eur-lex (Kommissionens database). Søgning på gældende direktiver, forordninger, gennemførelsesdirektiver, gennemførelsesforordninger, delegerede direktiver og delegerede forordninger.

Udviklingen i EU-reglerne skyldes flere faktorer. For det første har EU over tid fået tilført nye kompetencer, blandt andet inden for områder for retlige og indre anliggender, hvor Danmark har et forbehold. Derudover udgør hele 2.431 af forordningerne såkaldte gennemførelsesforordninger, hvilket betyder, at de bemyndiger Kommissionen til at supplere og præcisere de lovbestemmelser,

¹³ Se note 7

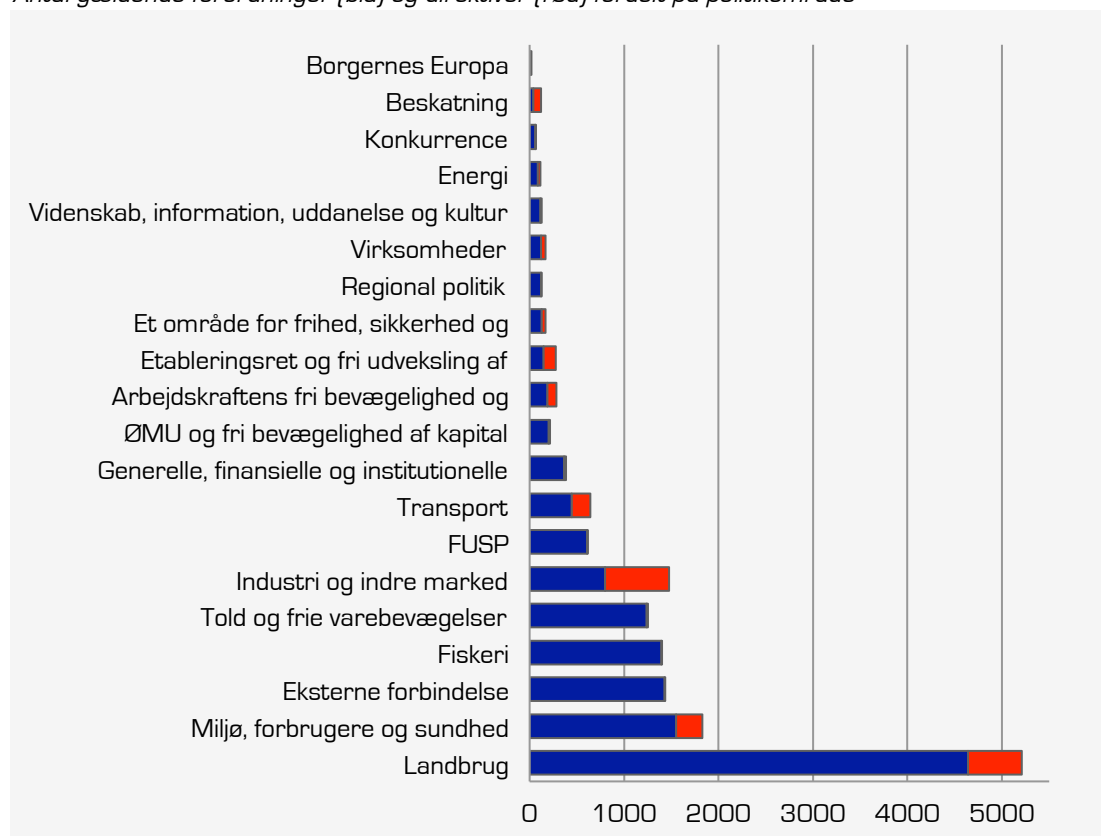
¹⁴ Tallet er opgjøret ved en søgning på eur-lex på gældende lovgivning og indeholder almindelige direktiver, delegerede direktiver og gennemførelsesdirektiver. Kun 74 af reglerne er delegerede direktiver eller gennemførelsesdirektiver. Bemærk at Danmark ikke behøver at gennemføre direktivet, hvis de danske regler allerede er i overensstemmelse med direktivet.

Europa-Parlamentet og Rådet har vedtaget. De fleste af Kommissionens gennemførelsesforordninger er vedtaget på landbrugsområdet (741) og området for miljø, forbruger og sundhed (526).

Når man kigger nærmere på, hvilke politikområder EU har udstedt flest regler på, danner der sig hurtigt et billede af, at EU primært beskæftiger sig med det, man kan kalde EU-kernekompetencer såsom landbrug, miljø og det indre marked. Faktisk omhandler over 79 pct. af EU's regler kerneområder som landbrug, miljø, industri, fiskeri, handel med tredjelande og told.¹⁵

Figur 4. EU-regulering handler mest om landbrug og indre marked

Antal gældende forordninger (blå) og direktiver (rød) fordelt på politikområde



Kilde: Eur-lex. Søgning på gældende direktiver, forordninger, implementerende direktiver, implementerende forordninger, delegerede direktiver og delegerede forordninger.

De områder som EU udsteder flest regler på, står i kontrast til de områder, der præger EU-debatten i Danmark. Under valgkampen var det emner som udenlandsk arbejdskraft, social dumping, "velfærdsturisme" og flygtningepolitik fyldte mest. Det giver et indtryk af, at det er det, EU handler om. Men som tallene viser, beskæftiger lovgivningsmaskinen EU sig med rigtig mange forskellige

¹⁵ De fem seks største lovområder opgjort i antal love, der udgør 79 pct. af al lovgivning, er: landbrug, miljø, forbrugere og sundhed, eksterne forbindelser, fiskeri, told og frie varebevægelser.

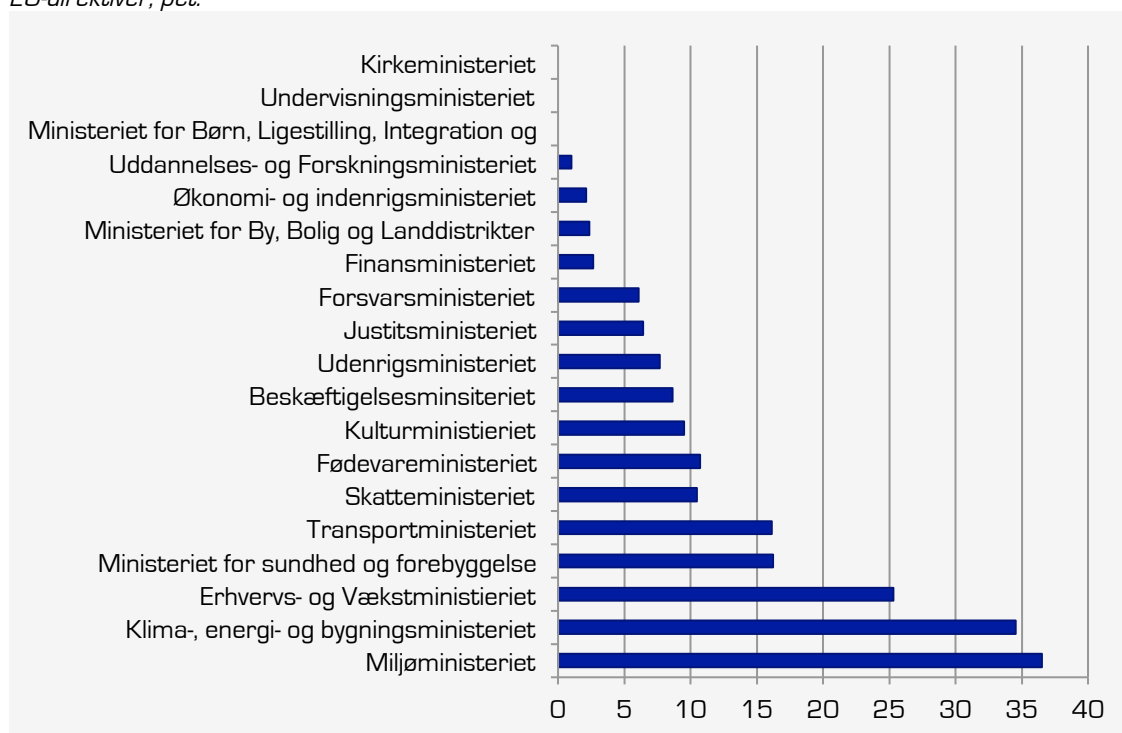
områder. Reguleringen af arbejdskraftens fri bevægelighed og socialpolitik fylder faktisk under to pct. af EU's samlede lovgivningsmasse.

Danske love påvirkes mest af miljø-, klima- og energilove

Som figur 2 viser, gennemfører 14 pct. af de danske love EU-direktiver. Der er dog meget stor forskel på, hvilke områder, der påvirkes mest. I en række af de regeltunge ministerier er en stor del af lovgivningen direkte EU-implementeringer, mens der i andre ministerier ikke har været nogen påvirkning i perioden. Som det fremgår af figur 5, kommer en tredjedel af lovgivningen på miljø-, klima-, energi- og bygningsområdet fra EU. Dertil skal ligges forordninger. I perioden blev der f.eks. vedtaget 132 forordninger om miljøpolitik, der som udgangspunkt også er gældende i Danmark.¹⁶

Figur 5. En tredjedel af klima- og miljøområdet kommer fra EU

Andel af danske love og bekendtgørelser vedtaget fra 1.1.2010 - 27.5.2015, der implementerer EU-direktiver, pct.



Kilde: Retsinformation. Søgning på gældende lovgivning (love, ændringslove, bekendtgørelser og ændringsbekendtgørelser) bekendtgjort fra 1.1.2010 - 27.5.2015 med EU-implementeringsnote.

Erhvervs- og Vækstministeriet, Klima- Energi- og Bygningsministeriet og Miljøministeriet gennemfører mest EU-lovgivning. De har i perioden gennemført 60 pct. af al den danske lovgivning, der implementerer EU-ret. Det er dog ikke nødvendigvis udtryk for, at det er de vigtigste EU-ministerier. I praksis spiller

¹⁶ Tallet er opgjort ved en søgning på eur-lex på alle gældende forordninger inkl. delegerede- og gennemførelsesforordninger i perioden 01/01/2010-27/05/2015 emneområde "miljø".

Udenrigsministeriet og Justitsministeriet nøgleroller i forhold til Danmarks EU-medlemskab. Justitsministeriet er helt centralt i EU-spørgsmål, hvor EU-retskontoret undersøger, om lovforslag opfylder EU-reglerne og om reglerne implementeres rigtigt.¹⁷ Justitsministeriet er ligeledes formand for det juridiske specialudvalg, der gennemgår relevante EU-juridiske sager.¹⁸ Udenrigsministeriets rolle er ikke, som det også fremgår af figur 5, at gennemføre EU-ret. Det er derimod at stå for den omfattende koordinering, der er mellem ministerierne. Det indebærer bl.a. betjening af Folketingets Europaudvalg, varetagelse af agenterhvervet ved EU-domstolen og ledelse og drift af den danske EU-repræsentation i Bruxelles.¹⁹

Som det fremgår af figur 5 er der stor forskel på, hvor meget EU betyder, når man kigger nærmere på de forskellige politikområder. På områder som miljø, klima og erhverv er der høj grad af harmonisering af reglerne, mens der på andre områder slet ikke er nogle regler. Det skyldes, at EU kun har fået overladt lovgivningskompetence på nogle områder, mens EU ikke kan lave lovgivning på områder som undervisning, der er et suverænt nationalt anliggende.²⁰

Samtidig er der en del områder, hvor EU-reguleringen i høj grad sker igennem forordninger, der som udgangspunkt hverken kan eller skal implementeres, da de er direkte anvendelige. Som det fremgår af oversigten i figur 4, er f.eks. landbrugsområdet i overvejende grad reguleret af forordninger. De er svært at måle, hvordan forordningerne påvirker Danmark, da der er stor forskel på både intensiteten af reglerne i forordningen og den målgruppe, der omfattes.

Til trods for at det er svært at sige entydigt, hvordan EU påvirker dansk ret, er det faktisk forkert at påstå, at EU bestemmer op imod 80 pct. af dansk lovgivning. Tallet er i virkeligheden langt lavere, viser en række forskellige undersøgelser. EU har på en række områder rigtig stor indflydelse på dansk ret, men afhængig af opgørelsesmetoden kan man nå frem til forskellige resultater.

Se tabel næste side.

¹⁷ Den europæiske forbindelse, Magtudredningen, Jens Blom-Hansen m.fl. 2004, s. 60.

¹⁸ Ibid. s.60.

¹⁹ Ibid. s. 62.

²⁰ Traktaten for den Europæiske Unions Funktionsmåde afsnit XII

Tabel. Studier over omfanget af EU's indflydelse på dansk ret

Forfattere	Periode	Metode	Resultat
CEPOS	2010	Opgørelse af antallet af love, lovbekendtgørelser og bekendtgørelser der implementere, henviser til eller supplerer eller er nødvendige for anvendelsen af forordninger.	Love, bekendtgørelser og lovbekendtgørelser: 25,8 pct., 62,3 pct. hvis alle forordninger medregnes.
Altinget	2012-2013	Opgørelse love fra folketingsåret 2012-13 der i bemærkningerne beskriver EU	Love: 33 pct. Grønne ministerier har størst EU-påvirkning
Justitsministeriet	2005-2008	Opgørelse af danske love, ændringslove, bekendtgørelser og ændringsbekendtgørelser der implementerer EU-ret	13-19 pct.
Justitsministeriet	2001-2010	Opgørelse af love der implementerer EU-ret	11,25 pct.
Mads Leth Felsager Jakobsen m.fl. (Regelstaten)	2011	Opgørelse love der implementere EU-ret herunder opgørelse over hvor meget de fylder målt på antallet af ord	7 pct. målt i antal love, 15 pct. målt i omfang af ord i loven sat overfor antal ord i alt dansk lovgivning vedtaget i perioden
Marlene Wind m.fl. (Europa i forandring)	1997-2011	Opgørelse over love pr. folketings-samling med reference til EU (i bred forstand)	Ca. 25 pct.
Flemming Juhl Christiansen m.fl.	1998-2011	Opgørelse over love med EU-implementeringsnote og EU-reference	EU-implementeringsnote: 14 pct. EU-reference: 26 pct.