

NOTAT

1. december 2017

NY EU-LOVGIVNING HALVERET UNDER JUNCKER

Kontakt:

Jurist, Nadja Schou Lauridsen

+45 21 54 87 97

nsl@thinkeuropa.dk

RESUME Juncker-Kommissionen har i første halvdel af sin periode fremlagt halvt så meget ny lovgivning, som Barroso-kommissionerne gjorde i tilsvarende perioder. Dermed ser det ud til, at kommissionsformand, Jean-Claude Juncker, lever op til sit løfte om at fokusere Kommissionens arbejde på færre, men større sager. Det viser en gennemgang af mere end 2.000 lovforslag siden 2004, som Tænketanken EUROPA har foretaget.

I første halvdel har den nuværende Kommission foreslået 117 nye love, mens Barroso-Kommissionerne i gennemsnit fremlagde 248 nye forslag i tilsvarende perioder. Det ser ud til, at udviklingen kan blive endnu mere markant i anden halvdel af Juncker-Kommissionens periode, eftersom Kommissionen for nyligt har meddelt, at 80 pct. af dens initiativer allerede er på bordet, og at der ikke kommer mere ny lovgivning efter maj 2018.

Opgørelsen viser også, at opdatering af eksisterende lovgivning udgør en større andel af det samlede lovgivningsarbejde hos Juncker-Kommissionen, end det gjorde under Barroso.

HOVEDKONKLUSIONER:

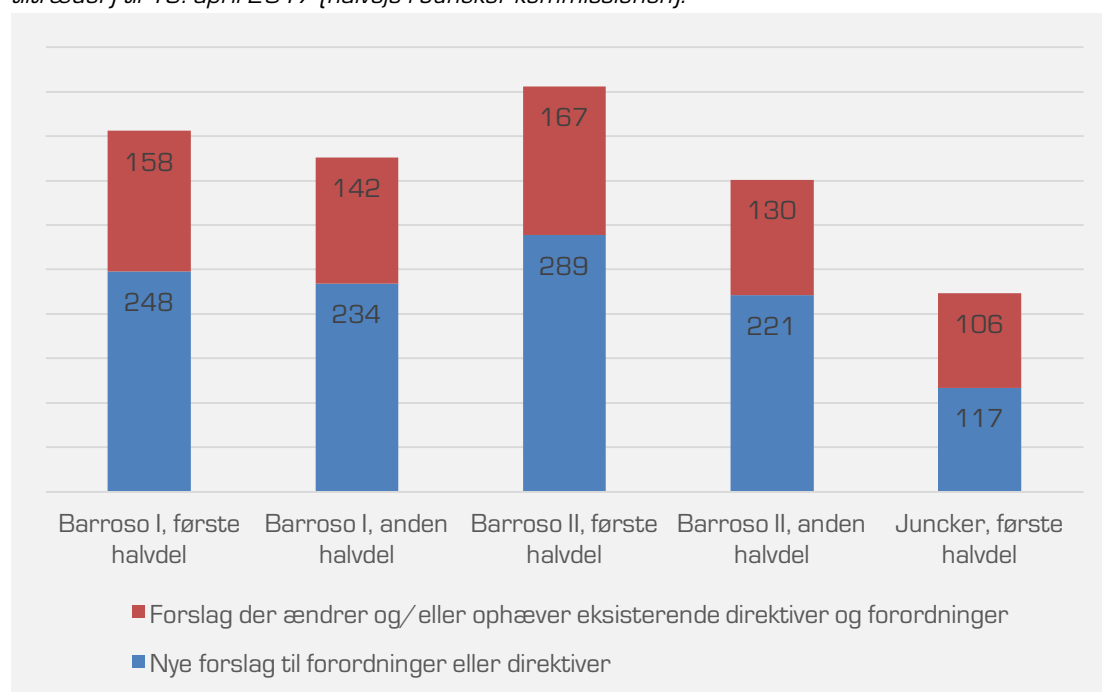
- Tænketanken EUROPAs opgørelse over mere end 2.000 forslag fra Kommissionen viser, at Juncker-Kommissionen i første halvdel af sin periode har mere end halveret antallet af forslag til ny lovgivning.
- I første halvdel af sin periode fremsatte den forrige Kommission (Barroso II) 289 forslag til ny lovgivning. Til sammenligning har den nuværende Kommission kun fremsat 117 forslag.
- Opgørelsen viser, at Juncker-Kommissionen bruger relativt mere tid på at opdatere eksisterende lovgivning. Under Barrosos to mandater var det i gennemsnit 38 pct. af forslagene, der var ændrings- eller ophævelsesforslag, mens 62 pct. var helt nye forslag. For Juncker-Kommissionen er forholdet 48/52.
- Kommissionsformand Jean-Claude Junckers såkaldte dødsliste fik meget opmærksomhed, da Kommissionen trådte til. Her kan dog ikke ses nogen væsentlig ændring ift. tidligere. Listen er en oversigt over lovgivning, som Kommissionen ønsker at trække tilbage, men skiller sig altså ikke ud.

Efter Europa-Parlamentsvalget i foråret 2014 gjorde den tiltrædende formand for Kommissionen, Jean-Claude Juncker, det klart, at hans mandat ville blive kendetegnet ved "et EU, som er større og mere ambitiøst, når det handler om store ting, og mindre og mere beskedent, når det handler om de små ting."¹ Ordene var ikke nye. I 2013 bebude daværende kommissionsformand, José Manuel Barroso det samme – altså et mere fokuseret EU.²

Men har Juncker – her ca. halvejs i Kommissionens femårige levetid – levet op til sit løfte? Noget tyder på det. Det viser en kvantitativ gennemgang af mere end 2.000 forslag til direktiver og forordninger i perioden 2004 til oktober 2017, som Tænketanken EUROPA har foretaget. Kommissionen foreslår markant mindre ny lovgivning end tidligere. Faktisk er andelen af nye forslag halveret under Juncker-Kommissionen, hvis man sammenligner med niveauet under Barroso.

Figur 1. Antallet af nye forslag halveret under Juncker

Antal forslag til direktivet og forordninger i perioden 22. november 2004 (Barroso I kommissionen tiltræder) til 16. april 2017 (halvejs i Juncker-kommissionen).



Note: Metodeafsnit findes i bilaget. **Kilde:** Tænketanken EUROPA's opgørelse på baggrund af tal fra eur-lex.

Som det fremgår af figuren, er der i løbet af første halvdel af Juncker-Kommissionens mandat stillet meget færre nye forslag. Sammenligner man Junckers første halvdel med Barroso II-Kommissionernes første halvdel, er der

¹ Politiske retningslinjer for den næste Europa-Kommission af 15. juli 2014, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_da_0.pdf.

² Tale om Unionens tilstand 2013, [http://europa.eu/rapid/press-release SPEECH-13-684 da.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_da.htm).

tale om et fald i nye forslag på næsten 60 pct. Første halvdel er sædvanligvis der, hvor Kommissionen fremsætter flest forslag, da der i slutningen af anden halvdel går valgkamp i lovgivningsarbejdet. Det tyder heller ikke på, at der vil komme meget mere lovgivning på bordet fra Juncker-kommissionen i anden halvdel af dens tid. Et umiddelbart estimat lyder på omkring 100 forslag i alt (dvs. både nye forslag og forslag til ændringer/ophævelser) i Juncker-kommissionens anden halvdel.³ Det er halvt så mange som i den nuværende Kommissions første halvdel og mindre end en tredjedel i forhold til Barroso-kommissionernes sidste halvdele.

I forbindelse med præsentationen af det netop fremlagte arbejdsprogram for 2018 fastslog Kommissionen, at man allerede havde fremlagt 80 pct. af de forslag, der var lovet, og at der nu skal være fokus på, at få forslagene vedtaget.⁴ Ifølge arbejdsprogrammet for 2018 vil der være tale om 26 initiativer, hvoraf 15 er ændringsforslag.⁵ Alle forslag ventes fremsat inden maj 2018, så det sikres, at de kan nå at blive vedtaget inden Europa-Parlamentsvalget i 2019.

Fokus på forbedringer

Med et EU, der efterhånden har 60 år på bagen, er det klart, at det ofte er nødvendigt at ophæve eller opdatere lovgivning f.eks. fordi det er utidssvarende eller at der er et politisk ønske om at ændre reglerne. Som det fremgår af figur 1, optager dette en stor del af Kommissionens lovgivningsarbejde. Ifølge vores opgørelse har knap 40 pct. af forslagene dette som til hovedformål. Af dem er 95 pct. ændringsforslag.

Mens andelen er stabil i løbet af Barrosos tid, er der sket en ændring i forhold til Juncker-kommissionens første halvdel, hvor andelen af ændringsforslag er steget med 10 procentpoint fra 38 pct. under Barroso-kommissionerne til 48 pct. under Juncker-kommissionens første halvdel.⁶ Dermed er det nu næsten halvdelen af forslagene fra Kommissionen, der er revisioner af eksisterende lovgivning.

³ Fra 17. april 2017 til 31. oktober 2017 er der stillet 52 forslag (såvel nye som ændringsforslag). Dertil kommer de 26 forslag, som Kommissionen har bebudet i arbejdsprogrammet for 2018. Der forventes ikke nogle nye forslag i 2019. 100 forslag er sat højt ift. dette, da det forventes, at der løbende kan komme forslag, der ikke fremgår af Kommissionens arbejdsprogram.

⁴ Kommissionens arbejdsprogram 2018: En køreplan for et mere forenet, stærkere og mere demokratisk Europa, Europa-Kommissionen – Pressemeddelelse, 24. oktober 2017.

⁵ Annex to the Communications from the Kommission to the European Parliament, the council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Commission Work Programme 2018 an agenda for a more united, stronger and more democratic Europe, 2017, com(2017)650 final.

⁶ Barrosos andel var 38 pct., Junckers 48 pct.

Det skyldes formentlig, at den nuværende Kommission har fokuseret på at forbedre eksisterende lovgivning frem for at fremsætte nye forslag. Dette afspejler sig bl.a. i, at Kommissionens første næstformand, Frans Timmermans, er sat i spidsen for *better regulation*-dagsordenen. *Better regulation* er et gammelt EU-begreb, der i sin essens går ud på at lave bedre lovgivning baseret på konsekvensanalyser, evaluering og inddragelse af interessenter. Som led i dette skal det sikres, at nye forslag overholder nærheds- og proportionalitetsprincippet. EU skal alene regulere, hvor det giver bedre mening at gøre det på EU-plan end på nationalt eller regionalt plan, og reguleringen skal ikke gå videre end nødvendigt for at opfylde formålet. Bedre regulering betyder også større fokus på at opdatere den lovgivning, der allerede eksisterer. Her har Kommissionen i en årrække haft en platform (REFIT, se boks), der skal kigge eksisterende lovgivning efter i sømmene. Timmermans leder denne platform.

REFIT – Regulatory Fitness and Performance Programme

REFIT så første gang dagens lys i 2012. Med Juncker-kommissionen blev der i maj 2015 oprettet en platform, hvor nationale myndigheder og interessenter rådgiver Kommissionen om, hvordan eksisterende lovgivning kan gøres mere effektiv og simpel. Formålet er, at arbejde målrettet mod at reducere lovgivningsmæssige byrder uden at skade lovgivningens formål. Der er især fokus på at reducere omkostninger for små- og mellemstore virksomheder.

Grupperne af henholdsvis medlemslandene og interessenterne sender forslag til Kommissionen til revision af eksisterende lovgivning, som Kommissionen er forpligtet til at respondere på.

Under REFIT platformen har Juncker kommissionen fremlagt over 130 initiativer, der har til formål at reducere byrderne ved overholdelse af regulering. Kommissionens arbejdsprogram for 2018 indeholder 15 forslag til revidering af eksisterende lovgivning som stammer fra REFIT.

Junckers *kill-list*

Det er ikke givet, at Kommissionens forslag bliver til lovgivning. Det skal først vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet, hvilket kan tage tid. Det sker jævnligt, at forslag bliver trukket tilbage i processen. Det kan der være flere grunde til. F.eks. kan det vise sig, at det ikke er muligt at samle opbakning til forslaget i Europa-Parlamentet og/eller Rådet. Det sker også, at forslaget mister sin betydning, f.eks. fordi det har været længe undervejs og er blevet forældet, eller fordi Kommissionen vil præsentere et nyt forslag på området.⁷

Da Juncker-Kommissionen tiltrådte, var et af de meget omtalte initiativer den liste af lovforslag under behandling, som den nye Kommission foreslog at trække tilbage. Denne liste blev omtalt som Junckers *kill-list*.⁸ Af figur 2 fremgår det, at

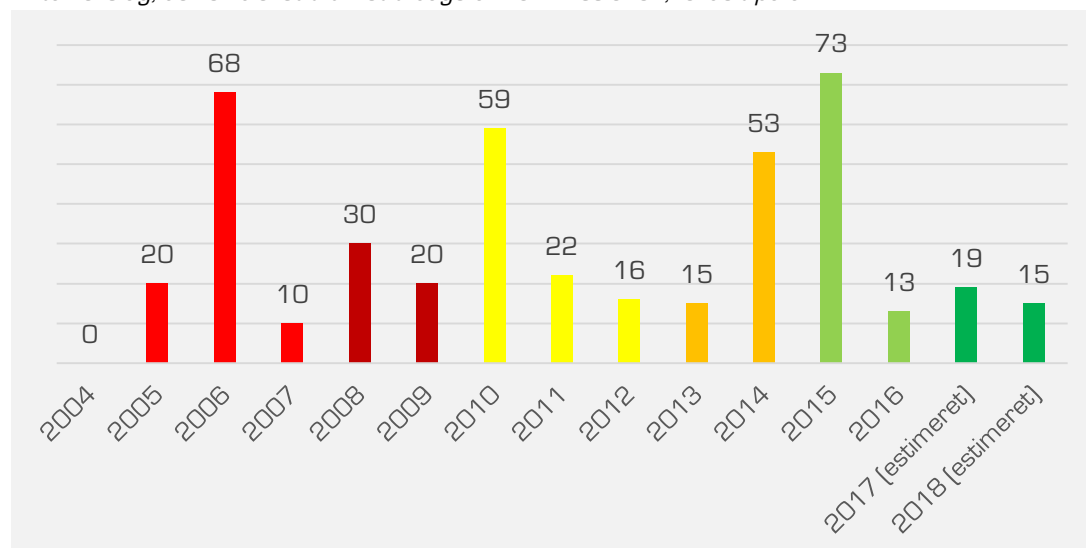
⁷ For eksempler se: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2018_annex_iv_en.pdf

⁸ New Commission floats first 'kill list' of green EU laws, euractiv, 14. november 2014, <http://www.euractiv.com/section/sustainable-dev/news/new-commission-floats-first-kill-list-of-green-eu-laws/>.

det ikke er usædvanligt, at der – særligt i begyndelsen af en kommissionsperiode – ryddes op i lovforslagsbunken. Der kan ikke spores en stor ændring i politikken på dette område siden 2004.

Figur 2. Kommissionen trækker forslag tilbage

Antal forslag, der er blevet trukket tilbage af Kommissionen, fordelt på år.



Note: Farverne markerer Kommissionsperiode. Rød: Barroso I, gul: Barroso II, grøn: Juncker. Lys første halvdel, mørk anden halvdel. 2004-2016 viser det år, hvor lovforslaget rent faktisk er blevet trukket tilbage, mens det år, hvor beslutningen er taget ifm. fremlæggelsen af arbejdsprogrammet, typisk er året før. For 2017-2018 er der tale om estimater. **Kilde:** EU-tidende og Kommissionens arbejdsprogram 2017 og 2018.

Udsvingene i antallet af lovforslag, der trækkes tilbage af Kommissionen, er ganske normale. Særligt i begyndelsen af perioderne er der tendens til, at mange forslag trækkes tilbage. Det ses senest med Juncker-Kommissionens tilbage-trækning af 73 forslag i 2015, hvilket er det højeste antal i periode 2004-2016.

I mange nationale systemer, herunder det danske, har man et såkaldt diskontinuitetsprincip, der betyder, at forslag, der ikke er vedtaget inden for en given periode, automatisk bortfalder. I Danmark sker det ved nyvalg og ved folketingsårets afslutning.⁹ Dermed undgår man, at forældede forslag og/eller forslag, hvor der ikke kan samles opbakning, får lov til at køre videre år efter år.

En sådan mekanisme findes ikke inden for EU-retten, hvorfor det bliver Kommissionens ansvar at sørge for, at forslag trækkes tilbage. Kommissionen anvender således delvist diskontinuitetsprincippet, ved at nogen – men ikke alle – forslag trækkes tilbage.

⁹ Jf. grundlovens § 41, stk. 4: Ved nyvalg og ved folketingsårets udgang bortfalder alle forslag til love og andre beslutninger, der ikke forinden er endeligt vedtaget.

Bilag. Metode

Opgørelsen er kvantitativ. Der tages derfor ikke hensyn til de enkelte forslags kvalitative betydning. Det er vigtigt at have dette for øje, når notatet læses.

Figur 1. Lovgivning

Opgørelse over lovforslag er baseret på tal fra EU's lovgivningsdatabase eur-lex og indeholder i alt 2026 forslag. At oversigten er udarbejdet på baggrund af databasen eur-lex kan der forekomme unøjagtigheder. Det er alene forslag til forordninger og direktiver, der er medtaget i opgørelsen.

I opgørelsen har vi søgt at adskille nye forslag, ændringsforslag og ophævelsesforslag. Det skal i den forbindelse bemærkes, at der forekommer overlap. Ét forslag kan således bestå i at foreslå et nyt initiativ, der ændrer og ophæver en eller i nogle tilfælde flere tidligere love. Forslaget er klassificeret efter primært formål med forslaget. Det betyder, at en del af de nye forslag samtidig ændre eller ophæver i eksisterende forslag. F.eks. betyder den nye Europol-forordning at fem gamle rammeafgørelser ophæves. Den nye Europol-forordning registreres som et nyt forslag, da det primære formål med forslaget er, at oprette et nyt regelgrundlag.

Opgørelsen indeholder ikke berigtigelser og forslag, hvor der er lavet ændringsforslag til Kommissionens lovforslag tæller alene en gang.

Perioderne er inddelt således:

| KOMMISSION | STARTDATO | SLUTDATO |
|----------------------------|-------------------|------------------|
| BARROSO I, FØRSTE HALVDEL | 22. november 2004 | 3. juli 2007 |
| BARROSO I, ANDEN HALVDEL | 4. juli 2007 | 9. februar 2010 |
| BARROSO II, FØRSTE HALVDEL | 10. februar 2010 | 21. juni 2012 |
| BARROSO II, ANDEN HALVDEL | 22. juni 2012 | 31. oktober 2014 |
| JUNCKER, FØRSTE HALVDEL | 1. november 2014 | 16 april 2017 |

Metoden for at bestemme datoen for disse perioder er baseret på antallet af dage en kommission har løbet. Princippet for inddeling for halve kommissioner er derfor at begge halvdele af en kommission skal dække lige mange dage. Den første Barroso kommission sad 1905 dage, derfor løber "Barroso I, første halvdel" i 953 dage og "Barroso I, anden halvdel" i de resterende 952 dage.

Figur 2. Tilbagetrukket lovgivning

Opgørelsen er lavet via tal fra EU-tidende, som offentliggøres via eur-lex-databasen. Selve beslutningen om at tilbagetrække X antal lovforslag træffes typisk af Kommissionen året før via fremlæggelsen af det årlige arbejdsprogram. I vores opgørelse er tilbagetrækningen noteret for det år, beslutningen får juridisk effekt.