

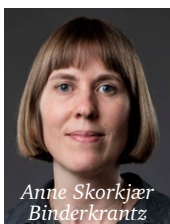
Har EU-Kommissionen tabt pusten?

EU's institutionelle landskab har gennemgået store forandringer de senere år, hvilket har ført til en debat om, hvordan EU-samarbejdet egentligt fungerer i dag, og særligt om EU-Kommissionen har mistet sin magt som den drivende kraft i EU-samarbejdet. Den debat har vi med udgivelsen af bogen *Policy Preparation Inside the European Commission* ønsket at kvalificere, og i denne artikel redegør vi for de centrale pointer i bogen.

Af Jens Blom-Hansen, Anne Skorkjær Binderkrantz, Martin Bækgaard, Daniel Finke, Roman Senninger og Søren Serritzlew
– alle fra Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.



Jens
Blom-Hansen



Anne Skorkjær
Binderkrantz



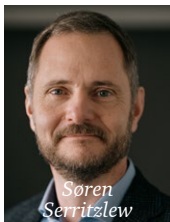
Martin
Bækgaard



Daniel
Finke



Roman
Senninger



Søren
Serritzlew

EU's institutionelle landskab har undergået store forandringer siden Maastricht- og Lissabontraktaten. Europa-Parlamentet har fået lovgivningsmagt på linje med Ministerrådet. Det Europæiske Råd, tidligere en lidt perifer EU-institution, har sat sig tungt på den europæiske politiske dagsorden. Et væld af nye EU-institutioner er sat i søen: Den Europæiske Centralbank, Den Fælles Udenrigstjeneste, 40-50 nye EU-agenturer – og mange andre.

Udviklingen har ført til en livlig debat blandt EU-forskere om, hvordan EU-samarbejdet egentlig fungerer nu om dage. Debatten har særligt fokus på Kommissionen, traditionelt den helt centrale drivkraft i EU-samarbejdet. Den radikale side i debatten mener, at EU grundlæggende har ændret karakter, og at Kommissionen i dag står tilbage med en svag afglans af tidligere magt. Den konservative side i debatten anfægter ikke, at EU's institutionelle landskab har undergået store forandringer. Men den fastholder, at Kommissionen trods de mange omvæltninger stadig er en helt central EU-institution.

Vi har forsøgt at kvalificere denne debat i et større forskningsprojekt, der netop er afsluttet med udgivelsen af bogen *Policy Preparation Inside the European Commission*.¹ I bogen zoomer vi ind på Kommissionens placering i EU-systemet, som vi undersøger med forskellige metoder og data. Vores analyser støtter mest den konservative side i debatten, for de viser overordnet, at Kommissionen er en særdeles magtfuld aktør i EU-politik. Men vi vi-

ser også, at Kommissionen på visse punkter ikke effektivt udnytter sin position.

I bogen tager vi udgangspunkt i Kommissionens ubetinget stærkeste kort i EU-magtspillet, nemlig initiativretten i EU's politiske beslutningsproces. Denne ret ligger – og har altid ligget – hos Kommissionen. Den er potentielt et stærkt politisk våben, også stærkere end almindeligt antaget. Men skal initiativretten bruges som et politisk instrument, stiller det nogle krav til Kommissionen som institution:

- Kommissionen skal kunne agere strategisk i EU-systemet. Det kræver en evne til at fungere som enhedsaktør, som igen forudsætter en vis central intern styring af Kommissionens store apparat.
- Kommissionen skal kende sit politiske manøvrerum. Det er især et krav om at kende Ministerrådets og Europa-Parlamentets holdninger, så Kommissionen kan bruge initiativretten til at udforme forslag, så de bedst forfølger Kommissionens egne mål samtidig med, at de er acceptable for disse to institutioner.
- Kommissionen skal kunne *udvide* sit politiske manøvrerum. Det kan ske ved at opbygge koalitioner med magtfulde interessegrupper, før nye initiativer formelt præsenteres for Europa-Parlamentet og Ministerrådet. Sådanne koalitioner gør det ikke umuligt at afvise Kommissionens forslag, men kan øge de politiske omkostninger ved at gøre det.

¹ Blom-Hansen, Jens, Anne Skorkjær Binderkrantz, Martin Bækgaard, Daniel Finke, Roman Senninger og Søren Serritzlew. 2025. *Policy Preparation inside the European Commission*. Oxford: Oxford University Press.

I bogen viser vi, at Kommissionen kan honorere mange af disse krav, men ikke dem alle. Derfor er det samlede billede, at Kommissionen nok er en vigtig og magtfuld institution, men ikke en institution, der udnytter det fulde potentiale i initiativretten.

I resten af artiklen folder vi disse pointer ud. Vi starter med initiativretten, hvis fulde omfang iagttages sjældent gør sig helt klart. Derefter redegør vi for vores analyser af Kommissionens evne til at anvende initiativretten som et politisk våben. Til sidst sammenfatter vi bogens bidrag til debatten om EU-samarbejdets faktiske indretning.

Initiativretten i EU's politiske beslutningsproces

Det er velkendt, at Kommissionen har initiativretten i EU's lovgivningsproces. Det betyder, at kun Kommissionen kan fremsætte lovforslag. De færreste gør sig klart, hvad det egentlig vil sige. Tre forhold taler for, at initiativretten er et potentielt stærkere våben end forskere og praktikere normalt har blik for.

For det første er initiativretten mere omfattende end almindeligvis antaget. Den gælder ikke kun i EU's lovgivningsproces, men også for udstedelsen af administrative EU-regler. I Danmark kender vi den type regler som bekendtgørelser. I EU kommer de som delegerede retsakter eller gennemførelsesretsakter. De formuleres af Kommissionen og vedtages under beslutningsprocedurer, der involverer medlemsstaterne og Europa-Parlamentet. De omgærdes ikke af megen forskningsmæssig interesse. Men ligesom bekendtgørelser giver regeringen stor magt over dansk regulering, giver initiativretten over administrativ EU-regulering magt til Kommissionen.

For det andet anføres ofte, at Europa-Parlamentets og Ministerrådets ret til at ændre Kommissionens forslag i praksis udvander initiativretten. Vi er enige i, at initiativretten ville være ret betydningsløs, hvis alle typer ændringsforslag kunne fremsættes. Men ændringsforslag skal respektere formålet med

Kommissionens forslag, hvilket sætter en grænse for, hvor radikale ændringsforslag der kan fremsættes. Dertil kommer, at Kommissionen kan tage modforholdsregler over for "uvenlige" ændringsforslag. Den kan enten ændre sit eget forslag eller trække det tilbage og dermed helt forhindre ændringsforslag i at blive gennemført.

For det tredje er initiativretten også en ret til ikke at fremsætte forslag. Hvis Kommissionen vurderer, at de realistiske flertalskonstellationer i Europa-Parlamentet og Ministerrådet ikke gør det muligt at få gennemført ændringer, der er i Kommissionens interesse, kan den simpelt hen undlade at tage et initiativ. Kommissionen kan også vente, indtil flertallet i Europa-Parlamentet og Ministerrådet er blevet mere "venligt" over for dens synspunkter – f.eks. som følge af valg til Europa-Parlamentet eller nationale valg i f.eks. Tyskland eller Frankrig, som kan føre til nye flertalsmuligheder i Ministerrådet. Det vil sige, at initiativretten også er en slags *præ-vetoret* i EU's beslutningsproces.

Udnytter Kommissionen initiativretten til at fremme egne interesser?

Initiativretten er med andre ord et potentielt effektivt politisk våben. Men det kræver, at den anvendes med omhu. Mere præcist er der tre udfordringer, som Kommissionen skal løfte, hvis initiativrettens fulde potentiale skal indfries.

Udfordring 1: Kan Kommissionen fungere som en enhedsaktør?

En effektiv politisk udnyttelse af initiativretten kræver, at Kommissionen kan optræde som en proaktiv strategisk spiller i forhold til de øvrige EU-institutioner. Det er langt fra nogen given ting. Ganske vist er der dele af litteraturen og medierne, der beskriver Kommissionen som en velsmurt maskine, der utrætteligt arbejder som "integrationens lokomotiv". Men i virkeligheden er Kommissionen en ret fragmenteret og svært styrbar institution. Dens politiske del består af 27 formelt ligestillede kommissærer, og dens ad-

” **Initiativretten er med andre ord et potentielt effektivt politisk våben. Men det kræver, at den anvendes med omhu.**

ministrative del har mere end 30.000 ansatte fordelt på mere end 50 generaldirektorater og tjenester. Det er ikke svært at finde beretninger om koordinationsproblemer, ressortkrige og kommissærer, der modarbejder hinanden. Samtidig er Kommissionen over tid blevet mere centralt styret. I litteraturen er dette fænomen kendt som ”præsidentialisering” af Kommissionen. Det indebærer, at Kommissionsformandens rolle er styrket i forhold til de øvrige kommissærer, og at Generalsekretariatet – Kommissionens pendant til et statsministerium – har fået øget magt over de andre generaldirektorater. Det er derfor et åbent spørgsmål, om Kommissionen i praksis er i stand til at agere som en strategisk spiller i EU-politik.

I vores undersøgelser af dette spørgsmål fandt vi forhold, der indikerer en ret stærk central koordination i Kommissionen. Det er f.eks. de formelle koordinationsregler, ressourcefordelingen til koordination i forberedelsen af nye initiativer og Kommissionens Udvalg for Forskriftskontrol (*Regulatory Scrutiny Board*) – et delvist uafhængigt organ under Kommissionens Generalsekretariat, der overvåger de enkelte generaldirektors arbejde med nye initiativer. Men vi fandt også forhold, der peger den anden vej. F.eks. påviser vi, at koordination mellem Kommissionens generaldirektorater stadig indebærer et stort element af forhandling. Selvom den interne koordination er styrket over tid, gør Kommissionens grundlæggende fragmenterede organisation det stadig svært for den at fungere som en effektiv enhedsaktør.

Udfordring 2: Kender Kommissionen sit politiske manøvrerum?

Kommissionen har initiativretten i EU-politik. Men Europa-Parlamentet og Ministerrådet besidder beslutningsretten. Dette forhold er Kommissionen naturligvis fuldt bevidst om. Den næste udfordring for en effektiv udnyttelse af initiativretten er derfor, at Kommissionen kender Europa-Parlamentets og

Ministerrådets præferencer. Kun hvis det er tilfældet, kan den udforme sine forslag, så de på én gang både tjener dens egne interesser og er acceptable for disse to institutioner.

Det er ikke kontroversielt at påstå, at Kommissionen anticiperer Europa-Parlamentets og Ministerrådets holdning i formuleringen af nye initiativer. Det antages rask væk i store dele af litteraturen, mest eksplicit i den *rational choice*-inspirerede forskning. Det kontroversielle er at gøre denne antagelse til genstand for empirisk efterprøvning. Hvordan skal Kommissionen – før den fremsætter formelle lovforslag – finde ud af, hvad Europa-Parlamentet og de 27 medlemsstaters holdning er til f.eks. detaljeret og teknisk kompleks finansiel regulering, styring af korridorer i det europæiske luftrum, grænser for kemikalieindhold i industriprodukter, udformning af europæiske arrestordrer, indhold i internationale handelsaftaler og de tusinder af andre forhold, som EU-regler styrer nu om dage?

Svaret er, at det kræver en løbende detaljeret dialog på både administrativt og politisk niveau mellem Kommissionen på den ene side og Europa-Parlamentet og medlemsstaterne på den anden side. Vores analyser viser, at en sådan dialog faktisk eksisterer i forhold til de 27 medlemsstater. Kommissionen sidder som edderkoppen i midten af det spind, der normalt omtales som det europæiske administrative rum. Det består af forskellige delvis overlappende netværk i form af ekspertgrupper, komitologiudvalg, administrative netværk og EU-agenturer. Her mødes Kommissionen jævnligt med medlemsstaterne og kan diskutere den potentielle udformning af nye initiativer. Når disse initiativer er modnet, men inden sidste hånd lægges på deres formelle udformning, gennemfører Kommissionen desuden en omfattende høring af både medlemsstater og interessegrupper. Herefter har Kommissionen normalt et ret præcist billede af både medlemsstaternes og vigtige øvrige interessenters holdninger til initiativet.

” Selvom den interne koordination er styrket over tid, gør Kommissionens grundlæggende fragmenterede organisation det stadig svært for den at fungere som en effektiv enhedsaktør.

” Kommissionen sidder som edderkoppen i midten af det spind, der normalt omtales som det europæiske administrative rum.

Dette billede gælder dog med en enkelt markant undtagelse: Europa-Parlamentet. Selvom Kommissionens samspil med Parlamentets ordførere, skyggeordførere, udvalgsformænd og partigruppeformænd er styrket over tid, viser vores undersøgelser, at det stadig er svært for Kommissionen at foruddiskontere Europa-Parlamentets holdning til enkelte sager. Det skyldes, at Parlamentet normalt ikke deltager i Kommissionens forudgående høringer og først aktiveres for alvor, når der foreligger et formelt forslag fra Kommissionen. Først da går Europa-Parlamentets maskineri i gang med udnævnelse af ordførere, møder med interessegrupper, interne forhandlinger mellem partigrupperne mv.

Alt i alt har Kommissionen altså gode muligheder for at kende sit politiske manøvrerum i forhold til medlemsstaterne, men mindre gode muligheder i forhold til Europa-Parlamentet.

Udfordring 3: Kan Kommissionen udvide sit politiske manøvrerum?

Initiativretten kan ikke kun bruges til at udforske det politiske manøvrerum, men potentielt også til at udvide det. Vores analyser viser, at Kommissionens dialog med magtfulde interessegrupper er næsten lige så grundig som med medlemsstaterne. I princippet burde det derfor være muligt for Kommissionen at mobilisere venligtsindede interessegrupper og opbygge koalitioner, inden den præsenterer nye initiativer for Europa-Parlamentet og Ministerrådet. Som nævnt vil sådanne koalitioner ikke gøre det umuligt at afvise Kommissionens forslag, men det kan øge de politiske omkostninger ved at gøre det og dermed måske lette forslagens gang gennem beslutningsprocessen.

I praksis giver vores undersøgelser et noget broget svar på dette spørgsmål. På den ene side er det klart, at Kommissionen prøver at få så stor en gruppe af berørte interessegrupper

som muligt til at støtte sine initiativer ved at mobilisere dem, inden initiativerne præsenteres formelt for omverdenen. Når dette lykkes, vil Kommissionen lægge stor vægt på det i sin kommunikation. Der er dermed en vis støtte til tanken om koalitionsopbygning. Samtidig er det klart, at det langtfra altid er let for Kommissionen at etablere sådanne koalitioner. Dels er det svært at undgå at involvere skeptiske interessegrupper i høringsaktiviteter og dermed forhindre etableringen af fjendtlighedsindede koalitioner. Dels er det ikke altid klart, hvem de berørte interessegrupper egentlig er. I sådanne tilfælde kan Kommissionen vælge at overlade høringsaktiviteter mv. til andre aktører, f.eks. EU-agenter eller konsulentfirmaer. Når det sker, bliver det svært at bruge disse aktiviteter til koalitionsopbygning.

Konklusion

Initiativretten er helt central for Kommissionens muligheder for at forme EU's politiske kurs. Denne ret er omfattende og dækker både politiske og administrative regler, der er bindinger på ændringsforslag, der ellers potentielt kunne udvande initiativretten, og den fungerer også som en præ-vetoret i EU's politiske spil. Bogens analyser viser på den ene side, at Kommissionen på lange stræk udnytter initiativretten til at operere effektivt i EU-systemet. På den anden side viser vi også, at initiativretten ikke er forbundet med uindskrænket magt til Kommissionen. Udfordringer omkring den interne koordination i Kommissionen, foruddiskontering af Europa-Parlamentets holdning til nye initiativer og koalitionsopbygning med stærke interessegrupper lægger bindinger på, i hvor høj grad Kommissionen kan udnytte initiativretten i praksis. Samlet set er bogens centrale resultat, at Kommissionen fortsat er en helt central EU-institution. Den er en særdeles magtfuld spiller i EU-politik, og den er ikke blevet skubbet af banen af de store forandringer, der er sket af EU's institutionelle landskab de sidste 20-30 år.