

Hastighedens og effektivitetens pris?

Institutionel lagring og legitimitet ved Rådets håndtering af EU's omnibuspakker

Økonomi & Politik - tradition og fornyelse

Denne artikel undersøger oprettelsen af Antici-forenklingsundergruppen (AGS), der i 2025 håndterede samtlige EU-omnibuspakker i Rådet. Med afsæt i historisk institutionalisme og Mahoney og Thelens teori om gradvis institutionel forandring argumenteres der for, at AGS udgør en institutionel lagring, hvor nye processuelle regler blev tilføjet i Coreper II uden at erstatte eksisterende strukturer i Coreper I. På baggrund af interviews med danske formandskabsattachéer vises det, hvordan denne lagring øgede ha-

stigheden af beslutningsprocessen, forskød interne magtbalancer og bidrog til en politisering af ellers tekniske retsakter. Artiklen rejser dernæst spørgsmålet om, hvorvidt denne processuelle ændring – i ønsket om at styrke EU's output-legitimitet – kommer på bekostning af mindsket input- og throughput-legitimitet. Dermed bidrager analysen til forståelsen af, hvordan tilsyneladende tekniske institutionelle ændringer kan have demokratiske implikationer for EU's lovgivningsarbejde.

Denne artikel argumenterer for, at oprettelsen af Antici-forenklingsundergruppen (AGS) ikke blot var en teknisk tilpasning af Rådets arbejdsgange, men en institutionel lagring, der kan få konsekvenser for tempoet, magtdynamikkerne og politiseringen af EU's lovgivningsproces i Rådet – og dermed have implikationer for lovgivningsprocessens demokratiske legitimitet.

KAIA VASE FALLINGE
Stud.scient.pol.,
Københavns Universitet,
nwr179@ifs.ku.dk

I 2025 blev EU-boblens lingo udvidet med endnu et svært gennemskueligt begreb: 'omnibus'. Det latinske ord betyder 'for alle,' men har senest fungeret som en samlebetegnelse for en række af Europa-Kommissionens lovforslag, der genåbnede dele af EU's *acquis*. Alene i 2025 fremsatte Kommissionen ti omnibuspakker, som reviderede lovgivning vedr. (I) bæredygtigheds- og due diligence rapportering, (II) InvestEU-programmet, (III) landbruget, (IV) digitalisering, fælles specifikationer og små- midcapselskaber, (V) forsvarsparethed, (VI) kemikalier, (VII) tech regulering, (VIII) miljøregulering, (IX) bilindustrien og (X) fødevarerikkerhed. 'Omnibus' er således blevet et synonym for regelforenkling, da alle pakker har haft det tværgående formål at reducere europæiske virksomheders administrative byrder for at øge europæisk konkurrenceevne.



I denne artikel undersøges hvilken type institutionel forandring, oprettelsen af Antici-forenklingsundergruppen var udtryk for, og dernæst hvorvidt – og i så fald hvilke – konsekvenser denne ellers processuelle regelændring har medført

I Rådet er alle disse pakker blevet håndteret af den samme arbejdsgruppe, den nyoprettede 'Antici-forenklingsundergruppe' (Antici sub-Group on Simplification, AGS), som det danske formandskab i efteråret 2025 ledte. I denne artikel undersøges hvilken type institutionel forandring oprettelsen af Antici-forenklingsundergruppen var udtryk for, og dernæst hvorvidt denne ellers processuelle regelændring har haft konsekvenser – og i så fald hvilke. Dette er særligt relevant at analysere fra formandskabets perspektiv, der netop har indflydelse på den institutionelle og processuelle konfiguration af en sådan nyoprettet arbejdsgruppe.

Der redegøres først for Rådets beslutningsproces samt formandskabets rolle heri. Dernæst gennemgås historisk institutionalisme, herunder James Mahoney og Kathleen Thelens (2009) teori om gradvis institutionel forandring, som bruges til at analysere oprettelsen af AGS; en institutionel forandring med potentielt utilsigtede konsekvenser. Til sidst reflekteres der over, hvordan analysens fund kan bruges til at forstå debatten om EU's forskellige legitimitetsformer.

Rådet og formandskabet

Rådets beslutningsproces i den almindelige lovgivningsprocedure

Under den almindelige lovgivningsprocedure fremsætter Kommissionen som initiativtager et lovforslag, der efterfølgende behandles i hhv. Rådet og Europa-Parlamentet (EP). Når begge institutioner har stillet ændringsforslag og vedtaget en position, mødes de med Kommissionen i et 'formaliseret uformelt' rum, kaldet en trilog. Her forhandles lovteksten, der endeligt vedtages af de to medlovgivere.

I Rådet repræsenteres medlemsstater på tre niveauer: minister-, ambassadør- og attachéniveau. Ministre mødes til rådsmøder i ti forskellige rådsformationer, men er ikke selv fast i Bruxelles, hvorfor den daglige interessevaretagelse foretages af EU-ambassadører, der ugentligt mødes i Coreper – Comité des Représentants Permanents. Hovedparten af Rådets beslutninger træffes af Coreper, som er delt i to, hvor Coreper II behandler generelle, udenrigs-, retlige og indre anliggender samt budgetmæssige spørgsmål, mens Coreper I beskæftiger sig med det indre marked, landbrug, transport, energi, beskæftigelse, miljø, sundhed osv. (Wind m.fl., 2021: 104, Hix og Høyland, 2022: 83). Grundet denne opdeling anses Coreper II for 'vigtigere' end Coreper I, hvilket også afspejles i, at Coreper II ambassadører kaldes faste repræsentanter, hvorimod Coreper I ambassadører hedder stedfortrædende faste repræsentanter (Danmarks Faste Repræsentation 2025). Hver ambassadør har en højre hånd, der hhv. kaldes for Antici (Coreper II) og Mertens (Coreper I).

Coreper modtager først en retsakt, efter den er blevet behandlet i den relevante arbejdsgruppe, som består af udsendte nationale embedsmænd – også kaldet attachéer. Disse embedsmænd er ikke traditionelle diplomater fra udenrigstjenester, men derimod sagsbehandlere, der typisk har siddet i relevante

fagministerier flere år inden deres udsendelse. De er således 'fagnørder,' der sidder og forhandler om tekstmæssige artikelbestemmelser, men de skal samtidig lære at begå sig i det diplomatiske miljø for at kunne varetage medlemslandets interesser på en politisk, og ikke kun teknisk facon. Attachéer får imidlertid ikke lov til at tale frit, men er under en mere eller mindre konkret instruks fra hovedstaden. Selve arbejdsgruppemødet minder derfor ofte om et forudsigeligt skuespil med forventelige instrukser, mens det virkelige diplomatiske og faglige arbejde foregår udenfor eller i margenen af mødet, hvor man forhører sig, forhandler og afprøver præferencer og mulige landingsbaner hos sine kollegaer. Her har attachéerne ikke en instruks og skal ikke blot kende fagområdet, men skal også kende sit mandat flydende for at kunne tilkendegive potentielle røde linjer og fleksibilitet.

Formanden for Rådet roterer blandt de 27 medlemslande, og i efteråret 2025 var det Danmarks tur for bordenden. Nogle argumenterer for, at formandskabet har 'begrænset dagsordensættende magt' grundet manglende lovgivningsinitiativ (se Corbett, 1998: 1, Hix og Høyland, 2022: 82). Andre, herunder Simon Tallberg (2006: 21), mener derimod, at dagsordensættende magt er et for snævert fokus til at måle formandskabets indflydelse; i stedet bør man anskue formandskabet som en agenda-shaper, hvilket både indebærer dagsordensættende, dagsordenstrukturerende og en dagsordenekskluderende magt. Dagsordenstrukturerende og -ekskluderende magt bliver særligt relevant i et system, der altid vælter i emner, og hvor opmærksomhed er en knap ressource (Tallberg, 2006: 25). Formandskabets 'power of the chair' indebærer altså muligheden for at fremme en retsakt ved at sætte den højt på dagsordenen til møderne og omvendt kvæle eller forsinke en retsakt ved helt at undlade at sætte den på dagsordenen (Tallberg, 2006: 25, 28).

Dernæst står formandskabet for at formulere og repræsentere Rådets position. Det første sker ved at indsamle skriftlige bemærkninger og mundtlige kommentarer til arbejdsgruppemøderne, og dernæst formulere et muligt kompromis med (minimum) et kvalificeret flertal bag. Det andet er tilfældet i f.eks. trilogforhandlinger, hvor formandskabet skal forsvare Rådets mandat overfor EP og Kommissionen. Det er således formandskabet, der indgår et kompromis på Rådets vegne, og det op til formandskabet at vurdere, hvilke elementer man går på kompromis med – så længe man holder sig inden for Rådets mandat. På denne måde kan rollen som den 'ærlige mægler' komme på prøve, eftersom formandskabets informationsmonopol og muligheder for at præge retningen for kompromisset – særligt i triloger – skaber en risiko for 'runaway-agent'-adfærd (Tallberg, 2006: 32). Ole Elgström (2006: 38) argumenterer for, at formandskabet i praksis "sjældent er neutrale og ikke altid upartiske." Denne risiko mindskes dog af et roterende formandskab, og eftersom retsakter gennemsnitligt tager 18 måneder, er dette et mindre problem. Omvendt; jo hurtigere en retsakt kører gennem Rådet, jo færre formandskaber har denne insider-position, og jo større er risikoen for agent-running.

Rådets arbejde handler således om at bearbejde Kommissionens forslag for at finde et kompromis blandt de 27 medlemsstater og derefter forhandle en tekst med EP, der stadig kan samle et kvalificeret flertal bag sig. I kraft af sin 'power of the chair,' sit prægativ til at fremsætte kompromisforslag samt rollen som Rådets repræsentant spiller formandskabet en betydelig rolle i Rådets beslutningsprocesser. Dog kan et succesfyldt formandskab være vanskeligt at opnå, eftersom målet om at udvise lederskab (dagsordenfastsættelse) og effektivitet (opnå resultater) kan støde sammen med målet om at være transparente ærlige mæglere (vige nationale egeninteresser for at finde det bedste kompromis); jo flere beslutninger der skal træffes, desto sværere er det at være upartisk.

Betydningen af institutionel design

Historisk institutionalisme fremhæver, at tidlige valg former institutioners senere udvikling, eftersom selvforstærkende mekanismer i strukturen, kulturen og rutiner vanskeliggør institutionelle kursændringer (Pierson, 1996: 144). Denne antagelse om stigafhængighed adskiller sig fra mere rationalistiske perspektiver, der anskuer institutioner som arenaer for magtkampe mellem aktører med statiske præferencer (se f.eks. Keohane, 1984: 13, 66). I EU-litteraturen viser Paul Pierson (1996: 135), hvordan øget, stabil og inkrementel EU-integration skyldes utilsigtede konsekvenser, kortsigtede tidshorisonter og medlemslandes skiftende præferencer. Senere studier har taget udgangspunkt i disse antagelser, men har udvidet perspektivet til også at forklare institutionel forandring. Her tilskrives forandringer critical junctures, som er korte perioder, hvor stigafhængighed erstattes af et midlertidigt mulighedsrum, hvor agents adfærd og beslutninger kan påvirke udfaldet og præge det endelige institutionelle spor (Cappocia og Kelemen, 2007: 348).

Et eksempel på sådan et studie er Mahoney og Thelens (2009) analyse af, hvordan organisatoriske og endogene egenskaber fordrer forskellige former for institutionelle forandringer. De argumenterer for, at typen af institutionel forandring kommer an på i) organisationens vetopunkter, ii) muligheden for at håndhæve eksisterende regler samt iii) typen af forandringsagent (Mahoney og Thelen, 2009: 19-20). Disse variable interagerer på forskellige vis og resulterer i fire former for gradvis institutionel forandring; lagring, afdrift, udskiftning og omfortolkning. Ved lagring tilføjes nye regler ovenpå eksisterende; ved afdrift ændres effekten af de eksisterende regler, fordi omgivelserne ændres; ved udskiftning erstattes eksisterende regler af nye; og ved omfortolkning ændres implementeringen af de eksisterende regler (Mahoney og Thelen, 2009: 15-6). Disse fire forandringsformer er desuden forårsaget af fire forskellige forandringsagenter; undergravere, medløbere, oprørere og opportuniste. Samspillet mellem det organisatoriske design og forandringsagenter er illustreret i tabel 1.

Tabel 1: Institutionel forandring: Samspil mellem organisatorisk design og forandringsagenter

	Stærk håndhævelse/ efterlevelse	Svag håndhævelse/ efterlevelse
Stærke veto muligheder	Lagring (undergravere)	Afdrift (medløbere)
Svage veto muligheder	Udskiftning (oprørere)	Omfortolkning (opportuniste)

Note: Inspireret af Mahoney og Thelens (2009: 28), Tabel 1.4

For eksempel vil magtfulde vetoaktører søge at bevare det nuværende regelsæt, men kan ikke hindre nye regler i at opstå, hvilket fremmes af undergravere, der ikke selv er regelbrydere, men tilskynder institutionelle ændringer ved at promovere nye regler på kanten af de eksisterende. Derimod vil stærke vetopunkter og svag regelhåndhævelse betyde, at medløbere søger gavn af eksisterende regler, hvilket resulterer i en afdrift af institutionen. Stærk håndhævelse og svage vetomuligheder vil kultivere oprørere til at udskifte gamle regler med nye. Og i det sidste tilfælde, hvor både håndhævelsen og vetopunkterne er svage, vil opportuniste søge egeninteresser, hvilket medfører en ændret implementering af eksisterende regler (Mahoney og Thelen, 2009: 26).

Rådets forenklingsarbejdsgruppe (AGS)

I denne artikel anvendes den historiske institutionalismes begrebsapparat til at analysere Rådets beslutningsprocesser. Særligt bruges Mahoney og Thelens teori om institutionel forandring til at undersøge Rådets nyoprettede Antici sub-Group on Simplification, AGS, eller Rådets forenklingsarbejdsgruppe. Arbejdsgruppen analyseres ud fra det danske formandskabs udgangspunkt med fokus på de forandringsagenter, der både havde den dagsordenstrukturerende magt og samtidig opererede i dette ændrede institutionelle setup; nemlig de danske attachéer, der udgjorde det danske formandskab i AGS. Artiklens empiriske ben er således forankret i interviews med de danske forpersoner for AGS.

Allerede i efteråret 2024 havde Det Europæiske Råd (2024) efterlyst en 'forenklingsrevolution,' og den 11. februar 2025 kom Kommission med sit arbejdsprogram, hvor man lovede at lancere en række omnibuspakker i løbet af året for at imødekomme ønsket om at forenkle dele af EU's regelsæt (Kommissionen, 2025a: 3). Dette igangsatte en diskussion i Rådet om, hvordan man skulle organisere sig for bedst muligt at håndtere og prioritere denne forenklingdagsorden. Den 19. februar vedtog Rådet at oprette en ny tværgående forenklingsarbejdsgruppe for at understrege dens centraliserede og horisontale karakter samt for at sikre et højt tempo (Rådet, 2025b). Dette blev til AGS.

Mandatet for AGS udpenslede, at gruppen lå under Rådet for Generelle Anliggender, dvs. i Coreper II, som en horisontal undergruppe til Antici'erne (Rådet, 2025b: 2). Formatet ville være '1+1', hvilket betød, at hvert land havde plads til én horisontal attaché, der skulle sidde i stolen og tage ordet, samt

én 'teknisk ekspert' (også en attaché), som kunne skifte fra retsakt til retsakt (Rådet, 2025b). Det betød, at da Kommissionen den 26. februar præsenterede de to første omnibuspakker, som skulle forenkle hhv. EU's regler om bæredygtighedsrapportering (CSRD) og due diligence (CSDDD) samt investeringsprogrammet 'Invest-EU', var Rådet klar til at handle (Kommissionen, 2025b). To dage efter, den 28. februar, afholdt AGS sit første arbejdsgruppemøde og begyndte at behandle de to omnibuspakker (Rådet, 2025c). Ved udgangen af 2025 havde AGS afholdt 54 arbejdsgruppemøder, håndteret et væld af Coreper II-drøftelser og havde opnået seks generelle indstillinger samt tre triloger.

Danmark, der overtog formandskabet den 1. juli, prioriterede omnibuspakkerne og ville "sætte fokus på forenklingsskemaet og behovet for at sikre bedre og mere simpel EU-lovgivning"

Omnibusarbejdet er også blevet rost af både Kommissionsformanden og flere stats- og regeringschefer. Mens Ursula von der Leyen håbede, "at vi med omnibuspakkerne sætter et godt eksempel, andre kan efterfølge" (von der Leyen, 2025), opfordrede ledere fra 19 medlemslande, herunder Tyskland, Frankrig og Italien, til en "konstant strøm af omnibuspakker" i denne kommissionsperiode (Micheletti og von der Burchard, 2025). Også Danmark, der overtog formandskabet den 1. juli, prioriterede omnibuspakkerne og ville "sætte fokus på forenklingsskemaet og behovet for at sikre bedre og mere simpel EU-lovgivning" (Det danske formandskab, 2025). Men hvilken type institutionel forandring har AGS været udtryk for? Hvad har det krævet af de horisontale attachéer (forandringsagenter) i stolen? Og hvilke (utilsigtede) konsekvenser har denne institutionelle forandring medført? Det vil følgende analyse undersøge.

En institutionel lagring

Alternativet til en centraliseret og horisontal tilgang kunne være at bede de relevante ressortarbejdsgrupper om at behandle de respektive omnibuspakker, hvilket i otte ud af ti tilfælde formentligt ville have været under Coreper I. Dette ville have betydet, at samme arbejdsgruppe, der i sin tid vedtog lovgivningen, nu skulle revidere den. Men som en forperson siger, så er det "jo svært at gå ind og forenkle noget, der i nogle tilfælde er ganske ny lovgivning, som man selv personligt er investeret i. Man synes, at man har lavet et godt stykke arbejde til gavn for borgerne. Og så skal det lige pludselig pilles fra hinanden. Det er klart, at det er svært. Det er menneskeligt". En anden udtaler endvidere, at "når det er forenkling, der er hovedformålet, så tror jeg, at det giver rigtig god mening, at dem, der sidder og forenkler, ikke nødvendigvis er eksperterne. Fordi det er sgu svært at kill your darlings". Og selvom det ikke er til at vide, så ville "man jo ikke kunne sikre dette resultat på samme måde, hvis det var fag-attachéer, der sad for bordenden". Disse forpersoner, der ellers selv kommer fra Coreper I, er heller ikke i tvivl om, at den institutionelle æn-

dring fra at behandle sagerne i Coreper I til Coreper II har gjort en forskel for udfaldet: "Coreper II er jo traditionelt mindre detailorienteret. Det er mere storpolitik". En anden spørger, "hvis det var blevet sagsbehandlet i Coreper I? Altså det kan jo sagtens tage et par år at forhandle sådan en pakke, som vi har gjort. Det som vi har gjort på et halvt år, ik?". Derudover bemærkes det, at nye institutionelle rammer kan have betydning for udfaldet, eftersom "man har nogle faste positioner og alliancer på et område, som lige pludselig bliver brudt op, fordi nu er det ikke i det sædvanlige forum, der bliver forhandlet i".

Ud fra Mahoney og Thelens begrebsapparat kan man anskue oprettelsen af AGS som et politisk system, der efterspurgt nye resultater på områder, der ellers var låst fast med stærke vetoaktører, med rig mulighed for at håndhæve eksisterende regler og velkendte alliancer i Coreper I-søjlen. Dog kunne disse ellers stærke vetoaktører ikke forhindre det politiske system i at nedsætte en ny ad-hoc arbejdsgruppe; det vil sige at nedsætte et sæt nye regler i en anden organisatorisk søjle, der fik et mandat til at forenkle regler på områder, der ellers traditionelt var Coreper I ressort. Med oprettelsen af AGS skete der således med Mahoney og Thelens (2009: 20) termer en institutionel lagring, hvor nye regler blev skabt ovenpå eksisterende.

Hvad havde denne institutionelle lagring så af betydning? For det første går lovgivningsprocessen betydeligt hurtigere: "Det gør helt sikkert noget ved hastigheden"; "det er særdeles tempoet, der er anderledes"; og "det adskiller sig fra de mere klassiske arbejdsgrupper, jeg har været i før, fordi det går så helt utroligt stærkt," lyder det fra de tre forpersoner. For det andet stiller dette tempokift nogle aktører internt i Rådet bedre end andre. Ifølge de tre forpersoner vil medlemslande, der i) mangler kapacitet, ii) ikke har en leveringsdygtig hovedstad, iii) mangler en national regering eller iv) har nationale processer, der hindrer hurtige præferencedannelser tabe indflydelse ved denne institutionelle lagring. For det tredje har dette også betydning for Rådets eksterne forhandlingsposition. En forperson mener, at Rådet får en forbedret forhandlingsposition overfor EP's decentrale håndtering grundet de stordriftsfordele, som AGS giver mulighed for, mens en anden ligeledes påpeger, at EP "helt klart er blevet fanget på den forkerte fod," fordi de ikke har modsvaret Rådets horisontale setup. Kommissionens øgede handlerum bemærkes også af flere forpersoner, eftersom Kommissionen "kan kalde hvad som helst en omnibus" og ikke er pressede til at udarbejde konsekvensvurderinger ved fremsættelsen af omnibuspakkerne, hvilket ellers er en måde at tvinge Kommissionen til at evidensbasere sin initiativret. Ifølge de danske forpersoner har denne institutionelle lagring øget Rådets arbejdstempo og forskudt Rådets internt magtbalance medlemsstater imellem, men potentielt også eksternt i forholdet til Europa-Parlamentet og Kommissionen.

Forandringsagenter: De horisontale undergravere

Dog forudsætter denne institutionelle lagring ifølge Mahoney og Thelen en særlig ageren fra forandringsagenter, hvilket i dette tilfælde var de horisontale attachéer i AGS. Som allerede nævnt dikterede mandatet for AGS, at dette

var en 'Antici-undergruppe,' hvilket kan forklare, hvorfor attachéerne i denne gruppe generelt var højere i hierarkiet end almindelige attachéer. Som en forperson formulerer det, er det "typisk nogle embedsfolk, som internt i deres hierarki og på deres respektive repræsentationer nok sidder tættere på dem, der har beslutningskraft". Omvendt får disse aktører i kraft af arbejdsgruppens "direkte forbindelse til Det Europæiske Råd" også flere stjerner på skulderen ved at være blevet horisontale delegerede til AGS. "Der er simpelthen kortere fra, at spørgsmålet bliver stillet til at en beslutning kan træffes," og "du kan gå direkte på Coreper," som forpersonerne formulerer det. Denne beskrivelse passer godt til Mahoney og Thelens undergravere, eftersom disse horisontale delegerede ikke selv er regelbrydere – de fulgte blot ordre fra stats- og regeringschefer – men fik selv gavn af denne lagring. Som Mahoney og Thelen (2009: 25) skriver, "skjuler undergravere effektivt omfanget af deres præference for institutionel forandring ved at følge institutionelle forventninger og arbejde inden for systemet" ved selv at støtte den horisontale organisering med henvisning til politiske ønsker og de effektive resultater. AGS viser dermed, hvordan lagringen blev realiseret med forandringsagenter i form af horisontale delegerede, der ved at handle inden for eksisterende hierarkier og procedurer konsoliderede egen position uden åbent at udfordre institutionens formelle regler, men ikke desto mindre fremmede de nye regler.

Muliggørelsen af institutionel lagring: Den lille ærlige mægler?

Mens ovenstående afsnit har vist, hvordan oprettelsen af AGS udgjorde en institutionel lagring realiseret gennem horisontale attachéer, rejser dette spørgsmål om, hvordan en sådan lagring overhovedet blev muliggjort. Her spiller formandskabet en central rolle, fordi beslutningen mellem eksisterende og nye regler i høj grad afhænger af formandskabets håndtering af processuelle rammer. At det var trioformandskabet, der foreslog en centraliseret og horisontal løsning under Coreper II, viser, hvordan formandskabet gennem processuel styring både kan skabe rammerne for institutionel lagring og samtidig gøre sin indflydelse gældende. Derudover er de 54 møder også et udtryk for formandskabets dagsordensættende og -strukturerende magt (Tallberg, 2006: 21).

Spørger man de tre forpersoner, betoner de i højere grad rollen som ærlig mægler end formandskabets mulighed for at udøve indflydelse. På den ene side er "det helt sikkert som formandskab, at man gerne vil sætte sit præg. Det vil alle da gerne". På den anden side udtales det, at "man med Danmark får meget tæt på en honest broker i formandsrollen, fordi man virkelig tager det meget, meget seriøst, at man ikke skal fremme sine egne interesser. Og det kan man ikke sige om mange andre formandskaber. Man kan klappe sig selv på skulderen over det, eller man kan synes, det er lidt naivt. Jeg ved ikke helt, hvad jeg egentlig synes. Jeg tror, at vi er lidt for flinke, lidt for spejderagtige". Og ligesom teorien foreskriver, uddyber en forperson, at "det er ikke altid en fordel, når det er et stort land, der har formandskabet. Der er selvfølgelig mange ressourcer, det er klart, men der er også mange holdninger. Det er sværere for et stort land at lægge den nationale rolle på hylden

under et formandskab”. Formandskabets selvforståelse som ærlig mægler står således ikke i modsætning til driveren af den institutionelle lagring, der skete ved oprettelsen af AGS, selvom dette kunne have været tilfældet. Tværtimod virker den lille ærlige mægler til at være en nøglefigur i muliggørelsen af den institutionelle lagring.

Denne analyse har således belyst oprettelsen af AGS som en institutionel forandring, hvor et sæt af nye regler – i form af en ad hoc undergruppe i Coreper II bestående af horisontale attachéer med tæt kontakt sine respektive Antici’er – muliggjorde en ændring i de ellers fasttømrede alliancer i Coreper I. Kombinationen af stærke eksisterende regler og forandringsagenter i form af undergravere skabte en lagring, hvor ad hoc-gruppen ikke erstattede eksisterende arbejdsgrupper i Coreper I, men blot blev tilføjet som et nyt sæt institutionelle regler, der kunne revidere – eller forenkle – lovgivning. Dog rejser denne institutionelle forandring også spørgsmålet om, hvilke utilsigtede konsekvenser en sådan lagring kan medføre, hvilket nogle af de danske forpersoner hentydede til, og som det følgende afsnit vil undersøge nærmere.

(Utilsigtede) konsekvenser af institutionel lagring

En indsigt fra den historiske institutionalisme er, at institutionelle forandringer som oprettelsen af AGS også kan medføre utilsigtede konsekvenser. I det følgende overvejes tre potentielt utilsigtede konsekvenser: i) styrkelse af formandskabets magt og dermed en øget risiko for agent-running, ii) det potentielle spændingsforhold mellem tempo og kvalitet i lovgivningsarbejdet samt iii) politiseringen af ellers tekniske retsakter.

For det første betyder det øgede tempo i AGS, at færre formandskaber når at være inde over en given retsakt. En forperson påpeger, at ”presset på formandskabet er væsentligt større i AGS,” og mener, at ”det er i hvert fald mere ansvar. Jeg ved ikke, om magten stiger”. Man kan imidlertid argumentere for, at denne institutionelle lagring, som oprettelsen af AGS var, netop har øget formandskabets relative magt i forhandlingsprocessen, hvilket endvidere øger risikoen for agent-running. Dette skyldes, at det accelererede tempo og den horisontale organisering reducerer antallet af formandskaber, der når at være inde over en retsakt. Både den dagsordensstrukturerende magt og informationsmonopolet koncentrerer hos ét formandskab, hvilket styrker dets position vis-a-vis andre medlemsstater. Formandskabet har som agent således et større handlerum til at prioritere, filtrere og fremme bestemte kompromisser, uden at dette nødvendigvis er gennemsigtigt for principalerne. Det bemærkes dog, at formandskabet ville med en sådan handling sætte sin tillid og troværdighed på spil overfor principalerne – men det er ikke desto mindre en risiko, der opstår. Den institutionelle lagring i AGS kan altså øge risikoen for agent-running, ikke fordi formandskabet bryder med sit mandat, men fordi det hurtige og centraliserede setup mindsker muligheden for kontrol fra principalerne, dvs. de andre medlemslande.

For det andet er det værd at overveje, hvorvidt temposkiftet i AGS øger risikoen for, at lovgivningens kvaliteten svækkes. På den ene side afvises dette trade-off: ”Jeg ser ikke, at tempo og kvalitet nødvendigvis behøves at være modsætningsforhold. Man skal også huske på, at det jo ikke er hele lovgivninger, vi sidder og drøfter; [...] Så det er jo ikke sådan, at vi opfinder den dybe tallerken”. Denne vurdering deles dog ikke entydigt af de øvrige interviewpersoner. En udtaler, at ”der kan da godt – sådan lidt polemisk sagt – være mere fokus på, at der bare bliver leveret et eller andet frem for, hvad indholdet egentlig er. Det er resultatorientering”. En anden uddyber denne bekymring ved at pege på, at horisontale attachéer ikke nødvendigvis har den faglige viden til at vurdere konsekvenserne af de forenklinger, de gennemfører, og at der derfor er en risiko for, at ”der bliver slettet for meget,” samt en øget risiko for fejl. Den institutionelle lagring kan således medføre, at tempoet bliver en selvstændig drivkraft eller mål, som i visse tilfælde risikerer at ske på bekostning af lovgivningens kvalitet.

For det tredje har ændringen fra Coreper I til Coreper II bidraget til en politisering af forenklingsarbejdet, der ellers ville være behandlet i mere tekniske arbejdsgrupper. En forperson bemærker, er Coreper II ”traditionelt mindre detailorienteret” og præget af ”mere storpolitik”. I AGS er fageksperter og tekniske argumenter i mindre grad styrende, mens politiske hensyn i Coreper II har en tungere vægt end de ville have haft i Coreper I-regi. Desuden øger denne politisering handlerummet for aktører med politisk tæft og strategisk sans, hvilket igen favoriserer horisontale attachéer over specialiserede fagattachéer. Den institutionelle lagring ændrer således ikke blot processerne, men også hvilke kompetencer og aktører, der belønnes i dette nye regelsæt.



AGS fremstår dermed ikke blot som et effektivt svar på et politisk krav om regelforenkling, men også som en institutionel forandring, der kan medføre utilsigtede konsekvenser for magt, kvalitet og politisering i Rådets lovgivningsarbejde

Det er for tidligt at vurdere, hvorvidt disse potentielle konsekvenser vil materialisere sig i AGS' videre arbejde. Ikke desto mindre viser analysen, at historisk institutionalisme bidrager til at identificere de dynamikker, som kan følge af en institutionel lagring, herunder magtforskydninger, ændrede incitamenter og nye risici. AGS fremstår dermed ikke blot som et effektivt svar på et politisk krav om regelforenkling, men også som en institutionel forandring, der kan medføre utilsigtede konsekvenser for magt, kvalitet og politisering i Rådets lovgivningsarbejde. Netop balancen mellem ønsket om effektiv forenkling vis-a-vis de potentielle omkostninger for beslutningsprocessens legitimitet, som en sådan institutionel lagring kan medføre, står tilbage som et centralt spørgsmål. Denne balance rejser et mere grundlæggende spørgsmål om de demokratiske implikationer ved Rådets centraliserede organisering af omnibusarbejdet og oprettelsen af AGS.

Demokratiske implikationer

Oprettelsen af AGS og prioriteringen af omnibuspakkerne skal som sagt forstås som svar på et politisk ønske om, at Rådet – og EU generelt – skulle levere konkrete resultater på forenklingdagsordenen. Som analysen har vist, kan dette i vid udstrækning siges at være lykkedes: AGS har med et øget tempo leveret både generelle indstillinger og triloger. Samtidig har analysen påpeget en række risici for utilsigtede konsekvenser, herunder at effektivitet og hastighed i visse tilfælde potentielt kan ske på bekostning af kvalitet. Disse spændinger rejser et mere grundlæggende spørgsmål om de demokratiske implikationer af en institutionel forandring, som AGS er et udtryk for.

I EU-litteraturen er afvejningen mellem effektivitet og legitimitet velkendt, ikke mindst gennem Fritz Scharpfs (1999) skelnen mellem output-legitimitet og input-legitimitet. Nedsættelsen af AGS kan anskues som et forsøg på at styrke EU's output-legitimitet ved at demonstrere handlekraft og levere resultater i form af enklere regulering og færre administrative byrder. Set i dette lys fremstår den horisontale organisering, det høje tempo og den politiske forankring i Coreper II som en måde at sikre EU's output-legitimitet og imødekomme de politiske ønsker, der er kommet fra både erhvervsliv samt stats- og regeringschefer.

Imidlertid peger Vivien Schmidt (2013: 7) på, at øget output-legitimitet ikke nødvendigvis er demokratisk omkostningsfrit, idet den kan ske på bekostning af både input- og throughput-legitimitet. Netop disse spændinger genfindes i AGS' arbejdsmåde. Som analysen har vist, kunne denne institutionelle lagring medføre øget magt til formandskabet og de horisontale attachéer, et reduceret handlerum for fagattachéer samt en svækket rolle for tekniske og procedurale kontrolmekanismer, såsom konsekvensvurderinger og offentlige høringer. Dermed kan både deltagelsen af relevante aktører (input) og kvaliteten af de processer, hvorigennem beslutninger træffes (throughput), udfordres.

Disse demokratiske spændinger er ikke blot teoretiske, men kan allerede observeres empirisk. Den Europæiske Ombudsmand har f.eks. vurderet, at Kommissionen begik fejl og forsømmelser i forbindelse med udarbejdelsen af Omnibuspakke I, idet processen ikke levede op til EU's egne principper for bedre regulering (Den Europæiske Ombudsmand, 2025). Kritikken retter sig ikke kun mod Kommissionen, men også Rådets organisering i AGS er blevet anklaget for at tilsidesætte eksperter i lovgivningsprocessen (se f.eks. Gros m.fl., 2025). Eksemplerne illustrerer, hvordan det samlede institutionelle pres for at levere hurtigt, kan underminere procedurale mekanismer, der ellers er centrale for EU's demokratiske legitimitet.

Samlet set peger oprettelsen af AGS således på en klassisk, men aktuel balancegang i EU-samarbejdet; nemlig ønsket om effektive og leveringsdygtige institutioner over for hensynet til legitimitet, kvalitet og gennemsigtighed. AGS fremstår dermed ikke blot som et proceduremæssigt svar på en politisk dags-

orden, men også som et eksempel på, hvordan institutionelle forandringer kan have betydning for balancen mellem forskellige legitimitetsformer i EU.



Samlet set peger oprettelsen af AGS således på en klassisk, men aktuel balancegang i EU-samarbejdet; nemlig ønsket om effektive og leveringsdygtige institutioner over for hensynet til legitimitet, kvalitet og gennemsigtighed

Hastighedens og effektivitetens pris?

I en flagskibsrapport fra december 2025 skrev POLITICO om omnibus-pakkerne, at “intet andet instrument så synligt har defineret åbningsfasen af denne anden [kommissions]periode” (POLITICO Research & Analysis Division, 2025: 6). Denne artikel har undersøgt oprettelsen af Antici-forenklings-undergruppen (AGS), der håndterede samtlige omnibuspakker med henblik på at afdække, hvilken type institutionel forandring denne oprettelse var udtryk for, samt hvilke – herunder utilsigtede – konsekvenser denne forandring har medført. Med afsæt i historisk institutionalisme og særligt Mahoney og Thelens teori om gradvis institutionel forandring kan oprettelsen af AGS forstås som en institutionel lagring, idet der ikke blev gjort op med de eksisterende ressortarbejdsgrupper i Coreper I, men i stedet blev tilføjet et ny horisontalt ad-hoc arbejdsgruppe i Coreper II. Denne lagring muliggjorde, at omnibuspakkerne kunne behandles i en anden organisatorisk kontekst med nye aktørkonstellationer og arbejdskulturer, uden at stærke vetoaktører formelt kunne forhindre ændringen. Lagringen blev realiseret gennem horisontale forandringsagenter, der i Mahoney og Thelens terminologi betegnes som undergravere. De horisontale attachéer agerede inden for de nye institutionelle rammer og med henvisning til politiske ønsker, men bidrog samtidig til at konsolidere disse nye arbejdsformer, magtrelationer og prioriteringer, hvilket også gavnede dem selv. Formandskabet spillede her en central rolle med sin dagsordenstrukturerende magt, der etablerede og opretholdt denne nye organisering, uden at dette stod i åben modsætning til rollen som ærlig mægler.

Analysen peger imidlertid også på en række (utilsigtede) konsekvenser af denne institutionelle lagring. For det første har AGS' høje tempo og centraliserede organisering styrket formandskabets magt, hvilket kan øge risikoen for agent-running. For det andet indebærer temposkiftet en potentiel spænding mellem effektivitet og kvalitet i lovgivningsarbejdet, idet horisontale attachéer ikke nødvendigvis besidder samme faglige viden som tekniske attachéer. For det tredje har flytningen af forenklingsarbejdet til Coreper II bidraget til en politisering af ellers tekniske retsakter og har ændret, hvilke kompetencer og aktører, der belønnes i Rådets forhandlingssystem.

AGS kan således anskues som et forsøg på at styrke EU's output-legitimitet gennem øget tempo og fokus på levering af resultater, men artiklen reflekterer

over, hvorvidt denne gevinst risikerer at ske på bekostning af både input- og throughput-legitimitet – i hvert fald hvis de utilsigtede konsekvenser af lagringen ikke bliver adresseret. AGS fremstår dermed som et illustrativt eksempel på historisk institutionalismes pointe om, at institutionelle forandringer ofte sker gradvist og gennem eksisterende strukturer – og at selv relativt processuelle ændringer kan få betydelige og til dels utilsigtede konsekvenser for både magtudøvelse og demokratisk legitimitet i EU's lovgivningsarbejde.

➤➤ AGS kan således ansues som et forsøg på at styrke EU's output-legitimitet gennem øget tempo og fokus på levering af resultater, men artiklen reflekterer over, hvorvidt denne gevinst risikerer at ske på bekostning af både input- og throughput-legitimitet – i hvert fald hvis de utilsigtede konsekvenser af lagringen ikke bliver adresseret

Referencer

- Cappocia, Giovanni og Daniel R. Kelemen (2007), "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism", *World Politics*, 59(3): 341-69.
- Corbett, Richard (1998), "The Council Presidency as seen from the European Parliament", papir præsenteret ved 'The Presidency of the European Union' conference, Belfast, 15.-16. oktober.
- Danmarks Faste Repræsentation (2025), "Repræsentanter", <https://eu.um.dk/om-os/repraesentanter>
- Den Europæiske Ombudsmand (2025), "Ombudsman finds maladministration in how Commission prepared urgent legislative proposals", www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/215989
- Det danske formandskab (2025), "Program for det danske EU-formandskab", <https://danish-presidency.consilium.europa.eu/da/programmet-for-det-danske-eu-formandskab/program-for-det-danske-eu-formandskab/>
- Det Europæiske Råd (2024), "Budapest Declaration on the New European Competitiveness Deal", www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/
- Elgström, Ole (2006), "'The honest broker'? The Council Presidency as a mediator", i Ole Elgström, red., *The European Union council presidencies: a comparative perspective*. London: Routledge, pp. 38-55.
- Elgström, Ole og Tallberg, Jonas (2006), "Conclusion: rationalist and sociological perspectives on the Council Presidency", i Ole Elgström, red., *The European Union council presidencies: a comparative perspective*. London: Routledge, pp. 191-206.
- Gros, Marianne, Louise Guillot og Verhelst, Koen (2025), "EU countries sideline experts in dash to slash green rules", *Politico*. <https://www.politico.eu/article/eu-countries-sideline-expert-speed-up-deregulation-drive-green-rulebook-red-tape/>
- Hix, Simon og Bjørn Høyland (2022), "Legislative Politics", i Simon Hix og Bjørn Høyland, *The Political System of the European Union*. Fjerde udgave. Houndsmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 70-93.
- Keohane, Robert O. (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press.
- Kommissionen (2025a), "Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Commission work programme 2025 Moving forward together: A Bolder, Simpler, Faster Union", <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0045&qid=1761126737792>
- Kommissionen (2025b), "Commission proposes to cut red tape and simplify business environment", https://commission.europa.eu/news-and-media/news/commission-proposes-cut-red-tape-and-simplify-business-environment-2025-02-26_en
- Von der Leyen, Ursula (2025), "Speech by President von der Leyen at the Copenhagen Competitiveness Summit", https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_25_2272
- Mahoney, James og Kathleen Thelen (2009), "A Theory of Gradual Institutional Change", i James Mahoney og Kathleen Thelen, *Explaining Institutional Change*, Første udgave. Cambridge University Press, pp. 1-37.
- Micheletti, Francesca og Hans von der Burchard (2025), "EU leaders demand even more simplification, setting tone for summit", *Politico*, www.politico.eu/article/

- eu-leaders-demand-even-more-simplification-setting-tone-for-summit-european-council-antonio-costa/
- Pierson, Paul (1996), "The Path to European Integration – A historical institutionalist analysis", *Comparative Political Studies*, 29(2): 123-63.
- POLITICO Research & Analysis Division (2025), "Burning through the rulebook: Europe's omnibus fever," *Politico*, www.politico.eu/wp-content/uploads/2025/12/17/burning-through-the-rulebook-europes-omnibus-fever.pdf
- Rådet (2025a), "Informal EU leaders' retreat, 3 February 2025", www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2025/02/03/
- Rådet (2025b), "Antici Group on simplification: draft mandate", dokumentnr. 6340/25, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6340-2025-INIT/en/pdf>
- Rådet (2025c), "Meeting of the Antici Group (Simplification)", <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/CM-1794-2025-INIT/en/pdf>
- Scharpf, Fritz (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford University Press.
- Schmidt, Vivien (2013), "Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'", *Political Studies* 61(1): 2-22.
- Tallberg, Jonas (2006), "The agenda-shaping powers of the Council Presidency", i Elgström, Ole, red., *The European Union council presidencies: a comparative perspective*, London: Routledge, 18-37.
- Wind, Marlene, Martinsen, Dorte Sindbjerg og Jensen, Mads Dagnis (2021), *Europa i forandring - En grundbog om EU's politiske og retlige system*, fjerde udgave, Hans Reitzels Forlag.