

Nye standarder under dansk EU-formandskab

Morten Kallestrup, ph.d., specialkonsulent, Erhvervsstyrelsen,
morkal@erst.dk¹

Graden af succes for et EU-formandskab vurderes ofte på, hvor godt formandskabet har varetaget rollen som den ærlige mægler, henholdsvis hvilke og hvor mange sager der er opnået politiske aftaler om under selve formandskabet. Formandskabets varetagelse af rollen som Rådets repræsentant overfor Europa-Parlamentet og Kommissionen spiller i den forbindelse en væsentlig rolle. Denne artikel belyser og analyserer forhandlingerne af en succesfuldt afsluttet sag under dansk EU-formandskab, nemlig standardiseringsforordningen, der blev indgået en politisk aftale i foråret 2012. I artiklen redegøres for sagens substans, dvs. reguleringen af det europæiske standardiserings-system, samt forhandlingsprocessens forløb, herunder forhandlingerne i rådsarbejdsgruppen såvel som det danske formandskabs trillogforhandlinger med Europa-Parlamentet og Kommissionen forud for den endelige accept i Rådet via Coreper. Det diskuteres, hvilke roller de forskellige aktører har spillet i forhandlingerne, og der foretages en vurdering af EU-formandskabet som institution.

Den 1. januar 2012 overtog Danmark EU-formandskabet for 7. gang. Forberedelserne af formandskabet blev indledt knapt tre år tidligere og det stod hurtigt klart, at med et ændret EU og en aktuel finanskriser var rammerne markant anderledes end under det danske EU-formandskab i 2002. Antallet af medlemslande var i mellemtiden vokset fra 15 til 27. EU-samarbejdet havde med Lissabon-traktaten fået nye spilleregler, hvilket bl.a.

betød, at Europa-Parlamentet havde fået væsentligt mere indflydelse på EU-lovgivningen end tidligere. Derudover indgik formandskaberne nu i såkaldte trioformandskaber, hvilket indebar, at tre fortløbende formandskaber formelt set skulle arbejde sammen om en fælles dagsorden over halvandet år. Hensigten med de tidlige forberedelser af det danske EU-formandskab var bl.a. motiveret af behovet for at tilvejebringe en klar dansk prioritering forud for trio-formandskabet mellem Polen, Danmark og Cypern.

EU-formandskabsinstitutionen er sammenlignet med andre institutioner i det europæiske samarbejde ikke så velbelyst i forhold til med hvilke midler og med hvilken effekt EU-formandskabet kan udøve magt og indflydelse i EU-systemet. Det er dog gennemført udmærkede politologiske studier af EU-formandskabsinstitutionens rolle (Bunse, 2009; Thompson, 2008; Tallberg, 2003, 2004), men videnskabelige analyser af EU-formandskabsinstitutionen efter Lissabon-traktatens ikrafttrædelse, herunder trioformandskabernes betydning, er fåtallige (Kascynski, 2011).

Graden af succes for et EU-formandskab vurderes bl.a. på, hvor godt formandskabslandet har varetaget rollen som »den ærlige mægler«, frem for nationale særinteresser. Derfor

måles formandskaberne ofte på, hvilke og hvor mange sager de har fået afsluttet (»lukket«) med politiske aftaler eller vedtagne retsakter under formandskabet (se Udenrigsministeriet (2012) for en opgørelse af resultaterne under det danske EU-formandskab i foråret 2012). Uanset om det drejer sig om bindende eller ikke-bindende retsakter, afhænger muligheden for at afslutte sagerne dog i vid udstrækning af de foregående formandskabers evne til at skabe fremdrift og grundlag for et kompromis mellem Ministerrådet (Rådet), Europa-Parlamentet (Parlamentet) og Europa-Kommissionen (Kommissionen).

I denne artikel belyses det danske EU-formandskabs varetægelse af rollen som Ministerrådets repræsentant og mægler under forhandlingerne af standardiseringsforordningen i 2012. Forhandlingerne illustrerer, at formandskabets varetægelse af rollen som Rådets repræsentant overfor Parlamentet og Kommissionen – særligt under de såkaldte trilognmøder – havde væsentlig betydning for forhandlingernes forløb og udfald. Pointen understreges af det faktum, at forhandlingerne af Kommissionens relativt omfattende forordningsforslag og de mange tilknyttede ændringsforslag fra Rådet og Parlamentet blev afsluttet med en politisk aftale mellem de tre institutioner inden for en periode på knapt et år.

Artiklen har således til formål at analysere EU-formandskabsinstitutionen efter Lissabon-traktatens ikrafttrædelse. Via et studie af et konkret forhandlingsforløb belyses formandskabets rolle i forbindelse med forhandlingerne af en bindende retsakt, og det vurderes, *hvorvidt det roterende formandskab for Rådet spiller en særlig rolle i forhandlingerne.*

Det diskuteres, hvilke roller de forskellige aktører har spillet i forhandlingerne, og det vurderes om formandskabet alene er at betragte som en kransekagefigur, eller om for-

mandskabet har gjort en positiv forskel i de pågældende forhandlinger.

Idet casen fokuserer på forhandlingerne af en forordning vedtaget som førstelæsningsløsning i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure samt de uformelle procedurer, der almindeligvist gør sig gældende i forbindelse med førstelæsningsløsninger, vurderes det, at casen er repræsentativ og generaliserbar som en almindeligt forekommende forhandlingssag under et EU-formandskab. Analysen er alene baseret på faktuelle data (dokumenter, mødereferater, mv.) indsamlet under og efter forhandlingerne.

Indledningsvist redegøres for sagens substans, herunder hvad standarder og standardisering er, og hvad baggrunden for Kommissionens forordningsforslag var. Endvidere præsenteres nogle vigtige elementer i den almindelige lovgivningsprocedure. Dernæst redegøres for forhandlingsprocessens forløb, herunder såvel forhandlingerne i rådsarbejdsgruppen under polsk og dansk formandskab som det danske formandskabs trilognforhandling med Parlamentet og Kommissionen forud for den endelige accept i Rådet.² Afslutningsvist foretages en vurdering af de enkelte aktørers rolle i processen samt af formandskabsinstitutionen som politisk aktør.

Det europæiske standardiseringssystem

Formålet med det europæiske standardiseringssystem er at understøtte den fri bevægelighed af varer, information og tjenesteydelser i det indre marked gennem eliminering af tekniske handelshindringer, dvs. barrierer forårsaget af forskelligartet offentlig regulering og regler, eller manglende korrekt implementering og håndhævelse af offentlig regulering. Europæiske standarder erstatter derfor nationale standarder, der ofte er i indbyrdes modstrid med hinanden og kan skabe hindringer for den fri bevægelighed på tværs af grænserne.

Standarder udvikles i samspil mellem virksomheder, interesseorganisationer og myndigheder. Standardiseringsprocessen i Europa foregår gennem et frivilligt samarbejde, hvor erhvervslivet, organisationer, offentlige myndigheder og andre interesseparter samarbejder inden for et system baseret på åbenhed, gennemsigtighed og konsensus. Standardiseringsprocessen er koordineret af uafhængige standardiseringsorganisationer med støtte og deltagelse fra de andre interessenter, herunder særligt repræsentanter for industrien. Logikken er, at gensidigt accepterede standarder er en god måde for virksomhederne at dokumentere, at de lever op til bestemte kvalitetskrav (Ponte o.a., 2011; Brunsson o.a., 2012).

En standard er en teknisk specifikation, designet til at fungere som vejledning, regel eller definition på et produkt eller en serviceydelse. En standard er med andre ord en bredt accepteret måde at udforme et produkt eller at udføre en given opgave (Blind, 2009; Gram Mortensen, 2006). En *international* standard er en standard, der er vedtaget af et internationalt standardiseringsorgan (f.eks. ISO), mens en *europæisk* standard er en standard, der er vedtaget af et af de europæiske standardiseringsorganer (CEN, CENELEC, ETSI). En *national* standard er en standard, der er vedtaget af et nationalt standardiseringsorgan (f.eks. Dansk Standard). En *harmoniseret* standard er en europæisk standard, der er vedtaget på grundlag af en anmodning fra Kommissionen med henblik på gennemførelse af EU's harmoniseringslovgivning.

Det er i udgangspunktet frivilligt at anvende standarder. Når det vedtages gennem politisk forhandling, at særlige standarder indskrives i europæisk lovgivning, bliver det derved obligatorisk at leve op til standarden, hvis produktet skal have adgang til markedet. Obligatoriske standarder vedtages i forbindelse med den almindelige EU-lovgivningsproces, når sektorlovgivning harmoniseres.

Kommissionen begyndte i 1980'erne gennem den såkaldte »ny metode« at regulere det indre marked via rammedirektiver suppleret af standarder, frem for at detailregulere via direktiver. Standarderne foreskrev de detaljerede krav og specifikationer, som produkterne skulle leve op til, for legalt at kunne handles i det indre marked. Den ny metode bestod således i at overlade detailregulering til standarder, der blev forhandlet på plads mellem de involverede interesseparter, i stedet for via lovgivning vedtaget i EU-institutionerne. Der findes i dag 39 ny metode-retsakter, hvortil er tilknyttet mere end 4000 standarder (jf. CEN/CENELEC, 2012). Europæisk standardisering har således bidraget til europæisk regulering i mere end to årtier og europæiske standarder spiller i dag en meget vigtig rolle for, hvordan det indre marked for industriprodukter fungerer.

Udviklingen af en harmoniseret standard foregår helt konkret ved, at Kommissionen giver mandat til, at en af de godkendte europæiske standardiseringsorganer kan udvikle en bestemt standard. Medlemslandene og de nationale standardiseringsorganisationer bliver inddraget i denne udviklingsproces. Mandatet til at udvikle en standard indeholder en deadline, krav til inddragelse af interessenter og krav til indholdet. Standarder bruges således i sektorlovgivning til at indskrive særlige kvalitetskrav.

Indtil 2012 var det europæiske standardiseringssystem reguleret af tre EU-retsakter, henholdsvis a) direktiv 98/34/EF, som forpligter nationale standardiseringsorganer til at informere om forberedelser af nye eller ændrede standarder samt giver 98/34-komiteén kompetence til at anmode Kommissionen om at mandatere de europæiske standardiseringsorganer til at udarbejde fælleseuropæiske standarder, b) beslutning 1673/2006/EF vedrørende finansiering til støtte af de europæiske standardiseringsorganer samt c) beslutning 87/95/EEC vedrørende IKT-

standardisering. Fra den 1. januar 2013 vil det europæiske standardiseringssystem være reguleret af den nye standardiseringsforordning, der blev indgået en politisk aftale om under det danske EU-formandskab i 2012, jf. nedenfor.

De første skridt til en ny forordning

På opfordringer fra Rådet såvel som andre offentlige og private interessenter nedsatte Kommissionen i januar 2009 en uafhængig ekspertgruppe – Expert Panel for the Review of the European Standardization System (EXPRESS). Ekspertgruppen fik til opgave at gennemgå og evaluere det europæiske standardiseringssystems funktion, sammenhæng, finansiering og retsgrundlag med henblik på at komme med anbefalinger til, hvordan systemet kunne og burde indrettes frem mod 2020. Ekspertgruppen bestod af 30 standardiseringseksperter fra de europæiske, internationale og nationale standardiseringsorganer, industrien, SMV'er, NGO'er, fagforeninger, akademikere, private standardiseringsfora og -konsortier samt offentlige myndigheder fra EU- og EFTA-landene (Europa-Kommissionen, 2010).

Af ekspertgruppens kommissorium fremgik det, at Kommissionen i forbindelse med fremtidige lovgivningsforslag ville tage ekspertgruppens anbefalinger i betragtning sideløbende med den rådgivning, den fik i embedsmandsgruppen for standardisering, SOGS (Senior Officials' Group on Standardisation and Conformity Assessment Policy). EXPRESS afgav i februar 2010 en betænkning, som indeholdt en række anbefalinger til, hvordan det europæiske standardiseringssystem kunne tilpasses og indrettes frem mod 2020 (Europa-Kommissionen, 2010). Anbefalingerne omhandlede bl.a. ændringer af systemet med henblik på modernisering og tilpasning til en global verden, øget samarbejde mellem de europæiske standardiseringsorganisationer, samt med private fora og konsortier og med forsknings- innovations-

og uddannelsessektoren. Endelig var der også fokus på behovet for et mere effektivt og hurtigere standardiseringssystem, hvor alle relevante interesseparter ville have mulighed for at deltage og hvor finansieringen af systemet var mere up-to-date.

Kommissionens forordningsforslag

I juni 2011 – knap halvandet år efter offentliggørelsen af EXPRESS-gruppens beretning og anbefalinger – offentliggjorde Kommissionen den lovede reguleringspakke. Pakken omfattede en meddelelse om en strategisk vision for europæisk standardisering frem til 2020 (KOM(2011)311) og et forslag til Parlamentets og Rådets forordning vedrørende europæisk standardisering (KOM(2011)315). Pakken blev fremsat som led i den europæiske 2020-strategi (KOM(2010)2020) og forordningsforslaget udgjorde én af de tolv prioriteter i Akten for det indre marked (KOM(2011)206). Med forordningsforslaget blev der lagt op til at samle lovgivningen om det europæiske standardiseringssystem i én forordning, frem for i de tre eksisterende retsakter. Forslaget ville medføre ændringer af det eksisterende reguleringsmæssige grundlag samt af finansieringen af det europæiske standardiseringssystem generelt.

Forslaget havde til formål at tilpasse det europæiske standardiseringssystem til den generelle samfundsudvikling og styrke virksomheders konkurrenceevne i overensstemmelse med den europæiske 2020-strategi. Revisionen skulle endvidere sikre interessentinddragelse, gennemsigtighed, tilgængelighed samt et effektivt og fleksibelt standardiseringssystem i Europa. Forordningsforslaget skulle behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure, jf. TEUF artikel 294.

Den almindelige lovgivningsprocedure

I dag er den almindelige lovgivningsprocedure den hyppigst anvendte beslutningsprocedure i EU. Den almindelige lovgivningsprocedure indebærer overordnet, at Kommis-

sionens lovgivningsforslag skal godkendes af både Rådet og Parlamentet for at blive til virkelighed. Proceduren er opdelt i 3 faser (i traktaten betegnet behandlinger, men ofte også omtalt som læsninger), men lovgivningsprocessen afsluttes ofte allerede i 1. behandling (også kaldet 1. læsning), såfremt institutionerne kan blive enige herom. Størstedelen af alle sager afsluttes i 1. behandlingsfasen (72 % for perioden 2004-2009), mens kun meget få når frem til forligsproceduren (5,1 % for perioden 2004-2009) (Folketingets EU-oplysning, 2010). Tendensen går mod flere løsninger i 1. behandling og færre i 3. behandling med inddragelse af Forligsudvalget.

1. behandlingsaftaler

I forbindelse med 1. behandlingsaftaler mellem Parlamentet og Rådet giver Rådet (i praksis Coreper) Parlamentet et tilbud om at ville godkende resultatet af Parlamentets ændringsforslag, såfremt Parlamentet alene stiller ændringsforslag, som der på forhånd er opnået enighed om mellem Rådet og Parlamentet gennem uformelle forhandlinger (såkaldte triløgmøder, jf. nedenfor). Såfremt Parlamentet foreslår den kompromistekst, som der er opnået enighed om mellem formandskabet, Parlamentet og Kommissionen i forbindelse med de forudgående uformelle forhandlinger, vil Rådet med andre ord godkende teksten. Dette tilbud formuleres efter vedtagelsen i Coreper skriftligt i et brev fra formandskabet til Parlamentet. Konsekvensen er, at den politiske beslutning *de facto* bliver taget i Coreper forud for det rådsmøde, hvor beslutningen efter Parlamentets 1. behandling formelt vedtages (EU-repræsentationen, 2011).

Triløgmøder

En praktisk foranstaltning vedrørende den almindelige lovgivningsprocedure og 1. behandlingsaftaler, som ikke er omtalt i traktaten, er triløgmøderne mellem Rådet, Parlamentet og Kommissionen, dvs. de uformelle

treparts-møder, som finder sted ind imellem de formelle skridt i den almindelige lovgivningsprocedure. Triløgmøderne er i praksis det sted, hvor der forhandles direkte mellem Rådet (formandskabet), Parlamentet (ordfører og skyggeordførere, jf. nedenfor) og Kommissionen. Triløgmøderne er i dag et væsentligt og uomgængeligt element i den almindelige lovgivningsprocedure (EU-repræsentationen, 2011, 2012).

Forhandlingerne i Rådet

Inden Rådets forhandlinger om Kommissionens forordningsforslag om europæisk standardisering blev påbegyndt, meddelte hovedparten af medlemslandene i sommeren 2011, at de generelt var positive over for forslaget og støttede en gennemgang og evaluering af det eksisterende europæiske standardiseringssystem. Mere konkret var der bred opbakning til, at procedurerne og kriterierne for udnyttelse af privat udviklede IKT-standarder skulle klarlægges nærmere, og at medlemslandenes og interessenters rolle i disse procedurer skulle afspejles tydeligere i selve forordningsforslaget.

Flere medlemslande lagde ligesom Parlamentet vægt på, at det ved en revision af det europæiske standardiseringssystem var afgørende at bibeholde det nationale delegationsprincip (dvs. at nationale interesseparter repræsenteres i de europæiske standardiseringsorganer gennem de nationale standardiseringsorganer), at effektivisere det europæiske standardiseringssystem, samt at sikre et åbent og transparent system, hvor alle interessenter, herunder forbrugere, fortsat ville have mulighed for at deltage i standardiseringsprocessen. Der var endvidere enighed om, at standardiseringssystemet fortsat skulle basere sig på principper om gennemsigtighed, inddragelse og konsensus.

Forhandlinger under polsk formandskab

Forhandlingerne af standardiseringsforordningen blev påbegyndt under polsk formand-

skab i juli 2011 i rådsarbejdsgruppen for teknisk harmonisering. Der var i begyndelsen af forhandlingerne særligt fokus på IKT-standarder og bestemmelserne vedr. de delegerede retsakter, interessentinddragelse, det nationale delegationsprincip og nedbringelse af udviklingstiden for standarder. På møderne i rådsarbejdsgruppen i efteråret 2011 gennemgik det polske formandskab forordningsforslaget og indsamlede bemærkninger – fodnoter – fra medlemslandenes delegationer. I løbet af forhandlingerne kom der særlig fokus på definitionen af tjenesteydelser, herunder inklusionen af social- og sundhedsydelser, som var et politisk sensitivt emne i flere medlemslande.

Forhandlingerne under polsk formandskab blev afsluttet i begyndelsen af december 2011 med et samlet fodnotedokument med medlemslandenes bemærkninger. Dokumentet blev forelagt Konkurrenceevnerådet på mødet den 5. december 2011. På baggrund af dette dokument påbegyndte det danske formandskab uformelle sonderinger hos de medlemslande, der havde mange og/eller væsentlige fodnoter. Det danske formandskab overtog den formelle ledelse af forhandlingerne i rådsarbejdsgruppen den 1. januar 2012.

Forhandlinger i rådsarbejdsgruppen under dansk formandskab

I løbet af de første to en halv måned under dansk formandskab blev der afholdt seks møder i rådsarbejdsgruppen. På de første møder fortsatte det danske formandskab forhandlingerne på grundlag af det polske dokument, samt indsamlede bemærkninger og indvendinger fra medlemslandene. Forordningsforslaget blev således gennemgået systematisk mindst et par gange. Der var særlig fokus på rammerne for standardisering af tjenesteydelser, privat udviklede IKT-standarders formelle status samt interessentinddragelse og -deltagelse, definitioner, komitologi mv.

I slutningen af februar drøftede rådsarbejdsgruppen det ansvarlige parlamentsudvalg – IMCO-udvalgets – foreløbige ændringsforslag til Kommissionens forordningsforslag, herunder særligt de ændringsforslag, som omfattede foranstaltninger til hensyntagen til og tilgodeseeelse af SMV'er. En række medlemslande udtrykte udpræget skepsis overfor gratis adgang til standardiseringsarbejdet og satte spørgsmålstegn ved, hvorvidt der kunne opnås enighed om en fælles definition af SMV'er og om gratis adgang for SMV'er, uden at udhule de private standardiseringsorganers finansieringsgrundlag. Medlemslandene var i udgangspunktet forbeholdne overfor at regulere standardiseringsorganisationernes finansieringsgrundlag. De mente, at spørgsmålet var et nationalt anliggende, som ikke skulle behandles i en forordning. Visse medlemslande pointerede, at man allerede havde ordninger med samlinger af standarder til lavere pris samt generelt lavere priser for SMV'er. Desuden støttede mange medlemslande principielt den bagvedliggende målsætning for ændringsforslagene, men fandt indholdet mere passende i forordningens betragtninger frem for artikler, dvs. i juridisk mindre forpligtende formuleringer i forordningsteksten. Kommissionen støttede ligeledes det overordnede formål med forslagene, men mente ikke, at det ville være korrekt at adressere disse hensyn i forordningen.

Formandskabet anmodede endvidere medlemslandene om at identificere de største aktuelle udeståender i forhandlingerne. Der blev særligt peget på oversættelse af nationale standarder, inddragelse af sektorkomiteer, komitologi, gratis adgang til standarder, samt inddragelse af kohærens og legitimitetskriterier i forbindelse med IKT-specifikationer i lighed med de tilsvarende internationalt anerkendte standardiseringsprincipper i WTO.

For at udnytte fleksibiliteten, den mere direkte kontakt til Coreper-ambassadørerne og den mindre sagsspecifikke detailorientering,

benyttede formandskabet fra marts og fremefter flere gange muligheden for at afholde arbejdsgruppemøder på attachéniveau, dvs. at medlemslandene var repræsenteret via de fast udstationerede medarbejdere (attachéer) på repræsentationerne i Bruxelles, frem for via sektoreksperter fra hovedstæderne. På den måde kunne forhandlingerne foregå på et lidt mere overordnet niveau og orienteres mod politiske udeståender frem for tekniske detaljer (Olsen, 2011). Formålet med møderne var at afdække og koordinere medlemslandenes holdninger inden Coreper-møderne og inden formandskabets tekniske møder på embedsmandsniveau med Parlamentet og Kommissionen. Derudover benyttede formandskabet lejligheden til at lægge pres på de lande, som stadig havde nationale og juridisk-teknisk betingede særstandpunkter, til at genoverveje og argumentere mere overbevisende for deres interesse. Formålet var bl.a. at belyse, om der var tale om et reelt problem, som af politiske eller juridiske grunde ikke umiddelbart kunne løses på arbejdsgruppeniveau.

Trilogmøderne med Parlamentet

Den almindelige beslutningsprocedure foreskriver som nævnt, at Kommissionens lovgivningsforslag skal godkendes af både Rådet og Parlamentet for at kunne vedtages endeligt. Imens de fleste af Rådets forhandlinger foregår i regi af rådsarbejdsgrupper, forberedes det meste af Parlamentets arbejde i de 20 stående udvalg og underudvalg forud for plenarforsamlingerne. For hver enkelt sag i et udvalg udpeges der én ordfører, som har ansvaret for udarbejdelse af en betænkning om sagen og for at føre sagen frem til beslutning på plenarforsamlingen. De politiske grupper, med undtagelse af den gruppe, der tildeles ordførerskabet, udpeger i de fleste sager såkaldte skyggeordførere, der har til opgave at overvåge ordførerens arbejde, forhandle med ordføreren, udtale sig på gruppens vegne under udvalgsbehandlingen, samt videreformidle information om sagerne til

deres respektive grupper (EU-repræsentationen, 2011).

I Parlamentet skulle standardiseringsforordningen behandles i Udvalget for Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse (IMCO), hvor italieneren Lara Comi fra kristendemokraterne (EPP) i sommeren 2011 blev udpeget som ordfører på forordningsforslaget.

IMCO-udvalget forestår koordineringen af lovgivning vedrørende det indre marked og toldunionen. Udvalgets ansvarsområder omfatter særligt lovgivning vedrørende varernes fri bevægelighed, standardisering, etableringsretten samt den fri udveksling af tjenesteydelser, bortset fra finansielle tjenesteydelser og posttjenester. Udvalget beskæftiger sig også med at identificere og fjerne hindringer for de indre markeds funktion og forbrugerbeskyttelse, dog med undtagelse af spørgsmål vedrørende folkesundhed og fødevareresikkerhed. IMCO-udvalget er et relativt lovgivningstungt udvalg, hvor mange af medlemmerne generelt har godt kendskab til sagerne, herunder de tekniske detaljer.

Parlamentet havde den 21. oktober 2010 vedtaget en betænkning vedrørende fremtidens europæiske standardiseringssystem (Europa-Parlamentet, 2010). I betænkningen lagde Parlamentet vægt på at fastholde det nationale delegationsprincip, at forbedre adgangen til standardisering – særligt for SMV'er, forbrugere og andre samfundsmæssige interessenter, at inkludere tjenesteydelser under anvendelsesområdet, at forbedre samspillet mellem standardisering og innovation, samt at styrke europæiske standarders rolle og betydning på internationalt niveau. IMCO-udvalget afholdt endvidere en offentlig høring om Kommissionens forordningsforslag den 23. november 2011 med deltagelse af en bred kreds af interessenter.

Formandskabets forhandlinger med IMCO-udvalget

Formandskabet fik mandat fra Coreper til trillogforhandlinger primo marts 2012. Herefter indledte formandskabet de første uformelle drøftelser med Parlamentet, indledningsvist på teknisk niveau (embedsmandsniveau) og senere gennem uformelle trillogmøder, hvori der også deltog medlemmer af Parlamentet. Udgangspunktet for forhandlingerne var et såkaldt kolonnedokument, hvoraf fremgik Kommissionens oprindelige forordningsforslag, Parlamentets ændringsforslag, Rådets ændringsforslag og den tekst, der var opnået enighed om mellem alle parterne.

Forud for trillogmøderne havde formandskabet tekniske møder med Parlamentets rådgivere. Parlamentet lagde stor vægt på at tilgodese SMV'er (jf. tidligere omtalte ændringsforslag). Desuden var inklusionen af tjenesteydelser et følsomt emne i Parlamentet, ligesom det havde været i visse medlemslande i forbindelse med forhandlingerne i rådsarbejdsgruppen. Forhandlingerne af servicedirektivet i 2004-2006 var således stadig i frisk erindring hos flere parlamentarikere. Endelig lagde Parlamentet vægt på de nye regler vedrørende anerkendelse af privat udviklede IKT-standarder og komitologi. På de tekniske møder blev alle forordningsforslagets artikler og betragtninger gennemgået. Der blev i løbet af møderne opnået enighed om langt de fleste artikler bortset fra de i forvejen kendte politiske emner, såsom SMV'ers deltagelse i standardisering, komitologi og præcisering af Kommissionens beføjelser mht. standarder for tjenesteydelser.

På det første trillogmøde den 10. maj 2012 blev der gjort fremskridt på de væsentligste udeståender. Der blev opnået enighed på en række punkter, ligesom positionerne på de tilbageværende udeståender blev klarlagt. Tiltag for SMV'er, inklusion af tjenesteydelser og navnlig implementerende retsakter (komitologi) ansås som de væsentligste ude-

stående. Desuden udestod enighed om standstill-princippet (om midlertidige forbud mod nye standarder) myndighedernes deltagelse i standardisering og kohærens-kriteriet vedrørende private IKT-standarder.

På det andet trillogmøde den 22. maj lykkedes det at opnå enighed om alle punkter, undtagen spørgsmålet om komitologi og Parlamentets ret til at gøre indsigelse mod harmoniserede standarder. På de øvrige udeståender blev der opnået enighed med forbehold for enkelte omformuleringer vedrørende de nationale standardiseringsorganisationers indsigelse imod standarder, standstill-princippet samt inklusion af standarder for tjenesteydelser. Det blev derfor aftalt at afholde endnu et teknisk møde samt endnu et trillogmøde med henblik på at løse de sidste udeståender.

På det tredje trillogmøde den 30. maj lykkedes det formandskabet at opnå en aftale med Parlamentet om det sidste udestående, nemlig spørgsmålet om komitologi vedrørende mandater til standarder og udnyttelse af private IKT-standarder. Parlamentet kunne støtte en løsning, som indebar, at der skulle bruges komitologi i processen vedrørende standardiseringsmandater, men ikke i processen vedrørende udnyttelse af private IKT-standarder. Desuden indebar kompromiset, at Parlamentet fik ret til at gøre indsigelser mod harmoniserede standarder, samt at der skulle indføres en revisionsklausul, hvorefter Kommissionen efter 2 år skulle vurdere, om komitologi-procedurerne forsinkede udviklingsprocessen. Dermed var der skabt grundlag for en politisk aftale mellem Rådet og Parlamentet.

Aftalen blev godkendt af Rådet i Coreper den 5. juni. Med aftalen kunne det første af de tolv initiativer i Akten for Det Indre Marked realiseres med det formål at bidrage til at modernisere samhandlen og derigennem bidrage til vækst i EU.

Kampen om komitologi

Som det fremgår ovenfor fyldte spørgsmål om komitologi meget i de afsluttende forhandlinger om standardiseringsforordningen. Baggrunden er, at selvom hovedparten af EU-lovgivning gennemføres direkte af medlemslandene på baggrund af den lovgivning, som vedtages af Rådet og Parlamentet i den almindelige lovgivningsprocedure, så kan Kommissionen i mange tilfælde på egen hånd gennemføre EU-lovgivning efter fælles gennemførelsesregler vedtaget på EU-plan (jf. forordning 182/2011). Rådet og Parlamentet har mulighed for at påvirke og/eller reagere på Kommissionens forslag. Dels kan de inddrages i udarbejdelsen af Kommissionens forslag, dels kan både Rådet og Parlamentet for så vidt angår delegerede retsakter opponere imod forslaget eller tilbagekalde delegationen fra Kommissionen. Under forhandlingerne i Rådet og Parlamentet skulle der således tages stilling til i hvilket omfang basisretsakten, dvs. standardiseringsforordningen, skulle tildele Kommissionen beføjelser til at vedtage eller ændre efterfølgende regler på visse afgrænsede områder.

Med Lissabon-traktaten sondres der mellem delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter (komitologi). Med delegerede retsakter får Kommissionen beføjelse til at vedtage »almengyldige, ikke-lovgivningsmæssige retsakter, der udbygger eller ændrer visse ikke-væsentlige elementer i den lovgivningsmæssige retsakt«, jf. TEUF art. 290, stk. 1. Rådet eller Parlamentet kan som noget nyt vælge at tilbagekalde delegationen fra Kommissionen. Derudover kan Kommissionens forslag kun vedtages, hvis hverken Rådet eller Parlamentet gør indsigelser. Ved gennemførelsesretsakter (komitologi), jf. TEUF art. 291, får Kommissionen beføjelser til at fastsætte ensartede betingelser for gennemførelsen af juridisk bindende EU-retsakter.

Kommissionen var fra starten af forhandlingerne afvisende overfor at benytte komitologi

i særlig vid udstrækning, idet den vurderede, at det ville afføde unødvendigt bureaukratiske processer i standardiseringssystemet. Rådet ønskede derimod i noget større omfang komitologi-procedurer stadfæstet i forordningen, idet det ville give medlemslandene bedre mulighed for at kontrollere og gøre indsigelser over for Kommissionen undervejs i processen, bl.a. vedrørende mandatering og udnyttelse af private IKT-standarder.

Under forhandlingerne om standardiseringsforordningen var spørgsmålet om komitologi det ubetinget væsentligste udestående, ikke mindst i forbindelse med trilogmøderne mellem formandskabet, Parlamentet og Kommissionen. Kardinalkampen under forhandlingerne om standardiseringsforordningen stod således – kan det konstateres post-formandskab – i højere grad om fremtidige procedurer og roller, end om substantielle temaer og finansiering.

Vurdering af proces og aktørernes roller

En kronologisk modelbaseret gennemgang af de enkelte faser i den almindelige lovgivningsprocedure kan efterlade det indtryk, at lovgivningsprocessen forløber som en veltilrettelagt, sekventiel proces, hvor hver institution spiller den i traktaten fastsatte rolle (EU-repræsentationen, 2011). I praksis er billedet ofte mere kompliceret, hvilket ovenstående forhandlings- og lovgivningsproces illustrerer. Særligt de uformelle trilogmøder mellem formandskabet, Parlamentet og Kommissionen demonstrerede betydningen af »uformelle« forhandlinger, herunder at sådanne uformelle forhandlinger i praksis ikke er mere uformaliserede eller mindre betydningsfulde forhandlingsforløb end formelle forhandlinger, snarere tværtimod. Trilogmøderne havde – på trods af, at de ikke er en traktatfæstet del af EU's lovgivningsproces – afgørende betydning for udfaldet af forhandlingerne om standardiseringsforordningen.

I formandskabsoptik er det med hensyn til

Rådets rolle værd at være opmærksom på, at Rådet kun udgør en del af forhandlingsbilledet i den almindelige lovgivningsprocedure. Det gavner eksempelvis ikke processen, at formandskabet vinder gehør for bestemte synspunkter i Rådet (nationale særinteresser eller mærkesager), hvis de pågældende synspunkter vil blive afvist af Parlamentet og *vice versa* (EU-repræsentationen, 2011). Omvendt kan kendskab til Parlamentets mærkesager og holdninger bruges aktivt af formandskabet i forhandlingerne internt i Rådet, eksempelvis som argument imod forslag fra medlemslandene, som Parlamentet næppe vil kunne acceptere. Dette kan være et vigtigt forhandlingsmiddel for formandskabet, når det skal vinde opbakning til kompromisforslag i Rådet.

For så vidt angår *Parlamentet* spiller ordføreren og skyggeordførerne samt deres rådgivere en væsentlig rolle i forhandlingerne med Rådet og Kommissionen. Parlamentets udvalg har derudover et sekretariat med embedsmænd, der bistår udvalgsmedlemmerne med at udarbejde betænkninger samt tekstforslag i forbindelse med forhandlingerne med Rådet og Kommissionen. Idet de tekniske møder på embedsmandsniveau er vigtige for forberedelsen af trilogmøderne, kan rigtig mange emner og udestående forhandles på plads allerede på teknisk niveau. Gode kontakter til ordførerne og skyggeordførerne og deres rådgivere er essentielt for formandskabets succes i forhandlingerne.

Kommissionen spiller en rolle som partshaver, videnformidler og i et vist omfang mægler mellem Rådet og Parlamentet undervejs i processen. Kommissionen deltager i stort set alle møder i forbindelse med den almindelige lovgivningsprocedure, herunder såvel i Rådet (rådsarbejdsgruppen og Coreper) som i trilogmøderne mellem Rådet, Parlamentet og Kommissionen. Det er derfor vigtigt at kende Kommissionens syn på såvel sagen som forhandlingsbilledet, og at bruge Kommissionen

undervejs som sparringspartner og så vidt muligt medspiller. Det er for såvel Rådet som Parlamentet afgørende at skabe forståelse for egne synspunkter i Kommissionen, således at Kommissionen kan medvirke til at præge forhandlingerne i den ønskede retning.

I forbindelse med 1. behandlingsaftaler i Rådet kræves enstemmighed for at vedtage ændringsforslag fra Parlamentet, som Kommissionen har modsat sig, jf. TEUF artikel 294, stk. 9. Enstemmighedskravet gælder hele 1. behandlings-holdningen, da Rådet ikke stemmer om hvert enkelt ændringsforslag. Da det ofte vil være særdeles vanskeligt at samle 27 medlemslande bag et konkret forslag, som Kommissionen eksplicit har afvist, kan Kommissionens syn på de enkelte ændringsforslag derfor have stor betydning. Imidlertid har Kommissionen traditionelt været meget opmærksom på ikke at blokere for et samlet kompromis mellem Rådet og Parlamentet, hvilket i givet fald også ville få implikationer for det interinstitutionelle samarbejde udover den konkrete sag (EU-repræsentationen, 2012). Dette kom også til udtryk i forbindelse med forhandlingerne af standardiseringsforordningen. På trods af, at Kommissionen ikke kunne bakke op om kompromisforslaget på det sidste trilogmøde, valgte Kommissionen alligevel på det efterfølgende Coreper-møde at acceptere det kompromis, som Rådet og Parlamentet var blevet enige om.

Hvor EU-formandskabsrollen inden Lissabon-traktatens ikrafttrædelse primært bestod i at mægle mellem medlemslandene i Rådet, er rollen i dag blevet langt mere flersidig. Én vigtig formandskabsrolle er ledelsen af forhandlingerne i rådsarbejdsgruppen henholdsvis Coreper, hvor formandskabet skal sikre opbakning til en konsolideret og fælles holdning blandt medlemslandene i Rådet. Men en anden og mindst lige så vigtig rolle er, at formandskabet i løbet af de uformelle trilogmøder med Parlamentet og Kommissionen er stand til proaktivt at generere kompromisfor-

slag, der tilgodeser og tager højde for såvel Rådets som Parlamentets og Kommissionens respektive ønsker. Om nødvendigt skal formandskabet være i stand til at gå tilbage til Rådet for at få ændret tidligere forhandlingsmandater, således at der i sidste ende kan indgås politiske aftaler med Parlamentet på grundlag af de kompromisforslag, der har fået opbakning på trilogmøderne. Der skal således som formand kunne spilles på mange tangenter sideløbende for at få enderne til at mødes og den politiske enighed til at gå op i en højere enhed.

At varetage et EU-formandskab efter Lissabon-traktatens ikrafttræden er i sandhed en mangefacetteret koordinations- og forhandlingsopgave. En opgave som det danske EU-formandskab, i lyset af succeskriterierne om den ærlige mægler, generelt syntes at have varetaget med et fornuftigt resultat. Førstelæsningsaftalen om standardiseringsforordningen – og realiseringen af det første af initiativerne i Akten for det indre marked – er et konkret eksempel herpå.

Noter

1. Forfatteren var under det danske EU-formandskab i foråret 2012 en del af formandskabsteamet i rådsarbejdsgruppen for teknisk harmonisering (standardisering). Han har derudover været dansk delegeret i Senior Officials' Group on Standardisation and Conformity Assessment Policy (SOGS) siden 2009. Endvidere varetog han sekretariatet for det danske medlem af ekspertgruppen om det europæiske standardiseringssystem (EXPRESS) fra 2009-2010. Synspunkter og vurderinger, der fremkommer i artiklen, er alene forfatterens og kan ikke tilskrives Erhvervsstyrelsen.
2. Tak til attaché Katrine Mulvad Thomsen og fuldmægtig Sofie Freilev for gode input og konstruktive bemærkninger.

Litteratur

Beach, Derek (2010), »Leadership and Intergovernmental Negotiations in the European Union« i Michelle Egan, Neill Nugent og William A. Paterson, red., *Research Agendas in EU Studies*

– *Stalking the Elephant*, Hampshire: Palgrave-Macmillan, pp. 92-116.

Blind, Knut (2009), »Standardisation: a catalyst for innovation«, *Inaugural Address Series Research in Management*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Brunsson, Nils, Andreas Rasche og David Seidl (2012), »The Dynamics of Standardization: Three Perspectives on Standards in Organization Studies«, *Organization Studies*, 33(5-6): 613-32.

Bunse, Simone (2009), *Small States and EU Governance – Leadership through the Council Presidency*, Hampshire: Palgrave Macmillan.

CEN/CENELEC (2012), *CENELEC CA Quarterly Statistical Pack – 2012 Q2*, Brussels: CEN/CENELEC.

EU-repræsentationen (2011), *Håndbog for arbejdet med Europa-Parlamentet*, Bruxelles: EU-repræsentationen.

EU-repræsentationen (2012), *Håndbog for arbejdet med Europa-Kommissionen*, Bruxelles: EU-repræsentationen.

Europa-Kommissionen (2010), *Standardisation for a competitive and innovative Europe: a vision for 2020* (EXP 384 final), February 2010, Bruxelles: Europa-Kommissionen.

Europa-Parlamentet (2010), *Betænkning om fremtiden for europæisk standardisering*. (2010/2051(INI)), Bruxelles: Europa-Parlamentet

Folketingets EU-oplysning (2010), *1. behandlingsaftaler, overvejelser i Europa-Parlamentet*, EU-note (10) E 11, 4. november 2010.

Gram Mortensen, Bent Ole (2006), »Standards as an instrument of harmonisation« i Birgitte Egelund Olsen og Karsten Engsig Sørensen, red., *Regulation in the EU*, London: Sweet & Maxwell (Thompson), pp. 333-59.

Kaczynski, Piotr Maciej (2011), »What is left for the Rotating Council Presidency under the Lisbon Rules?« i Elvire Fabry, red., *Think Global – Act European*, Paris: Notre Europe, pp. 340-43.

KOM(2011)311, *En strategisk vision for europæiske standarder: En indsats for at forbedre og fremskynde bæredygtig vækst i den europæiske økonomi inden 2020*, Bruxelles: Europa-Kommissionen.

KOM(2011)315, *Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om europæisk standardisering mv.*, Bruxelles: Europa-Kommissionen.

KOM(2010)2020, *EUROPA 2020 – En strategi for in-*

- telligent, bæredygtig og inklusiv vækst*, Bruxelles: Europa-Kommissionen.
- KOM(2011)206, *Akten for det indre marked – Tolv løftestænger til at skabe vækst og øget tillid – »Sammen om fornyet vækst«*, Bruxelles: Europa-Kommissionen.
- Olsen, Ingvild (2011), *Council Working Groups: Advisors or de facto decision makers?*, Aarhus: Forlaget Politica.
- Ponte, Stefano, Peter Gibbon og Jakob Vestergaard, red. (2011), *Governing through Standards: Origins, Drivers and Limitations*, London: Palgrave Macmillan.
- Tallberg, Jonas (2003), »The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency«, *Journal of European Public Policy*, 10(1): 1-19.
- Tallberg, Jonas (2004), »The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations«, *Journal of Common Market Studies*, 42(5): 999-1022.
- Thomson, Robert (2008). »The Council Presidency in the European Union: Responsibility with power«, *Journal of Common Market Studies*, 46(3): 593-617.
- Udenrigsministeriet (2012), *Europa i arbejde. Resultaterne af det danske formandskab for Rådet i første halvår af 2012*, København: Udenrigsministeriet.