

Jens Blom-Hansen og Jørgen Grønnegård Christensen

EU og Danmark

EU-medlemskabet rejser en række spørgsmål vedrørende konsekvenserne for dansk demokrati. Det gælder de reguleringsmæssige og de økonomiske konsekvenser. Desuden er der en række væsentlige institutionelle problemstillinger, blandt andet vedrørende Folketingets indflydelse på og den parlamentariske kontrol med dansk EU-politik, koordinationen af EU-politikken i regeringen og centraladministrationen samt inddragelsen af interesseorganisationerne.

EU-medlemskabet er en af de sider af det danske demokrati, der ikke har påkaldt sig stor opmærksomhed fra forskerside. Det har Magtudredningen rådet bod på. I det følgende diskuterer vi de reguleringsmæssige og økonomiske sider af EU-medlemskabet i lyset af Magtudredningens resultater. Undervejs kommer vi i varierende omfang ind på de fleste øvrige aspekter af EU-medlemskabet, som Magtudredningen har afdækket. Afslutningsvis diskuterer vi en række spørgsmål, som Magtudredningens analyser rejser.

EU's stabile reguleringsystem

Der er en åbenbar modsætning mellem den måde, man i offentligheden diskuterer EU's forhold og udvikling på og EU's faktiske udvikling. Det kommer klart frem på reguleringsområdet. EU blev oprettet som en toldunion med en fælles landbrugspolitik. Det indre marked, som kom til med Delors' plan for en styrkelse af samarbejdet, var en logisk udbygning af samarbejdet. Man havde erkendt, at toldunionen ikke i sig selv fjernede enhver reguleringspolitisk hindring for samhandel med varer og tjenesteydelser mellem medlemslandene. Man havde også erkendt, at der var gamle hjemmemarkedslommer, blandt andet på de traditionelle offentlige forsyningsområder som tele, energi og trafik. Og man havde endelig politisk erkendt, at der var negative økonomiske eksternaliteter knyttet til produktion og samhandel inden for toldunionen. Det var imidlertid alt sammen hensyn, som lå inden for det oprindelige EU-rationale, der talte for en vis udbygning af samarbejdet omfang og for en styrkelse af dets fælles beslutningsprocedurer, men ikke lagde op til en revolution og en deraf følgende udbygning af samarbejdet.

Der er en stærk modsætning mellem denne pragmatiske tilgang og den måde, som man diskuterer EU på. Debatten, som den foregår i EU's medlemslande, og også ved de store officielle fejring, som topmøderne udgør, er en helt anden. Da er temaet ikke så meget reguleringen af produktion og samhandel med det ene formål at fjerne hindringer for en samhandel, som ikke skal have utilsigtede negative effekter for det ydre miljø, for arbejdstagernes sundhed og sikkerhed og forbrugernes tryghed. I stedet er der gennem årtier fremmanet et andet billede af EU. Et EU, hvor det er vigtigt at udbygge og udvide samarbejdet til nye opgaver og med nye procedurer, der styrker de fælleseuropæiske institutioner. Visionen er ikke sjældent et føderalt eller føderationslignende Europa med alle de symboler og kompetencer på både det udenrigs- og forsvarspolitiske område og på det interne om-

råde, som man normalt forbinder med en statsdannelse. Det er et billede og en retorik, som ligefuldt tiltaler og er brugbart for ivrige tilhængere i Europa-Bevægelsen og skeptikere og modstandere i Juni-Bevægelsen.

Virkelighedens EU tager sig ganske anderledes ud. Det er et EU, som i meget høj grad har realiseret den vision, som lå bag den oprindelige traktat med den udbygning, der fandt sted med først og fremmest Fællesakten fra 1986 og Maastricht-traktaten fra 1992. Det vil for at rekapitulere sige en toldunion udbygget med et fælles indre marked og en fælles landbrugspolitik. Det er også det billede, som tabel 1 tegner. Den viser, hvordan EU's gældende, bindende og generelle regler i 2003 fordelte sig på sagområder. Det drejer sig for det første om en opgørelse over, hvad EU i 2003 regulerede gennem direktiver og forordninger, og for det andet om, hvornår og under hvilket traktatregime de gældende regler er blevet til.

Der er, som det fremgår, tale om en betydelig regulering. Den samlede regelmasse, den såkaldte *acquis communautaire*, udgør mere end 5000 regler. Da nogle gamle regler bliver afløst af nye, stammer mange af dem, som tabellen viser, fra og med 1988. Den er her kaldt reformperioden, som startede med Fællesaktens ikrafttræden, og som siden i hastigt tempo blev fulgt op af Maastricht- og Amsterdamtraktaterne. Fælles for dem var, at de styrkede institutionerne (flertalsafgørelser og Parlamentets inddragelse som medlovgiver), og at de udvidede området for det forpligtende samarbejde.

Sammenligner man perioden, hvor grundlaget for samarbejdet alene var den oprindelige Rom-traktat med reformperioden, tegner der sig et meget stabilt mønster. Dengang som nu danner EU rammen om et omfattende økonomisk samarbejde, hvis primære instrument er udstedelsen og administrationen af fælles regler. Reglerne for toldunionen, forholdet til tredjelande, det indre marked og den fælles landbrugspolitik, der blev udstedt før 1988, og som fortsat er i kraft, udgør mere end 85 pct. af den del af regelmassen, som er udstedt i samme periode. For reformperioden fra og med 1988 er den tilsvarende andel 87 pct. Der sker også en regulering på nye områder, for eksempel arbejdsmarkeds- og især arbejdsmiljøområdet og miljø- og forbrugerbeskyttelsesområdet. Specielt det sidste er yderligere forholdsvis styrket efter Fællesakten og de senere traktatændringer. Det ændrer imidlertid ikke billedet af et EU, som danner rammen om først og fremmest en økonomisk regulering af et fælles europæisk marked for varer, tjenesteydelser og arbejdskraft.

Tabel 1 viser også, hvad EU slet ikke beskæftiger sig med. Det er velfærds politikken i alle dens afskygninger. Der bliver hverken ført social- eller skolepolitik og heller ikke sundhedspolitik. Derimod følger det af ovenstående, at EU bidrager til reguleringen af markedet for produktion af og handel med lægemidler. At EU's opgaver er afgrænset på denne måde, har andre vigtige konsekvenser, for det betyder, at EU næsten ikke beskæftiger sig med den del af den offentlige virksomhed, som kræver en direkte og betydelig indsats af offentlige midler.

Fra europæisk til dansk regulering

EU har siden åbningen af Fællesmarkedet bygget på det administrative princip, at EU inden for sit kompetenceområde kunne udstede regler, men det var medlemslandenes opgave at sikre disse gennemført ved nationale foranstaltninger. Der er

Table 1. EU's udvikling og gældende regulerings fordeling på sagområder i 2003

Sagområde	Periode for reglers udstedelse	
	Fællesmarkedet 1958-87	Reformperioden 1988-2003
EU's institutioner og finanser	3,5	2,7
Toldunion og forhold til tredjelande	19,0	30,2
Landbrug og fiskeri	37,7	37,7
Arbejdsmarked og sociale forhold	3,0	2,2
Skatter, monetær og økonomisk politik	2,1	2,1
Indre marked mv.	29,2	19,2
Miljø- og forbrugerbeskyttelse	4,5	5,7
Forskning og uddannelse	0,9	0,5
Udenrigs- og sikkerhedspolitik	-	0,4
Retlige og indre anliggender	-	0,2
I alt	1084	3978

Note: N=100 pct.

Kilde: CELEX. Se Blom-Hansen og Christensen (2004: 142-147).

imidlertid to typer generelle bindende regler i EU. Den ene er forordningerne. De har umiddelbart bindende retskraft ikke alene i forhold til medlemslandenes regeringer, men også i forhold til borgere og virksomheder på nationalt niveau. Derfor skal de nationale myndigheder også administrere efter dem. Den anden er direktiverne. De forpligter medlemslandenes regeringer til i hver deres nationale retssystemer at gennemføre regler, som implementerer direktivets krav. De forpligter derefter naturligvis også de nationale regeringer til at administrere efter de regler, der således forudsætningsvis korrekt har implementeret den fælles politik i deres reguleringslovgivning.

Den arbejdsdeling, der på denne måde tegner sig mellem EU og medlemslandene rejser to spørgsmål. Det ene er, hvor stor en del af den forpligtende regulering, der er i kraft på nationalt niveau, der er afledt af EU-regulering. Det andet er, på hvilken måde man gennemfører EU-reguleringen på nationalt niveau. Begge problemer belyses nu kort for Danmarks vedkommende. Det skal understreges, at der er tale om ganske udviklede problemstillinger, som ikke kan gøres til genstand for tilnærmelsesvis fyldestgørende analyse inden for den givne ramme.

Spørgsmålet om, hvor stor en del af den samlede danske regulering, der er afledt af bindende EU-politik, er kompliceret af især to grunde. Den ene er, at man ret beset skal tage hensyn til både forordningerne og direktiverne. Det giver imidlertid ikke mening at lægge dem sammen. De kan meget vel beskæftige sig med nøjagtigt de samme forhold, og selvom forordningerne er umiddelbart retligt bindende i Danmark, er det ikke sikkert, at en forordning er meget mere præcis end et direktiv. Forklaringen er, at EU's reguleringsystem kun på overfladen er klart og

logisk opbygget. I praksis er der en betydelig mangel på systematik. Kun dybtgående, juridisk betonedede policy-studier ville med andre ord kunne tage højde for dette problem, og resultaterne af sådanne studier, der ville blive meget omfattende, lader sig vanskeligt sammenfatte i et samlet billede. Med dette forbehold kan det dog formentlig siges, at forordninger meget ofte er ganske tekniske og detaljerede. Det betyder, at man her som i resten af litteraturen alene belyser denne del af problemstillingen ved direktivers omsætning til national, her dansk ret.

Det rejser det andet problem: Hvordan måler man EU's vægt i den samlede reguleringspolitik? Det er her gjort ved at se på, hvor stor en del af den samlede gældende danske regulering, der i et eller andet omfang implementerer forpligtelser, der følger af et EU-direktiv. Det er igen den måde, som man gør det på i litteraturen, og der er for en aggregeret analyse ikke andre tilfredsstillende mål. Igen er det imidlertid væsentligt, at der aldrig kan blive tale om en præcis måling. Det gælder nationale analyser som denne, men det gælder naturligvis i endnu højere grad analyser, som omfatter flere EU-lande.

Forklaringen er den store variation i den måde, som man lovgiver og i øvrigt regulerer på. To simple forhold kan illustrere det. Det ene er, at man kan regulere et givet område, for eksempel inden for en erhvervssektor eller på miljøområdet med enten en stor og omfattende lov, som dækker mange adfærdsmæssige aspekter, eller med flere regelsæt, der hver for sig regulerer et velafgrænset adfærdsområde. Om man gør det på den ene eller anden måde, har således betydning for nævnerens størrelse, når man efterfølgende vil beregne, hvor stor en del af den samlede nationale regulering, der er afledt af forpligtende EU-politik. Det andet forhold er, at det i virkeligheden ikke er tilstrækkeligt at bruge direktiver, love og bekendtgørelser som de grundlæggende analytiske enheder. En regel eller et regelsæt kan regulere flere forskellige former for adfærd. Det er muligt, men meget omfattende at gennemføre en sådan analyse på kvantitativt grundlag (Christensen, 1991). Disse forbehold er væsentlige både ved sammenligninger mellem ministerielle ressorts og ved tværnationale analyser.

I afsnittet ovenfor blev det vist, at EU-samarbejdet først og fremmest er et samarbejde om økonomisk regulering. Det er toldunionen, det indre marked og den fælles landbrugspolitik, der i den langsigtede udvikling af EU har været og er de bærende søjler. Tabel 2 viser, hvordan EU påvirker den nationale regulering på de forskellige ressortområder. Opgørelsen viser således andelen af ministeriets gældende love og bekendtgørelser, der angiveligt indeholder regler, som implementerer et eller flere direktiver. Der er ikke de store overraskelser, når man sammenligner med tabel 1. Fødevarerministeriet er med godt 27 pct. det mest EU-berørte ministerium. De øvrige stærkt berørte ministerier er med i den i 2003 gældende ressortfordeling, Beskæftigelsesministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet (begge 22 pct.), Trafikministeriet med ansvar for transporterhvervene, kollektiv trafik og trafiksikkerhed (21,5 pct.), Ministeriet for Videnskab og Teknologi, som regulerer tele- og it-området (20,5 pct.) samt Miljøministeriet (19 pct.). Disse ministerier er i deres daglige arbejde i tæt kontakt med Bruxelles og har indrettet deres administrative rutiner herefter (Christensen, 2003; Daugbjerg og Just, 2003; Pedersen, 2002). For alle de andre ministerier gælder, at andelen er væsentligt mindre, men

Tabel 2. Gældende EU-reglser vægt i forhold til gældende dansk ret 2003

Ministerier	Love		Bekendtgørelser		I alt	
	EU-pct.	N	EU-pct.	N	EU-pct.	N
Beskæftigelse	32,3	65	21,0	448	22,4	513
Finans	0	51	0	70	0	121
Forsvar	0	14	0	32	0	46
Fødevarer	13,4	67	28,1	1154	27,3	1221
Indenrigs- og sundhed	3,7	106	6,2	745	5,9	851
Justits	12,3	162	6,2	971	7,1	1133
Kirke	0	19	0	106	0	125
Kultur	18,4	38	0,9	115	5,2	153
Miljø	54,5	44	16,8	597	19,3	641
Flygtninge og indvandrere	3,3	61	13,7	51	8,0	112
Videnskab og teknologi	96,6	29	9,8	205	20,5	234
Skatter	21,8	151	5,9	304	11,2	455
Social	0	14	0	147	0	161
Statsministeriet	0	15	0	10	0	25
Trafik	2,6	155	29,4	367	21,5	522
Udenrigs	0,9	109	5,2	57	2,4	166
Undervisning	0	57	0,2	860	0,2	917
Økonomi- og erhverv	59,9	187	16,2	1274	21,8	1461

Note: N=100pct.

Kilde: Gældende danske regler: Retsinformation november 2003. EU-afledte regler er opgjort på grundlag af data i projektdatabasen etableret i sommeren 2003.

for nogle dog både interessant og betydningsfuld. Det gælder trods forbeholdet over for samarbejdet om retlige og indre anliggender både Justitsministeriet og Ministeriet for Flygtninge og Indvandrere.

Det er, som tabel 2 viser, kun nogle politiske sagområder og dermed også kun nogle af ministerierne, som er virkelig stærkt berørte af EU-samarbejdet. Og det er med det mål, der her er benyttet, slet ikke sådan, at EU selv på disse stærkest berørte områder har fortrængt den danske lovgivning.

Tabellen viser også noget andet. Det er ofte og med rette diskuteret, i hvilket omfang EU har svækket lovgivningsmagten og dermed det danske parlamentariske demokrati. Logikken i en sådan kritisk diskussion er, at Folketinget som den

demokratiske deltager i lovgivningsprocessen bliver trængt til side, når man overdrager lovgivningskompetence til EU. Det er der i et vist omfang taget højde for ved procedureerne for inddragelse af Folketingets Europaudvalg ved tildeling af forhandlingsmandater til danske ministre (Jensen, 2003; Blom-Hansen og Christensen, 2004). Alligevel er der et aspekt af problemet tilbage, som bliver belyst i tabel 2. Forholdet er nemlig, at man kan implementere direktiverne ved lovgivning, som inddrager Folketinget, og ved regeringsforanstaltning, dvs. ved bekendtgørelse. Det sidste kan meget vel, som udviklingen på Økonomi- og Erhvervsministeriets område indikerer, være en implementeringsform, som får stigende betydning. Ved revision af ministeriets lovgivning har Folketinget i stigende omfang tiltrådt en generel bemyndigelse til ministeren til at gennemføre de foranstaltninger, som følger af nye og ændrede EU-regler.

Der er i så henseende en meget markant forskel mellem ministerierne, en forskel, som ikke uden videre lader sig fortolke. For eksempel benytter Miljøministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet i ret høj grad lovgivning, mens Fødevarerministeriet og Trafikministeriet i højere grad implementerer direktiver administrativt. Det er imidlertid på ingen måde ensbetydende med, at der i højere grad er folketingskontrol på for eksempel miljøområdet end på fødevarerområdet. Forholdet er nemlig, at Miljøministeriets lovgivning i høj grad består af en rammelovgivning, som bemyndiger ministeren til at regulere området ud fra nærmere specificerede mål. Det betyder for eksempel, at ministeriet har ret få hovedlove. Selvom kravene i et EU-direktiv indarbejdes i ministeriets lovgivning, betyder miljølovgivningens brede rammer, at det i praksis er overladt til administrationen at udmønte reglerne i en form, som er operativ. Fødevarerministeriet har derimod en mere specifik lovgivning, som i et vist omfang delegerer gennemførelsen af ofte ret tekniske foranstaltninger til ministeren. Det er samtidig en teknik, som i stigende grad er brugt i forbindelse med en modning af EU-samarbejdet. I starten af samarbejdet gennemførte man ved lov op imod to tredjedele af direktivimplementeringen. I dag er det alene én pct. For Miljøministeriet er der derimod en langt højere grad af stabilitet i udviklingen over tid (Blom-Hansen og Christensen, 2004: 72).

En delegation af lovgivningskompetence til regeringen og forvaltningen er en form for *executive decree authority* (Carey og Shugart, 1998; Huber og Shipan, 2002). Som det ligger i begrebet, rejser den demokratiske problemer. Er det et udtryk for, at den udøvende magt har sat sig på lovgivningen? Eller er det blot et udtryk for, at lovgivningsmagten med parlamentet som den i demokratisk henseende centrale institution efter åben debat og moden overvejelse har vedtaget, at man inden for nærmere specificerede materielle og institutionelle rammer kan overlade det til en minister at detailregulere et område? Problemet har særlig vægt i en EU-sammenhæng, hvor der er tale om en to-leddet overdragelse af kompetence, først til EU i forbindelse med lovgivningen på direktivniveau, dernæst til regeringen i forbindelse med implementeringen. Derfor er der to væsentlige tillægs-spørgsmål, som kort skal berøres.

Det første er, om der inden for EU-følgelovgivningen er en tendens til, at man i højere grad end tidligere delegerer til ministre og forvaltning? Svaret er for Danmarks vedkommende et klart nej. Andelen af bekendtgørelser blandt danske

gennemførelsesregler er faldet fra 77 pct. ved indtræden i EF i 1973 til 70 pct. for perioden 1994-2003 (Blom-Hansen og Christensen, 2004: 71). Det andet er, om der i Danmark, henholdsvis EU er en stigende tendens til at delegere bindende reguleringskompetence til administrative instanser, dvs. ministrene i en dansk sammenhæng, Kommissionen i EU-sammenhæng? Svaret er på begge niveauer ja, men det er tankevækkende, at man i dansk lovgivningspraksis i langt højere grad overlader det til ministrene at udstede retligt bindende regler end i EU (Blom-Hansen og Christensen, 2004: 77).

Det økonomiske samspil mellem EU og Danmark

Da Danmark traf beslutningen om at melde sig ind i det daværende EF i begyndelsen af 1970'erne, var det primært af økonomiske grunde. Det var adgangen til de høje landbrugspriser i Fællesmarkedet, der lokkede. Men tjener Danmark på EU-medlemskabet? Og giver det mening at stille et sådant spørgsmål? I det følgende belyses den økonomiske side af Danmarks EU-medlemskab ud fra to tilgange til spørgsmålet. For det første giver EU-medlemskabet en række direkte økonomiske effekter. Udgangspunktet er her pengestrømmene mellem Danmark og Bruxelles, men som det vil fremgå, er sagen mere kompliceret end som så. For det andet er der indirekte effekter af EU-medlemskabet. Der er her tale om de såkaldte velstandseffekter, dvs. den velstand og vækst, som øget samhandel giver i kraft af EU-medlemskabet. Her er der heller ikke tale om nogen let sag at forholde sig til.

De direkte økonomiske effekter har både en synlig og usynlig side. Når EU eksempelvis udbetaler et strukturfondstilskud til Danmark, er der tale om en synlig økonomisk effekt. Når EU giver en landmand et økonomisk tilskud ved at sikre højere fødevarerpriser i EU-området end i omverdenen, er der derimod tale om en usynlig effekt. For tilskuddet fremgår ikke direkte af noget regnskab, hverken i Bruxelles eller i Danmark. Tilskuddet betales af forbrugerne i form af højere fødevarerpriser.

De synlige økonomiske effekter kan man kalde Danmarks husholdningsregnskab med EU. Det består af en pengestrøm, som går begge veje. Danmark betaler for at være med i EU. Betalingen består dels af landbrugs- og sukkerafgifter samt told, som af praktiske grunde opkræves i medlemsstaterne, men som overføres direkte til EU. Dels består det af et egentligt bidrag – et medlemskontingent – som i praksis udmåles efter medlemslandene momsgrundlag og BNI. I 2003 indbetalte Danmark i alt 14,5 mia. kr. til EU.

Men Danmark får også indtægter fra EU. De hidrører primært fra den fælles landbrugspolitik, men også fra EU's strukturfonde og interne politikker. De samlede indtægter i 2003 fremgår af tabel 3. Danmark modtog således i alt knap 11 mia. kr. Langt hovedparten findes på landbrugsområdet. Det er altså stadig den fælles landbrugspolitik, der giver Danmark de største umiddelbare økonomiske fordele ved EU-medlemskabet. EU's strukturfonde giver dog også en vis støtte til Danmark. Men da strukturfondene primært er rettet mod de fattigere områder i EU, er støtten af begrænset omfang. Endelig modtager Danmark støtte via EU's interne politikker. Der er her primært tale om støtte til forskningsprojekter på universiteterne og statens forskellige sektorforskningsinstitutioner.

Tabel 3. Danmarks indtægter fra EU i 2003

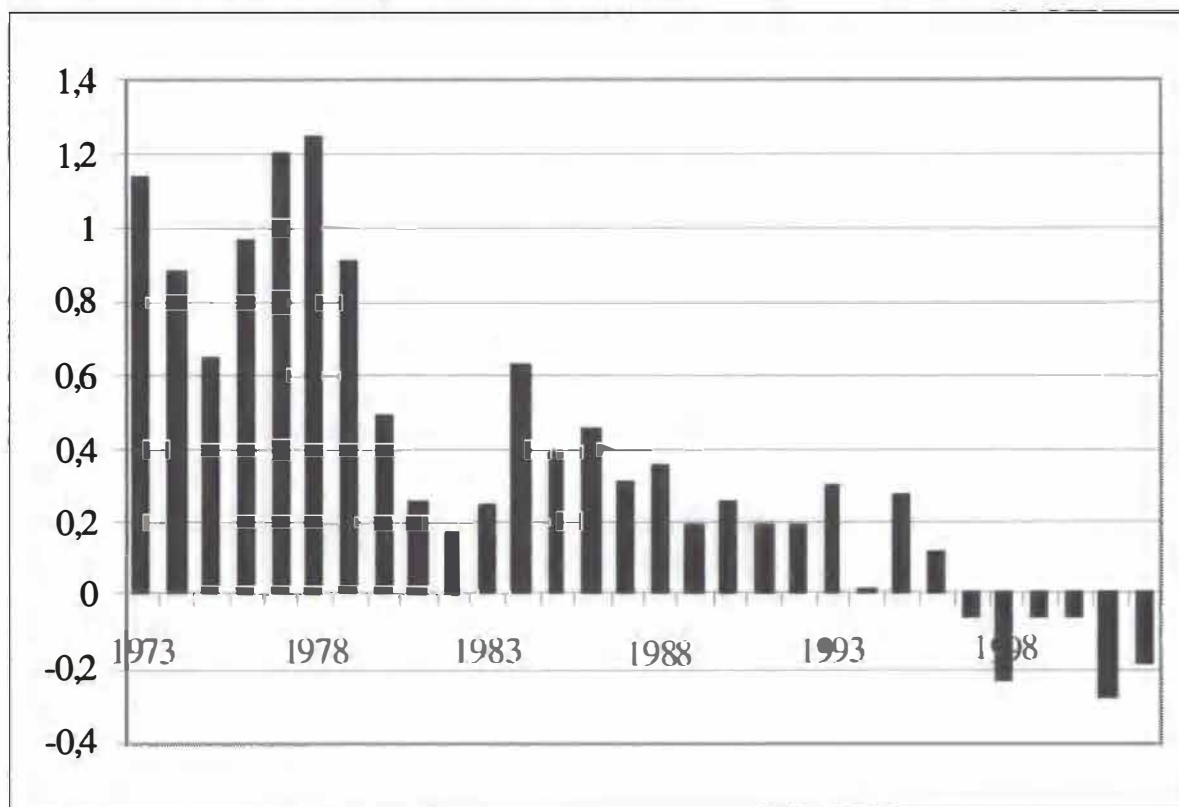
	Mia. kr.
EU's fælles landbrugspolitik:	
Hektarstøtte	4.913,8
Eksportstøtte	2.215,6
Produktionstilskud	1.801,0
Diverse tilskud	46,5
Fælles landbrugspolitik i alt	8.976,9
EU's strukturfonde:	
Socialfonden: støtte til beskæftigelsesprojekter	500,9
Regionalfonden: støtte til regionale udviklingsprojekter	180,0
Landbrugsfonden: støtte til udviklingsprojekter i landdistrikter	468,0
Fiskerifonden: støtte til udviklingsprojekter i fiskerisektoren	183,8
Strukturfonde i alt	1.332,7
EU's interne politikker (primært forskningsstøtte):	391,7
Indtægter i alt	10.701,3

Kilde: Blom-Hansen og Christensen (2004).

Når indbetalingerne til EU udgør 14,5 mia. kr., og udbetalingerne fra EU udgør 11 mia. kr., burde det være enkelt at forholde sig til, om Danmark tjener på EU-medlemskabet. Men det er det ikke. For de synlige pengestrømme omfatter som sagt ikke alle direkte økonomiske mellemværender mellem EU og Danmark. Før man opgør en bundlinje i regnskabet, skal man være opmærksom på flere forhold (Blom-Hansen og Christensen, 2004: 89-90). Det vigtigste er, at EU's regulering af landbrugspriserne indebærer, at forbrugerne i de øvrige EU-lande over priserne betaler et tilskud til de danske landmænd, når de eksporterer deres varer til andre EU-lande. Bundlinjeregnestykker i EU-sammenhæng skal derfor læses med betydelige forbehold.

Med forbeholdet in mente giver det dog alligevel mening at se på udviklingen i Danmarks bundlinje over tid. Den fremgår af figur 1, som viser bundlinjen målt i pct. af BNP. Figuren viser, at det ud fra en snæver økonomisk betragtning var en fordel for Danmark at melde sig ind i EU i 1973. Op gennem 1970'erne havde vi et betydeligt overskud på EU-medlemskabet. Men siden da er der sket en gradvis forværring af bundlinjen. I 1980'erne blev overskuddet gradvis reduceret, og i 1990'erne blev det vendt til et lille underskud. Udviklingen skyldes især opprioriteringen af EU's strukturpolitik og udvidelsen af EU med de sydeuropæiske lande. Strukturpolitikken er vokset fra at udgøre omkring fem pct. af EU's budget i starten af 1970'erne til omkring 33 pct. i slutningen af 1990'erne. Da strukturpolitikken er rettet mod de fattigere EU-lande, indebærer udviklingen en budgetmæssig belastning af de rigere EU-lande, herunder Danmark.

Figur 1. Balancen i betalingerne mellem Danmark og EU i pct. af BNP, 1973-2002



Kilde: Blom-Hansen og Christensen (2004).

Danmark har altså nu et lille underskud på EU-medlemskabet. Men underskuddet er så lille, at man også kan sige, at Danmarks regnestykke med EU er i nogenlunde balance. Sådan forholder det sig ikke med de øvrige EU-lande. En gruppe lande er klare nettobidragydere til EU. Det drejer sig om lande som Storbritannien, Tyskland, Holland, Sverige og Østrig. Disse lande bruger bundlinjeregnestykker som et argument for at få rabat på EU-medlemskabet. Storbritannien fik en betydelig rabat med dette argument allerede tilbage i 1980'erne, og i 1990'erne lykkedes det for en række af de øvrige nettobidragydere at få rabat (Blom-Hansen og Christensen, 2004: 102-110). En anden gruppe lande er klare nettomodtagere af overførsler fra EU. Det er primært de sydeuropæiske lande, som får betydelig støtte fra EU's strukturfonde. Disse lande arbejder ofte for vækst i EU's budget, især til strukturpolitikken, og har ofte med held koblet dette spørgsmål sammen med forhandlingen af store EU-reformer som det indre marked og ØMU'en (Blom-Hansen, 2003: 25-29).

EU-Kommissionen bryder sig ikke om bundlinjeregnestykkerne. Den finder, at de giver et fordrejet billede af den økonomiske betydning af EU-medlemskabet. Argumentet er ikke kun, at der er tekniske problemer med at opgøre en bundlinje (jf. ovenfor), men at selv en teknisk korrekt opgørelse er misvisende. Det skyldes, at et bundlinjeregnestykke ikke omfatter de indirekte økonomiske effekter af EU-medlemskabet, dvs. de såkaldte velstandseffekter.

Når EU-landene bliver økonomisk integreret med hinanden, er der en teoretisk forventning om øget samhandel, som fører til øget vækst og dermed velstand.

Også velstandseffekter er dog svære at opgøre. Det skyldes ikke kun det tekniske spørgsmål om, hvorvidt den øgede samhandel i EU-området er reel eller blot en omlægning af tidligere handelsmønstre. Det skyldes også vanskelighederne ved at lave et realistisk sammenligningsgrundlag.

Spørgsmålet er, hvilken situation man rimeligvis kan sammenligne det danske EU-medlemskab med. Hvordan var de sidste 30 år forløbet, hvis vi ikke havde været medlem af EU? Det er urealistisk at forestille sig, at Danmark havde været helt isoleret i forhold til EU. Det er mere realistisk at forestille sig, at Danmark var kørt videre i det spor, vi befandt os i inden EU-medlemskabet i 1970. På det tidspunkt var Danmark – sammen med Sverige, Norge, Storbritannien m.fl. – medlem af frihandelsorganisationen EFTA. Mange af EFTA-landene er med tiden blevet medlem af EU. Det gælder dog ikke Norge, hvis tilknytning til EU derfor nok er det nærmeste, vi kommer et realistisk alternativ til det danske EU-medlemskab.

Norge er i dag tilknyttet EU via EØS-aftalen. Dermed er Norge omfattet af EU's indre marked. Det vil sige, at Norge er omfattet af EU's regler om fri bevægelighed mellem medlemslandene for varer, tjenester, kapital og personer. Endvidere er Norge omfattet af EU's konkurrencelovgivning og regler for statsstøtte. I praksis betyder det, at Norge skal indføre EU's regler på disse områder i norsk ret. I dag har Norge således indført omkring 2.000 EU-direktiver, EU-forordninger og EU-beslutninger i norsk ret (Blom-Hansen og Christensen, 2004: 96). EØS-aftalen er omfattende, men gælder dog ikke på alle områder. Vigtigst er, at den ikke omfatter EU's fælles landbrugs- og fiskeripolitik. De norske erfaringer viser dog, at det er muligt i et vist omfang at få adgang til EU også på disse områder via bilaterale aftaler, men fuld toldfrihed har Norge ikke opnået.

Velstandseffekten af det danske EU-medlemskab er derfor alt i alt nok begrænset på de fleste områder. Det skyldes, at Danmark uden EU-medlemskabet sandsynligvis ville have fortsat i EFTA-sporet og tilknyttet sig EU via EØS-aftalen. Dermed ville Danmark have oplevet en tæt økonomisk integration med EU-landene også uden formelt EU-medlemskab. Den væsentligste velstandseffekt af EU-medlemskabet er derfor nok at finde på landbrugsområdet. Her har Danmark nydt godt af den frie adgang til eksportmarkederne i EU-landene og eksportstøtten ved salg til ikke-EU-lande. Den fordel havde vi ikke opnået i fuldt omfang uden EU-medlemskab. Om det så på længere sigt har været en fordel for dansk landbrug at være underlagt den politiske styring og de økonomiske støtteordninger, som EU's landbrugspolitiske regime indebærer, er svært at sige.

Det økonomiske samspil mellem EU og Danmark er alt i alt af begrænset omfang. Der er nogenlunde balance i husholdningsregnskabet, og velstandseffekterne i kraft af øget økonomisk samkvem ville vi også i vidt omfang have kunnet opnå uden medlemskab. Et andet spørgsmål er, om EU bruger det økonomiske samspil med medlemslandene som et styringsinstrument. Økonomiske tilskudsordninger er et klassisk instrument for en overliggende instans til at styre en underliggende instans. Vi kender det fra forholdet mellem staten og kommunerne internt i Danmark, men også fra føderale systemer som USA, hvor den føderale regering op gennem historien har brugt tilskudsordninger som styringsinstrument i forhold til delstaterne.

Der er dog intet, der tyder på, at økonomiske tilskud er eller vil blive et vigtigt styringsinstrument i EU-sammenhæng. For det første er EU's budget lille. De samlede udgifter udgør kun omkring en pct. af BNP i EU-området, mens for eksempel de offentlige udgifter i Danmark udgør omkring 50 pct. af BNP. For det andet er EU's aktiviteter på økonomisiden endnu mere sektorafgrænsede end på reguleringssiden, idet landbrugs- og strukturfondsudgifterne udgør omkring 80 pct. af de samlede udgifter. På landbrugsområdet er der tale om en betydelig harmonisering af medlemslandenes politik, og de landbrugspolitiske støtteordninger er et vigtigt instrument hertil. Men uden for landbrugsområdet er EU's tilskudsordninger ikke indrettet på en måde, så de kan anvendes som føderale styringsinstrumenter. På det strukturpolitiske område støtter EU's strukturfonde en lang række projekter i medlemslandene. Meget peger dog på, at midlerne reelt ikke anvendes efter formål defineret på EU-niveau, men bruges af medlemsstaterne til projekter, de alligevel ville have igangsat i et eller andet omfang (Blom-Hansen, 2003). Alt i alt er det økonomiske samspil mellem EU og medlemslandene begrænset. EU er stadig primært et reguleringsfællesskab.

Refleksioner i forlængelse af Magtudredningen

Magtudredningen har gennem en række projekter belyst Danmarks forhold til EU. Vi vil afslutningsvis pege på en række refleksioner, som disse har givet os anledning til. Den første refleksion vedrører den praktiske håndtering af de daglige EU-sager i København. Det drejer sig her primært om håndteringen af EU-Kommissionens forslag til nye EU-regler. Danmark valgte her allerede fra starten af EU-medlemskabet en model, som har vist sig i stand til at håndtere den overvældende papirgang mellem EU og Danmark og samtidig løse det særegne danske problem, at EU-sagerne skal forhandles af mindretalsregeringer (Blom-Hansen og Christensen, 2004; Højbjerg og Pedersen, 2002). Parlamentarisk dækning til forhandlingerne om nye EU-regler sikres via mandatgivning til regeringens ministre forud for rådsmøder i Bruxelles. Det sker i praksis i Folketingets magtfulde Europaudvalg, som mødes hver fredag (Jensen, 2003; Damgaard, dette nummer). Spørgsmålet har været rejst, om denne centraliserede procedure er hensigtsmæssig. Dels er sagsmængden stor og indebærer en betydelig arbejdsbelastning for udvalgets medlemmer. Dels er der ofte behov for sagkundskab på de enkelte områder, som udvalgsmedlemmerne i sagens natur ikke altid besidder. Problematikken er blevet stadig mere aktuel, i takt med at EU's aktiviteter er blevet mere omfattende over tid. Det rejser derfor spørgsmålet, om Folketingets øvrige udvalg ikke burde inddrages mere i EU-arbejdet. På Christiansborg har spørgsmålet efterhånden været diskuteret i nogle år, men der er ingen afklaring.

Det er også svært at vurdere konsekvenserne af en sådan reform. For forudsætningen for, at man opnår både en aflastning af Europaudvalget og en bibeholdelse eller styrkelse af den parlamentariske kontrol med regeringens europapolitik, er, at fagudvalgene faktisk engagerer sig i EU-sagerne. Den allerede gældende procedure, hvor de stående udvalg fra regeringen modtager forslag vedrørende EU-politikken og har mulighed for at ytre sig om dem i forhold til Europaudvalget, har således kun i begrænset omfang været brugt.

Et beslægtet spørgsmål er, om Folketingets Europaudvalg i tilstrækkelig grad har mulighed for at få indflydelse på regeringens politik. Det spiller i den sammenhæng ind, at ministrene først indhenter et mandat fra udvalget på det tidspunkt, hvor et forslag er sat på Rådets dagsorden. Det er med de omfattende politiske og administrative forhandlinger, som er gået forud, et meget sent tidspunkt. Spørgsmålet er imidlertid, om det skaber alvorlige problemer for Folketinget. I den sammenhæng skal man være opmærksom på, at udvalget løbende orienteres om nye kommissionsforslag, ligesom udvalget modtager grundnotater fra ministrene om alle væsentlige forslag. Det sker på tidlige tidspunkter i proceduren og giver således udvalget mulighed for at tage sager op af egen drift. Endelig er det væsentligt, at det centraladministrative koordinationssystem, som systematisk inddrager interesseorganisationerne i koordinationen, gør det muligt i en tidlig fase at opfange problemer. Denne procedures effektivitet afspejles blandt andet af den meget brede politiske tilslutning i Europaudvalget til regeringens anmodning om forhandlingsmandater.

På regeringssiden behandles EU-sagerne i et administrativt koordinationssystem. Sagerne starter i specialudvalg med det relevante fagministerium for bordenden. Herefter overgår sagerne til Udenrigsministeriets EU-udvalg, som sender dem videre til regeringens udenrigspolitiske udvalg. Herefter kan regeringens holdning så forelægges Folketingets Europaudvalg. Systemet placerer formelt Udenrigsministeriet i en nøgleposition. Som på folketingssiden er det imidlertid et spørgsmål, om der ikke er behov for et mere decentraliseret system. Grundene er de samme – systemet skal håndtere enorme papirmængder, og sagkundskaben findes på sektorniveauet. I praksis er systemet allerede decentraliseret i betydeligt omfang. Spørgsmålet er, om tiden ikke er moden til, at formalia følger med.

For det andet er spørgsmålet, om der er tilstrækkelig åbenhed omkring behandlingen af EU-sagerne i Folketinget. Vi tænker her på afstemningerne i Folketingets Europaudvalg om ministrenes mandater forud for rådsmøderne i Bruxelles. Disse er nu i begrænset omfang tilgængelige fra EU-oplysningens hjemmeside (www.eu-oplysningen.dk), men Magtudredningsprojekterne har været nødsaget til at basere deres analyser af dette spørgsmål på særlige opgørelser fra udvalgets sekretariat (Blom-Hansen og Christensen, 2004: 22-25; Jensen, 2003: 157-161). Offentligheden har en betydelig og naturlig interesse i partiernes stillingtagen ved afstemningerne i Europaudvalget. Det er her, at dansk europapolitik i praksis finder parlamentarisk dækning, ligesom partierne her i praktisk politik viser, hvad der gemmer sig bag deres EU-politiske programmer. I et demokratisk perspektiv er den logiske konsekvens, at offentligheden får samme indsigt i Europaudvalgets afstemninger som i de almindelige afstemninger i Folketinget. I den sammenhæng er det i øvrigt tankevækkende, at partierne i forbindelse med behandlingen af lovforslag i de stående udvalg i betænkningerne efter 1., 2. og 3. behandling tilkendegiver deres holdning.

For det tredje har man i medierne og i den offentlige debat ofte diskuteret, om den danske velfærdsstat sættes under pres af EU-medlemskabet. Magtudredningens analyser giver her utvetydigt anledning til at slå koldt vand i blodet. EU's aktiviteter, regulering af og økonomiske samspil med medlemsstaterne er meget

sektorafhængigt. De områder, der for alvor berøres af medlemskabet, er de erhvervspolitiske områder, miljø- og transportområdet. Velfærdsområderne er kun i meget begrænset omfang underlagt styring fra EU's side.

Endelig giver Magtudredningen også mulighed for at forholde sig til det vanskelige spørgsmål, om der findes et alternativ til EU-medlemskabet. Norges forhold til EU viser, at en tæt tilknytning til EU er mulig uden formelt medlemskab. De norske erfaringer viser også, at en sådan tilknytning kan give mulighed for at nyde en lang række af de økonomiske fordele, som EU-samarbejdet indebærer. Men de viser også prisen for en sådan konstruktion. Norge bliver næsten lige så påvirket af EU som Danmark, men er uden indflydelse på EU's politik og indretningen af EU's institutioner. I den situation giver det for alvor mening at tale om demokratisk underskud.

Litteratur

- Blom-Hansen, Jens (2003). *Subsidiaritetsprincippet vendt på hovedet? EU's strukturpolitik og Danmark*, Århus: Magtudredningen.
- Blom-Hansen, Jens og Jørgen Grønnegård Christensen (2004). *Den europæiske forbindelse*, Århus: Magtudredningen.
- Carey, John M. and Matthew Shugart (eds.) (1998). *Executive Decree Authority*. New York: Cambridge University Press.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1991). *Den usynlige stat*, København: Gyldendal.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2003). "Den fleksible og robuste forvaltning", pp. 57-95 i Martin Marcussen og Karsten Ronit (red.), *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Daugbjerg, Carsten og Flemming Just (2003). "Internationalisering af landbrugsforvaltningen og nationale magtkonstellationer", pp. 128-156 i Martin Marcussen og Karsten Ronit (red.), *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Huber, John D. and Charles R. Shipan (2002). *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy in Modern Democracies*. New York: Cambridge University Press.
- Højbjerg, Erik og Dorthe Pedersen (2002). "Det danske koordinationsystem", pp. 63-119 i Ove K. Pedersen (red.), *EU i forvaltningen. Broen fra Slotsholmen til Bruxelles*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jensen, Henrik (2003). *Europaudvalget – et udvalg i Folketinget*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Pedersen, Ove K (2002). "Den danske forvaltning af Europa", pp. 143-191 i Ove K. Pedersen (red.), *EU i forvaltningen. Broen fra Slotsholmen til Bruxelles*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.