



# FOLKETINGET

## EU-note

Til orientering af Europaudvalget

### Konferencen om EU's fremtid – status over udvalgte institutionelle og proceduremæssige spørgsmål

7. juni 2021

#### **Sammenfatning**

*Den 9. maj 2021 startede konferencen om EU's fremtid. Konferencen vil senest i foråret 2022 under det franske formandskab for Rådet skulle aflevere sin rapport.*

*Konferencen om EU's fremtid vil skulle beskæftige sig med et bredt udsnit af emner, og det er forventningen, at også mere principielle spørgsmål vil blive omfattet. I nærværende note sættes der fokus på netop de spørgsmål af institutionel eller proceduremæssig karakter, som kan forventes taget op, og der redegøres for, hvilke grænser de eksisterende traktatmæssige rammer sætter – hvad kan gøres med de nuværende rammer, og hvad vil kræve en traktatændring?*

Det Internationale Sekretariat

Folketingets EU-konsulenter og repræsentant i Bruxelles.

Kontakt:  
Mathias Grønbek  
Lydholm (5907)  
EU-chefkonsulent

<b>Indledning</b> .....	<b>2</b>
<i>Konferencens mandat og centrale spørgsmål</i> .....	2
<b>Institutionelle og proceduremæssige sager, der kan blive centrale i drøftelserne</b> .....	<b>3</b>
<i>Spidskandidatprocessen</i> .....	3
<i>Transeuropæiske valglister til Europa-Parlamentet</i> .....	4
<i>Håndhævelse af EU's grundlæggende værdier</i> .....	6
<i>Øget brug af flertalsafgørelser inden for udenrigs-, skatte- og socialpolitik</i> .	7
<i>Nationale parlamenters indflydelse</i> .....	8
<i>EU's kompetencer på sundhedsområdet</i> .....	10



## Indledning

Den 9. maj 2021 startede konferencen om EU's fremtid. Løftet om at ned-sætte en konference om EU's fremtid blev givet af Europa-Kommissionens formand, Ursula von der Leyen, da hun tiltrådte i juli 2019. Konferencen bygger på [en fælles erklæring](#) fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen. Ifølge den fælles erklæring skal konferencen senest i foråret 2022 vedtage en rapport om Europas fremtid.

### ***Konferencens mandat og centrale spørgsmål***

Konferencens mandat er ikke klart defineret på forhånd, og det må forventes, at konferencens deltagere vil trække i mange forskellige retninger<sup>1</sup>. Et ømtåleligt spørgsmål er, om konferencen kun skal beskæftige sig med forslag, som ligger inden for de gældende traktater, eller den også skal lægge op til traktatændringer<sup>2</sup>.

Ifølge EU-institutionernes fælles erklæring kan konferencen drøfte et bredt spektrum af emner, som afspejler Det Europæiske Råds strategiske dagsorden såsom sundhed, klimaændringer, miljø, økonomi, social retfærdighed, lighed og solidaritet mellem generationerne, digital omstilling, europæiske rettigheder og værdier, herunder retsstatsprincippet, migrationsudfordringer, sikkerhed, EU's rolle i verden og styrkelse af EU's demokratiske fundament.

#### **Konferencens anbefalinger**

Konferencens anbefalinger er ikke bindende for de deltagende regeringer og parlamenter. Men ifølge den fælles erklæring har de tre EU-institutioner forpligtet sig til hurtigt at undersøge, hvordan de effektivt kan følge op på rapporten inden for deres respektive kompetenceområder og i overensstemmelse med traktaterne.

I forhold til spørgsmålet om EU's demokratiske fundament hører en række institutionelle spørgsmål, som kan forventes at komme op. F.eks. hvordan formanden for Europa-Kommissionen skal vælges – herunder brugen af den såkaldte spidskandidatprocedure – samt muligheden for at opstille på transnationale lister til Europaparlamentsvalget. Hertil kommer spørgsmålet om EU-institutionernes beslutningsprocedurer, nationale parlamenters rolle i EU, bedre regulering i EU, gennemførelse og håndhævelse af gældende EU-ret og gennemsigtighed.

<sup>1</sup> Kampen om konferencens dagsorden er for længst i fuld gang. Bl.a. har den danske regering sammen med ligesindede lande peget på et udvalg af emner, som man særligt gerne ser, at konferencen skal omhandle ([her](#)).

<sup>2</sup> Som det tvetydigt udtrykkes i den fælles erklæring: "Konferencens rammer bør afspejle de områder, hvor Den Europæiske Union har kompetence til at handle, eller hvor Den Europæiske Unions indsats vil være til gavn for EU-borgerne".



Nogle af disse emner kan gøre det nødvendigt at revidere traktaterne, hvilket som hovedregel vil betyde indkaldelse til en regeringskonference. Men traktaten indeholder også en række såkaldte passereller, som gør det muligt at ændre på traktatens beslutningsprocedurer uden en regeringskonference. Også anvendelsen af disse passereller kan komme til debat.

I denne EU-note vil vi forsøge at kaste lys over nogle af ovennævnte institutionelle emner, som kan komme op på fremtidskonferencen, samt hvilke ideer som er på bordet.

## **Institutionelle og proceduremæssige sager, der kan blive centrale i drøftelserne**

### ***Spidskandidatprocessen***

Europa-Parlamentets største politiske grupper lancerede forud for europaparlamentsvalget i 2014 den såkaldte spidskandidatproces som led i udnævnelsen af Kommissionens formand<sup>3</sup>. Ideen med denne procedure var at koble valget til Europa-Parlamentet sammen med nomineringen af Kommissionens formand for at styrke dennes demokratiske legitimitet. Fremgangsmåden blev fulgt, da Jean-Claude Juncker i 2014 var spidskandidat for de europæiske konservative (EPP). I Europa-Parlamentet blev udnævnelsen af Juncker som kommissionsformand derfor set som en anerkendelse af spidskandidatprocessen.

Det vakte derfor betydelig furore i Europa-Parlamentet, da Det Europæiske Råd i juli 2019 valgte at indstille Ursula von der Leyen til posten, selv om hun ikke var blandt de europæiske partiers spidskandidater. Efter en kort magtkamp med Det Europæiske Råd accepterede Europa-Parlamentet von der Leyen som kommissionsformand.

Ifølge EU-traktaten<sup>4</sup> er det Det Europæiske Råd, som har ansvaret for at *nominere* en kandidat til posten som kommissionsformand, men det skal ske "under hensyntagen til valget til Europa-Parlamentet". Til gengæld er det Europa-Parlamentet, som har ansvaret for at *godkende* denne med et flertal af sine medlemmer. Europa-Parlamentet kan dog også beslutte ikke at godkende Det Europæiske Råds kandidat. Det Europæiske Råd vil i et sådant tilfælde være forpligtet til at fremsætte et nyt forslag til kommissionsformand.

---

<sup>3</sup> Der har været nuanceforskelle internt i Europa-Parlamentet i forhold til, hvorledes spidskandidatprocessen konkret skal fortolkes. I EPP har man peget på, at kommissionsformanden bør være spidskandidaten fra det parti, der har fået flest mandater ved valget (hvilket typisk er EPP), mens S&D og Renew i højere grad har peget på, at det er den spidskandidat, der kan samle et flertal i Europa-Parlamentet, der bør vælges som kommissionsformand.

<sup>4</sup> Se [EU-traktatens art. 17](#), stk. 7.



Spidskandidatprocessen er således ikke beskrevet i traktaten, men bygger på henvisningen i denne til, at Det Europæiske Råd skal foreslå en kandidat "under hensyntagen til europaparlamentsvalget". Essensen i de europæiske politiske partiers forslag om en spidskandidatprocedure er, at de hver især skal udpege én spidskandidat til posten som kommissionsformand, som vælgerne har mulighed for at stemme på til parlamentsvalget. Alt efter den konkrete fortolkning af spidskandidatprocessen vil Det Europæiske Råd så være forpligtet til enten at indstille spidskandidaten fra det største europæiske parti til kommissionsformand eller indstille den spidskandidat, der kan samle den bredeste koalition bag sig. Til slut godkendes den pågældende spidskandidat af et flertal i Europa-Parlamentet til posten som formand for Kommissionen.

Hvis en sådan spidskandidatproces skal indføres som et fast element i fremtidige udnævnelser af kommissionsformanden, kan det umiddelbart ske på i hvert fald to måder – gennem en uformel løsning eller en traktatændring.

Såfremt Det Europæiske Råd ønsker at medvirke til en uformel løsning for indførelsen af spidskandidatprocessen, kan det gøres ved, at Det Europæiske Råd politisk forpligter sig til at pege på den af europæiske politiske partiers spidskandidater, som vinder den nødvendige opbakning ved valget. Dette vil så skulle hvile på en politisk forståelse i Det Europæiske Råd og ikke udgøre en nødvendigvis varig løsning.

Hvis man ønsker en mere solid juridisk løsning, der sikrer, at en af spidskandidaterne *automatisk* vælges som kommissionsformand, vil det formentlig kræve en traktatændring. I denne traktatændring vil Det Europæiske Råds rolle i udnævnelsen af kommissionsformanden skulle reduceres eller helt fjernes, idet spidskandidatprocessen i sin natur indebærer, at hovedansvaret for beslutningen om, hvem der skal være kommissionsformand, ligger i Europa-Parlamentet som repræsentant for EU's borgere.

### ***Transeuropæiske valglister til Europa-Parlamentet***

Transeuropæiske valglister til valget til Europa-Parlamentet er af fortalernes ofte blevet udpeget som en måde, hvorpå man kan fremme en reel europæisk offentlighed. Forslaget går ud på, at en del af Europa-Parlamentets medlemmer vælges i en enkel valgkreds på tværs af Europa og ikke i det enkelte medlemsland. Alle vælgere ville således skulle sætte to krydser, når der stemmes til valg til Europa-Parlamentet: Ét ved den nationale liste med kandidater til Europa-Parlamentet (som i dag) og ét ved en fælles europæisk liste. Spidskandidaterne til posten som kommissionsformand (se ovenfor) ville stå øverst på listen på de transeuropæiske lister.



Transeuropæiske valglister ses som et centralt element i at øge Europa-Parlamentets demokratiske legitimitet ikke mindst i lyset af spidskandidatprocessen (se nedenfor). Modstanderne mener derimod, at det vil favorisere kandidater fra store lande, og at det vil skabe afstand mellem vælgerne og MEP'erne, når MEP'erne ikke står til ansvar over for deres lokale eller nationale valgkreds.

Forslaget har i forskellige udformninger været fremme siden 1990'erne og var også i spil forud for valget til Europa-Parlamentet i 2019. Her blev det konkret foreslået, at nogle af de pladser, som blev ledige i Europa-Parlamentet som følge af den britiske udtræden af EU, blev fordelt via en transeuropæisk liste i stedet for at blive fordelt mellem de enkelte medlemslande. Der var dog ikke flertal for det i Europa-Parlamentet.

En transeuropæisk valgliste kræver ikke ændringer af Traktaten. [TEU art. 14](#) sætter dog visse grænser herfor. Medlemsstaterne skal således være repræsenteret degressivt proportionalt, hvor de mindste medlemsstater har seks medlemmer og de største 96 medlemmer. Det betyder, at der kun kan være transeuropæisk valg til en del af pladserne i Europa-Parlamentet. I Parlamentets forskellige vedtagelser gennem tiden har det været foreslået, at 25-46 ud af Europa-Parlamentet 705 medlemmer skulle vælges via disse lister.

Forslaget kræver en ændring af den europæiske valglov fra 1976<sup>5</sup>. En ændring skal ske på initiativ af Europa-Parlamentet, vedtages med enstemmighed i Rådet og ratificeres i alle 27 medlemslande. I tre lande er den seneste ændring af valgloven fra 2018 endnu ikke ratificeret.

Det bør bemærkes, at transeuropæiske lister også vil kræve en række ændringer i national lovgivning i medlemslandene. I Danmark vil det kræve en ændring af loven om valg af danske medlemmer til Europa-Parlamentet, mens det f.eks. i Østrig vil kræve en egentlig forfatningsændring.<sup>6</sup>

Europa-Parlamentet er holdningsmæssigt delt i to næsten lige store halvdele. Blandt fortalere for transnationale lister i Europa-Parlamentet er særlig den grønne gruppe og Renew Europe (de liberale), mens også den socialdemokratiske gruppe, S&D, støtter. Den største gruppe, de kristen-konservative i EPP, er imod idéen, ligesom de to EU-skeptiske grupper ECR og ID er det. Venstrefløjgruppen GUE er delt i spørgsmålet. I et forslag fra 2015 fik et snævert flertal i Europa-Parlamentet indført en artikel om transnationale lister, men i 2018 i forbindelse med fordelingen af Storbritanniens pladser i

<sup>5</sup> Se Rådets afgørelse 76/787/EKSF, EØF om akten om almindelige valg til Europa-Parlamentet.

<sup>6</sup> Se rapporten "Transnational electoral lists" fra Europa-Parlamentets Research Service (engelsk) for yderligere detaljer.



Parlamentet efter den britiske udtræden af EU var der et snævert flertal imod. Det er blevet bekræftet ved afstemninger efter 2019-valget.

I Rådet støttede en stor gruppe sydeuropæiske lande, herunder Irland og særligt Frankrig, forslaget om, at nogle af de frie pladser efter den britiske udtræden af EU skulle besættes med kandidater fra en transeuropæisk liste. Bl.a. Visegradlandene og Danmark var imod.

### ***Håndhævelse af EU's grundlæggende værdier***

De begrænsede fremskridt i Rådets behandling af situationen vedrørende overholdelse af EU's grundlæggende værdier<sup>7</sup> i Polen og Ungarn har medført en stigende utilfredshed særligt i Europa-Parlamentet og blandt nordvesteuropæiske lande med de begrænsede muligheder for at håndhæve EU's grundlæggende værdier. De eksisterende redskaber har vist sig at have begrænset virkning, og tiltroen til nye redskaber – som retsstatsmekanismen knyttet til de trusler mod retsstatsprincippet, som kan have indvirkning på EU-budgettet – er ikke stor (se [EU-note E 4 \(2019-2020\)](#) for en gennemgang af EU's instrumenter).

Håndhævelsen af EU's grundlæggende værdier fremhæves derfor som et oplagt område at drøfte i forbindelse med konferencen om EU's fremtid. Området nævnes således som det første emne i det non-paper om fremtidskonferencen, som den danske regering er medunderskriver af (se [her](#)).

Inden for de eksisterende traktatmæssige rammer er der dog begrænset fleksibilitet i rammerne for at fremme håndhævelsen af EU's grundlæggende værdier. Rammerne for Rådets håndhævelse fastlægges i [TEU art. 7](#), hvor vedtagelse af sanktioner ("suspension af rettigheder") kræver enstemmighed med undtagelse af den omfattede medlemsland.<sup>8</sup> Således vil det kræve en traktatændring, såfremt man ønsker at gøre op med kravet om enstemmighed for at pålægge et medlemsland sanktioner som følge af grove og vedvarende krænkelser af EU's grundlæggende rettigheder. Dette vil, som bekendt, kræve enstemmighed og må forventes svært at gennemføre.

---

<sup>7</sup> [TEU art. 2](#): "Unionen bygger på værdierne respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal. Dette er medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund præget af pluralisme, ikke-forskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem kvinder og mænd."

<sup>8</sup> Kommissionen har ligeledes, som "traktatens vogter", en vigtig rolle at spille ved at indlede traktatkrænkelssager. Der har dog endnu ikke været tilfælde, hvor Kommissionen har indledt traktatkrænkelssager alene med udgangspunkt i TEU art. 2 om EU's grundlæggende værdier. Således har tidligere traktatkrænkelssager med fokus på spørgsmål, der f.eks. vedrører grundlæggende værdier som retsstatsprincippet eller ikke-diskrimination, taget udgangspunkt i mere specifikke artikler i traktaten.



Tilsvarende er der begrænsede muligheder inden for de eksisterende traktatmæssige rammer for at styrke muligheden for at tilbageholde EU-midler til lande, der krænker EU's grundlæggende værdier, herunder retsstatsprincippet. [Den nyetablerede mekanisme](#), der skal sikre, at udbetalinger kan suspenderes som følge af at brud på retsstatsprincippet truer EU's budget, synes at gå så langt som muligt inden for de eksisterende traktatmæssige rammer. En bredere suspension af udbetalinger til lande, der krænker EU's grundlæggende værdier (uden en direkte kobling til "trusler mod EU's budget"), vil sandsynligvis falde ind under procedurerne i TEU art. 7 (se ovenfor) og dermed kræve enstemmighed (med undtagelse af det pågældende medlemsland).

Såfremt konferencen om EU's fremtid skal levere konkrete resultater i forhold til håndhævelsen af EU's grundlæggende værdier, er det således vurderingen, at der vil være behov for en traktatændring, der som bekendt vil kræve enstemmighed – og altså også skal støttes af de lande, der aktuelt er under undersøgelse for at krænke EU's grundlæggende værdier.

### ***Øget brug af flertalsafgørelser inden for udenrigs-, skatte- og socialpolitik***

Med Lissabontraktaten blev brugen af den almindelige lovgivningsprocedure og kvalificeret flertal i Rådet udvidet til at omfatte flere områder end tidligere. Man valgte dog at fastholde, at visse områder fortsat skulle være omfattet af enstemmighed i Rådet og/eller særlige beslutningsprocedurer, hvor Parlamentet ikke er ligestillet med Rådet.

Det gælder eksempelvis for EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik, harmoniseringen af punktafgifter og indirekte skatter, dele af social- og arbejdsmarkedspolitikken samt den flerårige finansielle ramme. Man gjorde det dog muligt at ændre i beslutningsprocedurerne på bl.a. disse områder uden at skulle bruge den almindelige traktatrevisionsprocedure (indkaldelse af et konvent og en regeringskonference samt efterfølgende national ratifikation). Ved hjælp af en række forenklede procedurer (såkaldte passerellebestemmelser) i traktaten kan EU indføre kvalificeret flertal i Rådet til lovgivningsområder, hvor der i dag er enstemmighed, og/eller gøre Parlamentet til Rådets medlovgiver på områder, hvor det kun er Rådet, der træffer beslutningerne. En anvendelse af de forskellige passerellebestemmelser kræver – alt efter hvilken passerelle, der anvendes – dog enstemmighed i Det Europæiske Råd eller Rådet og i visse tilfælde også involvering af Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter. Det forventes primært at være enstemmigheden i Rådet, der vil være svær at opnå. For en grundig gennemgang af passerellebestemmelserne se [EU-note 14](#) (2018) samt Europa-Parlamentets Research Services [gennemgang](#) (engelsk).



I sin tale om Unionens tilstand i 2018 lancerede den daværende kommissionsformand Jean-Claude Juncker et opgør med brugen af enstemmigheden i Rådet på en række områder. Konkret opfordrede Kommissionen Det Europæiske Råd til at gøre brug af passerellerne inden for dele af udenrigspolitikken (se [her](#)), områder inden for social- og arbejdsmarkedspolitikken, herunder særligt ikke-diskrimination (se [her](#)), samt områder inden for skattepolitikken (se [her](#)), herunder visse spørgsmål om f.eks. energibeskatning (se [her](#)).

Det Europæiske Råd fulgte i realiteten ikke op på opfordringen og havde aldrig en egentlig debat herom. Overvejelserne bringes dog jævnligt op i forskellig sammenhæng. Det gælder særligt i forhold til udenrigspolitikken, hvor der over de senere år har været en stigende tendens til, at forskellige udtalelser og sanktioner er blevet blokeret af enkeltlande. Men det gælder også i forhold til f.eks. skattepolitik, hvor der er en frustration over enkeltlandes ageren i forhold til eksempelvis beskatning af multinationale virksomheder.

I Danmark vil en anvendelse af passerellebestemmelserne kræve en folketingsbeslutning. Spørgsmålet er behandlet i den fortsat gældende [europapolitisk aftale fra 2008](#).<sup>9</sup> Af aftalen fremgår blandt andet: "Vi ser gerne denne mulighed [for ved enstemmighed at overgå til flertalsafgørelser] udnyttet til at overgå til flertalsafgørelser på flere områder, f.eks.

- Minimumssatser for miljøafgifter, EUF-traktaten artikel 175, stk. 2 (art. 192),
- Minimumssatser for energiafgifter, EUF-traktaten artikel 176A, stk. 3 (art. 194),
- Bekæmpelse af forskellige former for diskrimination, EUF-traktaten artikel 16E, stk. 1 (art. 19), og
- Beslutninger om EU's flerårige finansielle ramme, EUF-traktaten art. 270a, stk. 2 (art. 312)."

### ***Nationale parlamenters indflydelse***

Ambitionen om at styrke nationale parlamenters rolle i EU har siden midten af 1980'erne været et tilbagevendende spørgsmål på den europæiske dagsorden. Det egentlige gennembrud kom dog først i 2009, da de nationale parlamenter fik en traktatfæstet ret til at sørge for, at EU-institutionerne overholder nærhedsprincippet i EU. Siden da har de nationale parlamenter og EU-institutionerne arbejdet på at få denne kontrol til at fungere. Juncker-Kommissionen nedsatte en særlig taskforce under ledelse af næstformand Timmer-

---

<sup>9</sup> Den europapolitiske aftale har karakter af et politisk forlig og fremgår af betænkningen til L 53 (2007-2008). Aftalen er indgået af Venstre, Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti, Det Radikale Venstre og Ny Alliance (i dag Liberal Alliance). Af [forståelsespapiret](#) mellem Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten fremgår det, at man ønsker at forhandle en ny europapolitisk aftale.





mans, der skulle forbedre de nationale parlamenters kontrol med nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Kommissionen og de nationale parlamenter skulle indgå en helt ny pagt, som det hed fra Juncker. Resultaterne af Timmermans-taskforcens arbejde var dog yderst sparsomme. Men der kom flere ideer på bordet under arbejdet i taskforcen, som kort skal gennemgås i det følgende.

Flere af forslagene har handlet om, hvordan man kan forbedre de nationale parlamenters kontrol med nærhedsprincippet. F.eks. har det været foreslået at sænke antallet af nationale parlamenter, der skal til for at udløse et *gult kort*, når parlamenterne finder, at et forslag fra Kommissionen ikke overholder nærhedsprincippet<sup>10</sup>. Et andet tilbagevendende forslag handler om at udvide den gældende frist på 8 uger for at give de nationale parlamenter mere tid til at foretage et nærhedstjek.

Det er også blevet foreslået, at de nationale parlamenter helt skal kunne bremse et EU-forslag, hvis et tilstrækkeligt antal nationale parlamenter finder forslaget i strid med nærhedsprincippet. Dette forslag er kendt som det *røde kort*. Forslaget har også været fremført i forskellige variationer. Da den britiske premierminister David Cameron forhandlede en aftale på plads med EU forud for Brexit-afstemningen i 2016, aftalte EU-landenes stats- og regeringschefer en model for et rødt kort. Da briterne efterfølgende valgte at stemme for at forlade EU, faldt aftalen og dermed det røde kort til jorden.

Endelig er det blevet foreslået at give de nationale parlamenter en slags initiativret på det europæiske niveau, kendt som det *grønne kort*. Også denne ide har været fremsat i forskellige versioner. Den skulle give de nationale parlamenter mulighed for at fremsætte idéer eller forslag, som Kommissionen så politisk kan forpligte sig til at gå videre med, såfremt en idé samler opbakning fra et vist antal nationale parlamenter. En tilsvarende initiativret har både Europa-Parlamentet, Rådet og de europæiske borgere allerede<sup>11</sup>. Hvis Kommissionen skulle forpligtes juridisk til dette, ville det kræve en traktatændring og bryde med et grundlæggende træk ved EU-samarbejdet, nemlig Kommissio-

---

<sup>10</sup> I dag er kravet, at mindst 1/3 af de nationale parlamenter finder, at et EU-forslag strider mod nærhedsprincippet. Kommissionen vil så være forpligtet til tage sit forslag op til fornyet overvejelse. Kommissionen kan dog vælge at opretholde sit forslag, men kan også beslutte enten at revidere forslaget eller helt trække det tilbage. Kommissionen er forpligtet til at begrunde sin afgørelse.

<sup>11</sup> I dag har Rådet (TEIUF art. 241), Europa-Parlamentet (TEUF art. 225) mulighed for at bede Kommissionen om at fremlægge EU-lovforslag eller andre initiativer. Også 1. million EU-borgere (TEU art. 11) kan bede Kommissionen om at fremsætte et forslag.



nens eneret på et fremlægge EU-forslag (kendt som Kommissionens initiativret.<sup>12</sup> I årene 2015-17 fremsatte fem nationale parlamenter<sup>13</sup> sådanne grønne forslag, samlede opbakning og sendte dem til Kommissionen, der har været åben over for konceptet.

### **EU's kompetencer på sundhedsområdet**

EU har begrænsede kompetencer på sundhedsområdet. Ansvar for finansiering og organisering af sundhedssektoren ligger hos de enkelte medlemslande. EU's indsats skal "være et supplement til de nationale politikker" (se [TEUF art. 168](#)).

EU-samarbejdet på sundhedsområdet handler bl.a. om udveksling af erfaring og bedste praksis, samarbejde om forskning og sjældne sygdomme. Der er også sundhedsaspekter i flere EU-politikområder med hjemmel i andre traktatbestemmelser: F.eks. patientrettigheder og godkendelse af lægemidler (TEUF, art. 114 om det indre marked), kræftfremkaldende stoffer på arbejdspladsen (TEUF, art. 153 om beskæftigelse), forskningsprogrammet Horisont Europa og landespecifikke anbefalinger om reformer under det Europæiske Semester. Desuden kan EU træffe beslutninger om bekæmpelse af større grænseoverskridende sundhedsstrusler (TEUF, art. 168).

*"For mig står det krystalklart: Vi skal opbygge en stærkere europæisk sundhedsunion. [...] Og vi er nødt til at styrke vores kriseberedskab og -styring i forbindelse med grænseoverskridende sundhedsstrusler. [...] [V]i er nødt til at drøfte spørgsmålet om sundhedskompetencer. Jeg mener, at dette er en vigtig og hastende opgave for konferencen om Europas fremtid."*

- Kommissionsformand Ursula von der Leyen

Allerede inden covid-19-pandemien havde den von der Leyen-Kommissionen et styrket fokus på sundhed med løfter om bl.a. en kræfthandlingsplan, initiativ for at begrænse antibiotikaresistens samt at fremme vacciner og tilgængelighed af medicin til overkommelige priser.<sup>14</sup>

Covid-19-krisen har vist, at EU ikke havde instrumenter til effektiv deling af data (ECDC agenturet måtte få deres data fra avisartikler) eller til solidariske foranstaltninger med medlemslande, hvis sundhedsvæsen var i knæ.

<sup>12</sup> En tilsvarende diskussion har fundet sted vedrørende initiativret til Europa-Parlamentet. I stedet for at ændre ved den grundlæggende opbygning i Traktaten – Kommissionens initiativret – har Kommissionen politisk forpligtet sig til at lytte til Europa-Parlamentet og fremsætte forslag, såfremt der er et bredt ønske herom i Europa-Parlamentet, og det kan holdes inden for de traktatmæssige rammer.

<sup>13</sup> Danmark, Storbritannien, Frankrig, Litauen og Portugal.

<sup>14</sup> Se von der Leyens [Mission letter](#) til sundhedskommissær Kyriakides, december 2019



Kommissionsformand von der Leyen gjorde i september 2020 klart, at hun ønsker, at EU's kompetencer på sundhedsområdet skulle være ét af emnerne i forbindelse med fremtidskonferencen.<sup>15</sup> Både Angela Merkel og Emmanuel Macron har udtalt sig positivt om yderligere kompetencer til EU på sundhedsområdet.<sup>16</sup> Imidlertid er der ikke mange konkrete forslag til, hvilke nye kompetencer EU skal have på området.

Hovedparten af de forslag, der hidtil er præsenteret, ligger umiddelbart inden for EU's nuværende kompetencer.<sup>17</sup> Men der er også rejst forslag, der i højere grad vedrører den nationale indsats og dermed kan give anledning til overvejelser i forhold til EU's kompetence på sundhedsområdet. Eksempelvis har den socialdemokratiske gruppe i Europa-Parlamentet, S&D, som en del af et [positionsrapport](#) fra maj 2020 om en europæisk sundhedsunion og udvidelse af EU-kompetencer på sundhedsområdet fremført ønske om, at Kommissionen foreslår et direktiv med minimumsstandarder for sundhedssystemerne. Det skal blandt andet fremme patientsikkerhed og arbejdsforholdene for sundhedsarbejdere.

Et andet eksempel er en appel underskrevet af 11.000 borgere (bl.a. tidligere kommissionsformand Romano Prodi og den tidligere italienske premierminister Enrico Letta), der indeholder et forslag om at inkludere sundhed som et område med delt kompetence i traktaten (TEUF art. 4).<sup>18</sup>

*Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige.*

<sup>15</sup> Von der Leyens [tale om unionens tilstand](#), september 2020

<sup>16</sup> Se artikel i [Reuters](#), 20. marts 2020 og [Politico.eu](#), 22. april 2021

<sup>17</sup> Det gælder eksempelvis de forslag, Kommissionen præsenterede i november 2020 vedrørende grænseoverskridende sundhedsspørgsmål: meddelelse om [en europæisk sundhedsunion](#), styrkede mandater for det europæiske lægemiddelagentur ([EMA](#)) og det europæiske center for kontrol med og overvågning af sygdomme ([ECDC](#)) og varsling af et forslag om oprettelse af en ny [EU-myndighed for kriseberedskab og -indsats \(HERA\)](#).

<sup>18</sup> Se [A European answer to the coronavirus threat](#)