



## Hvert fjerde EU-direktiv bliver overimplementeret

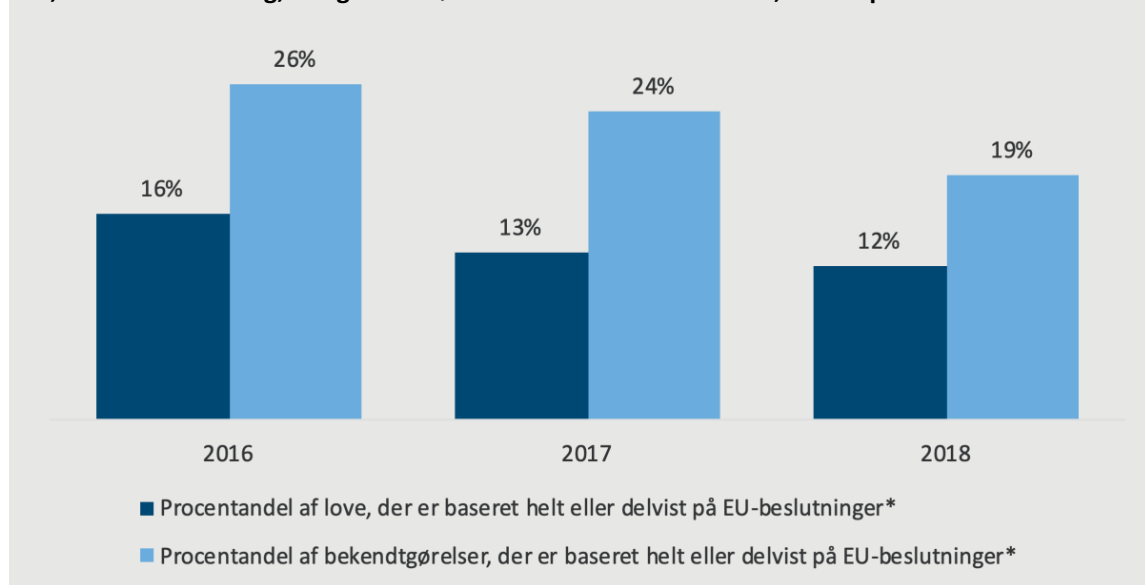
Jonas Herby (E: herby@cepos.dk, T: 2728 2748)

16-11-2023

**EU-retten bliver ofte overimplementeret i dansk lovgivning. Det viser ministeriernes egne data. Overimplementeringen sker ad to omgange. For det første overimplementeres EU-ret ved gennemførelsen i dansk lovgivning. For det andet overimplementeres EU-retten løbende, når danske politikere ændrer i eksisterende lovgivning, som udspringer af EU-retten.**

- Folketinget har overimplementeret hvert fjerde EU-direktiv siden 2016**  
 Siden 1. januar 2016 har Folketinget overimplementeret 44 ud af 188 EU-direktiver svarende til knap hvert fjerde EU-direktiv (23,4%).
- Overimplementering er dyrt for danskerne**  
 Overimplementering af EU-ret kan være uheldigt, idet den videnskabelige litteratur peger på, at der ofte er store fordelingsmæssige og økonomiske omkostninger ved regulering.
- Overimplementering kan skade konkurrenceevnen**  
 Overimplementering af EU-ret kan desuden ende med at stille danske virksomheder dårligere i den internationale konkurrence.
- Anbefaling: Et bureaukratiloft kan mindske problemerne**  
 Et bureaukratiloft baseret på bl.a. at en ny regel ikke må indføres, medmindre (mindst) en anden regel samtidig fjernes, vil effektivt reducere problemerne med overimplementering. Det skyldes, at Folketinget, hver gang EU-retten bliver overimplementeret, vil skulle tage stilling til, om de nye regler er vigtigere end de eksisterende regler, der som følge af bureaukratiloftet bliver fjernet.

**23,4% af de lovforslag, der gennemfører EU-direktiver i dansk ret, overimplementerer EU-retten**



## Baggrund

Danmark har gennem sit EU-medlemskab forskellige forpligtigelser herunder at implementere EU-direktiver i danske ret. Med jævne mellemrum går politikerne dog videre i den danske lovgivning, end hvad EU kræver, og overimplementerer EU-lovgivningen i dansk ret. For at få et overblik over omfanget af overimplementering, valgte daværende justitsminister Søren Pind i 2016, at der i udarbejdelsen af nye lovforslag skal tages stilling til, hvorvidt lovforslaget overimplementerer EU-retsakter.<sup>1</sup> Med dette krav var forhåbningen, at den danske lovgivning ikke unødigt ville gå længere, end hvad EU kræver. Denne information skal desuden skrives ind i det sammenfattende skema for nye lovforslag sammen med information om bl.a. lovforslagets forhold til EU-retten.

I bogen "Når embedsmænd lovgiver", viser Mortensen m.fl. (2020), at 14% af alle love og 10% af alle bekendtgørelser i 2018 indeholdt en eller flere EU-referencer. Andre har fundet tilsvarende resultater (se bl.a. Mchangama (2011), Pedersen og Christiansen (2012), Jakobsen og Mortensen (2014) og Tænk tanken Europa (2015)).

Det er dog ikke – så vidt vides – undersøgt, i hvor høj grad Folketinget overimplementerer EU-ret.

En overimplementering af EU-ret er uheldig, idet international litteratur peger på, at der er store fordelingsmæssige og økonomiske omkostninger ved regulering (se Herby og Andersen (2023a) for en omfattende gennemgang af litteraturen)<sup>2</sup>. Overimplementering af EU-ret kan desuden ende med at stille danske virksomheder dårligere i den internationale konkurrence.

### Notatet ser på overimplementering i love, men en væsentlig del af overimplementeringen kan ske gennem bekendtgørelser

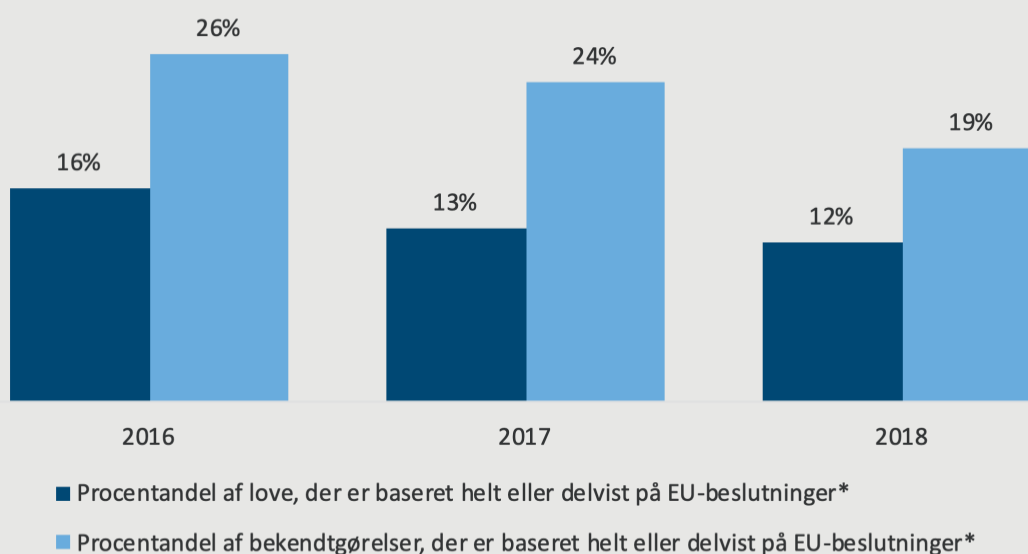
Overimplementering af EU-ret kan ske gennem både love (som vedtages af Folketinget) og bekendtgørelser (som skrives af ministerier og styrelser mv.). I dette notat ser vi alene på overimplementeringen i forbindelse med lovforslag, som Folketinget har det direkte ansvar for. Som det fremgår af figur 1, er EU-påvirkningen gennem bekendtgørelser umiddelbart større end gennem love, da en højere andel af bekendtgørelserne er baseret helt eller delvist på EU-beslutninger. Vi kan derfor ikke afvise, at vores opgørelse er et underkantskøn af, i hvor høj grad EU-regulering bliver overimplementeret i dansk lovgivning.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> <https://www.information.dk/indland/2016/07/ordning-forhindre-danmark-gaa-laengere-eu-kraever>

<sup>2</sup> Herby og Andersen (2023a) viser også, at et regelstop i Danmark – i forhold til en situation hvor regelmængden fortsat vokser – har potentiale til at øge BNP med mindst 58 mia. kr. på 10 år.

<sup>3</sup> Fx beskriver Jensen (2019), hvordan de danske regler om, at efterafgrøder skal sås senest d. 20. august, er en overimplementering af EU-kravet om, at efterafgrøder, der skal opfylde grønne krav, skal stå i marken i otte uger. Disse regler udspringer af §7 i Bekendtgørelse om næringsstofreducerende tiltag og dyrkningsrelaterede tiltag i jordbruget for planperioden 2020/2021.

**Figur 1**
**Andel af love og bekendtgørelser, der er baseret helt eller delvist på EU-beslutninger**


Kilde: Udenrigsministeriet (2018)

## Overimplementering betyder, at principperne for erhvervsrettet EU-regulering ikke overholdes

Som beskrevet i boks 1, overimplementerer et lovforslag EU-retten, hvis ministeriet har sat kryds ud for "Ja" i feltet "Er i strid med de fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering" i lovforslagets sammenfattende skema.

Fordelen ved denne tilgang er, at opgørelsen er baseret på ministeriernes egne opgørelser af, hvorvidt det enkelte lovforslag overimplementeres. Ulempen er til gengæld, at man ikke får opgjort omfanget af overimplementering i den enkelte lov. Det fremgår ikke af de sammenfattende skemaer, hvorvidt der er tale om omfattende overimplementering (som det – som beskrevet senere – fx var gældende for Godskørselsloven i 2018), eller om der er tale om mere ubetydelig overimplementering.

Det fremgår heller ikke, hvad konsekvenserne af overimplementeringen er. Som beskrevet i boks 2 på side 7 var konsekvenserne ved Godskørselsloven markante<sup>4</sup>, mens overimplementering i andre tilfælde kan have minimale konsekvenser. Det gælder fx arbejdstidsdirektivet, som kræver, at lønmodtagere afholder fire ugers årlig ferie, hvor de eksisterende danske regler var fem uger.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Se også fx Finans Danmark (2020), som beskriver konsekvenserne af L 109 Forslag til lov om ændring af lov om finansiel virksomhed, lov om restrukturering og afvikling af visse finansielle virksomheder og lov om kapitalmarkeder og om ophævelse af lov om finansiel stabilitet ([https://www.ft.dk/samling/20201/lovforslag/109/20201\\_l109\\_som\\_fremsat.htm](https://www.ft.dk/samling/20201/lovforslag/109/20201_l109_som_fremsat.htm)).

<sup>5</sup> Se L 116 Forslag til lov om ferie: [https://www.ft.dk/samling/20171/lovforslag/116/20171\\_l116\\_som\\_fremsat.htm](https://www.ft.dk/samling/20171/lovforslag/116/20171_l116_som_fremsat.htm)

**Boks 1****Hvad er overimplementering?**

Vi anser et EU-direktiv for at være overimplementeret, hvis lovforslaget bryder med de fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering i Danmark, jf. Erhvervsstyrelsen (2022) og Justitsministeriet (2018).

Lovforslaget bryder med principperne, hvis der er sat kryds ud for "Ja" i feltet "Er i strid med de fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering" i lovforslagets sammenfattende skema.<sup>6</sup> Vi tager således udgangspunkt i det pågældende ministeriums egne vurderinger af, om lovforslaget overimplementerer EU-direktivet

**Principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering**

1. Den nationale regulering bør som udgangspunkt ikke gå videre end minimumskravene i EU-reguleringen.
2. Danske virksomheder bør ikke stilles dårligere i den internationale konkurrence, hvorfor implementeringen ikke bør være mere byrdefuld end den forventede implementering i sammenlignelige EU-lande.
3. Flexibilitet og undtagelsesmuligheder i EU-reguleringen bør udnyttes.
4. I det omfang det er muligt og hensigtsmæssigt, bør EU-regulering implementeres gennem alternativer til regulering.
5. Byrdefuld EU-regulering bør træde i kraft senest muligt og under hensyntagen til de fælles ikrafttrædelsesdatoer.

*Kilder: Erhvervsstyrelsen (2022) og Justitsministeriet (2018).*

Opgørelserne er lavet på baggrund af en gennemgang af de 1.857 lovforslag, der er fremsat i perioden fra 1. januar 2016 til afslutningen af Folketingsåret 2022/23.

---

<sup>6</sup> I skemaet veksles mellem "Er i strid med de fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering" og "Går videre end minimumskrav i EU-regulering", jf. Justitsministeriet (2018), men betydningen er den samme.

## EU-lovgivning bliver overimplementeret i dansk lovgivning

EU-ret påvirker dansk lovgivning ad to veje. For det første er Danmark forpligtet til at implementere EU-ret i dansk ret. For det andet skal Danmark forholde sig til gældende EU-ret, når ny national lovgivning indføres. I begge tilfælde kan EU-retten overimplementeres i dansk ret ved, at danske politikere går længere end, hvad EU kræver.

### Hvert fjerde lovforslag, der gennemfører EU-direktiver i dansk ret, overimplementerer EU-retten

Danmark er forpligtet til at indføre direktiver fra EU i dansk ret, så de har gældende retsvirkning i Danmark. Figur 2 nedenfor viser, hvor stor en andel af de fremsatte lovforslag, som gennemfører EU-direktiver i dansk ret, der samtidig overimplementerer EU-direktivet.

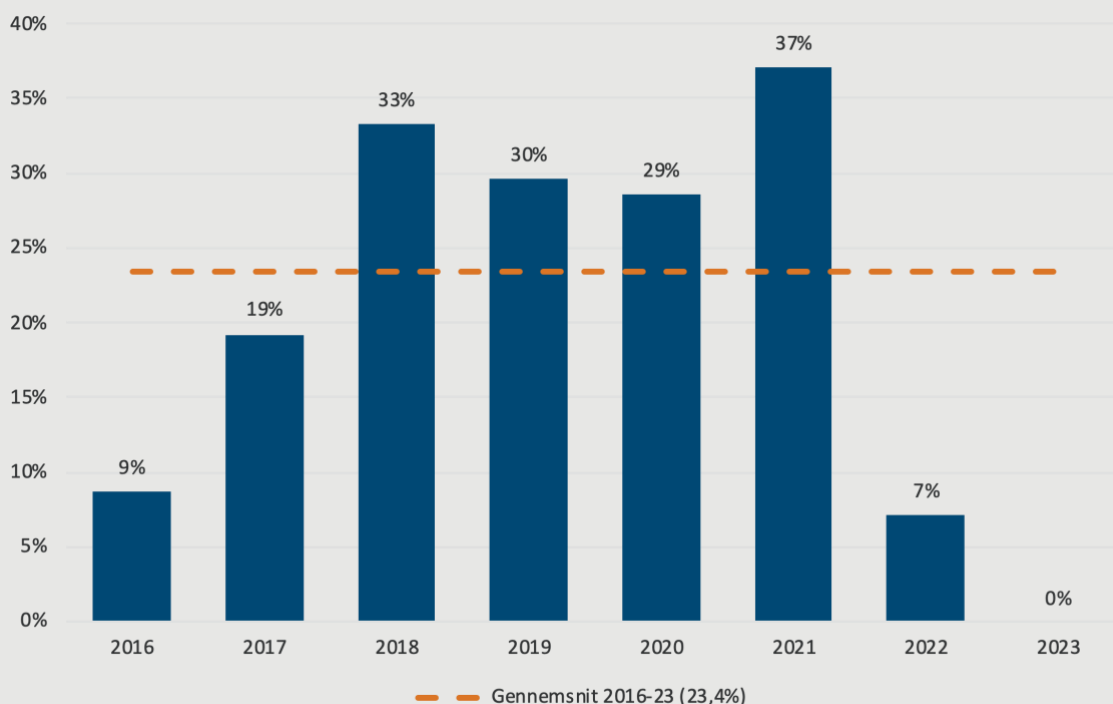
Ifølge Justitsministeriet (2018), skal der ”i alle love, der gennemfører EU-direktiver, [...] indsættes en note med reference til EU-Tidende”.<sup>7</sup> Det gælder for 188 af de fremsatte lovforslag i perioden. For 44 af de 188 lovforslag fremgår det af det sammenfattende skema, at lovforslaget overimplementerede EU-direktivet, jf. boks 1. Det svarer til at 23,4% af alle lovforslag i perioden, der indførte EU-direktiver i dansk ret, i en eller anden grad overimplementerede EU-direktivet.

Figuren viser også, at der har været relativt store udsving i løbet af perioden. Fra 2018 til 2021 blev næsten hvert tredje (32%) EU-direktiv overimplementeret, mens kun ét ud af 26 (3,8%) EU-direktiver ifølge ministeriernes vurdering er blevet overimplementeret i 2022 og 2023.

---

<sup>7</sup> Jf. afsnittet ” 2.2.2. Notehenvvisninger i love, der gennemfører EU-retsakter mv.” i Justitsministeriet (2018).

**Figur 2**  
**Siden 2016 har 23,4% af de lovforslag, der gennemfører EU-direktiver i dansk ret, overimplementeret EU-retten**



Note: Figuren viser, andelen af de lovforslag, der gennemfører EU-direktiver, hvor ministeriet i lovforslagets sammenfattende skema har sat kryds i feltet "Går videre end minimumskrav i EU-regulering"<sup>8</sup>. Et lovforslag gennemfører et EU-direktiv, hvis der er en reference til EU-Tidende i noten til lovforslaget, jf. Justitsministeriet (2018).

Kilde: Fremsatte lovforslag fra Folketingets hjemmeside i perioden 1. januar 2016 til slutningen af folketingsåret 2022/23.

### Der sker også overimplementering i forbindelse med Folketingets øvrige arbejde

I figur 2 ovenfor ser vi alene på lovforslag, der har til formål at implementere EU-direktiver i dansk lovgivning. Der er imidlertid mange lovforslag, der regulerer områder, der allerede i et eller andet omfang er dækket af EU-retten, og hvor man derfor kan tale om, at danske politikere overimplementere EU-ret, selvom det ikke sker direkte i forbindelse med gennemførelsen af EU-direktivet.

Et konkret eksempel på overimplementering af EU-ret, hvor det ikke sker i forbindelse med gennemførelsen af et EU-direktiv, er Godskørselsloven fra 2018, jf. boks 2.

<sup>8</sup> I skemaet veksles mellem "Er i strid med de fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering" og "Går videre end minimumskrav i EU-regulering", jf. Justitsministeriet (2018), men betydningen er den samme.

## Boks 2

### Overimplementering af EU's regler for godskørsel

Et eksempel på overimplementering af EU-retten er "L 234 Forslag til lov om ændring af lov om godskørsel"<sup>9</sup>, som overordnet betød at de regler, der ifølge EU-retten var gældende for lastbiler, fremover også ville gælde for varebiler.

Lovforslaget blev fremsat den 26. april 2018 af Christian Rabjerg Madsen (S), Kim Christiansen (DF), Henning Hyllested (EL) og Karsten Hønge (SF) og betød bl.a., at virksomhederne skulle søge om tilladelse for at køre med gods for fremmed regning (dvs. køre med gods for andre virksomheder) ligesom det medførte krav til bl.a. faglige kvalifikationer, virksomhedsform og forretningssted samt uddannelse af varebilschaufførerne.

Loven blev stemt igennem af et flertal uden om den daværende VLAK-regeringen og udvidede reglerne for godskørsel, der i høj grad var reguleret af EU, til også at gælde varebiler. I lovforslagets sammenfattende skema fremgår det, at "indførelse af en tilladelsesordning for varebiler vil udgøre overopfyldelse af de EU-retlige minimumsforpligtelser, da lovforslaget går videre, end hvad der er påkrævet efter forordning nr. 1071/2009".

Hvorvidt den eksisterende EU-ret på godskørselsområdet har fungeret som en katalysator for, at Folketinget i 2018 indførte yderligere regler for varebiler, er uvist. Men man kan ikke afvise, at reglerne for varebilerne kun endte i dansk lov, fordi EU i forvejen havde taget initiativ til at lovgive på området.

### Store negative konsekvenser

I bemærkningerne til lovforslaget skriver Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, at loven vil "medføre væsentlige administrative konsekvenser for erhvervslivet". Og ud fra det sammenfattende skema kan de negative økonomiske konsekvenser opgøres til over 400 mio. kr. over en 10-årig periode. Udover årlige omkostninger på 4 mio. kr. for det offentlige og 5 mio. kr. for erhvervslivet, er der omstillingsomkostninger på i alt 60-75 mio. kr., gebyrer på 1.500 kr. pr. varebil, vognmandsuddannelsesomkostninger på 5.000 kr. pr. vognmand og uddannelsesomkostninger til chauffører, som skal have et grundkursus samt efteruddannelseskurser hvert femte år. Hertil kommer omkostninger for selskaber baseret på deleøkonomi som fx Mover.

### Ministeriet vurderede at formålet med loven ikke blev nået

Ændringen i Godskørselsloven havde bl.a. til formål at forhindre sort arbejde, begrænse socialt bedrageri og forbedre trafiksikkerheden. Ud for posten "positive konsekvenser for det offentlige" i det sammenfattende skema angav Transport-, Bygnings- og Boligministeriet dog "ingen". Man forventede altså – på trods af formålet med loven – ikke at hente ekstra skatteindtægter ind eller spare udgifter i forhold til socialt bedrageri. Man forventede heller ikke at spare ressourcer i sundhedssektoren eller hos politiet som følge af den påståede forbedrede trafiksikkerhed.

### Omvendt bevisførelse

Loven forbyder virksomheder at fragte gods "for fremmed regning" i en varevogn uden at have en særlig uddannelse og en særlig tilladelse fra Færdselsstyrelsen. Det er altså ikke nok at virksomhederne opfylder alle regler. De skal også have en direkte tilladelse fra staten. Man er i princippet skyldig, til det modsatte er bevist.

<sup>9</sup> Se [https://www.ft.dk/samling/20171/lovforslag/l234/20171\\_l234\\_som\\_fremsat.htm](https://www.ft.dk/samling/20171/lovforslag/l234/20171_l234_som_fremsat.htm).

I figur 3 nedenfor har vi derfor opgjort overimplementering ud fra tre alternative fremgangsmåder. I panel A definerer vi et lovforslag som EU-retsligt relateret, hvis der af det sammenfattende skema for lovforslaget fremgår, at det pågældende ministerium har angivet, at der er forhold til EU-retten. I panel B definerer vi et lovforslag som EU-retsligt relateret, hvis "direktiv" eller "forordning" nævnes i fremsættelsestalen.<sup>10</sup> Og endelig definerer vi i Panel C et lovforslag som EU-retsligt relateret, hvis der enten er en reference til EU-Tidende i noten (jf. figur 2), er forhold til EU-retten (jf. panel A) eller "direktiv" eller "forordning" nævnes i fremsættelsestalen (jf. panel B).

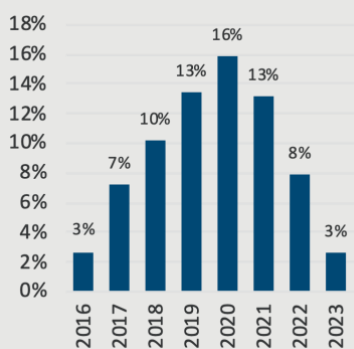
For hver opgørelse har vi set på andelen af de relevante lovforslag, hvor der af det sammenfattende skema fremgår, at der er tale om overimplementering.

Figur 3 viser, at den overordnede udvikling omtrentligt er den samme, uanset hvilken fremgangsmåde, der anvendes. Fra 2016 og frem til 2021, stiger andelen af lovforslag, der overimplementerer EU-retten, hvorefter andelen i 2022 og 2023 falder markant.

**Figur 3**

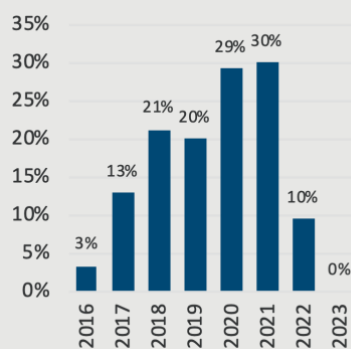
**Siden 2016 har 10% til 18% af de lovforslag, der er relateret til EU-retten, ført til overimplementering**

**Panel A: Sammenfattende skema**



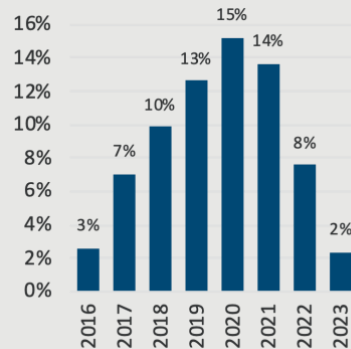
Note: Der var i alt 643 lovforslag i perioden med forhold til EU-retten i det sammenfattende skema. Heraf indeholdt 64 (10,0%) overimplementering.

**Panel B: Fremsættelsestale**



Der var i alt 242 lovforslag i perioden, hvor "direktiv" eller "forordning" nævnes i fremsættelsestalen. Heraf indeholdt 43 (17,8%) overimplementering.

**Panel C: Note, sammenfattende skema eller fremsættelsestale**



Der var i alt 670 lovforslag i perioden, med forhold til EU-retten i det sammenfattende skema, hvor "direktiv" eller "forordning" nævnes i fremsættelsestalen, eller hvor der er en reference til EU-Tidende i noten. Heraf indeholdt 65 (9,7%) overimplementering.

*Kilde: Fremsatte lovforslag fra Folketingets hjemmeside i perioden 1. januar 2016 til slutningen af folketingsåret 2022/23.*

<sup>10</sup> "Forordninger skal gælde i deres EU-retslige form og må ikke gennemføres i national ret. Hvis det er hensigtsmæssigt, er der dog ikke noget til hinder for at optage en forordning som bilag til et lovforslag eller i særlige tilfælde som et bilag til loven.", jf. Justitsministeriet (2018), afsnit 2.8.9.



## Overimplementering sker primært ved gennemførelse af EU-direktiver i dansk ret

Det er kun ca. hvert tiende lovforslag (10%), der direkte gennemfører EU-direktiver i dansk ret, mens mere end hvert tredje lovforslag (36%) er relateret til EU-retten på anden vis (ifølge samme definition som i panel C i figur 3).

I alt er der i perioden 44 lovforslag, hvor EU-retten bliver overimplementeret i forbindelse med at Folketinget gennemfører EU-direktivet i dansk ret. Herudover er der 24 lovforslag<sup>11</sup>, hvor EU-retten bliver overimplementeret senere i forbindelse med Folketingets øvrige lovforslag (Godskørselsloven beskrevet i boks 2 er et eksempel på det sidste).

Figur 4 nedenfor angiver for hvert år, hvor stor en andel af samtlige fremsatte lovforslag, der overimplementerer EU-retten (svarende til lovforslagene i panel C i figur 3 i forhold til alle fremsatte lovforslag) opdelt på om det sker i forbindelse med gennemførelsen af EU-direktiverne eller i forbindelse med Folketingets øvrige arbejde.

Figuren viser, at der er flere år, hvor en relativt stor del af overimplementeringen sker, fordi Folketinget – efter man har gennemført EU-direktivet – udvider lovgivningen på området, som man fx så det med Godskørselsloven.

Dette kan være et problem, hvis EU-direktiverne har fungeret som en katalysator for ny dansk regulering, der ikke ville være endt i dansk lov, uden at EU havde taget initiativet. Som nævnt i boks 2 kan det fx ikke afvises, at reglerne for varebilerne alene endte i dansk lov, fordi EU i forvejen havde taget initiativ til at indføre regler for lastbiler på området.

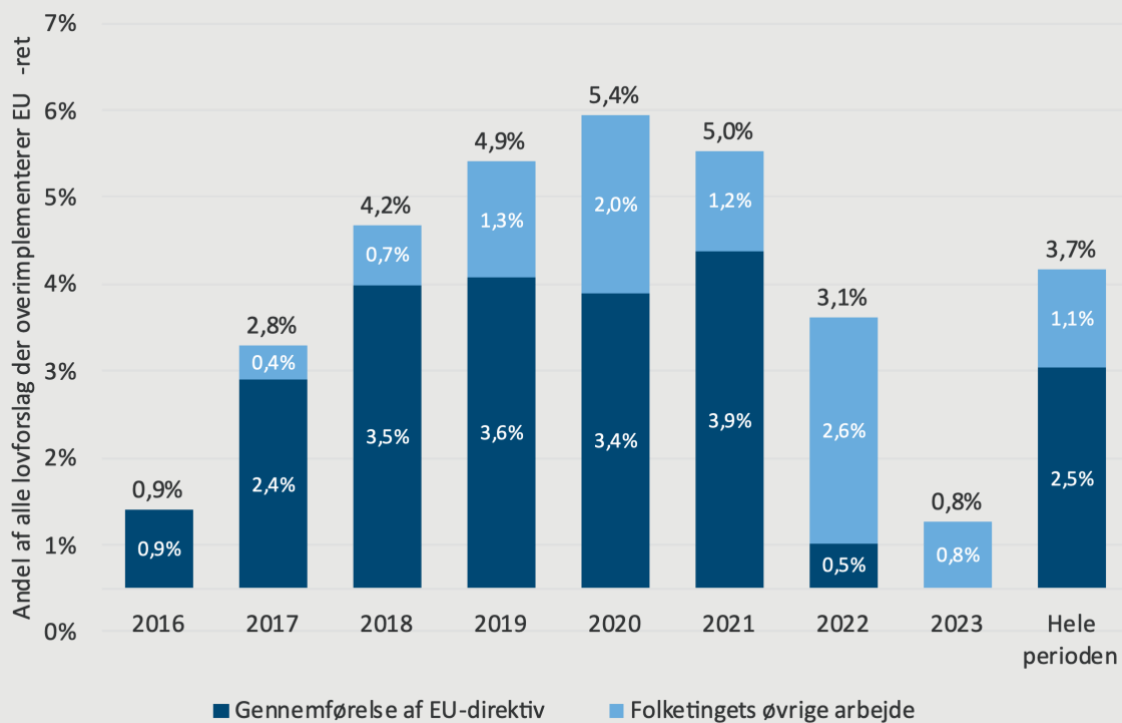
Samlet set sker 3 ud af 10 tilfælde af overimplementering (1,1%-point ud af 3,7%-point svarende til 30,9%) *efter* at Folketinget har gennemført EU-direktivet, mens 7 ud af 10 tilfælde sker ved gennemførelsen af EU-direktiver i dansk ret.

---

<sup>11</sup> Udover de 65 lovforslag, der ligger til grund for panel C i figur 3, er der yderligere tre lovforslag, hvor der i det sammenfattende skema ikke er nævnt forhold til EU-retten, men hvor der alligevel er angivet, at lovforslaget overimplementerer EU-retten.

**Figur 4**

**Andel af alle lovforslag, der overimplementerer EU-retten, opdelt på om overimplementering finder sted i forbindelse med gennemførelse af EU-direktivet eller i forbindelse med Folketingets øvrige lovgivning**



Note: Figuren viser andelen af alle lovforslag, hvor der i det sammenfattende skema er sat kryds under "Ja" i feltet "Overimplementering af EU-retlige minimumsforpligtelser". Kategorien "Gennemførelse af EU-direktiv" angiver andelen, der overimplementeres ved gennemførelsen af EU-direktiver i dansk ret, mens kategorien "Folketingets øvrige arbejde" angiver senere overimplementering i forhold til EU-retten.

Kilde: Fremsatte lovforslag fra Folketingets hjemmeside i perioden 1. januar 2016 til slutningen af folketingsåret 2022/23.

## Konklusioner og anbefalinger

Denne analyse viser, at EU-retten bliver overimplementeret i Danmark. Overimplementeringen sker ad to omgange. 7 ud af 10 tilfælde af overimplementering sker når Folketinget gennemfører EU-direktiverne i dansk ret, mens 3 ud af 10 tilfælde af overimplementering sker senere i forbindelse med, at regeringen og Folketinget på eget initiativ indfører ny lovgivning.

Det kan på baggrund af denne analyse ikke endelig konkluderes, om overimplementering af EU-ret er et problem i Danmark. I sidste ende sker overimplementeringen med regeringen og Folketingets accept. Der er altså ikke som udgangspunkt tale om et demokratisk problem.

Men man kan ikke afvise, at overimplementeringen sker, fordi danske politikere "får øje på" et område, der er i gang med at blive reguleret, og som de ikke selv ville have kastet sig over. EU kan altså potentielt fungere som en katalysator for ny dansk regulering, der ikke ville være endt i dansk lov, uden at EU havde taget initiativ, men alene kommer, fordi danske politikere får øjnene op for området. Initiativet til overimplementering kan også udspringe af ønsker i embedsværket om at anvende EU-regler som rambuk for en stærkere regulering på bestemte områder. Desuden kan det være vanskeligt for beslutningstagerne at gennemskue, hvornår der konkret er tale om overimplementering.

Dermed kan EU-reguleringen – og overimplementeringen af denne – ende med at tage ressourcer fra andre og mere nyttige aktiviteter i Folketinget som fx deregulering og afbureaukratisering.

Et bureaukratiloft baseret på bl.a. at en ny regel ikke må indføres, medmindre (mindst) en anden regel samtidig fjernes (som beskrevet i Herby og Andersen (2023b)), kan effektivt reducere problemerne med overimplementering. Det skyldes, at et regelstop vil kræve, at Folketinget – hver gang EU-retten bliver overimplementeret – skal tage stilling til, om de nye regler, der følger af overimplementeringen, er vigtigere end de eksisterende regler, der som følge af regelstoppet bliver fjernet. Dermed sikrer et regelstop, at overimplementering altid samlet set fører til et bedre regelsæt for Danmark. Et regelstop kan således bidrage til at fastholde Folketingets fokus på de aktiviteter, Folketinget vurderer er mest nyttige for Danmark.

## Bilag A: Metode

### Datagrundlag

I alle love, der gennemfører EU-direktiver, skal der indsættes en note med reference til EU-Tidende efter følgende eksempel:

- »Loven [indeholder bestemmelser, der] gennemfører [dele af] Europa-Parlamentets og Rådets/Kommissionens direktiv [årstal]/[nr.]/EU af [dato] om [direktivets titel], EU-Tidende [årstal], nr. L [...], side [...].«

<https://lovkvalitet.dk/lovkvalitetsvejledningen/udarbejdelse-af-lovforslaget/2-2-hovedlovforslag/2-2-2-notehenvisninger-i-love-der-gennemfoerer-eu-retsakter-mv/>

### Dataindsamling

Opgørelsen, af den betydning som EU-ret har for dansk lovgivning, baserer sig på det sammenfattende skema (se eksempel i figur 5 nedenfor), som findes i alle fremsatte lovforslag.<sup>12</sup> Skemaet er en sammenfatning i hovedtræk af konsekvenserne af lovforslaget og forhold ved lovforslaget. Fra det sammenfattende skema har vi gjort brug af de to kategorier "Forholdet til EU-retten" og "Er i strid med de fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering".<sup>13</sup> Disse er baseret på det pågældende ministeriums egne vurderinger.

Der findes ikke sammenfattende skemaer for det vedtagne lovforslag, så opgørelsen af overimplementering for det enkelte lovforslag kan afvige i forhold til de vedtagne love. Det vurderes dog, at denne diskrepans i data er uden større betydning, da de der for de fleste love er meget få ændringer mellem det fremsatte lovforslag og den vedtagne lov.

---

<sup>12</sup> <https://lovkvalitet.dk/lovkvalitetsvejledningen/2-udarbejdelse-af-lovforslag/2-8-almindelige-bemaerkninger/2-8-11-sammenfattende-skema>

<sup>13</sup> De fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering kan findes på følgende side: <https://lovkvalitet.dk/lovkvalitetsvejledningen/2-udarbejdelse-af-lovforslag/2-8-almindelige-bemaerkninger/2-8-9-forholdet-til-eu-retten>

**Figur 5**
**Eksempel på sammenfattende skema (L32 2019)**

8. Sammenfattende skema		
	Positive konsekvenser/mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang/Hvis nej, anfør »Ingen«)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang/Hvis nej, anfør »Ingen«)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Implementeringsmæssige konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget gennemfører dele af direktivet om urimelig handelspraksis i markedsføringsloven. Det vurderes, at lovforslagets § 1, nr. 2, går videre end minimumskravene i direktivet om urimelig handelspraksis i strid med princippet for implementering af erhvervsrettet EU-regulering. Endvidere vil lovforslagets § 1, nr. 2, være i strid med princippet om, at danske virksomheder ikke bør stilles dårligere i den internationale konkurrence, hvorfor implementeringen ikke bør være mere byrdefuld end den forventede implementering i sammenlignelige EU-lande. Lovforslaget gennemfører endvidere dele af e-databeskyttelsesdirektivet med det formål at bringe markedsføringslovens samtykkekrav i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningen, som e-databeskyttelsesdirektivet henviser til. Endelig indeholder lovforslaget bestemmelser, der sikrer korrekt henvisning til forordning 2017/2394/EU om forbrugerbeskyttelsessamarbejde i fodnoten og i § 27 i markedsføringsloven.	
Er i strid med de fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering.	Ja X	Nej

Kilde: [https://www.ft.dk/samling/20191/lovforslag/L32/20191\\_L32\\_som\\_fremsat.htm](https://www.ft.dk/samling/20191/lovforslag/L32/20191_L32_som_fremsat.htm)

Alle skemaer er indsamlet fra [www.ft.dk](http://www.ft.dk) med en computerkode. Udover at hente data vurderer koden, hvorvidt det pågældende lovforslag har forhold til EU-retten eller ej baseret på indholdet af det sammenfattende skema. Udover de sammenfattende skemaer er der desuden blevet hentet en række yderligere oplysninger om lovforslaget fra folketingets hjemmeside, såsom ministerområde, om loven blev vedtaget, årstal for vedtagelse, mv. Det er på baggrund af disse data, vi har lavet vores beregninger.

Vores datasæt omfatter samtlige lovforslag fremsat i perioden 01-10-2016 til 20-06-2023. Af disse lovforslag er der 995 lovforslag, som indeholder et sammenfattende skema med konsekvensvurderinger og tager stilling til om der overimplementeres EU-ret. De resterende 50 lovforslag, hvor der ikke fremgår et sammenfattende skema af lovforslaget, indgår ikke i vores analyse. Af de 50 lovforslag er en stor del af dem finanslovsforslag, forslag til tillægsbevillinger for finansåret, forslag til Danmarks Riges grundlov og lovforslag om statsborgerskab uden egentlige konsekvensvurderinger. Ud over dette henvises der i en del af de øvrige 50 lovforslag til konsekvensvurderingerne for andre lovforslag. Vi har yderligere sorteret 14 lovforslag fra datasættet, idet disse udelukkende vedrører Grønland eller Færøerne. De tilbageværende 981 lovforslag er

blevet til i alt 946 love, som er vedtaget i årene fra 2016 til 2020. Analysen er derved baseret på disse vedtagne love.

**Tabel 1**
**Antal vedtagne love som opfylder inklusionskriterierne for datasættet**

År	2016	2017	2018	2019	2020	I alt
Antal lovforslag i datasættet	64	216	262	178	226	946

*Kilde: Cepas egne beregninger på dataudtræk fra ft.dk*

En potentiel usikkerhed ved vores analyse er, at de sammenfattende skemaer er udformet efter, hvordan lovforslaget så ud, da det blev fremsat. Der er ikke lavet sammenfattende skemaer for det endelige lovforslag, og dermed har vi kun lovforslagets forhold til EU-retten for den version lovforslaget er fremsat i og altså ikke for den vedtagne lov. Det betyder, at der potentielt set er nogle lovforslag, som er blevet ændret i løbet af lovbehandlingsprocessen og hvor forholdet til EU-retten er anderledes end opgjort i vores analyse. Om lovforslagenes behandling i Folketinget har Flemming Juul Christiansen, lektor i Politik og Forvaltning ved RUC, udtalt følgende til CEPOS:

”Før en minister fremsætter et lovforslag, vil ministeren have forhandlet størstedelen på plads i sit ministerium. Derved vil ministeren som hovedregel have fundet flertal for sit lovforslag, inden det bliver fremsat i Folketinget. Af denne grund ses det også, at et lovforslag oftest vil blive stemt igennem. Dog ser man ofte ændringsforslag fremsat af regeringen selv blive vedtaget i løbet af Folketingets tre behandlinger. I visse tilfælde ser man dog, at der kommer ny vigtig viden frem i løbet af behandlingen af et lovforslag, hvorfor politikerne i disse få tilfælde vælger at stemme ændringsforslag til lovforslaget igennem, inden der stemmes for lovforslaget.”

Han henviser desuden til forskning på området, der viser, at omkring 50% af de vedtagne lovforslag bliver ændret i løbet af folketingets behandlinger, se Damgaard og Jensen (2006). Forskningen siger dog intet om, hvorvidt disse ændringer er betydelige eller om de blot er ”kosmetiske”. Det er derfor heller ikke til at vurdere, hvilken effekt disse ændringer har haft på lovforslagenes forhold til EU-retten. Det betyder, at disse lovforslag kan have et anderledes forhold til EU-retten end opgjort. Derved kan den endelige lov altså også overimplementere EU-retten i højere eller lavere grad end opgjort i det sammenfattende skema.

### EU’s betydning for statslige bekendtgørelser

En særlig problemstilling i forhold til vores dataindsamling er, at vi kun ser på lovforslag og dermed ikke måler EU’s indflydelse på bekendtgørelser, der for borgerne har samme retsstatus som egentlige love.

Overordnet set producerer EU tre typer regler: Direktiver, forordninger og beslutninger. EU-beslutninger er ifølge Jakobsen og Mortensen (2014) ”konkrete afgørelser, der er rettet mod bestemte aktører som for eksempel virksomheder og specifikke borgere.”

Direktiver, forordninger og beslutninger kan implementeres enten gennem ny lovgivning eller gennem nye bekendtgørelser. I tabel 2 ses udenrigsministerens svar på et spørgsmål i Folketingets europaudvalg fra Eva Kjer Hansen. Her ses hvor stor en andel af de nye love og bekendtgørelser, der

baserer sig helt eller delvist på EU-regulering i perioden 2016-2018. Som det ses, er der en stor mængde bekendtgørelser, som er baseret på EU-regulering, og andelen er større end for nye love.

**Tabel 2**  
**Andelen af dansk lovgivning baseret på EU-regulering**

	2016	2017	2018	I alt
Antal love (inkl. ændringslove)	197	227	266	<b>690</b>
Antal love, der er baseret helt eller delvist på EU-beslutninger*	31	30	31	<b>91</b>
Procentandel af love, der er baseret helt eller delvist på EU-beslutninger*	16%	13%	12%	<b>13%</b>
Antal bekendtgørelser (inkl. ændringsbekendtgørelser)	1387	1242	1333	<b>3962</b>
Antal bekendtgørelser, der er baseret helt eller delvist på EU-beslutninger*	354	294	251	<b>899</b>
Procentandel af bekendtgørelser, der er baseret helt eller delvist på EU-beslutninger*	26%	24%	19%	<b>23%</b>
Samlet antal love og bekendtgørelser	1584	1469	1599	<b>4652</b>
Samlet antal forskrifter, der er baseret helt eller delvist på EU-beslutninger*	385	324	282	<b>991</b>
Procentandel af forskrifter, der er baseret helt eller delvist på EU-beslutninger*	24%	22%	18%	<b>21%</b>

*Note: \*Forskrifter baseret helt eller delvist på EU-beslutninger forstås her som forskrifter, der på retsinformation.dk er registreret med EU-note (både EU-implementeringsnote og EU-referencenote), og omfatter altså både forordninger, direktiver og egentlige EU-beslutninger.*

*Kilde: Udenrigsministeriet (2018)*

## Referencer

- Damgaard, Erik, og Henrik Jensen. 2006. "Assessing Strength and Weakness in Legislatures: The Case of Denmark". *The Journal of Legislative Studies* 12 (3–4):426–42. <https://doi.org/10.1080/13572330600877486>.
- Erhvervsstyrelsen. 2022. "Principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering | erhvervsstyrelsen.dk". oktober 2022. <https://erhvervsstyrelsen.dk/principper-implementering-af-erhvervsrettet-eu-regulering>.
- Finans Danmark. 2020. "Overimplementering af EU-regler er dyrt for danske husholdninger og virksomheder". <https://finansdanmark.dk/nyheder/2020/august/overimplementering-af-eu-regler-er-dyrt-for-danske-husholdninger-og-virksomheder/>.
- Herby, Jonas, og Line Andersen. 2023a. "Et regelstop kan give økonomisk gevinst på 58 mia. kr." <file:///C:/Users/Herby/Downloads/et-regelstop-kan-give-oekonomisk-gevinst-paa-58-mia-kr.pdf>.
- . 2023b. "Sådan indføres et bureaukrati-loft i praksis". <https://cepos.dk/media/7098/saadan-indfoeres-et-bureaukrati-loft-i-praksis.pdf>.
- Jakobsen, Mads Leth Felsager, og Peter Bjerre Mortensen. 2014. *Regelstaten - Væksten i danske love og bekendtgørelser 1989-2011*.
- Jensen, Jørgen Ewald. 2019. "Debat: Dansk regelkaos". Maskinbladet. 12. september 2019. <https://www.maskinbladet.dk/artikel/www.maskinbladet.dk/artikel/64776-debat-dansk-regelkaos>.
- Justitsministeriet. 2018. "Vejledning om lov kvalitet". <https://lovkvalitet.dk/wp-content/uploads/sites/5/2021/01/Vejledning-om-lovkvalitet-1.pdf>.
- Mchangama, Jacob. 2011. "EU-rettens stigende indflydelse på Danmarks demokratiske styreform". <http://justitia-int.org/eu-rettens-stigende-indflydelse-pa-danmarks-demokratiske-styreform/>.
- Mortensen, Peter Bjerre, Jørgen Grønnegård Christensen, Jørgen Albæk Jensen, og Helene Helboe Pedersen. 2020. *Når embedsmænd lovgiver*. <https://www.djoef-forlag.dk/book-info/nar-embedsmaend-lovgiver>.
- Pedersen, Rasmus Brun, og Flemming Juul Christiansen. 2012. "Europæisering af koalitioner mellem Folketingets partier". *Politica* 44 (2):202–20. <https://doi.org/10.7146/politica.v44i2.69955>.
- Tænketanken Europa. 2015. "Hvor meget påvirker EU dansk lovgivning". <https://thinkeuropa.dk/notat/2015-06-hvor-meget-paavirker-eu-dansk-lovgivning>.
- Udenrigsministeriet. 2018. *Samling 2018-19 (2. samling): Europaudvalget (EUU) - Svar på spørgsmål 86*. <https://www.ft.dk/samling/20182/almdel/EUU/spm/86/index.htm>.