

Dorte Sindbjerg Martinsen

## Danmarks implementering af EU-politik

Denne artikel undersøger den danske implementering af EU's politik. Danmark har opnået et vist ry som "EU-duks", når det kommer til implementering af den overnationale lovgivning. Spørgsmålet er imidlertid, om det positive ry holder, når vi undersøger såvel den juridiske som den praktiske implementering? På baggrund af implementeringsteori og EU-efterlevelseshudier undersøger artiklen: 1) Danmarks implementering og efterlevelse af EU-lovgivningen generelt betragtet og sammenlignet med andre medlemslande, og 2) Danmarks implementering i praksis belyst inden for case-områderne sundhed og miljø. Analyserne viser, at Danmark ikke lever op til sit ry som "implementeringsduks", men har overraskende store vanskeligheder med at efterleve EU-forpligtelserne og deres dynamiske udviklinger.

Implementering og efterlevelse af EU's lovgivning er afgørende for, at de mange beslutninger, der bliver truffet i Bruxelles, får en reel effekt. Efterlevelse af de overnationale beslutninger kan være helt afgørende for systemets legitimitet og performance, og vigtigheden af korrekt implementering og anvendelse af EU's regler er sat højt på Fællesskabets dagsorden (se fx Generaldirektoratet for det Indre Marked og Tjenesteydelser, 2011). Imidlertid er implementering overvejende medlemsstaternes kompetence. Medlemsstaterne har afgivet et afgrænset sæt implementerende funktioner til Kommissionen, særligt inden for konkurrencepolitikken, men har beholdt hovedkompetencen selv. Den formelle arbejdsdeling om effektueringen af EU's politikker er nedfæstet i Traktaten om den Europæiske Unions artikel 4.3: "Medlemsstaterne træffer alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af traktaterne eller af retsakter vedtaget af EU-institutionerne" (tidl. artikel 10).

Det betyder, at når de kollektive forhandlinger er færdige i Ministerrådet, sendes den vedtagne tekst tilbage til de nationale regeringer, som så beslutter, hvordan beslutningen skal gennemføres. Denne forskydning fra kollektiv beslutningstagning tilbage til den nationale arena betyder, at medlemsstaterne for en tid har kontrol over, hvordan de fælles beslutninger skal realiseres. Det har været påpeget, at de nationale aktører således genvinder den tabte autonomi og har mulighed for i implementeringen at kompensere for nogle af de kompromisser, man måske modvilligt har indgået i Rådets politiske forhandlinger (Peters, 1992: 104; From og Stava, 1993). Hvorvidt en EU-beslutning

gennemføres tilstrækkeligt og til tiden vil så være afhængigt af de processer og faktorer, der udspiller sig i den nationale implementering, hvilke aktører der har indflydelse på sådanne forløb, hvordan de handler og den overnationale styring af medlemsstaternes efterlevelse.

Denne artikel undersøger særligt den danske implementering af EU's politikker under inddragelse af mere generel implementeringsteori og generelle studier af efterlevelse af de overnationale beslutninger. Danmark har over årene opnået et vist ry som en af "EU-duksene", hvad angår implementering, hvilket uddybes nedenfor. Således undersøges to teoretisk funderede antagelser:

1. Dansk implementering af EU's lovgivning er generelt effektiv, dvs. den juridiske implementering sker til tiden.
2. Dansk implementering lever generelt op til EU's målsætninger, dvs. er tilstrækkelig, hvad angår såvel den juridiske som den praktiske implementering.

## Implementeringsteori og efterlevelseshudier

Den nationale implementeringsproces bestemmer de facto betydningen af EU's beslutninger. I en implementeringsteoretisk forståelse er denne del af den politiske proces "the continuation of politics by other means" (Bardach, 1977) og helt afgørende for, hvordan offentlige ressourcer de facto allokeres og for, hvordan reguleringen virker i praksis. Implementeringsteorien kommer oprindeligt fra studier af føderale staters omsætning af centraliserede beslutninger på regionalt eller lokalt niveau. Et af de første implementeringsstudier finder vi hos Pressman og Wildavsky, der tidligt i 1970'erne undersøgte, hvilke barrierer der manifesterer sig i sådanne implementeringsforløb, og som betyder, at føderale politikker langt fra får den tilsigtede effekt eller løser de politiske problemer, de skal. Pressmans og Wildavskys studie fortæller, at den politiske målsætning ikke omsættes i praksis pga. komplicerede implementeringsprocesser, hvor mange "beslutningspunkter" og aktører umuliggør realiseringen af politikken intention. De underliggende niveauer er ikke en del af et smurt maskineri, der automatisk omsætter målsætningerne til praksis, men derimod et væld af aktører og interesser, der medvirker til eller modvirker implementeringen (Pressman og Wildavsky, 1973: xxiv). Den tidlige implementeringsteori fortæller os således, at når trådene langt om længe er knyttet mellem Ministerrådet og Europaparlamentet, og vi har fået en EU-beslutning, ja, så begynder en ny proces, der ofte vil bevæge sig på ny fra enkelhed til kompleksitet, hvis der ikke sikres sammenhæng mellem de mange niveauer. Ifølge Pressman og Wildavsky består implementeringsprocessen af en række beslutningspunkter,

som karakteriseres ved at være et "ophold" i politikken gennemførelse, hvor der kræves tilslutning, for, at processen kan bevæges frem: "Each time an act of agreement has to be registered for the program to continue, we call a decision point" (Pressman og Wildavsky, 1984: xxiv).

Jo flere beslutningspunkter der er, jo flere forhindringer er der potentielt i en sådan implementeringsproces. Beslutningspunkter svarer således til europæiseringstilgangens bredere forståelse af "vetopunkter". Et vetopunkt udgør en central forklarende variabel for vores forståelse af, hvordan en EU-beslutning medieres eller møder modstand nationalt. Et vetopunkt mønstres, når afgørende nationale aktører mobiliserer opposition mod implementeringen af en EU-beslutning eller henstilling (Haverland, 2000; Dimitrova og Steuenberg, 2000). Studier af europæisering og EU-implementering opererer med forskellige definitioner af vetoaktører. Vi finder i litteraturen en snæver forståelse af vetoaktører defineret som de aktører, der har en formel, juridisk position til at blokere gennemførelsen af en beslutning (Haverland, 2000). En sådan definition indsnævrer vetoaktører til at være delstater og får således kun betydning i føderale stater. De tyske *Länder* har formel kompetence til at blokere gennemførelsen af en EU-beslutning og kan derfor defineres som vetoaktører. Studier har vist, at vetoaktører i den snævre forståelse generelt modvirker effektiv implementering af EU's politikker (Toshov, 2010; Steuenberg og Toshov, 2009). Enhedsstater skulle altså være bedre til at implementere EU's beslutninger effektivt.

Den bredere brug af vetoaktør/vetopunktbegrebet inkluderer imidlertid de aktører, der har tilstrækkelig indflydelse på den politiske proces (Börzel og Risse, 2003: 64). Det bredere vetoaktørbegreb har således også relevans for studier af implementering i en enhedsstat som den danske. De nationale aktører, der kan tænkes at få en blokerende, forskydende eller forsinkende indflydelse på en dansk proces, inkluderer *politikere* i form af ministre, oppositionen eller regionale, lokale politikere, *embedsmænd* på nationalt, regionalt og lokalt niveau, *interesseorganisationer*, *virksomheder* og/eller *pressen*. Ofte vil aktørerne mobilisere opposition i samspil og dermed mere effektivt kunne blokere for gennemførelsen af en beslutning. Igen spiller den nationale tradition for disse aktørers inddragelse i de politiske processer ind på karakteren af deres "vetomandat". Som vi skal se nedenfor, har det i Danmark betydning, at den juridiske implementering først og fremmest forstås af embedsmænd i centraladministrationen. Den praktiske implementering varetages derimod som oftest af en styrelse, den regionale eller lokale embedsmænd. Her bliver "markarbejderens" (Lipsky, 1980) konkrete anvendelse af EU-lovgivningen central. Markarbejderen kontrollerer og administrerer EU-lovgivningerne direkte i forhold til brugerne, som for ek-

sempel borgere og virksomheder. Markarbejderen er den aktør, der formidler og kontrollerer lovgivningen i første linje i forhold til målgruppen, og som har stor diskretion i, hvordan en ny lov udøves i praksis (Lipsky, 1980: 3).

Interesseorganisationers og virksomheders position i EU-implementeringsprocessen må blandt andet antages at være betinget af, hvorvidt medlemsstaten normalt konsulterer interesser i politiske processer. Også pressens rolle er vigtig, men varierende. Det er afgørende for, om implementering sker til tiden og korrekt, om pressen påtager sig rollen som institutionel *check and balance* i lige så høj grad som i nationale processer. Fravær af en europæisk offentlighed kan have betydning her.

En sådan bredere forståelse af vetoaktørers betydning for en national implementeringsproces åbner op for, at de samme aktører kan få en modsatvirkende, medierende rolle for tilstrækkelig implementering. Politikere, administrationen, interesseorganisationer, virksomheder, pressen kan være helt afgørende for at gøre opmærksom på et implementeringsunderskud og skubbe på for tilstrækkelig efterlevelse. Her vendes dynamikken om, og vi kan tale om medierende aktører/punkter, der gør brug af de nye muligheder for indflydelse, EU-lovgivningen åbner op for (Börzel og Risse, 2003; Martinsen, 2007; Kelstrup et al., 2012).

## Om dansk implementering

Danmark fremhæves ofte i sammenlignende studier af EU-implementering. I Gerda Falkner og medforfatteres studie fra 2005 om medlemsstaternes implementering af en række arbejdsmarkedspolitiske direktiver blev Danmark således indplaceret i typologien "world of law observance" (Falkner et al., 2005). På trods af at typologierne er udledt på baggrund af arbejdsmarkedspolitiske studier, finder Falkner og hendes forskersteam, at typologierne har mere generel forklaringskraft og altså ikke er begrænset til arbejdsmarkedspolitik (Falkner et al., 2005: 341). Danmark tilhører således den gruppe af lande, som har en relativt højere efterlevelseskultur. I denne verden af "retlig observans" bliver forpligtelsen til at efterleve en EU-beslutning principielt opfattet og efterlevet. En eventuel national konflikt eller opposition imod beslutningen får som hovedtendens ikke indflydelse på den nationale efterlevelse. Efterlevelse står over modsatrettede nationale præferencer. Falkners anden typologi betegnes "en verden af national politik", hvor det at efterleve EU-beslutninger ikke er mere end ét mål blandt flere andre. I den tredje typologi, "en verden af forsømmelse", er efterlevelse på ingen måde noget mål i sig selv eller en indarbejdet del af de gængse administrative procedurer og politiske processer (Falkner et al., 2005: 321-340). Falkner og hendes forskersteam har siden udbygget de oprin-

delige tre idealtyper med den fjerde “world of dead letter”, som særligt omfatter de nye medlemsstater. Denne verden er karakteriseret ved, at den formelle transponering af EU-beslutningen er forløbet efter bogen, som oftest til tiden og efter alt at dømme korrekt. Men i den efterfølgende praktiske implementering og efterlevelse går det galt. EU’s beslutninger håndhæves ikke nationalt, og borgere og virksomheder har svært ved at påberåbe sig EU-rettigheder og -forpligtelser pga. et mangelfuldt juridisk system og manglende eller utilstrækkelige administrative håndhævelsesinstitutioner (Falkner, 2010). Denne efterlevelseskultur er imidlertid langt væk fra den “verden af retlig observans”, som Danmark tilhører.

Også andre studier har fremhævet, at Danmark er en medlemsstat, der som hovednorm forsøger at efterkomme sine EU-retlige forpligtelser: “As a matter of policy, if a threatening in-court battle is unlikely to be won, the government seems to prefer to settle it by an out-of-court compromise. This will often be followed by pertinent new legislation being issued or other sorts of legal enactments which brings Denmark impeccably in line with its obligations” (Rasmussen, 1988: 97). “When an act is issued it is obeyed, even if one has opposed its adoption and disagrees with its content” (Biering, 2000: 959).

De fleste studier af implementering ser imidlertid på den *juridiske implementering* – også betegnet transponering – af EU-retsakterne og inddrager sjældent de problemer og særlige dynamikker, der kan opstå i den *praktiske implementering* af samme (Bursens, 2002).

Den juridiske implementering er imidlertid en proces, der overvejende forstås af regeringen og embedsapparatet (Blom Hansen og Christensen, 2003: 70-71). Det er således en relativt lukket proces, der som oftest ikke involverer mange andre aktører end dem på Slotsholmen. Transponeringen sker først og fremmest gennem administrative foranstaltninger og alt overvejende gennem bekendtgørelser. I perioden 1994-2003 blev 28 pct. af alle direktiver gennemført gennem lov, 70 pct. gennem bekendtgørelse og 2 pct. ved cirkulære (Blom-Hansens og Christensen, 2003: 71). Gennemførelsesformen er interessant i forhold til både effektivitet og Folketingets inddragelse i implementeringsprocessen. Kun når et direktiv gennemføres ved lov, er Folketinget involveret. Den administrative gennemførelsesform betyder, at forløbet kan køre relativt apolitisk og effektivt. Som kammeradvokat Hagel-Sørensen tidligere har fremhævet, har vi her en proces, der i første omgang er relativt fri for parlamentarisk “støj” og konstitutionelle begrænsninger. “Når man fra dansk side ikke uden grund bryster sig af en meget høj gennemførelsesfrekvens for retsakter, er en væsentlig medvirkende årsag, at gennemførelsen i vid udstrækning kan ske administrativt, hvor man i andre lande, fx Italien, traditionelt har langt

strengere forfatningsretlige begrænsninger på muligheden for delegation fra lovgivningsmagten til administrationen” (Hagel-Sørensen, 1994: 115).

Den juridiske implementering udformes i en relativt afsondret administrativ proces, hvor der kan være mangel på institutionelle og politiske checks and balances. Administrationen får således en betydelig mulighed for at skønne og fortolke, hvad direktiver egentlig betyder, og hvordan de bedst kan gennemføres (Martinsen og Vrangbæk, 2008). Heller ikke ministeren er systematisk involveret i implementeringen, men kun involveret med mellemrum. Embedsværket er transponeringens kerneaktører (Kallestrup, 2005; 2008), hvilket i øvrigt fremhæves som kendetegnende for de fleste europæiske medlemsstater (Steuenberg og Toshov, 2009: 954). Den juridiske implementering af EU-politikken synes karakteriseret ved “et væsentligt juridisk-teknokratisk manøvrerum”, der “kun med mellemrum har ministerens eksplicite interesse” (Kallestrup, 2008: 292, 299).

Den praktiske implementeringsproces finder sted, efter EU-beslutningen er omsat til lov eller bekendtgørelse. Her skal EU-retsakten altså nå ud til borgerne, virksomhederne og interesseorganisationerne i form af rettigheder eller forpligtelser og skal håndhæves i praksis af den lokale embedsmand eller “markarbejder”. Det kan give helt særlige implementeringsproblemer. Den lokale forvaltnings eller markarbejders konkrete omsættelse af en EU-regel er helt afgørende i implementeringsprocessens yderste led. Fiskerikontrol skal udøves på havnene i EU. Det er afgørende, at sikkerhed og sundhed på den lokale arbejdsplads lever op til standarderne i EU’s retsakter – men skal kontrolleres lokalt. EU’s miljøregulering skal ligeledes overholdes af den enkelte virksomhed og landmand. EU’s forordning om ret til grænseoverskridende velfærd skal administreres af den enkelte kommune, osv. Den lokale forvalters og markarbejders rolle i EU-sammenhæng er særlig, fordi EU ikke har sine egne ansatte til at varetage sådanne funktioner og kontrollere, at EU-lovgivningen bliver overholdt derude, hvor retsakterne skal blive til *living rules* (Hartlapp og Falkner, 2009; Versluis, 2007). Et tilstrækkeligt studie af dansk efterlevelse af EU-lovgivningen må nødvendigvis også belyse særlige udfordringer, der opstår i den praktiske implementering, hvis vi skal kunne sige noget kvalificeret om dansk implementeringspraksis og efterlevelseskultur.

I det følgende vil dansk implementering blive belyst inden for case-områderne sundhed og miljø. Danmark udgør en *crucial case* i betydningen en *most likely case* for effektiv og tilstrækkelig implementering (Gerring, 2007: 231-232), idet Danmark er en enhedsstat med relativt høj administrativ kapacitet og desuden teoretisk betragtes som en *law observer*. Vi kan således forvente, at analysen af dansk implementering vil bekræfte de to antagelser, der blev frem-

sat i indledningen, og som henviser til den teoretiske og overvejende opfattelse af Danmark som “implementeringsduks”. De to cases – miljø og sundhed – er valgt, fordi de begge repræsenterer politik områder, som gennem tiden har været højt prioriteret i Danmark. Implementering af EU-miljøregulering må antages at være en *most likely case* for effektiv og tilstrækkelig implementering pga. den danske selvforståelse som foregangsland på miljøområdet. Hvad angår EU’s regulering af sundhedsområdet, betyder Danmark som case, at vi også her overordnet må forvente effektiv og tilstrækkelig implementering, men ser vi på sundhed som politikområde, må vi betegne dette område som en *least likely case*, idet Danmark traditionelt har modsat sig EU’s regulering af velfærdsområdet (Martinsen og Vrangbæk, 2008: 169-170). Valget af to kontrasterende cases betyder, at vi er åbne over for udfaldet af analysen. Hvis antagelserne, der blev fremsat i indledningen, bekræftes, har vi yderligere bestyrket den dominerende opfattelse af dansk implementering ved også at inddrage en *least likely case*. Hvis vi derimod ikke kan bekræfte antagelserne, selvom vi undersøger Danmark og miljøområdet som *most likely cases* for effektiv og tilstrækkelig implementering, er der sandsynlighed for, at lignende implementeringsproblemer er at finde mere generelt uden for Danmark og for andre mindre sandsynlige politikområder for effektiv og tilstrækkelig implementering.

## Implementering af ret til grænseoverskridende sundhedsbehandling

Grænseoverskridende sundhedsrettigheder i EU har først været drevet frem ved EU-Domstolens fortolkninger og fået et langt senere politisk efterspil. Fra 1998 og mere end et årti frem var det domstolen, der fastlagde og udfoldede de traktatfæstede rettigheder til grænseoverskridende behandling. Domstolen slog fast, at sundhedsydelser er tjenesteydelser i traktatens forstand, og at disse i princippet skal kunne cirkulere frit i det indre marked (Martinsen 2005; 2009). I en lang række skelsættende domme blev rammerne for sundhedsydernes frie bevægelighed lagt fast.<sup>1</sup> Det blev slået fast, at sundhedsydelser er tjenesteydelser uanset, hvordan de er finansieret eller organiseret. At det danske sundhedssystem er skattefinansieret og alt overvejende yder behandling uden penge mellem patient og behandler, fritager altså ikke det danske sundhedsvæsen fra at høre ind under EU’s tjenesteydelsesdefinition. Domstolen slog imidlertid også fast, at en vis begrænsning af sundhedsydernes fri bevægelighed kan være berettiget af hensyn til sundhedssystemets bæredygtighed og tilgængelighed.<sup>2</sup> Væsentligt er her, at Domstolen skelner mellem ikke-hospitalsbehandling og hospitalsbehandling. For ikke-hospitalsbehandling, dvs. hvad der ikke kræver en hospitalsindlæggelse, og kan ydes på under 24 timer, gælder

den frie bevægelighed uden begrænsninger. Man kan således tage til en anden medlemsstat, få sin behandling, betale for den og efterfølgende få godtgjort den del af udgiften, som svarer til, hvad en tilsvarende behandling ville have kostet i ens egen medlemsstat. For *hospitalsbehandlinger* kan begrænsninger være berettigede, herunder at man først skal have en forhåndsgodkendelse fra den kompetente sundhedsmyndighed, inden man rejser ud. Forhåndsgodkendelsen kan altså være en berettiget barriere, men Domstolen fastlagde også, at den ansvarlige nationale myndighed er forpligtet til at udstede forhåndsgodkendelsen, hvis en tilsvarende behandling ikke kan ydes rettidigt hjemme. Herudover skal afgørelsen om, hvorvidt man skal udstede forhåndsgodkendelsen være baseret på international lægevidenskab og ikke blot national.

Den juridiske integrationsproces består af en række enkelsager med specifikke situationer og betragtninger af det pågældende sundhedssystemes karakteristika. Men i Domstolens etablering af præcedens bevæger vi os gradvist fra det partikulære til et mere generelt billede, der utvetydigt slår fast, at det indre markeds principper også gælder for sundhedsvæsenet. Kommissionen fremsatte i juli 2008 sit forslag<sup>3</sup> til et direktiv om patientrettigheder, og efter en lang forhandlingsproces blev dette vedtaget i marts 2011.<sup>4</sup> Vi har altså fået et politisk efterspil, der nu skal implementeres med deadline for transponering i oktober 2013. Analysen nedenfor omhandler således implementeringen af EU-Domstolens domme.

Den danske implementering af EU-Domstolens retspraksis har forud for de politiske forhandlinger frem mod et direktiv haft sit eget forløb. Det har langt fra været en neutral proces, men derimod en hvor der aktivt er blevet fortolket igen på Domstolens ord og rækkevidden af dens afgørelser. Hvor der først har været bred mulighed for en egen forvaltningsmæssig fortolkning af, hvornår man efterlever retspraksis (Martinsen og Vrangbæk, 2008), er dette manøvrerum gradvist blevet indsnævret. Nedenfor vil den danske implementeringsproces blive analyseret med særlig vægt på, hvordan forvaltningen agerer i en sådan proces, og hvordan det forvaltningsmæssige manøvrerum gradvist indsnævres.

Den danske regering var den første til at reagere på de tidlige domme fra 1998.<sup>5</sup> Som opfølgning på dommene nedsatte regeringen en tværministeriel embedsmandsgruppe, som skulle vurdere konsekvenserne af dommene for dansk sundhedslovgivning. Rapporten<sup>6</sup> erkendte på den ene side, at dommene har betydning for det danske sundhedsvæsen, men kom samtidig med en afgørende afgrænsning af rækkevidden af dommernes betydning. Den danske forståelse af en tjenesteydelse i traktatens forstand blev begrænset til de handlinger, der foretages for profit, og hvor patienten betaler mere end halv-



delen selv (Sundhedsministeriet, 1999; Den Danske Decker/Kohl Rapport, 1999: 23). Konklusionerne fra embedsmandsgruppen betød efterfølgende en ændring af loven om offentlig sygesikring (lov nr. 467, 31. maj 2000). Med lovændringen fik sygeforsikrede i Danmark adgang til visse behandlinger og varer i udlandet, fx briller til børn under 16 år, tandeftersyn og tandbehandling samt fysioterapi og kiropraktisk behandling. Desuden blev gruppe 2-sikrede berettigede til tilskud til læge- og speciallægebehandling i en anden medlemsstat.

Den snævre danske refortolkning af tjenesteydelsesbegrebet skulle vise sig at blive omdrejningspunkt i det videre implementeringsforløb. Danmark valgte at fastholde egenfortolkningen på trods af, at den blev direkte modsagt i EU-Domstolens videre fortolkninger af retten til grænseoverskridende behandlinger. Ved Smits og Peerbooms sagerne i 2001 fremførte den danske regering sin forståelse af, hvad der udgør en tjenesteydelse i traktatens forstand; nemlig at en sådan udføres med fortjeneste for øje, og patienten medfinansierer en afgørende del. Disse indlæg overvejes i dommens præmisser, men tilbagevises klart.<sup>7</sup> Alligevel ændrer Danmark ikke sin definition og fastholder også denne udadtil og i forhold til Folketinget, som var den ikke til diskussion.

Internt i ministeriet har der imidlertid været mindre klare linjer, usikkerhed og uenighed om definitionen. Af et internt notat fra 2004 fremgår det, at ministeriets embedsmænd havde forskellige forståelser af gældende ret, og hvorvidt Danmark efterlevede sine EU-forpligtelser.<sup>8</sup> Af notatet fremgår det, at den danske forståelse af tjenesteydelsesbegrebet i 2004 blev anset for at være for snæver og ”ikke kan fastholdes” set i lyset af den seneste *case-law*. Det er således klart, at daværende sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen blev informeret af sine embedsmænd, men alligevel ikke ændrede holdning, lov eller administrativ praksis. Den ansvarlige minister valgte at se bort fra det interne notat, der informerede ham om EU-rettens dynamiske udvikling og den danske manglende efterlevelse af samme.

Den danske regering optræder som alt andet end duks eller law observer. I stedet er der tale om, at man bevidst fastholder mangelfuld implementering og oven i købet er på kant i sit forhold til Folketinget. Folketinget informeres ikke om den interne uenighed i ministeriet eller om, at den danske fortolkning er blevet direkte modsagt af Domstolen. I stedet genfremsættes den danske definition, da et af oppositionens medlemmer af Folketinget så sent som i maj 2006 stiller ministeren spørgsmål om patienters ret til behandling i udlandet (se besvarelsen af spørgsmålene S 4965, 4967 og 4969, 17. maj 2006). Her genfremsættes det snævre tjenesteydelsesbegreb: ”Ved en tjenesteydelse forstås en ydelse, der udføres med fortjeneste for øje, og hvor den sikrede efter sygesik-

ringens vilkår afholder mere end halvdelen af udgifterne til den tilskudsberettigede ydelse” (Besvarelse af spørgsmål S 4967, 17. maj 2006).

Hvor hverken intern ministeriel kritik eller Folketinget som check and balance kan få den danske regering til at rette ind, kommer ombudsmanden og Ankestyrelsen lidt forsinket på banen. I 2003 bringes en sag for den sociale ankestyrelse, hvor en dansk patient har modtaget speciallægebehandling i Tyskland, men efterfølgende har fået afslag fra den pågældende kommune på at få refunderet udgifterne. Ankestyrelsen giver i første omgang kommunen medhold, fordi patienten var gruppe 1-sygesikret og altså ikke selv skulle medfinansiere behandlingen, og der således ikke var tale om en tjenesteydelse i traktatens forstand.

Patienten klagede imidlertid til ombudsmanden, som gik ind i sagen og undersøgte Ankestyrelsens afgørelse. Ankestyrelsen valgte på den baggrund at genoptage sagen og reviderede afgørelsen tre år senere. I 2006 kom Ankestyrelsen frem til, at “EF-domstolen syntes at anlægge en bredere fortolkning af tjenesteyderbegrebet og dermed en friere adgang til at søge lægehjælp i et andet EU/EØS-land end den, der kom til udtryk i Indenrigs- og Sundhedsministeriets bekendtgørelse” (Ankestyrelsen i sag nr. S-2-06 af 30. august 2006).

Selvom Ankestyrelsen her går i rette med Sundhedsministeriet, ændrede ministeriet ikke sin praksis. Ombudsmanden gik derfor videre med sine undersøgelser og spurgte ministeriet, hvorfor bekendtgørelsen fra 2000 ikke var blevet ændret i lyset af Ankestyrelsens afgørelse.<sup>9</sup> Ombudsmanden går i dette brev stærkt i rette med Sundhedsministeriet ved at minde ministeriet om, at Ankestyrelsen er den *højeste nationale administrative instans* i at fastlægge, hvad der må være retmæssige fortolkninger og definitioner.

Ombudsmandens irettesættelse fik endelig ministeriet til at ændre bekendtgørelsen pr. 1. december 2008, der udvidede retten til grænseoverskridende behandling til også at omfatte speciallægehjælp for gruppe 1-forsikrede.

Selvom Danmark ændrede lov og praksis, var der stadig kritik af den danske efterlevelse. I 2009 fik den danske regering en åbningsskrivelse fra EU-Kommissionen, der blandt andet anførte, at sundhedssikrede i Danmark forsåt ikke havde tilstrækkelig adgang til såvel *hospitalsbehandling* som *ikke-hospitalsbehandling* i en anden medlemsstat. Den danske regering afviste Kommissionens opfattelse i sit svar på åbningsskrivelsen. Kommissionen havde efter regeringens opfattelse sammenblandet regelsæt, baseret sig på ufuldstændige oplysninger og i det hele taget udlagt dansk praksis forkert (Udenrigsministeriet, Notat om sag nr. 2008/4171 og 2009/4227, 13. juli 2009).

### *Delkonklusion: implementering af ret til grænseoverskridende sundhedsbehandling*

Det tog altså Danmark næsten et årti at rette ind i forhold til domspraksis. I spørgsmålet om definitionen af tjenesteydelser gik indenrigspolitiske og forvaltningsmæssige interesser klart forud for EU-forpligtelserne. Endog var den danske regering og forvaltning særdeles vedholdende med sin mangelfulde implementering og villig til at overhøre Domstolens dynamiske fortolkninger, modsætte sig intern kritik og uenighed, svare begrænset på politiske spørgsmål og overse Ankestyrelsens modfortolkning. Først da ombudsmanden går i rette, sker der en ændring, men også tilstrækkeligheden af denne undersøges af Kommissionen. Analysen af den danske implementering af grænseoverskridende sundhedsrettigheder viser, at selvom der forestås en tidlig juridisk implementering af de første domme, er tilstrækkeligheden af den videre og praktiske implementering så langt fra givet. Effektiviteten af retspraksis er mangelfuld og i særdeleshed afhængig af autoritative checks and balances af den danske forvaltning i sin forvaltning af EU-forpligtelserne. I den pågældende case har Danmark ikke ageret efter en "verden af retlig observans", men ladet nationale interesser gå forud for EU-forpligtelserne. Så længe effektiviteten af EU-forpligtelserne forestås i et lukket administrativt rum, i en snæver dialog mellem embedsmænd og minister, er der ingen automatik i implementeringens tilstrækkelighed. De i indledningen fremsatte antagelser om effektiv og tilstrækkelig implementering er således ikke blevet bekræftet for sundhedsområdet.


### **Implementering af EU's miljøregulering**

Danmark fremhæves ofte som foregangsland på miljøområdet. En opfattelse danske regeringer og forvaltningen selv gerne fremhæver i EU-sammenhænge: "Danmark har gennem mange år haft en høj miljøprofil i EU. Målet var og er klart: EU-reglerne for beskyttelsen af miljøet skal være blandt de bedste i verden. Derfor har Danmark presset på for høje miljøstandarder og været særdeles aktiv, når det handler om miljøet i EU" (Miljøstyrelsen, 2002: 20).

En analyse af dansk implementering på området viser imidlertid, at Danmark kan have overordentlig svært ved at omsætte de miljøpolitiske målsætninger i praksis. Holdt op mod praksis fremstår Danmarks ry som foregangsland anderledes blakket.

Nedenfor vil den danske implementering af EU's habitatsdirektiv<sup>10</sup> blive undersøgt. Habitatsdirektivet blev vedtaget i 1992 og forpligter medlemsstaterne til at bevare og beskytte naturtyper og dyrearter, som er af betydning for EU. For at efterleve direktivet skal medlemsstaterne sørge for artsbeskyttelse og udpege særlige bevaringsområder, såkaldte habitatområder.

Da direktivforslaget tilbage i begyndelsen af 1990'erne blev forhandlet i Ministerrådet, antog den danske regering ikke, at det ville udfordre dansk miljøpolitik nævneværdigt. Den daværende danske regering var relativt kortfattet – men klar – i sin konklusion om direktivets konsekvenser: ”Forslaget skønnes ikke at få lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser” (Regeringens notat til medlemmerne af Folketingets Markedsudvalg, J.nr. 400.C.2-0, 29. november 1991).

Allerede den juridiske implementering af direktivet viste sig imidlertid at være konfliktfyldt, og Danmark formåede ikke at implementere direktivet rettidigt til fristen i 1994. Særligt landmændenes organisationer var særdeles kritiske og mobiliserede et vetopunkt allerede i denne første fase af implementeringen (Ritzaus Bureau, 1995; Politiken, 1996). Vetopunktet blev begrundet konstitutionelt og økonomisk. Ifølge Dansk Erhvervsjordbrug var direktivet i strid med Grundloven, idet det krænkede den private ejendomsret. Skov- og Naturstyrelsen forsøgte at nedtone kritikken ved at anføre, at udpegning af et habitatområde ikke normalt ville føre til begrænsninger i brugen af det (Politiken, 1997). I et svar til Folketingets Europaudvalg juni 1995 udtalte daværende miljø- og energiminister, at ”udlæg af EF-Habitatområder i sig selv ikke medfører nye indskrænkninger i de berørte lodsejeres råderet over deres ejendomme [og] på denne baggrund ikke finder, at lodsejerne generelt låses på et bestemt produktionsniveau inden for kommende habitatområder” (høring var fra Landbrug og Fødevarer til Naturstyrelsen, 6. april 2011: 4) 

Forvaltningens fremhævelse af, at der kun er tale om et begrænset indgreb i landmændenes råderet over deres jord, er central, fordi den tilbageviser, at der er tale om en krænkelse af den grundlovssikrede ejendomsret, samt kommunikerer, at man ikke er berettiget til økonomisk kompensation. Denne fortolkning af direktivets rækkevidde og betydning fastholdes i en årrække, og Skov- og Naturstyrelsen samt Miljøministeriet erkendte først langt senere, at der var tale om en fejlfortolkning af, hvilken betydning direktivet ville få for den enkelte lodsejer (høringsvar fra Landbrug og Fødevarer til Naturstyrelsen, 6. april 2011: 5).

I det første lange stræk af implementeringsprocessen var den ansvarlige styrelse sat under pres. At forvalte sagområdet i forhold til EU var noget nyt, og samtidig oplevede man Kommissionens tidsfrister som ”urealistisk korte”. Skov- og Naturstyrelsen havde ikke haft stor erfaring med gennemførelsen af internationale naturbeskyttelsesprojekter, hvor man kun tidligere havde prøvet kræfter med EU's fuglebeskyttelsesdirektiv. Styrelsen manglede i udgangspunktet den fornødne administrative kapacitet til at løfte en opgave, der viste sig at være væsentligt tungere end antaget i de politiske forhandlinger;

Forsinkelserne skyldes ifølge Skov- og Naturstyrelsen ikke modvillighed blandt medlemslandene, men urealistisk korte tidsfrister fra kommissionen, der kun har fuglebeskyttelsesdirektivet som erfaringsgrundlag i naturbeskyttelsesprojekter. "Der er en utrolig masse møder og høringsfrister forbundet med den slags udvælgelser, især når de – som politikerne har besluttet – skal foretages strengt demokratisk", siger biolog Claus Goldbjerg fra Skov- og Naturstyrelsen. Bag sig har han to en halv hyldemeter sagsakter, som alle handler om habitats-direktivet (Ritzaus Bureau, 1997).

Den juridiske implementering fandt således sted med fire års forsinkelse ved bekendtgørelse i 1998 og med udpegningen af 194 habitatområder (BEK nr. 782). Dermed var der dog langt fra sat punktum for kritikken, som rullede videre. Interesseorganisationen Naturrådet igangsatte efterfølgende en undersøgelse af dansk lov og praksis ved miljørets professor Peter Pagh, som konkluderede, at den danske implementering var utilstrækkelig på en lang række punkter og ikke tilstrækkeligt beskyttede naturtyper og dyrearter fx i forbindelse med bygge- og anlægsplaner (Pagh, 2001). Også Pagh anførte, at den danske forvaltning undervurderede graden af beskyttelse, som direktivet forpligter medlemslandene på. Beskyttelsesgraden betød, at private ejere af habitatområder, fx landmænd, var blevet uforudset stærkt begrænset i brugen af områderne, og at ekspropriationserstatning derfor burde overvejes. "I alle tilfælde er der behov for mere grundlæggende at overveje, i hvilket omfang de af beskyttelsen afledte rådighedsbegrænsninger for private lodsejer skal udløse ekspropriationserstatning. Det er næppe muligt at fortsætte som hidtil med at henvise til den erstatningsfri regulering af ejendomsrettens grænser, da denne antagelse har været baseret på en undervurdering af beskyttelsens intensitet og rækkevidde" (Pagh, 2001: 59-60).

Miljøministeriet iværksatte herefter sin egen undersøgelse ved Kammeradvokaten, som kom med et notat sommeren 2002. Kammeradvokaten var stærkt kritisk. Dansk implementering var utilstrækkelig og havde ikke formået at tage højde for den dynamiske udvikling af EU-retten. Ligesom Pagh kritiserede Kammeradvokaten implementeringen for ikke aktivt og forebyggende at beskytte områderne. EU-forpligtelsen går på afgørende vis længere end det at oprette områderne: "Men det må antages, at der ikke kun er tale om en pligt til at etablere områder, men også til at sørge for en effektiv beskyttelse af områderne. I den forbindelse er medlemsstaterne forpligtede til at sørge for at undgå væsentlige forringelser af levestederne eller forstyrrelse af de arter, for hvilke områderne er udlagt" (Kammeradvokaten, 2002: 21.).

Kammeradvokatens notat blev imidlertid ikke videregivet til Folketinget, som først med et halvt års forsinkelse blev informeret om Kammeradvokatens kritiske analyse (Berlingske Tidende, 2002). Sideløbende med Kammeradvokatens undersøgelse iværksatte Skov- og Naturstyrelsen en undersøgelse hos konsulentfirmaet Rambøll. Rambøll lavede en beregning af, hvor meget forvaltningen af habitats- og fuglebeskyttelsesdirektivet ville koste i perioden 2003-2012. Konklusionen var, at forvaltningen af EU-direktiverne ville beløbe sig til mellem 1,7 og 2,6 milliarder kroner (Spm. Nr. S 5439 til Miljøministeren, 9. september 2004). Heller ikke denne information tilgik Folketinget i første omgang, men først et halvt år senere, efter finanslovforhandlingerne og efter SF-medlem Jørn Jespersen havde spurgt ind hertil ved en række § 20 spørgsmål (Berlingske Tidende, 2002).

De danske interesseorganisationer har spillet en afgørende rolle i implementeringsprocessen. Hvor landbrugets interesser modsatte sig direktivets implementering, har grønne organisationer virket som medierende faktorer. I 2003 klagede Dansk Ornitologisk Forening til Kommissionen om utilstrækkelig beskyttelse i habitatområdet Tøndermarsken (Andersen og Iversen, 2006). Også Danmarks Naturfredningsforening sendte klager til Kommissionen og brugte således Kommissionen som platform til at påvirke dansk lovgivning og praksis (Andersen og Iversen, 2006: 91-92). I 2003 modtog Danmark en åbnings-skrivelse angående Habitatsdirektivet (Udenrigsministeriet, 2010; Andersen og Iversen, 2006: 81). Som svar herpå valgte miljøministeriet i juli 2003 at foretage supplerende udpegninger af habitatområder. I alt har Danmark foretaget supplerende udpegninger fem gange, senest i 2009.

Alligevel er Kommissionen fortsat ikke tilfreds, men har sendt en begrundet udtalelse til den danske regering om Tøndermarsken (Udenrigsministeriet, 2010; Ritzaus Bureau, 2010; Flensborg Avis, 2010). Danske naturinteresser har også inddraget Kommissionen i forhold til muslingeskrab i Limfjorden, beskyttelse af hasselmusens levesteder og for at nedbringe bifangsten af marsvin (Ritzaus Bureau, 2008; Berlingske Tidende, 2006; Ritzaus Bureau, 2011).

### *Delkonklusion: implementering af EU's miljøregulering*

Habitatdirektivets implementeringsproces viser, at selvom Danmark ofte fremhæves som foregangsland på miljøområdet, kan det være særdeles svært at omsætte grønne målsætninger. Danmark grønne profil støder sammen med stærke landbrugsinteresser, der mener, at deres råderet over privat ejendom er blevet krænket. Samtidig er miljøets interesseorganisationer på banen og særdeles opmærksomme på, at EU kan anvendes aktivt til at forbedre miljøets vilkår. De miljøpolitiske interesser fremmes strategisk ved at henvende sig til Kommis-

sionen og få pressen til at bære "historien" frem. Ligeledes spiller Folketinget en rolle i at kontrollere regeringen og forvaltningen. Imidlertid besværliggøres oppositionens mulighed for kontrol af, at man ikke informeres om de økonomiske konsekvensvurderinger, der tilgår regeringen. Det understreger forvaltningens grad af lukkethed i implementeringsprocesserne. At Folketinget forholdes information understreger de særlige demokratiske udfordringer, der er i relativt utilgængelige implementeringsprocesser.

Den danske regering og forvaltning undervurderede i særdeleshed implementeringsopgaven. I modsætningen til hvad regeringen fremlagde for markedsudvalget i sin tid, fik direktivet endog store forvaltningsmæssige og økonomiske konsekvenser. Det må antages, at sådanne fejlskøn af EU-reguleringens konsekvenser forekommer hyppigere end den her analyserede case. EU-retts dynamiske karakter er én forklaring. Forvaltningens begrænsede ressourcer er en anden. En tredje forklaring er, at rækkevidden og betydningen af en retsakt først endeligt præciseres og efterprøves, når den anvendes i praksis. Heller ikke i denne most likely case kunne antagelserne om effektiv og tilstrækkelig implementering bekræftes.

## Konklusion

Implementering er helt afgørende for, om EU's beslutninger får de facto betydning. I denne post-lovgivningsproces er vi tilbage i den nationale arena, og nationale forvaltere får betydelig autonomi til at udlægge kompromisteksten og genfortolke på indholdet. EU har over tid fået en afgørende betydning for såvel grænseoverskridende sundhed som miljøregulering, og såvel den juridiske som den praktiske implementering har vist sig at være alt andet end ukompliceret. Antagelserne om effektiv og tilstrækkelig dansk implementering er ikke blevet bekræftet, hverken hvad angår den juridiske eller den praktiske implementering. Den danske forvaltnings adfærd, nationale orientering og mangelfulde ressourcer forklarer til dels den mangelfulde implementering. Den danske forvaltning har egne opfattelser af rækkevidden og betydningen af en EU-forpligtelse og optræder i de analyserede cases ikke i rollen som EU-duks eller handler inden for "en verden af retlig observans". I stedet viser analysen, at regeringen og forvaltningen aktivt anvender muligheden for at skønne og fortolke og i de belyste sager foretog en "minimumsbesigtigelse" af forpligtelserne til at ændre dansk lov og administrativ praksis. Denne viste sig ikke at leve op til EU-forpligtelserne. Antallet af vetoaktører synes ikke at have afgørende betydning, men snarere adfærd og præferencer blandt de afgørende aktører. De helt afgørende vetoaktører viste sig i de to cases at være ministeren og embedsværket i centraladministrationen. Den forvaltningsmæssige adfærd

var præget af en udpræget grad af lukked og vis grad af selvtilstrækkelighed. Indenrigspolitiske og forvaltningsmæssige interesser gik forud for villigheden til at leve op til EU forpligtelserne. I de pågældende sager synes Danmark snarere at agere ud fra en “verden af national politik”, suppleret med en *verden af forvaltningsautonomi*.

De komplicerede implementeringsforløb skyldes til dels EU-lovgivningens karakter, hvor en udfordring er, at lovteksternes indhold dels fremstår som særdeles juridisk-tekniske, dels indeholder kompromiser, der åbner op for tvetydige fortolkninger. Det kan derfor være svært at skabe offentlighed og politisk interesse for implementeringsprocesserne, men ovenstående analyse har vist deres politiske karakter og vigtigheden af aktørernes involvering og checks and balances. Implementering er også en politisk proces, som ud fra demokratiske idealer ikke alene bør forvaltes.

At implementere EU-Domstolens domspraksis giver et særligt rum for administrativ fortolkning, idet d rækkevidde og generelle betydning i udgangspunktet kan være uklare. I analysen af grænseoverskridende sundhed ser vi imidlertid en forvaltning, der indadtil er bevidst om mangelfuld implementering og alligevel fastholder denne på trods af tiltagende kritik. Først da ombudsmanden går ind i sagen, vælger man til dels at rette ind. Hvad angår implementering af direktiver, er den juridiske implementering blot processens indledende runde. Også denne kan, som set i analysen af habitatsdirektivet, kompliceres af nationale interesser og blive forsinket af en forvaltning uden den fornødne administrative kapacitet eller erfaring. Den juridiske implementering er altså ikke en friktionsløs proces. Effektueringen af EU's beslutninger står sin videre prøve i den praktiske implementeringsproces, som har sit eget dynamiske forløb. Her betinges forløbet af, hvordan nationale aktører og interesser henholdsvis udgør vetopunkter eller medierer processen. En sådan mobilisering er afgørende for, om EU-beslutningen gennemføres tilstrækkeligt og effektivt. Analyserne viser også, at Folketinget i form af oppositionen må kæmpe for at få den fornødne information og således har svære betingelser for at udøve politisk kontrol. Også derfor bliver det afgørende, at andre mekanismer kan håndhæve forpligtelserne nationalt og overnationalt gennem blandt andre Ankestyrelsen, ombudsmanden, EU-Kommissionen og Domstolen. De analyserede cases viser, at så længe effektueringen af EU's beslutninger forestås i et lukket administrativt rum, er der ingen automatik i, at kollektive EU-beslutninger gennemføres tilstrækkeligt og dynamisk. Imidlertid er det først ved implementeringen, at EU's kollektive beslutninger bliver omsat til *living rules* og får de facto betydning. Der er således behov for flere studier af EU-implementeringens processer, aktører, deres adfærd, veje og afveje.



## Noter

1. Af centrale domme kan fremhæves C-120/95, *Decker* [1998], ECR I-1831; C-158/96, *Kohll* [1998], ECR I-1931; Case C-157/99, *Geraets-Smits og Peerbooms* [2001], ECR I-5473; Case C-385/99, *Müller-Faure' og Van Riet* [2003], ECR I-4509; Case C-372/04, *Watts* [2006], ECR I-4325.
2. Se fx C-157/99, *Smits og Peerbooms*, dom af 12. juli 2001, præmisserne 72-74.
3. Kommissionens forslag COM (2008) 414 til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om patientrettigheder i forbindelse med grænseoverskridende sundhedsydelse.
4. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/24/EU af 9. marts 2011 om patientrettigheder i forbindelse med grænseoverskridende sundhedsydelse.
5. C-120/95, *Decker* [1998], ECR I-1831; C-158/96, *Kohll* [1998], ECR I-1931.
6. ”Redegørelse fra Embedsmandsgruppen til vurdering af konsekvenserne af EF-domstolens afgørelser i *Decker/Kohll*-sagerne”. September 1999.
7. Se præmisserne 48-56 i C-157/99, *Smits og Peerbooms*, dom af 12. juli 2001.
8. Internt notat af 22. marts 2004, tilgængeligt gennem aktindsigt.
9. Ombudsmandens brev til Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse af 13. februar 2008, tilgængeligt gennem aktindsigt.
10. Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

## Litteratur

- Andersen, Signe R. og Naja M. Iversen (2006). *Hvordan påvirker EU national politik? – Et studie af europæisering som resultat af implementering af arbejdsmarkeds- og miljøpolitiske direktiver i Danmark*. Speciale, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Bardach, Eugene (1977). *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*. Cambridge: MIT Press.
- BEK nr. 782 af 01/11/1998. *Bekendtgørelse om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder*.
- Berlingske Tidende (2002). *Naturpleje: Ministerium skjulte viden*, 7. december.
- Berlingske Tidende (2006). *EU truer Danmark med retssag om naturbeskyttelse*, 26. juli.
- Biering, Peter (2000). The Application of EU Law in Denmark. *Common Market Law Review* 37 (4): 925-969.
- Blom-Hansen, Jens og Jørgen Grønnegård Christensen (2003). *Den europæiske forbindelse*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Börzel, Tanja og Thomas Risse (2003). Conceptualising the Domestic Impact of Europe, pp. 57-83 i Kenneth Featherstone og Claudio M. Radaelli (red), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.

- Bursens, Peter (2002). Why Denmark and Belgium Have Different Implementation Records: On Transposition Laggards and Leaders in the EU. *Scandinavian Political Studies* 25 (2): 173-195.
- Dimitrova, Antoaneta og Bernard Steuening (2000). The Search for Convergence of National Policies in the European Union. An Impossible Quest? *European Union Politics* 1 (2): 201-226.
- Falkner, Gerda, Oliver Treib, Miriam Hartlapp og Simone Leiber (2005). *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flensborg Avis (2010). *EU truer Danmark med retssag om Tøndermarsken*, 28. april.
- From, Johan og Per Stava (1993). Implementation of Community Law: the Last Stronghold of National Control?, pp. 55-67 i Svein S. Andersen og Kjell A. Eliasen (red.), *Making Policy in Europe – The Europeification of National Policy-making*. London: Sage Publications.
- Generaldirektoratet for det Indre Marked og Tjenesteydelser (2011). *Making the Single Market Deliver. Annual Governance Check Up 2011*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Gerring, John (2007). Is There a (Viable) Crucial-Case Method? *Comparative Political Studies* 40 (3): 231-253.
- Hagel-Sørensen, Karsten (1994). Fællesskabsretten som del af dansk ret, pp. 113-137 i *Festskrift til Ole Due*. København: Gads Forlag
- Hartlapp, Miriam og Gerda Falkner (2009). Problems of Operationalization and Data in EU Compliance Research. *European Union Politics* 10 (2): 281-304.
- Haverland, Markus (2000). National Adaptation to European Integration: the Importance of Institutional Veto Points. *Journal of Public Policy* 20 (1): 83-103.
- Kallestrup, Morten (2005). *Europæisering af nationalstaten*. København: Juristernes og Økonomforbundets Forlag.
- Kallestrup, Morten (2008). EU-retten og de nationale aktørers politiske rolle, i Birgitte E. Olsen og Karsten E. Sørensen (red.), *Europæisering af dansk ret*. København: Juristernes og Økonomforbundets Forlag.
- Kammeradvokaten (2002). *Notat om Implementering af Habitatsdirektivet*. J.nr.: 40-1735 HS/BIE/ANI/nor, 28. november.
- Kelstrup, Morten, Dorte S. Martinsen og Marlene Wind (2012). *Europa i Forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Lipsky, Michael (1980). *Street Level Bureaucracy*. New York, NY: Russell Sage.
- Martinsen, Dorte S. (2005). Towards and Internal Health Market with the European Court. *West European Politics* 28 (5): 1035-1056.
- Martinsen, Dorte S. (2009). Conflict and Conflict Management in the Cross-border Provision of Healthcare Services. *West European Politics* 32 (4): 792-809.

- Martinsen, Dorte S. og Karsten Vrangbæk (2008). The Europeanisation of Health Care Governance – Implementing the Market Imperatives of Europe. *Public Administration* 86 (1): 169-184.
- Pagh, Peter (2001). Responsum om dansk gennemførelse af Habitatdirektivets art. 6 – om den danske implementering af EU's krav til bevarings og beskyttelsesforanstaltninger for de særlige bevaringsområder Danmark har udpeget i henhold til fugledirektivet (79/409) & habitatdirektivet (92/43). *Naturrådet, arbejdsrapport nr. 2*.
- Peters, Guy B. (1992). Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community, i Alberta M. Sbragia (red.), *Euro-Politics: Politics and Policymaking in the "New" European Community*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Politiken (1996). *Landbruget truet af regel-cirkus*, 12. maj.
- Politiken (1997). *Grundlovsstrid om bevarelse af naturen*, 16. februar.
- Pressman, Jeffrey L. og Aaron Wildavsky (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Rasmussen, Hjalte (1988). Denmark, pp. 91-162 i Heinrich Siedentopf og Jacques Ziller (red.), *Making European Policies Work – The Implementation of Community Legislation in the Member States*. London: Sage Publications.
- Ritzaus Bureau (1995). *Miljøministeriet vil oplyse om direktiv*, 19. april.
- Ritzaus Bureau (1997). *Udpegning af beskyttelsesområder trækker ud*, 12. august.
- Ritzaus Bureau (2008). *EU ind i sag om muslingeskrab*, 27. november.
- Ritzaus Bureau (2010). *Truede fugle i Tøndermarsken*, 26. april.
- Ritzaus Bureau (2011). *EU: Dansk muslingeskrab var ikke lovligt*, 4. marts.
- Steuenberg, Bernard og Dimiter Toshkov (2009). Comparing Transposition in the 27 Member States of the EU: the Impact of Discretion and Legal Fit. *Journal of European Public Policy* 16 (7): 951-970.
- Sundhedsministeriet (1999). *Redegørelse fra Embedsmandsgruppen til vurdering af konsekvenserne af EF-domstolens afgørelser i Decker/Kohll-sagerne*. København: Sundhedsministeriet.
- Toshov, Dimiter (2010). Taking Stock: a Review of Quantitative Studies of Transposition and Implementation of EU Law. *Working Paper Series, no. 1/2010*, Institute for European Integration Research.
- Udenrigsministeriet (2010). *Danmark og EU-Domstolen i 2010. Årlig oversigt over retsager ved EU-Domstolen, som Danmark deltog i, og traktatkrænkelssager mod Danmark*. København: Udenrigsministeriet.
- Versluis, Ellen (2007). Even Rules, Uneven Practices: Opening the "Black Box" of EU Law in Action. *West European Politics* 30 (1): 50-67.