



Knäckfrågor inför det svenska ordförandeskapet i EU:s ministerråd

1 JANUARI – 30 JUNI 2023

FÖRSVAR • KRISBEREDSKAP • EU:S EKONOMI • UTVIDGNINGSPROCESSEN
RÄTTSSSTATEN • ENERGI • FÖRSÖRJNINGSTRYGGHET • INVESTERINGAR
MIGRATION • FRIHET, SÄKERHET OCH RÄTTVISA • HÄLSA • MILJÖ
KAMPEN MOT SEXUELLA ÖVERGREPP MOT BARN • BIOLOGISK MÅNGFALD
FRAMTIDSKONFERENSEN

Louise Bengtsson, Katarina Engberg, Mats Engström, Jonas Eriksson, Harry Flam,
Karin Flordal, Jörgen Hettne, Markus Johansson, Valentin Kreiling, Hannes Lenk,
Jakob Lewander, Bernd Parusel, Valeriia Varfolomieieva, Anna Södersten,
Anna Wetter Ryde, Patricia Wadensjö (red.)

Rapport nr. 30p
November 2022

Utgiv av Svenska institutet för europapolitiska studier

Rapporten finns tillgänglig på www.sieps.se
Författarna svarar själva för innehåll och slutsatser i rapporten.

Tryck: EO Grafiska AB
Stockholm, november 2022

ISSN 1651-8942

ISBN 978-91-89498-05-1

Innehåll

Inledning	6
<i>Patricia Wadensjö</i>	
Om författarna	8
Försvar och krisberedskap i en tid av krig	10
<i>Katarina Engberg</i>	
EU:s ekonomi: ännu en oväntad dagordning?	13
<i>Jonas Eriksson</i>	
Utvidgningen av EU – i nytt ljus efter invasionen av Ukraina	16
<i>Jakob Lewander</i>	
Rättsstat, demokrati och sammanhållning under press	19
<i>Anna Södersten</i>	
En avgörande tid för EU:s gröna giv	22
<i>Mats Engström</i>	
Hälsofrågorna i fokus efter pandemin	25
<i>Louise Bengtsson</i>	
Kan elpriserna sänkas i EU och Sverige?	28
<i>Harry Flam</i>	
Internationell handel och trygg råvaruförsörjning i orostider	31
<i>Jörgen Hettne</i>	

Handels- och investeringspolitik i ett nytt geopolitiskt läge	33
<i>Hannes Lenk</i>	
Migrations- och asylpolitiken: blockeringar och möjligheter	36
<i>Bernd Parusel</i>	
Frihet, säkerhet och rättvisa	
– ett område med inneboende målkonflikter	39
<i>Anna Wetter Ryde</i>	
Kampen mot sexuella övergrepp mot barn	42
<i>Valeriia Varfolomieieva</i>	
Att vara ordförande med starka intressen: exemplet biologisk mångfald	45
<i>Markus Johansson</i>	
Uppföljningen av framtidskonferensen	48
<i>Karin Flordal</i>	
Det svenska ordförandeskapets parlamentariska dimension	51
<i>Valentin Kreiling</i>	
Sammanfattning	54
Tips på vidareläsning	56

Inledning

Den 1 januari 2023 tar Sverige för tredje gången över ordförandeskapet i EU:s ministerråd: under sex månader ska Sverige leda den EU-institution där medlemsstaternas regeringar är representerade.

Ordförandeskapets centrala uppgift är att leda förhandlingarna i rådet och bygga kompromisser för att nå resultat i form av lagstiftning och ställningstaganden. Det handlar i ett första steg om att ena medlemsländerna och i nästa steg om att representera ministerrådet i förhandlingarna med Europaparlamentet och EU-kommissionen. Uppgiften ställer krav på att agera neutralt, professionellt och effektivt i hela unionens intresse, samtidigt som det finns ett visst utrymme för att göra avtryck på dagordningen.

Som myndighet med uppdraget att analysera Europapolitiska frågor följer Sieps det svenska ordförandeskapet på olika sätt. Ett av flera bidrag är denna publikation, som publiceras en och en halv månad innan Sverige tar över ordförandeklubban. Syftet är att belysa frågor och utmaningar som väntar Sverige och EU efter årsskiftet, inte minst mot bakgrund av det oroliga omvärldsläget.

Det handlar därmed om frågor *för* det svenska ordförandeskapet snarare än *om* det svenska ordförandeskapet. Fokus ligger på det politiska innehållet och knäckfrågorna snarare än på institutionella aspekter, även om de också berörs i bidragen. Texterna vänder sig till alla som vill få en överblick av aktuella EU-frågor eller ökad kunskap om EU-politiken i stort.

*

Flera faktorer skiljer det kommande svenska ordförandeskapet från de tidigare, som inföll 2001 och 2009:

Framför allt har det roterande ordförandeskapets roll förändrats sedan Sverige ledde rådets arbete sist. Med Lissabonfördraget, som trädde i kraft 2009, tillkom nämligen nya roller: dels en permanent ordförande för Europeiska rådet, dels en hög

representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik. Det innebär mer fokus på lagstiftning och mindre ansvar för att hantera frågor på högsta politiska nivå och att representera EU i världen: ordförandelandet leder inte längre EU:s toppmöten och inte heller de flesta mötena som rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Nu samordnas ordförandeskapets program dessutom i högre grad med ytterligare två länder inom ramen för en så kallad trio, för Sveriges del Frankrike och Tjeckien.

Själva EU-samarbetet har också utvidgats och fördjupats. Förhandlingsarbetet har därmed blivit mer omfattande och komplext – Sverige kommer att leda förhandlingarna i över 300 frågor under sammanlagt cirka 2000 möten i Bryssel och Luxemburg, och organisera omkring 150 möten i Sverige.

Det blir vidare en ny tillträdsvärd svensk regering som får ta över ordförandeklubban; båda de tidigare svenska ordförandeskapen ägde rum några år efter ett riksdagsval. Men samtidigt som det återstår att se hur den nya regeringen kommer att driva och organisera svensk EU-politik finns det nu mer kunskap, såväl i förvaltningen som på politisk nivå, om vad det innebär att leda rådet. Nu har Sverige dessutom mer än 25 års erfarenhet av EU-arbetet; under de första ordförandeskapen var Sverige relativt ny som EU-medlem.

Omvärldsläget står slutligen för en stor skillnad gentemot 2001 och 2009 – Sveriges EU-ordförandeskap under 2023 kommer att präglas av att det nu pågår ett krig i Europa. Kriget har fått säkerhetspolitiska konsekvenser, men även följer för energiförsörjningen, ekonomin, flyktingströmmarna, EU:s utvidgningsprocess och arbetet med att värna de gemensamma värderingarna och demokratin.

För det land som leder arbetet i EU:s ministerråd kan det innebära större svårigheter att hålla samman unionen i ett läge när det är avgörande. Kriget, och de kriser som följer i krigets spår, har visserligen fått EU att visa förhållandevis stor enighet. Men medlemsstaterna drabbas på olika sätt och i olika

omfattning, något som sannolikt kommer att bli tydligare i takt med att konsekvenserna blir mer kännbara. Relationerna mellan medlemsländerna ser därför ut att bli en utmaning för Sveriges ordförandeskap.

Förutsättningarna har alltså förändrats på flera sätt i förhållande till de tidigare svenska ordförandeskapen.

För varje land som leder arbetet i ministerrådet gäller också att oväntade händelser kan komma att dominera dagordningen, såsom pandemin präglade det tyska ordförandeskapet våren 2020 och Rysslands angrepp på Ukraina formade det franska under våren 2022. När det oväntade händer blir det särskilt viktigt att kunna hantera flera saker samtidigt, en kapacitet som Sverige kommer att behöva. För samtidigt som det är ovisst hur kriget och kriserna utvecklar sig går mandatperioden för EU-kommissionen och Europaparlamentet mot sitt slut – nästa femårsperiod inleds efter valet till Europaparlamentet i juni 2024. Det innebär att EU:s institutioner nu vill ro aktuella frågor i hamn, och att det är tid för slutförhandlingar på många områden.

*

Detta är utgångspunkten för Sieps samlade perspektiv inför det kommande svenska ordförandeskapet. Med en rad korta texter vill vi belysa frågor och politikområden – från skogsfrågan till energipolitiken, EU:s demokrati och försvaret av rättsstatens principer – som på olika sätt är aktuella inför starten för ordförandeskapet den 1 januari.

Alla författare, som är forskare, utredare eller seniora rådgivare vid Sieps, har valt ett område för att ge en bild av aktuella förutsättningar, eventuella intressekonflikter och tänkbara svårigheter. Urvalet har delvis utgått från den politiska

inriktning som den förra regeringen tog fram för ordförandeskapet,¹ men det är först i december som den nya regeringen kommer att presentera ett mer preciserat arbetsprogram. Perspektiven utgår därför inte främst från svenska prioriteringar. Syftet är istället att utan inbördes rangordning belysa ett axplock av frågor och processer som är aktuella inom EU just nu och som det svenska ordförandeskapet behöver eller kan behöva hantera.

Avsikten är därmed inte att täcka alla viktiga områden. EU:s dagordning är bred, och bland de områden som inte berörs kan digitaliseringen nämnas. Det korta formatet gör det inte heller möjligt att omfatta alla nyanser och samband, till exempel när det gäller förändringarna i den globala ekonomin eller olika dimensioner av rättsstatskrisen. Slutligen finns det anledning att återkomma till hur EU-samarbetet påverkas av det allvarliga säkerhetspolitiska läget, vilket har fått Sverige och Finland att ansöka om medlemskap i Nato, den väntade konjunktur nedgången och andra effekter av kriget och dess följdskriser, exempelvis när det gäller jämställdhet.

Efter denna inledning följer en presentation av författarna. I slutet finns en sammanfattning och tips på Sieps-publikationer som knyter an till de frågor som tas upp i respektive bidrag.

Med dessa samlade texter är det Sieps förhoppning att ge inblick i frågor som ligger högt upp på EU:s dagordning och som ser ut att ställa särskilda krav på det svenska EU-ordförandeskapet under våren 2023.

Patricia Wadensjö

Redaktör

¹ Den politiska inriktningen sammanfattas i fem rubriker: skapa säkerhet för EU:s medborgare och stärka EU:s roll i världen; stoppa den organiserade brottsligheten; snabba på klimatomställningen; stärka EU:s konkurrenskraft för framtidens jobb; slå vakt om unionens grundläggande värderingar.

Om författarna

Alla författare är verksamma vid Sieps.

Louise Bengtsson är forskare i statsvetenskap. I sin forskning fokuserar hon främst på EU:s hälsopolitik och roll inom global hälsa, inklusive kritiska perspektiv på säkerhet och hållbar utveckling. Ett särskilt intresse är kopplingen mellan EU:s interna politikområden och unionens externa roll. Louise Bengtsson samordnar Sieps aktiviteter som rör Sveriges EU-ordförandeskap under 2023.

Katarina Engberg, fil. dr i freds- och konfliktstudier, är senior rådgivare. Hon intresserar sig för försvarspolitik och krisberedskap, EU:s näringslivs- och industripolitik, förhållandet mellan Tyskland och Frankrike samt mellan EU och USA, Kina och Ryssland.

Mats Engström, analytiker med särskilt fokus på EU:s klimat- och miljöpolitik, är senior rådgivare. Han har bland annat skrivit om hur det roterande ordförandeskapet kan påverka EU:s dagordning samt om EU:s gröna giv och dess förhållande till andra delar av världen.

Jonas Eriksson är utredare i nationalekonomi och intresserar sig främst för EU:s ekonomi, med särskilt fokus på unionens finanser och olika aspekter av eurosamarbetet. Han utvärderade det föregående svenska ordförandeskapets hantering av de ekonomiska och finansiella frågorna, i Bengtsson, R. (red.), 2010, *I Europas tjänst. Sveriges ordförandeskap i EU 2009*, SNS Förlag, Stockholm.

Harry Flam, professor emeritus i internationell ekonomi vid Stockholms universitet, är senior rådgivare. Han bevakar frågor som berör samhällsekonomi och har bland annat skrivit om brexit, återhämtningsfonden, eurons roll som internationell reservvaluta, elpriser, koldioxidtullar och Kinas industripolitik.

Karin Flordal är utredare i statsvetenskap och ansvarig för Sieps utbildningar. Ett särskilt intresse är hur EU påverkar lokal, regional och nationell nivå, och hur dessa nivåer kan påverka EU. Under hösten 2022 leder hon Sieps utbildningspodd med fokus på Sveriges EU-ordförandeskap våren 2023.

Jörgen Hettne, professor vid Lunds universitet, är senior rådgivare. Hans forskning är främst inriktad på EU:s konstitutionella utveckling samt EU:s inre marknad och konkurrenspolitik i såväl ett inomeuropeiskt som globalt perspektiv. Där ingår även frågor om regleringen av världshandeln.

Markus Johansson är forskare i statsvetenskap. Hans främsta forskningsintressen berör samarbete och förhandlingar i ministerrådet, ledarskap inom EU, men även medlemsstaternas lagfterlevnad och interaktion med EU-kommissionen i överträdelseärenden som hamnar i EU-domstolen.

Valentin Kreilinger är forskare i statsvetenskap. Hans forskning fokuserar på de nationella parlamentens deltagande i EU:s beslutsfattande och deras granskning av EU-frågor, utvecklingen av det interparlamentariska samarbetet och Europaparlamentets roll i EU:s politiska system.

Hannes Lenk är forskare i juridik med särskilt fokus på EU:s industri- och handelspolitik. Hans forskning avser främst institutionella frågor kring EU:s och medlemsstaternas bilaterala handels- och investeringsavtal samt EU:s roll i det multilaterala handelssystemet.

Jakob Lewander är utredare i statsvetenskap. Hans arbetsområden omfattar EU:s politiska system och institutioner, utvecklingen i medlemsstaterna samt EU:s yttre och inre säkerhet. Han intresserar sig särskilt för EU:s energisäkerhet, grannskaps- och utvidgningspolitik samt transatlantiska relationer.

Bernd Parusel är forskare i statsvetenskap. Hans forskning handlar i huvudsak om EU:s gemensamma asyl- och migrationspolitik samt frågor rörande gränser, viseringar och integration. Under 2022 har han bland annat följt EU:s mottagande av flyktingar från Ukraina.

Anna Södersten är forskare i juridik. Hennes forskningsintressen rör främst institutionella och konstitutionella frågor. Hon följer särskilt hoten mot rättsstaten inom EU och vad EU gör för att hantera dem.

Valeriia Varfolomieieva är forskningsassistent i juridik. Hennes särskilda intressen är mänskliga rättigheter på internationell nivå och EU-nivå, demokratifrågor samt asyl- och migrationspolitik.

Anna Wetter Ryde är forskare i juridik med EU-straffrätt som specialområde. Hon fokuserar särskilt på hur EU:s konstitutionella system förhåller sig till det politiska systemet, hur EU:s beslutsprocess förändras över tid och hur EU-frågorna hanteras i myndigheterna.

Försvar och krisberedskap i en tid av krig

Katarina Engberg

Ukrainakriget och dess konsekvenser väntas dominera EU:s agenda för försvar och krisberedskap under det svenska ordförandeskapet. I vissa frågor, som tillämpningen av delar av den "strategiska kompassen" har institutionerna i Bryssel huvudrollen, medan ordförandeskapet antas få en central roll i andra frågor, som i hanteringen av energikrisen.

Ukraina

Till att börja med har ett åttonde sanktionspaket mot Ryssland fastställts och ska genomföras under det svenska ordförandeskapet. De kommande diskussionerna om Ukraina väntas i ökad utsträckning handla dels om förhållandet till EU, dels om kostnaderna för återuppbyggnaden av landet, som av Världsbanken i dagsläget bedöms till 350 miljarder US-dollar. 3,5 miljarder euro per månad anses nödvändig för att hålla Ukraina finansiellt flytande. Inom EU diskuteras möjligheten att nästa år ge Ukraina ett månatligt stöd på 1,5 miljarder euro. Frågorna lär bli högaktuella under det svenska ordförandeskapet.

Vapenhjälpen till Ukraina har finansierats med 3,1 miljarder euro från den europeiska fredsfaciliteten, som totalt omfattar 5,7 miljarder euro i EU:s långtidsbudget. Cirka 1,8 miljarder euro återstår. En särskild utbildningsmission i Polen med 15 000 ukrainska soldater, EUMAM UA, ska genomföras. Kostnaden beräknas till 107 miljoner euro under de första två åren. Fredsfaciliteten ska dock vara till 2027 och användas till stöd också för afrikansk krishantering. Det blir svårt att plocka ut mer pengar, såvida denna inte fylls på, vilket finansiellt konservativa länder som Sverige och Tyskland är tveksamma till. I stället föreslås en omfördelning inom EU:s hela budget.

För att kunna finansiera Ukrainas återuppbyggnad diskuteras inom EU utformningen av en framtida intern finansieringsmekanism som kopplas till en

plattform öppen för externa bidrag från exempelvis Världsbanken. Som jämförelse vad avser summan kan nämnas det nya instrumentet "Global Gateway" på 300 miljarder euro som EU inrättat för att ta upp konkurrensen med det kinesiska infrastrukturinitiativet "Belt and Road". En sammanläggning av flera existerande initiativ ligger till grund för "Global Gateway", däri också de medel för EU:s grannskapspolitik som bland annat omfattar Ukraina.

Europeiska kommissionens ordförande Ursula von der Leyen lovade i somras att Ukraina "tillhör den europeiska familjen". Ukraina fick då en lista med åtgärder som borde vidtas för att landet ska kvalificera sig för ett närmare förhållande till EU. Ukraina har fyllt i frågeformuläret och förväntar sig vid årsskiftet besked om hur landet ska knytas närmare EU. I sitt tal om tillståndet i unionen den 14 september nämnde von der Leyen att Ukraina ska få ett "sömlöst" tillträde till EU:s inre marknad. Hur det ska gå till är dock oklart. Detta väcker samtidigt den större frågan om Ukrainas förhållande till EU, vilket i sin tur hänger samman med möjliga framtida utvidgningar till nio andra länder: dels Moldavien och Georgien, dels sex länder på västra Balkan som inte vill hamna på efterkälken.

EU:s förhållande till sin närmaste omgivning, som regleras genom utvidgningar och det östliga partnerskapet, stöps nu om till följd av omvärldsutvecklingen. Ett nytt forum, den

europiska politiska gemenskapen, EPC – tänkt som en yttre ring av viktiga samarbetspartner – har också tillkommit. von der Leyen menar att detta stärker behovet av att ändra EU:s fördrag. Också denna fråga lär skugga det svenska ordförandeskapet.

Den strategiska kompassen

Kort efter den ryska invasionen av Ukraina, i mars 2022, antog EU en så kallad strategisk kompass som ger riktlinjer för hur försvarspolitik och krisberedskap ska omsättas i praktiken. En uppföljning i form av ett ettårsjubileum, inklusive rådsslutsatser, kommer att äga rum i mars 2023. Många av den strategiska kompassens initiativ handläggs av EU:s utrikestjänst EEAS och genomförandet sker fortlöpande med mindre utrymme för initiativ från ordförandeskapet. Det gäller till exempel hantering av hybridhot, utvecklingen av en snabbinsatsstyrka, anpassningen av EU:s försvarsplanering till mera krävande miljöer och operationaliseringen av solidaritetsklausulerna i EU:s fördrag, artikel 42.7 (försvar) och 222 (krisberedskap). Tankar på fältövningar diskuteras men kommer troligen att genomföras först under det spanska ordförandeskapet, som också vill betona rymdförsvar (EU:s satellitcentrum ligger i Torrejón).

Bland underrubrikerna i den strategiska kompassen finns en som handlar om partnerskap med externa aktörer. Sverige kan antas vilja betona, förutom FN och Nato, regionala samarbetsfora som det brittskledda Joint Expeditionary Force, JEF.

Försvarsmateriel

Den fragmenterade och nationellt inriktade produktionen av försvarsmateriel anses vara ett problem.² I syfte att råda bot på kritiska förmågebrister finns 8 miljarder euro anslagna i EU:s långtidsbudget till Europeiska försvarsfonden, EDF, för gemensam forskning och utveckling. Därutöver finns det permanenta strukturerade samarbetet, Pesco, som bland annat ska bidra till samordningen av nationella materielprojekt.

Med Ukraina-kriget har nya problem tillkommit. Kommissionen föreslår en fond på 500 miljoner euro som kan användas, på villkor att minst tre medlemsstater samverkar, för att genom gemensam upphandling fylla på de vapenlager som tömts av stödet till Ukraina. Förordningen antas troligen före årets slut. Riksdagens försvarsutskott är kritiskt till förslagens utformning som inte anses stå i samklang med subsidiaritetsprincipen, då det kan ge kommissionen inflytande över frågor som i första hand anses vara nationell kompetens och bäst löses på basis av marknadskrafterna.³

Vidare föreslår kommissionen att medlemsstaterna tar steget från forskning, utveckling och samverkan till gemensam programplanering och upphandling. Om medlemsstaterna går samman i konsortier för upphandling av prioriterade projekt, exempelvis cyberförmåga och lufttankning, ska de kunna få momsbefrielse. Förslaget kommer troligen att förhandlas under det svenska ordförandeskapet. Medlemsstaterna bestämmer själva över momsens storlek och tillämpning. EU-förslag som rör nationell beskattning brukar vara svårframkomliga. Sverige, vars försvarsindustri till viktiga delar ägs av anglosaxiska företag, prioriterar tredje lands deltagande i EU-projekten, något som redan reglerats vad gäller tillgång till medel från Europeiska försvarsfonden.

Krisberedskap

EU:s akuta krishantering är för tillfället aktiverad på tre områden: migration, covid och Ukraina. Detta väcker frågan om risken för överbelastning och behovet av att kunna växla ner tidigare krisområden till fortlöpande hantering. Det svenska ordförandeskapet lär känna av intensiteten i denna hantering, även om man inte har huvudrollen.

EU:s krisberedskap, ibland benämnd unionsberedskap, har breddats under de senaste årens omvärldstryck. Vad som i början av 2000-talet mest handlade om skydd mot terrorism och naturkatastrofer har efterhand utökats till fler politikområden, nu senast hälsa och energi. Kommissionen har i flera fall aktiverat en

² European External Action Service, A strategic compass for security and defence. For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security, 24 mars 2022.

³ Försvarsutskottets utlåtande 2022/23:FöU2, Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om inrättandet av instrument för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin genom gemensam upphandling.

rådsförordning baserad på artikel 122 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, FEUF. Artikel 122 ger den rätt att föreslå krisåtgärder under en begränsad tid vid ”allvarliga försörjningsproblem i fråga om vissa varor, särskilt på energiområdet”. Beslut tas med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet deltar inte i besluten.

Under nästa år ser krisberedskapen ut att domineras av åtgärder för att hantera energikrisen. Kommissionen publicerade under våren 2022 meddelandet RePower EU med syfte att påskynda unionens övergång till förnybara energikällor och minska beroendet av rysk fossilexport. Ordförandeskapet lär präglas av förhandlingar och tillämpning av den komplicerade energipolitik som mejslats fram under hösten och vintern, samtidigt som man ska göra framsteg i förhandlingarna om de många rättsakter inom energi som är aktuella, bland annat inom ramverket för EU:s klimatmål, Fit-for-55-paketet.

I oktober antogs en rådsförordning baserad på artikel 122 gällande en obligatorisk minskning av elförbrukningen med minst 5 procent under vissa högstpristimmar och ett mål att minska efterfrågan på el med 10 procent fram till den 23 mars 2023 samt en omfördelning av energibolagens övervinster. Enligt gasmarknadsförordningen skulle naturgaslagren vara fyllda till 80 procent den 1 november 2022. Målet överträffades och lagren var då fyllda till 95 procent.

Flera viktiga förslag som gäller skydd av kritisk infrastruktur är aktuella under det svenska ordförandeskapet. Beslut om en delegerad akt om cybersäkerhet inom elsektorn (NCCS) antas komma sent 2022, alternativt tidigt 2023. Två viktiga horisontella förslag med bäring också på

energisektorn väntas vara färdigförhandlade i rådet sent 2022, respektive tidigt 2023. Det gäller en uppdatering av direktivet om säkerhet i nätverks- och informationssystem (NIS2) och det så kallade CER-direktivet om kritiska entiteters resiliens. Som exempel på dessa nämns energi, transporter, bankväsende, infrastruktur för finansiella marknader, hälso- och sjukvård, offentliga tjänster och rymden.

Kommissionen har också lagt fram ett förslag om en rådsförordning enligt artikel 122 för att hantera hot mot den inre marknaden orsakade av avbrott i leveranskedjor, det så kallade krisinstrumentet på den inre marknaden, SMEI.⁴ Instrumentet har sin upprinnelse i pandemihanteringen då medlemsstater inledningsvis stängde gränser och brist på nödvändig utrustning uppstod. Ukrainakriget har ökat oron för störningar i leveranskedjor och den inre marknadens funktionssätt. Syftet med SMEI anges vara att bevara den fria rörligheten av strategiska varor och tjänster i händelse av framtida nödsituationer. Krisbedömningar ska kombineras med viss beredskapslagring. I ett akut krisläge kan kommissionen få rätt att påverka produktionen av kritiska varor och tjänster i unionen. Förslaget till förordning är omdiskuterat⁵ och ska förhandlas under det svenska ordförandeskapet.

Det svenska ordförandeskapet sker i en tid av krig i Europa. Under omvärldstrycket fördjupas samarbetet på försvars- och krisberedskapsområdena. Många komplicerade förslag ska genomföras. Enighet och solidaritet ska upprätthållas samtidigt som beredskap finns för att den säkerhetspolitiska situationen kan försämrats ytterligare.

⁴ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett krisinstrument för den inre marknaden och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 2679/98, COM(2022) 459 final.

⁵ Andy Bounds och Sam Fleming, EU seeks sweeping powers over business for use in crises Brussels wants bloc to be able to force companies to stockpile supplies and break delivery contracts, *Financial Times*, 5 september 2022.

EU:s ekonomi: ännu en oväntad dagordning?

Jonas Eriksson

Sveriges ordförandeskap i EU 2009 inträffade i kölvattnet av finanskrisen 2008 och alldeles före eurokrisen 2010–2015. Samtidigt som de budgetära och finanspolitiska följderna av Rysslands invasion i Ukraina och energikrisen är svåra att överblicka ser även 2023 års ordförandeskap ut att bli präglad av ett Europa i ekonomisk kris. Frågor inom dessa områden som sannolikt blir angelägna under det svenska ordförandeskapet – exempelvis Ukrainas behov av finansiellt stöd och den statsfinansiella situationen i euroområdet – påverkar främst rådet för ekonomiska och finansiella frågor (Ekofin).

Finansiering och finanspolitik i EU

För att finansiera EU:s växande antal finansiella åtaganden har unionen en (förhållandevis blygsam) gemensam årsbudget på ungefär en procent av EU:s totala bruttonationalinkomst. Den beslutas gemensamt av rådet och Europaparlamentet, utifrån kommissionens förslag till årsbudget för kommande år. De inledande förhandlingarna om årsbudgeten för 2024 hamnar således på det svenska ordförandeskapets dagordning.⁶ När det gäller EU:s intäkter – egna medel – som huvudsakligen beslutas med enhällighet, ärver ordförandeskapet aspekter relaterade till frågan om nya egna medel för återbetalningen av den gemensamt upplånade återhämtningsfonden efter coronapandemin, NGEU, på totalt upp till 800 miljarder euro.

Finanspolitiken är i huvudsak nationell men medlemsstaterna ska respektera fördragets budgetunderskotts- och skuldkriterier (3 respektive 60 procent av BNP), vilka regleras i stabilitets- och tillväxtpakten. För euroländerna, vars penningpolitik är överstatlig, finns i slutändan sanktionsinstrument vid bristande efterlevnad, där

rådet röstar med omvänd kvalificerad majoritet på förslag från kommissionen (något som hittills inte har inträffat). Ländernas finanspolitik samordnas inom ramen för europeiska planeringsterminen, vilket ur ett ordförandeskapsperspektiv innebär att hantera kommissionens olika analyser och bedömningar, exempelvis förfarandet vid makroekonomiska obalanser, landspecifika rekommendationer och särskilda rekommendationer till euroländerna.

En särskild aspekt i de ekonomiska frågorna är euroområdets fora – Eurogruppen (finansministrarna) och Eurotoppmötet (stats- och regeringscheferna) – där ordförandelandet inte har någon roll.⁷ Detta innebär att eurorelaterade frågor kan hanteras utan att EU:s alla finansministrar möts i Ekofin och således inte hamnar på ordförandeskapets bord.

Situationen inför Sveriges ordförandeskap

Initiativ som togs under coronapandemin är fortfarande aktuella 2023. Den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten

⁶ EU:s budget styrs av den fleråriga budgetramen för åren 2021–2027, som sätter ramar för hur mycket pengar unionen får spendera, så att utgifterna utvecklas inom gränsen för vad de egna medlen tillåter. Extra satsningar inom ett utgiftsområde måste således göras genom omprioriteringar. Denna brist på flexibilitet har lett till att budgeten över tid har kompletterats av ett växande antal utom-budgetära fonder.

⁷ Medlemsstater som inte har euron som valuta deltar när frågor som är relevanta för eurons framtid diskuteras.

aktiverades 2020 och har på grund av energikrisen förlängts till 2024. Det innebär att underskotts- och statsskultsreglerna inte, som normalt hade varit fallet, påverkar svenskt ordförandeskap. Under coronapandemin etablerades vidare faciliteten för återhämtning och resiliens (RRF) på upp till 723,8 miljarder euro (den stora komponenten i NGEU), vilken de närmaste åren fyller en viktig roll i planeringsterminen. Den finansieras med hjälp av gemensam upplåning och återbetalningen ska som nämnts ske med nya egna medel.⁸ Kommissionen planerar att presentera ett andra paket med egna medel under 2023 men det är oklart exakt när.

Flera andra frågor på reformagendan kommer att vara aktuella under svenskt ordförandeskap. En fråga som dras i långbänk är gemensamma insättningsgarantier, det som brukar kallas bankunionens tredje pelare. Finansiella tjänster har också upptagit Ekofins tid i år, ett område där kommissionen arbetar fortlöpande med lagstiftning. Kommissionen avser vidare att under hösten 2022 presentera ett förslag till revidering av stabilitets- och tillväxtpakten, efter en samrådsprocess som initierades redan i februari 2020. Kommissionen rapporteras vilja utöka medlemsstaternas flexibilitet och underlätta offentliga investeringar, samtidigt som kraven på efterlevnad skärps (Financial Times, 220929 och 221003). Så långt vi vet är frågan tänkt att dryftas under vårmötet i mars 2023. Det finns däremot goda skäl att försöka gå i mål med frågan före 2024, då undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten planeras att upphöra.

Möjlig utveckling under våren 2023

Effekterna av det ryska agerandet i Ukraina och på EU:s energimarknad har orsakat krav på omfattande stöd i och från EU, såväl från gemensamma medel som i medlemsstaterna. Till att börja med är Ukraina i stort behov av löpande finansiellt stöd. Kommissionen har hittills föreslagit så kallade makroekonomiska stöd (det vill säga lån) på 9 miljarder euro men Ukraina kommer att behöva ytterligare mångmiljardbelopp, både löpande och för återuppbyggnaden av bland annat infrastruktur. Den ryska invasionen har även lett till satsningar på försvarsområdet – dels

i medlemsstaterna, för att nå Natos mål om försvarsutgifter om minst två procent av BNP, dels exempelvis i form av gemensam upphandling av försvarsmateriel.

Det finns även många andra skäl som talar för att finansieringsfrågorna kan aktualiseras under det svenska ordförandeskapet. Ett exempel är att de högre räntorna har slagit mot finansieringen av det gemensamt upplånade NGEU, och i oktober varnade kommissionen för att EU-budgetens resurser var på väg att ta slut. Principen att nya stöd framför allt ska finansieras genom omprioriteringar inom befintlig budgetram – en genomgående svensk linje i budgetsammanhang – blir svår att driva som opartisk medlare.

Energi-krisen innebär vidare att medlemsstaterna i vinter behöver ge stöd till konsumenter och företag för höga elräkningar. Stöden ska inte bara finansieras samtidigt som den offentliga skuldsättningen är hög i flera euroländer (främst Italien och Grekland, med statsskulder på cirka 160 procent respektive 200 procent av BNP); de riskerar också att ytterligare driva upp elpriserna och en redan hög inflation. Europeiska centralbanken har likt andra centralbanker tvingats att höja styrräntorna för att hålla nere inflationen, vilket sätter ytterligare press i euroområdet. Det korstryck som har uppstått i och med ett stödbehov till konsumenter och företag för dyr el, å ena sidan, och den statsfinansiella situationen i euroområdet, å andra sidan, ger därför anledning till oro.

Den statsfinansiella situationen i euroområdet var en viktig aspekt när NGEU etablerades år 2020. Frågan gällde främst för euroområdet, men det hindrade inte att NGEU blev en fråga för hela EU. Ett liknande alternativ är sannolikt inte aktuellt för att möta energikrisen, då NGEU var ett temporärt initiativ som därtill snarare skulle spåda på en redan hög inflation. Däremot kan eventuellt andra typer av instrument – exempelvis att använda EU:s budget som säkerhet för lån med förmånligare ränta till trängda medlemsstater – bli aktuella om det under det svenska ordförandeskapet uppstår risk för en större kris i euroområdet.

⁸ Det handlar om intäkter från a) en gränsjusteringsmekanism för koldioxid (CBAM); b) EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS); och c) vinstomfördelningsåtgärden inom G20/OECD-överenskommelsen.

En ny oväntad dagordning?

Hur mycket krishantering som hamnar på det svenska ordförandeskapets bord beror på flera faktorer, bland annat vad som hinner initieras och betas av under hösten; hur kriget i Ukraina utvecklas; om vintern blir mild eller kräver en hög energiförbrukning och hur väl energikrisen – trots de många initiativen på EU-nivå under hösten

2022 – hanteras av medlemsstaterna; och om den negativa skuldutvecklingen kan hållas tillbaka. Läget i början av november är långt ifrån tydligt i någon av frågorna. Den prekära ekonomiska situationen ser emellertid ut att tvinga fram initiativ på EU-nivå för att hjälpa de finansiellt mest trängda medlemsstaterna, vilket kan behöva hjälp av ett opartiskt ordförandeskap.

Utvidgningen av EU – i nytt ljus efter invasionen av Ukraina

Jakob Lewander

Entusiasmen för ett större EU svalnade efter den stora utvidgningen 2004 men har fått ny aktualitet, särskilt efter Rysslands invasion av Ukraina. Utvidgningsfrågan hänger tätt samman med både eventuella fördragsändringar och rättsstatens principer, områden där Sverige har tydliga ståndpunkter. Under ordförandeskapet våren 2023 blir det Sveriges uppgift att överse utvidgningsförhandlingarna, som sköts av Europeiska kommissionen.

Nytt ljus på utvidgningsfrågan efter Rysslands invasion av Ukraina

Rysslands krig mot Ukraina har satt EU:s förhållande till grannskapet i centrum. Dels eftersom Rysslands invasion var ett direkt svar på Ukrainas val att utvecklas demokratiskt, dels eftersom instabiliteten i det vidare närområdet riskerade att öka. Med kriget inskräpades därmed vikten av den säkerhetspolitiska komponenten i EU:s utvidgningspolitik, det vill säga arbetet för att stärka offentlig förvaltning, demokratisk styrning och rättsstatens principer i unionens grannländer.

När Georgien, Moldavien och Ukraina ansökte om EU-medlemskap i februari och mars svarade EU:s ledare på ett sätt som ska ses mot bakgrund av kriget: Europeiska kommissionens ordförande Ursula von der Leyen menade att länderna tillhör den europeiska familjen och att deras framtid ligger i Europa. I juni godkände kommissionen och Europeiska rådet ländernas ansökningar. Parallellt lanserade Frankrikes president Emmanuel Macron förslaget om en "europeisk politisk gemenskap" (European Political Community, EPC) – ett slags paneuropeiskt toppmöte för diskussioner om gemensamma geopolitiska utmaningar. Förslaget fick stöd av både tyske förbundskanslern Olaf Scholz och Ursula von der Leyen. Ett första möte hölls i Prag den 6 oktober och nästa kommer att hållas i Moldavien våren 2023. I sitt linjetal till Europaparlamentet i september uttryckte von der Leyen att framtidens union behöver snabbare och

mer effektiva beslutsvägar: "... eftersom vi vill skapa en större union måste vi också reformera". En utvidgning av EU hänger således samman med fördragsändringar.

Sverige, som tar över rådets roterande ordförandeskap i januari 2023, har traditionellt förespråkat en större union men har i likhet med övriga medlemsstater inte varit lika pådrivande som inför 2004, då tio nya medlemmar tillkom. Sverige tillhör också den grupp medlemsstater som har uttryckt motstånd mot fördragsändringar, då man anser att det inte finns tillräcklig samsyn bland medlemsländerna och att en sådan process därmed riskerar att fördjupa splittringar inom unionen.

Trötthet och politiska slagträn

Som politiskt projekt har EU:s utvidgning under många år varit på reträtt. De försämrade relationerna mellan Turkiet och EU, Storbritanniens utträde ur unionen och EU:s bestående problem på rättsstatens område i ett antal medlemsstater var bidragande faktorer till det som har kallats "enlargement fatigue" (utvidgningströtthet).

Sedan EU:s senaste stora utvidgningsvåg 2004 har utvidgningen överskuggats av EU:s många krishanteringar. Unionens prioriteringar har upptagits av till exempel euron, migration, brexit och pandemin, och utvidgningen halkade längre ner på den utrikes- och säkerhetspolitiska agendan. 2014 deklarerade EU-kommissionens dåvarande

ordförande Jean-Claude Juncker till och med att unionen inte skulle släppa in nya medlemmar under de kommande åren.

Innan Ryssland angrep Ukraina var utvidgningsprocessen fokuserad på Västra Balkan: Albanien, Montenegro, Nordmakedonien och Serbien. Här inleddes processen med stabiliserings- och associationsavtal mellan EU och de enskilda länderna. Dessa avtal innebar bland annat finansiellt och ekonomiskt stöd, anpassning till EU-lagstiftning, frihandel och politiskt samarbete. Idén var att de berörda länderna på så sätt skulle förbereda sig för att bli kandidatländer och sedermera för anslutningsprocessen.

I nuläget är Bosnien-Hercegovina och Kosovo potentiella kandidater,⁹ Albanien och Nordmakedonien har precis påbörjat sina första förhandlingar och Montenegro och Serbien inledde anslutningsförhandlingar med EU år 2012 respektive 2014. De territoriella spänningarna mellan Kosovo och Serbien har försvårat förhandlingarna med EU.

Utvidgningen har flitigt använts som inrikespolitiskt verktyg i EU:s medlemsstater: Grekland krävde att Makedonien ändrade sitt namn till Nordmakedonien av historisk-politiska skäl för att inleda medlemskapsförhandlingar. Senare stoppade Frankrike förhandlingarna med Albanien och Nordmakedonien med argumentet att förhandlingsprocessen behövde reformeras. Därefter lade Bulgarien också in veto då man inte ansåg att bulgariska minoriteters rättigheter åtnjöt tillräckligt skydd i Nordmakedonien. Resultatet blev att även Albaniens medlemskapsförändringar frystes. Detta veto lyftes i somras och förhandlingarna med båda länderna kunde inledas.

Serbiens starka band till Ryssland och på senare tid även till Kina har kritiserats av EU. Serbien har inte anslutit sig till EU:s sanktioner mot Ryssland och fortsätter att köpa rysk gas. Därtill har anslutningsförhandlingarna inte stärkt Serbien som demokratisk stat – utvecklingen har gått tillbaka. De allvarliga problemen i den serbiska statsapparaten har också framhållits av EU.

Fönstret för utvidgning öppnas?

Utvidgningsprocessen har onekligen fått ny politisk energi efter Rysslands invasion av Ukraina. Moldavien och Ukraina har nyligen erkänts som kandidatländer och kommissionen har även rekommenderat att Georgien ges kandidatstatus så snart landet har uppfyllt ett antal prioriteringar. Trycket ökar därmed på EU att leverera det man utlovar, stärka den sviktande trovärdigheten för utvidgningsprocessen i såväl kandidatländer som medlemsstater och se till att förhandlingarna genererar önskade effekter i kandidatländerna.

Kommande utvidgningar kan sägas handla om ett grundläggande vägval: behöver unionen tydligare samling kring gemensamma regler och normer innan den tar in fler medlemmar, eller är utvidgning och djupare europeisk integration en ofrånkomlig prioritet av säkerhetspolitiska skäl? Avvägningen är inte enkel; EU har geostrategiska intressen av att Västra Balkan behåller intresset för europeisk integration, att EU:s trovärdighet stärks bland medborgarna i kandidatländerna och att dessa länder inte stärker sina band med Kina och Ryssland. Samtidigt är det centralt att förhandlingsreglerna följs och att kriterierna uppfylls rigoröst. EU:s geostrategiska intressen och försvaret av grundläggande värden sammanfaller i utvidgningsfrågan och kan inte separeras från varandra.

Utvidgning och svenska prioriteringar

När det gäller utvidgningsförhandlingarna är det kommissionen som sitter i förarsätet – rådet har en övervakande roll och fattar beslut med enhällighet. Som ordförande i rådet kommer Sverige därför att överse utvecklingen av förhandlingarna, tillsammans med övriga medlemsstater. Nuvarande ordförandelandet Tjeckien är en tydlig anhängare av EU:s utvidgning. Under 2023 ska Georgien svara på hur landet avser att genomföra reformer som kommissionen pekat ut som prioriterade. Skulle detta ske under första halvåret faller det på Sveriges ordförandeskap att utvärdera Georgiens reformer och samla medlemsstaterna till enhällighet.

⁹ I oktober 2022 rekommenderade kommissionen att Bosnien-Hercegovina ges EU-kandidatstatus efter att landet har genomfört ett antal åtgärder. Beslut om att tilldela kandidatstatus fattas av ministerrådet och kräver enhällighet.

Utvidgningsfrågan är inte en uttrycklig prioritering från den svenska regeringens sida men Sverige har traditionellt varit positivt till ett större EU. Samtidigt är Sverige både en av unionens starkaste försvarare av rättsstatens principer – en central punkt i utvidgningsförhandlingarna – och en av motståndarna till fördragsändringar. Ett argument som anförs för att reformera fördraget är dock att EU måste möta utmaningarna med fler medlemsstater genom att effektivisera beslutsfattandet och stärka unionens grundläggande värden. Och bland EU:s grundläggande värden ingår rättsstatens principer.

Frågan om EU:s utvidgning har helt klart återkommit på den politiska dagordningen, men i dagsläget är EU-anslutning för länderna på Västra Balkan fortfarande många år borta. Ett antal faktorer kommer att påverka den fortsatta processen: kandidatländernas relationer till kommissionen och genomförandet av strukturella reformer, den politiska situationen i kandidatländerna, utvecklingen av kriget i Ukraina, EU:s hantering av kraven på reformer av unionens beslutsfattande och slutligen vilken roll utvidgningen får i den politiska debatten i medlemsstaterna.

Rättsstat, demokrati och sammanhållning under press

Anna Södersten

Det svenska ordförandeskapet äger rum i en tid då frågan om medlemsstaters respekt för rättsstat och demokrati har ställts på sin spets. Ordförandeskapet står inför stora utmaningar och det finns också förväntningar på att frågan ska drivas framåt. Samtidigt gäller det att inte påverka sammanhållningen i EU i en tid som präglas av Rysslands krig mot Ukraina och den levnadskostnadskris som kriget har gett upphov till i EU:s medlemsstater.

Rättsstatskrisen

Under det senaste decenniet har det blivit alltmer uppenbart att EU är drabbat av en rättsstatskris. Några EU-medlemsstater, varav Polen och Ungern är mest uppmärksammade, har infört reformer som försvagar domstolarnas, universitetens och mediernas oberoende i förhållande till den styrande makten. Det handlar också om reformer som leder till omfattande korruption, som krymper oppositionens möjligheter att agera politiskt och som åsidosätter mänskliga rättigheter, inkluderat rättigheter för hbtqi-personer. Det är med andra ord fråga om en lång rad reformer som sakta men säkert underminerar rättsstat och demokrati i vidare mening. Reformerna påverkar också EU på ett allvarligt sätt – de hotar EU:s funktion, trovärdighet och identitet.

EU har under flera års tid försökt komma till rätta med problemen. In i det längsta har EU försökt föra en dialog med berörda medlemsstater och på denna väg få till stånd ändring. EU-domstolen har också i flera uppmärksammade domar förklarat hur berörda medlemsstater måste agera. Men hittills har ingenting riktigt fungerat, utan tvärtom – retoriken har snarare hårdnat från berörda medlemsstater.

Stora förväntningar

Det är tydligt att det svenska ordförandeskapet äger rum i en tid då dessa frågor har ställts på sin spets. I september 2022 deklarerade Europaparlamentet – EU:s enda direktvalda institution – att Ungern inte

längre är en demokrati. Beslutet har föregåtts av forskningsinstitut som V-Democracy och Freedom House som tidigare har konstaterat samma sak.

Europaparlamentets uttalande har visserligen inte några rättsliga konsekvenser – det är symboliskt och ingenting kommer direkt att hända till följd av beslutet. Däremot skickar det viktiga signaler till EU:s övriga institutioner, främst rådet inkluderat det roterande ordförandeskapet och Europeiska kommissionen, om att det här är frågor som måste tas på största allvar. Det blir med andra ord omöjligt att blunda för situationen när Europaparlamentet har skrivit svart på vitt att Ungern inte längre är en demokrati.

Situationen har därtill en viktig tidsaspekt. Endast ett år efter det svenska ordförandeskapet följer två ordförandeskap på varandra som innehas av Polen och Ungern, båda föremål för åtgärder från EU:s sida för att de inte respekterar rättsstatens principer. EU har sedan 2016 vidtagit omfattande åtgärder mot Polen, främst på grund av reformer som underminerar domstolsväsendets oberoende. Ungern har hittills inte varit föremål för lika omfattande åtgärder men är nu den första medlemsstat mot vilken Europeiska kommissionen har aktiverat den så kallade villkorsmekanismen. Den innebär att EU kan stoppa utbetalningar till medlemsstater som inte respekterar rättsstatsprincipen och där EU:s budget påverkas (enligt kommissionen förekommer omfattande

korruption i Ungern och det är därför tydligt att EU:s budget hotas). Polen och Ungern kommer genom sina respektive roterande ordförandeskap naturligtvis inte att driva dessa frågor. Det är därför viktigt att redan nu försöka åstadkomma tydliga resultat; för EU finns det ett litet ”fönster” som snart kommer att stängas.

Frågor i fokus under ordförandeskapet

Vilka frågor är det då mer precist som Sverige som ordförande kommer att få på sitt bord *eller* som det förväntas att ordförandeskapet ska driva?

En fråga gäller den ovan nämnda villkorsmekanismen. Kommissionen aktiverade mekanismen mot Ungern i april 2022 och i september 2022 lade den fram ett förslag till rådet om åtgärder. Kommissionen föreslog då att EU ska hålla inne med motsvarande 7,5 miljarder euro inom de så kallade sammanhållningsfonderna. Det verkar i skrivande stund som om det sista och avgörande steget, nämligen omröstningen i rådet, kommer att hanteras redan under hösten, det vill säga innan det svenska ordförandeskapet. Men det kan också vara så att det hela drar ut på tiden och att frågan hamnar på Sveriges bord som ordförande. Det är så kallad kvalificerad majoritet som måste uppnås i rådet för att Ungern ska kunna ”fällas” i enlighet med villkorsmekanismen. Det krävs med andra ord att minst 15 av 27 medlemsstater röstar för.

En annan fråga gäller det så kallade artikel 7-förfarandet. Förfarandet ska användas då det finns en *risk* för att en medlemsstat åsidosätter EU:s värden, däribland rättsstatsprincipen. Artikel 7 ställer inte upp några sanktioner utan innebär ”endast” att en medlemsstat kan bli officiellt utpekad i ministerrådet.¹⁰ Förfarandet har inletts i två fall: kommissionen har aktiverat det mot Polen (december 2017) och Europaparlamentet har aktiverat det mot Ungern (september 2018). Rådet har hållit i utfrågningar, där Polen och Ungern alltså frågas ut av andra medlemsstater. Men utfrågningarna hålls inte regelbundet, utan verkar bero på vilka prioriteringar

som görs av den medlemsstat som innehar det roterande ordförandeskapet. Trots flera utfrågningar har rådet ännu inte röstat i frågan – ingen medlemsstat har alltså ännu blivit officiellt utpekad. Det som krävs är en majoritet på fyra femtedelar av medlemsstaterna samt Europaparlamentets godkännande.

Anledningen till att rådet ännu inte har röstat i frågan är inte kravet på majoritet, utan det handlar snarare om en politisk ovilja att peka ut varandra på detta sätt.¹¹ Som ordförandeland blir det därför ofrånkomligt också en uppgift att söka kompromisser, hur smärtsamma de än kan tänkas vara. Ett exempel såg vi under det tyska ordförandeskapet 2020 då Tyskland stötte på stora svårigheter att få EU att anta förordningen om villkorsmekanismen (ett förfarande som alltså aktiverades för första gången mot Ungern tidigare i år). Det lyckades till slut, men det tyska ordförandeskapet fick också utstå kritik för att ha gått för långt i kompromisserna med Polen och Ungern som hade hotat att lägga in sina veton.

Som nämnts finns det nu ändå ett litet fönster att försöka få till stånd en omröstning i rådet eller åtminstone organisera utfrågningar av Polen och Ungern. Frågan har legat på bordet i många år, men behovet av att agera resolut har blivit mer uppenbart i ljuset av Europaparlamentets ovannämnda resolution om Ungern. Därtill kan nämnas att kommissionen har antytt att villkorsmekanismen inte kommer att aktiveras mot Polen, och då återstår i princip endast förfarandet i artikel 7.

Att infria förväntningarna

Det finns alltså stora förväntningar på att Sverige som ordförande ska driva rättsstatsfrågorna framåt. Enligt den tidigare regeringen ska det kommande svenska ordförandeskapet visserligen ”slå vakt om unionens grundläggande värderingar” (vilket alltså innefattar respekt för rättsstaten och demokrati). Men innan den nya regeringen presenterar sitt arbetsprogram och prioriteringar i december är det oklart hur starkt drivande ordförandeskapet kommer att vara i dessa frågor.

¹⁰ Artikel 7 rymmer också ett sanktionsförfarande som innebär att en medlemsstat som åsidosätter rättsstatens principer riskerar att förlora rösträtten i rådet. Detta förfarande kräver dock enhällighet och kan inte tillämpas då det befaras att Ungern och Polen skulle lägga in sina veton om det tillämpades mot endera medlemsstaten.

¹¹ R. Daniel Kelemen (2020). The European Union's authoritarian equilibrium. *Journal of European Public Policy*, 27(3), 481–499.

En måttstock för det svenska ordförandeskapet skulle kunna vara det finska ordförandeskapet 2019 som var synnerligen aktivt och satte rättsstatsfrågan i fokus. Finland fick dock utstå kritik från medlemsstater som inte respekterar rättsstatens principer. Samtidigt gäller det att inte försvaga sammanhållningen i EU i en tid som präglas av Rysslands krig mot Ukraina och den

levnadskostnadskris som har uppkommit i EU:s medlemsstater till följd av kriget. Det är därför en svår balansgång. Men Sverige har ändå all anledning att följa det finska exemplet. Även rättsstatsfrågan sätter sammanhållningen ur spel, och utan medlemmar med fungerande rättsstater riskerar EU att undermineras. I slutändan är EU:s existens hotad.

En avgörande tid för EU:s gröna giv

Mats Engström

Den gröna given står för EU:s samlade initiativ för grön omställning och är ett av unionens mest omfattande lagstiftningspaket någonsin. Satsningen har brett stöd men utmanas nu när energipriserna skenar och konjunkturen sviktar. Det kommande svenska ordförandeskapet kan därför behöva göra snabba omprioriteringar, trots att förberedelserna har varit omfattande.

Ett av Europeiska kommissionens främsta projekt

Med gröna given avses ett femtiotal miljöinitiativ som bland annat syftar till att EU ska bli klimatneutralt senast år 2050. Det är ett av de största lagstiftningspaketen i EU:s historia, som utöver klimatåtgärder även omfattar frågor som avfall, kemikalier, luftkvalitet och biologisk mångfald. Hittills har Ursula von der Leyens ambitioner visat sig vara motståndskraftiga trots pandemi och effekterna av Rysslands anfallskrig mot Ukraina.

Men hur går det framöver, när europeisk industri varnar för försämrad konkurrenskraft på grund av energikrisen och när röster höjs för att bromsa nya miljöförslag? Sverige tar över ordförandeskapet i EU i en tid när framtiden för den gröna given kan avgöras.

Nya utmaningar för ordförandeskapen

Många förslag till nya miljölagar ligger redan på ministerrådets och Europaparlamentets bord. Det nuvarande tjeckiska ordförandeskapet prioriterar förhandlingarna om paketet "Fit-for-55", döpt efter ambitionen i EU:s klimatlag att minska nettoutsläppen av växthusgaser med minst 55 procent till 2030, räknat från 1990 års nivå. Före sommaren kom både ministerrådet och parlamentet överens om sina positioner vad gäller flera förslag inom Fit-for-55, och nu gäller det att hitta kompromisser i de pågående förlikningsförhandlingarna. En komplicerande

faktor är att kommissionen parallellt har föreslagit högre ambitioner genom RePowerEU-paketet, för att möta energikrisen. Nyligen har kommissionen också föreslagit ändringar av den innovationsfond som ingår i översynen av EU:s utsläppshandel och förändringar av tilldelningen av utsläppsrätter. Det tjeckiska ordförandeskapet vill gärna se överenskommelser om de centrala delarna av Fit-for-55 så snabbt som möjligt, då förhandlingarna kan bli ännu svårare om energikrisen förvärras under vintern.

Det pågår också förhandlingar om flera andra delar av den gröna given om batterier, hållbara produkter, bekämpningsmedel, avskogning, avfallstransporter, med mera.

Samtidigt vill industriorganisationer och delar av Europaparlamentet bromsa tempot i miljöarbetet. Det europeiska näringslivets sammanslutning Business Europe varnar till exempel för en ökad regelbörda om kommissionen lägger fram fler miljöförslag och den konservativa EPP-gruppen i parlamentet vill ha ett stopp (ett moratorium).

Möjlig utveckling under första halvåret 2023

Den allmänpolitiska situationen och inte minst energikrisen påverkar förutsättningarna för Sveriges tid i ordförandestolen. När det gäller lagstiftningen inom den gröna given finns två huvudscenarier: om det tjeckiska ordförandeskapet lyckas komma i hamn med huvuddelen av Fit-for-55-paketet eller ej.

Hittills har den svenska planeringen utgått från att klimatpaketet blir en av huvudfrågorna. Så kan det mycket väl bli. I så fall kan särskilt frågan om utsläppshandel för bostäder och transporter bli en svårknäckt nöt. (Hittills omfattar EU:s handel med utsläppsrätter industri och elproduktion.) Kommissionens förslag att även ta med byggnader och transporter var kontroversiellt redan före de höga energipriserna, och den sociala klimatfond som ingår i paketet blev ordentligt bantad innan regeringarna kunde komma överens.

Nu är oron stor hos många regeringar för negativa reaktioner på ytterligare höjningar av energikostnaderna, framför allt för uppvärmning. En möjlig lösning kan bli att enbart ta med transporter denna gång och skjuta upp utvidgningen till byggnader, men även andra möjliga kompromisser diskuteras. Dagens höga priser och oro för energibrist innebär i sig incitament till att spara energi och därmed minska utsläppen, även om det är oklart hur länge denna situation varar. Vissa svåra frågor kan till slut hamna hos regeringscheferna att lösa, vilket har hänt tidigare i klimatpolitiken. Det skulle också innebära en annorlunda roll för Sverige, eftersom Europeiska rådets möten leds av den permanenta ordföranden Charles Michel.

Skulle däremot tjeckerna bli klara med huvuddelen av klimatpaketet finns det mer utrymme för Sverige att nå resultat vad gäller annan miljölagstiftning. På listan finns runt 25 möjliga ärenden att hantera. Allt går inte att hinna med.

Vad som skulle förvåna andra medlemsstater är om Sverige inte går vidare med frågor där det tjeckiska ordförandeskapet har kommit relativt långt. Det kan till exempel handla om transport av avfall, industriutsläpp, batterier, luftkvalitet och den omfattande lagstiftningen om hållbara produkter.¹²

En fråga är vilka ytterligare planerade förslag som kommissionen lägger fram i tid för behandling under första halvåret 2023. Översynen av kemikalielagstiftningen Reach, där Sverige har varit mycket engagerat för förändringar, har nu skjutits upp till slutet av nästa år. Den kontroversiella frågan om övervakning av skogarnas tillstånd finns inte alls med i kommissionens arbetsprogram för 2023.

Även om klimatpaketet återstår kommer regeringen att leda diskussioner om andra miljöförslag inom den gröna given, men tiden och energin att göra svåra kompromisser kan minska om mest politisk kraft behöver ägnas åt Fit-for-55. En nyckelfråga i många av ärendena är att alla delar av EU ser fördelar med besluten, inte minst regeringarna i Central- och Östeuropa.

Utöver huvuduppgiften att föra den gemensamma dagordningen framåt finns också ett visst utrymme för ett ordförandeskap att sätta sin egen prägel. Ett tillfälle att lyfta särskilda frågor är bland annat de informella rådsmötena. Miljöministrarna träffas för ett informellt möte utanför Stockholm den 18–19 april, men även andra informella rådsmöten har bäring på den gröna given. Det tjeckiska ordförandeskapet tog bland annat upp miljösituationen i Ukraina på sitt informella rådsmöte och beroende på utvecklingen kan det också förväntas komma upp på miljöministrarnas dagordning. Men även den gröna given fortsättning efter 2024 och frågor kring resurseffektivitet och klimat kan tänkas bli ämnen för det informella rådsmötet.

Ordförandeskapet har också en roll i samband med internationella miljömöten, bland annat vid förberedande möten inom klimatkonventionen, i samband med FN:s globala vattenkonferens som äger rum i mars, samt möten inom de globala konventionerna för kemikalier och avfall.

Den gröna given omfattar många frågor som förhandlas i andra ministerråd än av miljöministrarna, som jordbruk, energi, transporter och konkurrenskraft. Klimatfrågorna liksom sambandet med tillväxt och konkurrenskraft mer generellt kan även bli ett ämne för Europeiska rådet, inklusive på ett eventuellt informellt toppmöte i Sverige om tillväxt.

Kritisk tidpunkt

De svenska företrädarna kommer att ha många frågor inom den gröna given att hantera i en turbulent tid. Förberedelserna på tjänstepersonsnivå har varit omfattande men den nytilträdde regeringen behöver snabbt ta ställning till prioriteringar och eventuella egna initiativ.

¹² "Sustainable products initiative" med särskilda förslag om förändringar av ekodesign-direktivet och om textilier.

Energisituationen under vintern, med konsekvenser för både hushåll och industri, bidrar till att Sverige kan få en avgörande roll vad gäller att presentera förslag till hantering som får stöd av

tillräckligt många medlemsstater. Det kommer att kräva stora insatser, samtidigt som det tidigare Miljödepartementet ska integreras i ett nytt Klimat- och näringslivsdepartement.

Hälsofrågorna i fokus efter pandemin

Louise Bengtsson

Coronapandemin har förändrat spelplanen radikalt för EU:s hälsopolitik och många processer behöver prioriteras under Sveriges ordförandeskap. Medan hälso- och sjukvårdspolitiken i strikt mening fortsatt är medlemsstaternas befogenhet, vilket Sverige ofta bejakat, är global hälsa inom utvecklingssamarbetet sedan tidigare en svensk profilfråga. Sverige förväntas nu agera som en neutral medlare, vilket ställer krav på öppenhet och nedtonade nationella ståndpunkter.

EU:s hälsopolitik under förändring efter pandemin

EU:s politik på hälsoområdet har hittills präglats av unionens snäva befogenhet i fördragen. Att området är medlemsstaternas kompetens framgår särskilt väl av en tydlig brasklapp i inledningen till artikel 168.7 i funktionsfördraget: "När unionen vidtar åtgärder ska den respektera medlemsstaternas ansvar för att besluta om sin hälso- och sjukvårdspolitik samt för att organisera och ge hälso- och sjukvård." Mervärdet av närmare samordning, tydligare befogenheter och gemsama lösningar blev dock påtagligt i samband med coronapandemin, bland annat när det gäller att ta fram och upphandla medicinska produkter och skyddsutrustning, beredningsplanering, reserestriktioner och jämförbara hälsodata från medlemsstaterna. På internationell nivå uppkom samtidigt möjligheter för EU att spela en tydligare extern roll inom global hälsa, både i fråga om stöd till partnerländer och när det gäller att stå upp för det multilaterala systemet, inklusive WHO:s och FN:s roll.

EU tycks nu vara på väg att få en större roll inom både den interna och den externa hälsopolitiken, och EU-kommissionen har sedan pandemin inledande faser fortsatt att producera en rad förslag. Vad gäller EU:s interna hälsopolitik väcktes också en diskussion om EU:s befogenheter på området. Med en rad reformer för en "europeisk hälsounion" – nu till viss del färdigförhandlade

och delvis genomförda – samt en ny strategi för EU:s roll inom global hälsa på gång under hösten är frågan hur långt medlemsstaterna är villiga att gå och hur Sverige kommer att hantera detta som ordförandeland.

Vad gäller fördragsändringar och möjligheten att göra hälsofrågorna till delad kompetens har Sverige tagit en tydlig ställning mot en sådan process. Sveriges återhållsamhet när det gäller kompetensfrågan i allmänhet och EU:s interna hälsopolitik i synnerhet – med tydliga kopplingar till välfärdsstaten och socialpolitiken – skiljer sig något från den mer drivande inställningen till global hälsa, som hittills främst varit en fråga för utvecklingssamarbetet. De externa och interna dimensionerna av hälsopolitiken lär samtidigt bli allt svårare att separera framöver, då EU förflyttar sitt fokus från traditionellt bistånd till strategiska partnerskap och nya finansieringsmekanismer. Inte minst är denna nya typ av relation med partnerländer och regionala aktörer påtaglig i initiativ som EU:s Afrika-strategi från 2020 samt det geografiska fokus som präglar det nya samlade instrumentet för grannskapspolitik, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete (Globala Europa). Investeringar i partnerländers hälsosystem återfinns också som ett av fem fokusområden Global Gateway-strategin, i praktiken EU:s svar på Kinas infrastrukturprojekt "Belt and Road Initiative", som syftar till att

”främja smarta, miljövänliga och säkra förbindelser inom digital infrastruktur och energi och transport”¹³.

Situationen inför Sveriges ordförandeskap

Under ett närmast historiskt inlägg i sitt tal om tillståndet i unionen 2020 aviserade kommissionens ordförande Ursula von der Leyen en rad förslag inom ramen för EU:s interna hälsopolitik, med syftet att etablera en ”europeisk hälsounion”. Bland annat har europeiska läkemedelsmyndigheten EMA och EU:s smittskyddsinstitut ECDC redan fått starkare mandat. Uppdaterad lagstiftning kring gränsöverskridande hälsohot tydliggör också medlemsstaternas skyldighet att samordna sig, bland annat genom granskning av nationella beredskapsplaner. Dessutom har en ny EU-myndighet för beredskap och upphandling, HERA, upprättats. En ny läkemedelsstrategi och en gemensam plan för att förebygga cancer ingick också i paketet och i maj 2022 presenterades ett förslag till förordning för delning av patientdata mellan medlemsstaterna.

Vad gäller EU:s roll externt kommer EU-kommissionen att presentera sitt förslag till ny strategi för global hälsa i slutet av 2022. Den förra regeringen hade genom kontakter med kommissionen i Bryssel påbörjat förberedelsearbetet i frågan, i hopp om att kunna anta rådsslutsatser under Sveriges ordförandeskap för att sända politiska signaler till kommissionen kring uppföljningen. Den preliminära svenska ståndpunkten har hittills betonat en bred inriktning bortom det traditionella biståndsarbetet, inklusive frågor som rör förutsättningar för ett hälsosammare liv, hantering av hälsohot så som pandemier, rättvis tillgång till grundläggande hälso- och sjukvård samt vikten av ett mer välfungerande multilateralt system vad gäller global hälsa.

Möjlig utveckling under våren 2023

I trioprogrammet och under Frankrikes ordförandeskap lyftes sociala Europa och hälsopolitiken som områden i behov av stärkt samarbete. Från svenskt håll har begreppet europeisk hälsounion däremot mötts med viss skepsis, inte minst med tanke på befogenhetsfrågan. I de fem fokusområden inför ordförandeskapet

som den tidigare regeringen presenterade i maj nämndes inte någon aspekt av de pågående reformerna för en europeisk hälsounion eller EU:s politik på det sociala området. Vilken vikt den nya svenska regeringen väljer att lägga på olika förslag kommer dock att beslutas först i december, i samband med att den mer detaljerade planeringen av rådsarbetsgruppernas möten presenteras. Ett möjligt fokus för informella möten skulle kunna vara att särskilt belysa vikten av att genomföra EU:s färdplan för antibiotikaresistens, något som hittills varit högt prioriterat av Socialdepartementet.

Vad gäller lagförslagen hittills är de flesta nu färdigförhandlade, men förordningen för ett europeiskt hälsodataområde kommer förmodligen att kunna slutförhandlas under det svenska ordförandeskapet. Regeringen har hittills välkomnat lagförslaget men har betonat vikten av såväl integritetsaspekter och dataskydd som en budgetrestriktiv linje (när det gäller de åtaganden som krävs för genomförandet i medlemsstaterna). Det återstår också att se hur den nya regeringen ställer sig till förslaget. Sedan kommissionen presenterade sin nya läkemedelsstrategi 2020 pågår också ett arbete med att se över delar av EU:s läkemedelslagstiftning. Delar av denna översyn kan bli aktuell under våren.

Vad gäller global hälsa har Sverige intagit en mer proaktiv roll och på tjänstemannanivå kommunicerat sin målsättning att anta rådsslutsatser, det vill säga ett politiskt svar från rådet på kommissionens förslag till strategi, under sitt ordförandeskap. En möjlighet som diskuterats är att hälso- och biståndsministrarna bjuds in till ett gemensamt informellt ministermöte i februari där strategin för global hälsa skulle kunna diskuteras. Kommissionens förslag till strategi väntas dock inte begränsas till EU:s roll inom utvecklingssamarbetet, även om rättvis tillgång till hälso- och sjukvård förblir en hörnsten enligt uttalanden hittills.¹⁴ Förslaget lär också handla om kopplingarna mellan miljö och hälsa, det internationella systemet med WHO som nav samt hur EU genom sina strategiska partnerskap kan skapa förutsättningar för starkare hälsosystem och lokal tillgång till exempelvis vaccin. Parallellt med denna process fortsätter EU att förhandla om ett internationellt

¹³ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_sv

¹⁴ Address by President Charles Michel at the World Health summit - Consilium (europa.eu)

pandemiavtal inom ramen för WHO:s stadgar. Samtidigt som det sannolikt råder en samsyn kring vikten av en tydligare EU-roll globalt, finns det också en risk för att medlemsstaterna, inklusive Sverige, lägger till för många prioriteringar så att strategin förlorar fokus.

Den nationella och globala utvecklingen påverkar

Många frågor kvarstår inför Sveriges ordförandeskap vad gäller hälsoområdet, inom både den interna och den externa politiken. Inte minst ska den nya svenska regeringen presentera sitt fullständiga

ordförandeskapsprogram och schemaläggning av möten. Delar av EU:s *interna* hälsoreformer skulle kunna aktualisera frågan om EU:s befogenheter, vilket är en viktig aspekt att bevaka för Sverige. Inom EU:s *externa* hälsopolitik kan Sverige möjligen inta en mer drivande roll som ordförande. I båda fallen väntas ordförandelandet dock agera neutralt som medlare mellan medlemsstaterna och de övriga institutionerna. Detta ställer krav på öppenhet, och på att ordförandeskapet förankrar eventuella egna idéer tidigt och med hela unionens intresse i åtanke.

Kan elpriserna sänkas i EU och Sverige?

Harry Flam

De höga elpriserna står högt på EU:s och medlemsstaternas dagordning och flera åtgärder har redan vidtagits. Nu krävs fler insatser – som dock kan bli politiskt känsliga och skapa konflikter mellan medlemsstaterna. Detta lär bli något som det svenska ordförandeskapet får hantera.

Höga elpriser kräver impopulära åtgärder

EU och Sverige plågas av höga elpriser. De beror på ökad efterfrågan på el efter pandemin, nedläggning av kärn- och kolkraft och högre pris på utsläppsrätter men mest på minskad tillgång på rysk naturgas.

EU och medlemsstaterna har vidtagit en rad åtgärder för att dämpa priserna och mildra konsekvenserna för hushåll och företag. Europeiska kommissionen har dessutom aviserat en frikoppling av priset på naturgasbaserad från el baserad på andra energikällor. En sådan åtgärd skulle ändra marknadens sätt att fungera, ta flera år att genomföra och löser därför inte dagens problem. Den viktigaste åtgärden för att få ned elpriserna på kort sikt är att minska efterfrågan. Medlemsstaterna har olika förutsättningar för att kompensera hushåll och företag för höga elpriser. Detta har redan skapat konflikter mellan medlemsstaterna. Frågan lär stå på dagordningen under det svenska EU-ordförandeskapet.

Vad EU hittills gjort för att få ner priserna

Priset på el i EU är inte enhetligt. Det beror på tidshorisonten (om det gäller el för förbrukning i dag, i morgon eller längre fram i tiden), på överföringsmöjligheterna från producenter till förbrukare och på hur mycket det kostar att producera den dyraste elen, den så kallade marginalproduktionen, på den regionala marknaden. Den 1 november var dagspriset i EU

lägst i Sverige med 45–60 euro per MWh och högst i Baltikum med 240 euro.

I de länder som nu har de högsta elpriserna utgörs marginalproduktionen av el producerad med gas. Gaspriset tog ett skutt uppåt sedan Ryssland angripit Ukraina och Tyskland förklarat att man inte tänkte ta gasledningen Nord Stream 2 i bruk. Priset föll sedan tillbaka, men steg i juni från nivån 100 euro per MWh till en topp på 340 euro i slutet på augusti sedan Ryssland successivt minskade och till slut stoppade tillförseln av gas i Nord Stream 1. Dessutom stoppade Ryssland gasleveranserna via ledning till Polen och Bulgarien. Ryssland exporterar fortfarande gas via ledning till Österrike respektive Grekland varav en del exporteras vidare till andra länder i EU, men dess andel av EU:s gasförbrukning har minskat från 40 till 8 procent.

I slutet av juni antog EU en förordning om att gaslagren skulle vara fyllda till 85 procent före vintern.¹⁵ Förordningen inkluderar regler för hur gasen ska fördelas mellan länder med olika lagringskapacitet. Den 1 november var lagren fyllda till 95 procent och priset har sjunkit till under 100 euro per MWh. Gaslagren kan dock bara täcka drygt 20 procent av behovet och beräknas inte räcka över vintern vid oförändrad förbrukning. Rysk gas har bara delvis ersatts av ökad import av flytande naturgas från främst USA och Qatar och gas via nya ledningar från Norge till Polen och från Azerbajdzjan till Grekland och Italien.

¹⁵ Förordning 2022/0090.

I slutet av september fattade ministerrådet beslut om att medlemsstaterna måste reducera elförbrukningen under de 3–4 timmar på dagen då förbrukningen är som störst med 5 procent till i mars. Dessutom åtar sig medlemsstaterna att frivilligt reducera den totala elförbrukningen med 10 procent till i mars.

Rådet fattade också beslut om att producenter av förnybar el ska beskattas med hundra procent på intäkter av ett elpris över 180 euro per MWh. Detta pris anses vara tillräckligt högt för att inte minska incitamenten att investera i ny hållbar el. Dessutom ska fossilbaserade företag – elproducenter och raffinaderier bland andra – betala skatt på vinster som överstiger genomsnittsvinsten under perioden 2018–2021 med 20 procent. Medlen för att göra detta får medlemsstaterna själva bestämma om. De nya skatteintäkterna ska användas för att kompensera förbrukarna för höga elpriser. Hur detta ska ske och vilka som ska kompenseras får medlemsstaterna också själva bestämma om.

Rådets olika förslag innebär att marknadskrafterna tillåts verka, vilket ger samhällsekonomiskt riktiga signaler till förbrukare, producenter och investerare. En förutsättning är att kompensationen till förbrukarna inte i alltför hög grad inriktas på att direkt subventionera elkostnaden, utan utformas som ett inkomststöd och baseras på historisk och inte aktuell förbrukning.

Förslag som möter hinder

En åtgärd som aviserats av kommissionen och diskuterats av medlemsstaterna är att EU skulle utnyttja sin makt som huvudsaklig köpare av rysk gas via ledning för att bestämma ett pris under marknadspriset men över marginalkostnaden.¹⁶ Detta skulle dock inte få så stor effekt på elpriserna generellt i EU utom i ett fåtal länder som fortfarande är beroende av rysk gas. Dessa länder motsätter sig förslaget eftersom det finns en uppenbar risk att Ryssland helt upphör med sina gasleveranser. Ett pristak på all importerad gas – som också diskuterats – möter andra svårigheter. Det skulle behöva kombineras med subventioner av import av flytande naturgas.

Annars skulle exportörerna sälja gasen på andra marknader. I så fall uppkommer frågan vem som ska betala för skillnaden mellan importpriset och takpriset. Det kan komma att bli en fråga för det svenska ordförandeskapet första halvåret 2023. Av administrativa skäl kan ett sådant pristak dessutom bara gälla gas som handlas på en marknad. Det är svårt att upprätthålla ett pristak för gas som säljs ”över disk”, vilket är fallet för en stor del av marknaden.

Kommissionens ordförande Ursula von der Leyen aviserade i sitt tal om tillståndet i unionen i september att kommissionen planerar att lägga fram ett förslag om att skapa två separata elmarknader, en för producenter med låga rörliga kostnader (vind, sol, vatten- och kärnkraft), och en för producenter med höga rörliga kostnader (gas). Tanken är att detta skulle sänka det genomsnittliga priset för förbrukarna som i dag betalar det pris som bestäms av marginalproducenterna med de högsta kostnaderna. Grekland har lagt fram ett liknande förslag som separerar icke planerbar elproduktion – till vilken sol- och vindbaserad el men även kärnkraft skulle räknas – och planerbar elproduktion, det vill säga kol- och gasbaserad samt vattenkraft. Existerande producenter på marknaden för icke planerbar el skulle tvingas att sälja genom bilaterala långsiktiga avtal. Det antas vidare att nyttillkommande producenter inte skulle våga investera utan att ha träffat sådana avtal. Priserna på denna marknad antas hamna under kostnaden för marginell produktion. Planerbar el skulle däremot säljas på en auktionsmarknad och tillgodose efterfrågan när den icke planerbara elen inte räcker till, till ett högre pris. På så sätt skulle förbrukarna kunna sänka sina genomsnittliga elpriser.

Förslag om att dela upp elmarknaden är genomgripande och skulle ta många år att utforma och genomföra. Dessutom finns det juridiska hinder. Exempelvis måste existerande producenter av icke planerbar el tvingas att sälja genom bilaterala avtal. Förslag från kommissionen är att vänta senare i höst och kan i så fall komma upp på rådsmöten i vinter.

¹⁶ Se även en presentation och mera utförlig diskussion om detta och flera andra förslag i C. Heusaff, S. Tagliapietra, G. Zachmann och J. Zettelmeyer, An assessment of Europe's options for addressing the crisis in energy markets, Bruegel Policy Contribution 17/22, september 2022.

Risk för konflikter

Rådets beslutade åtgärder om att minska efterfrågan på el, omfördela övertvinster från elproducenter till förbrukare och låta medlemsstaterna välja vilka medel som ska användas är bra. De ger marknadskrafterna spelrum, vilket är den bästa garantin för att de anpassningar som måste göras minimerar de samhällsekonomiska kostnaderna.

På kort sikt kan dock elpriserna bara dämpas genom minskad förbrukning. Frågan är om medlemsstaterna kan vidta politiskt impopulära men nödvändiga åtgärder för att minska

förbrukningen. Att införa ett pristak på importerad gas eller all gas skulle medföra mycket stora subventioner. Frågan är vem som ska betala. Ett annat problem är att medlemsstaterna har olika förutsättningar för att kunna minska efterfrågan och göra omfördelningar mellan producenter och förbrukare. Detta har redan lett till konflikter mellan EU:s länder sedan Tyskland i oktober beslutade om stödåtgärder till hushåll och företag av en omfattning som många andra länder av statsfinansiella skäl inte kan genomföra. Det svenska ordförandeskapet kan komma att få hantera sådana konflikter.

Internationell handel och trygg råvaruförsörjning i orostider

Jörgen Hettne

EU:s strategiska autonomi och försörjningstrygghet har blivit viktiga mål mot bakgrund av spänningar i omvärlden, framför allt sedan Ryssland invaderade Ukraina. För att rädda det globala regelbaserade handelssystemet behöver det svenska ordförandeskapet verka för genomtänkta prioriteringar och avvägningar. Detta gäller inte minst så kallade råvaror av avgörande betydelse som är nödvändiga för omställningen till ett mer klimatsmart samhälle.

Öppen strategisk autonomi

Det svenska ordförandeskapet äger rum i en tid då det råder spänning mellan global frihandel och mer protektionistiska strömningar som rymts under beteckningen ”öppen strategisk autonomi”, vilket innebär att EU ska göra sig mindre beroende av omvärlden.

Det globala regelbaserade handelssystemet har i synnerhet skakats om efter Rysslands senaste erövringsförsök av Ukraina. Den traditionella synen att handel och ömsesidigt ekonomiskt beroende reservationslöst leder till fred kan i dag ifrågasättas. EU:s beroende av import av rysk olja och gas var förvisso välkänt, men att Ryssland skulle sätta sina stormaktsambitioner så tydligt framför fred och välbefinnande var inte lika uppenbart. Kriget har dock gjort att EU visat sig förhållandevis enat och handlingskraftigt. Beroendet av olja och gas ser ut att minska, åtminstone på längre sikt. Det kommer att bli tuffa ekonomiska tider, men viktiga steg har tagits mot en nödvändig omställning till en ekologiskt hållbar och geopolitiskt tryggare europeisk energimarknad.

Råvaror av avgörande betydelse

Den gröna omställningen och dess ekonomiska konsekvenser aktualiserar dock ett annat, och minst lika oroande beroendeförhållande. Europas beroende av så kallade råvaror av avgörande betydelse (Cri-

tical Raw Materials), det vill säga metaller, mineraler och naturmaterial som ingår i dagens industriella ekosystem och är nödvändiga för omställningen till ett mer klimatsmart samhälle. Att litium och kobolt behövs i batterier är allmänt känt. Det finns dock många andra exempel. Grundämnet volfram får telefoner att vibrera. Grundämnena gallium och indium ingår i den viktiga LED-tekniken för belysning. Till halvledare, som ingår i elektroniska komponenter, behövs kiselmetall. Platinametaller behövs för att tillverka vätebränsleceller och elektrolysörer. EU-kommissionen har klassificerat 30 ämnen som ”råvaror av avgörande betydelse”.¹⁷

Att ha tillgång till dessa råvaror är en fråga av strategisk betydelse för EU i ambitionen att förverkliga den gröna given. I den senaste industristrategin för EU föreslås en förstärkning av EU:s öppna strategiska oberoende, och det varnas för att EU:s omställning till klimatneutralitet kan leda till att dagens beroende av fossila bränslen ersätts av ett beroende av råvaror som till stor del hämtas från länder utanför EU i en allt hårdare konkurrens. Av en rapport från Världsbanken¹⁸ framgår att utvinningen av mineraler, såsom grafit, litium och kobolt, skulle behöva öka med nästan 500 procent till 2050, för att möta efterfrågan på teknik för ren energi. Samtidigt finns dessa mineraler för närvarande tillgängliga i ett fåtal länder.

¹⁷ Meddelande COM(2020) 474 final.

¹⁸ Minerals for Climate Action: The Mineral Intensity of the Clean Energy Transition: climate-smart mining facility, K. Hund, D. La Porta, T. P. Fabregas, T. Laing, J. Drexhage (2020).

Situationen är alarmerande. EU:s beroende av dessa viktiga ämnen är ännu större än av olja och gas, och en omställning till minskat beroende kräver omfattande insatser. En världsmarknad har utvecklats där Kina är dominerande. Noterbart är också att Taiwan är världsledare när det gäller produktionen av halvledare och att både Ryssland och Ukraina förfogar över viktiga mineralresurser. Ett ytterligare problem är det som kallas konfliktmineraler, det vill säga att utvinningen sker i länder som inte uppställer några miljökrav och där arbetsvillkoren i gruvorna är usla, som i Kongo där en stor del av världens kobolt utvinns.

EU har uppmärksammat problemen under längre tid, till exempel genom Råvaruinitiativet från 2008, men det pågående kriget i Ukraina, liksom Kinas ambivalenta förhållande till Rysslands pågående krigshandlingar och höjda tonläge i alla frågor som rör Taiwan, gör att tilliten till en fortsatt fungerande världsmarknad för råvaror av avgörande betydelse har minskat.

Nytt initiativ om råvaror av avgörande betydelse

I sitt tal om tillståndet i unionen 2022 uttalade Ursula von der Leyen att EU måste undvika att återigen hamna i beroendeställning, precis som när det gällde olja och gas. Hon framhöll behovet av en strategisk handelspolitik som värnar likasinnade parter och nämner avtalen med Chile, Mexiko och Nya Zeeland som nu ska läggas fram för ratificering samt att fortsätta förhandlingarna med Australien och Indien.

Ursula von der Leyen konstaterar att bearbetningen av metallerna är lika viktig som själva råvaruutvinningen. I dag kontrollerar Kina den globala bearbetningsindustrin. Nästan 90 procent av alla sällsynta jordartsmetaller och 60 procent av allt litium bearbetas i Kina.

EU måste därför försäkra sig om att hela leveranskedjan fungerar – från utvinning till förädling, från bearbetning till återvinning – och bygga upp strategiska reserver där försörjningen är hotad. Mot denna bakgrund kommer kommissionen att under första kvartalet 2023 lägga fram en europeisk akt om råvaror av avgörande betydelse (European Critical Raw Materials Act). Det handlar om åtgärder som sammantaget ska lösa en rad akuta problem, framför allt att minska beroendet av enskilda tredje länder och öka den inhemska försörjnings- och forskningskapaciteten.

Inverkan på global frihandel

Att EU tar ett samlat grepp om råvaruförsörjningen är naturligtvis klokt, men det väcker också principiella frågor. EU:s ambition är att stärka EU:s externa åtgärder i form av riktade strategiska partnerskap med tredjeländer, handelsavtal, bilaterala/regionala handelsförhandlingar, sektoriella avtal samt utvecklingssamarbete och multilaterala initiativ.

Den europeiska akten om råvaror av avgörande betydelse kan ses som ett inslag i en större förändring av den globala frihandeln. Om det ömsesidiga ekonomiska beroendet mellan länder inte förmår förhindra krig och respekten för det regelbaserade multilaterala handelspolitiska systemet minskar, behöver EU en handelspolitik som snabbt kan anpassas efter geopolitiska förändringar i världen. Behovet av att säkra tillgången till strategiska metaller och mineraler, men också en bredare form av europeisk autonomi, dominerar i dag debatten om EU:s handelspolitik. Initiativet till en råvaruakt bör ses mot bakgrund av andra handelspolitiska förändringsförslag från senare tid, till exempel förslaget om skydd av unionen mot ekonomiska tvångsåtgärder från december 2021.

Skarpt läge för svenska ordförandeskapet

Sverige kommer under sitt ordförandeskap att få hantera spänningen mellan intresset av global frihandel och EU:s behov av försörjningstrygghet, just den spänning som ryms i debatten om en ”öppen strategisk autonomi”. Det finns förväntningar i många medlemsstater att EU ska göra sig mindre beroende av omvärlden, inte minst när det gäller import av metaller, mineraler och naturmaterial som har avgörande betydelse för den gröna omställningen. Det är emellertid viktigt att Sverige, som traditionell frihandelsvän, slår vakt om den multilaterala ordningen och driver hållbarhetsfrågor inom denna ordning. Det globala regelbaserade handelssystemet är fortfarande en fredsbevarande kraft och en garant för någon form av rättvisa i världshandeln, men det lyfts inte fram nämnvärt i till exempel kommissionens förslag om råvaror av avgörande betydelse. Kan det nuvarande allvaret i världspolitiken gjuta nytt liv i Världshandelsorganisationen (WTO)? I så fall är detta en möjlighet som inte får gå förlorad. Sammantaget kommer Sverige att behöva verka för en genomtänkt avvägning mellan regionalism och multilateralism i utvecklingen av den globala frihandeln.

Handels- och investeringspolitik i ett nytt geopolitiskt läge

Hannes Lenk

EU:s handels- och investeringspolitik präglas alltmer av säkerhetspolitiska överväganden och protektionistiska tendenser, vilket bär på risker för unionens globala konkurrenskraft. Sveriges ordförandeskap kommer att behöva sätta den framtida agendan för EU:s gemensamma handelspolitik på en ny geopolitisk spelplan.

Omorientering av handels- och investeringspolitiken

Unionens handels- och investeringsrelationer har länge drivits av idén om att ökad ekonomisk tillväxt kräver liberalisering av handels- och investeringsrelationer. Genom att stärka unionens konkurrenskraft ska denna liberalisering i sin tur gynna den inre marknaden. Samtidigt är tillgången till den inre marknaden en morot för tredje länder, vilket gör att unionen kan använda sina handelspolitiska instrument för att främja fred och välfärd och sprida de värden och principer som EU står för. Denna underliggande neoliberala paradigm har varit en grundbult för unionens gemensamma handelspolitik sedan 1980-talet.

Kriserna som under senare tid har präglat utvecklingen inom många av unionens politikområden har dock påverkat handelspolitiken, samtidigt som en ny geopolitisk världsbild väcker oro för nationell säkerhet och därmed pressar frihandeln och de öppna marknaderna. Unionens handelspolitik befinner sig därmed i ett läge av omorientering, med fokus på industripolitik och ökat utrymme för restriktiva och protektionistiska åtgärder.

EU-kommissionens senaste handelspolitiska initiativ genomsyras både av säkerhetspolitiska intressen och en strävan efter att diversifiera globala försörjningskedjor. Mot denna bakgrund står Sveriges ordförandeskap inför ett krävande men viktigt uppdrag att presentera välbalanserade förslag som rustar den gemensamma handelspolitiken för framtida geopolitiska utmaningar.

En ny geopolitisk arena

Med strategin för ett "Globalt Europa" från 2006 uppmärksammade EU-kommissionen att den ekonomiska världsordningen är i förändring. Kina pekades då ut som både den viktigaste tillväxtekonomin och en aktör som kommer att skapa utmaningar.

Sedan dess har världsekonomin genomgått en finanskris och en pandemi, och Europa upplever nu ett krig och en energikris. Handelsrelationen med USA har dessutom blivit kyligare och relationerna till Storbritannien, en viktig partner när det gäller ekonomi och säkerhet, har skakats om efter britternas utträde ur EU.

I många delar av världen satsar man nu på oberoende och autonomi, och import begränsas för att värna om den nationella industrin. Samtidigt befinner sig det multilaterala regelbaserade handelssystemet (WTO) i ett försvagat läge med tvistlösningsmekanismens överprövningsorgan ur funktion och många förhandlingar i limbo. En fortsatt politisering av handelstvister är då sannolik utan en modernisering av WTO.

I strategin från 2006 framhöll kommissionen att EU måste "stå emot frestelsen att vidta protektionistiska åtgärder". Med åren har retoriken dock blivit hårdare och den nya geopolitiska arenan har ändrat synen på öppna marknader och frihandel. Covid-19-pandemin illustrerade Kinas centrala position i de globalt integrerade och hårt pressade försörjningskedjorna. Kina har nu växt till världens tredje största ekonomi och

är därmed EU:s viktigaste handelspartner för import och tredje största partnerland för export av varor. Många komponenter som tillverkas i Kina dominerar globala värdekedjor och skapar därmed ett ekonomiskt beroende. Samtidigt betecknades Kina i unionens Kinastrategi från 2019 som "systemrival" och "strategisk konkurrent". Bakgrunden till spänningarna är bristande ömsesidighet i öppnandet av respektive marknader, Kinas situation när det gäller demokrati, rättsstat och respekt för mänskliga rättigheter samt Kinas agerande i Hongkong.

Samtidigt som EU ser kritiskt på Kinas inflytande i många delar av världen, som bland annat grundar sig på infrastrukturprojektet "Belt and Road", har unionen även hissat varningsflagg för Kinas direktinvesteringar i medlemsstaterna. Kopplingen mellan handels- och säkerhetspolitiska intressen är dessutom tydligt i Kinas vänskap med Ryssland, vilket väcker oro kring Kinas framtida ambitioner i Taiwan – världens största producent av högkvalitativa halvledare. Att flytta produktionen av halvledare till den inre marknaden kommer att minska importberoendet, men jakten efter metaller, mineraler och naturmaterial som är avgörande för halvledarproduktionen har bara börjat.

Just nu är det dock Rysslands krig i Ukraina som har satt unionens energi- och handelspolitik i nytt ljus, eftersom billig gas och olja från Ryssland skapade ett beroende som bäddade för den energikris som nu drabbar Europa. När Kinas ekonomi återhämtar sig från pandemieffekterna kommer den globala efterfrågan på energiresurser troligen att stiga och ytterligare begränsa medlemsstaternas tillgång till alternativa källor. EU:s handelspolitik måste därför balansera unionens egna intressen, säkerhet och oberoende med importbehovet av metaller och energiresurser, vilket kräver nya partnerskap med tredje länder så som frihandels- och investeringsavtal (med bland andra Australien, Nya Zeeland, Indonesien, Mexiko och Indien) liksom avtal om partnerskap och samarbete (bland annat med Azerbajdzjan).

Mot en defensiv handels- och investeringspolitik med säkerhet i fokus

Politiskt är kommissionens nya handelspolitik förankrad i konceptet "öppen strategisk autonomi" som bland annat går ut på att hämta hem produktion av kritiska komponenter från tredje länder och stärka EU:s motståndskraft genom att diversifiera globala försörjningskedjor. Ett viktigt mål är också att skydda den inre marknaden från externt inflytande och ekonomiskt beroende. I syfte att både öka ömsesidigheten – att skapa rättvisa villkor ("level playing field") – och värna säkerhetsintressen antog EU 2019 ett ramverk för granskning av utländska direktinvesteringar i medlemsstaterna, och Sverige arbetar nu med att ta fram en egen granskningsmekanism. Kommissionen har dessutom föreslagit incitament för att öka produktionen av halvledare i medlemsstaterna, för att öka den inre marknads motståndskraft.

Inom konkurrenspolitiken har kommissionen föreslagit en förordning för att bemöta utländska subventioner (överenskommelsen om förslaget i juli var en stor framgång för det franska ordförandeskapet¹⁹). Även om denna förordning inte är ett handelspolitiskt instrument kommer den att påverka direktinvesteringar på den inre marknaden. Nu föreslår kommissionen dessutom ett instrument för att skydda sig mot tredjelands försök att påverka utfallet av politiska beslut i EU eller dess medlemsstater genom ekonomiskt tvång.

Kommissionens arbete med att stärka sina egna befogenheter inom handelspolitiken för att vidta unilaterala åtgärder av restriktiv eller defensiv karaktär ger intrycket att den gemensamma handelspolitiken nu är starkt präglad av protektionistiska tendenser.²⁰ Samtidigt speglade kommissionens översyn av handelspolitiken från 2021 även den traditionella prioriteringen av öppna marknader och ambitioner om nya frihandels- och investeringsavtal. Det är alltså en balansakt, där ökat utrymmet för restriktiva åtgärder medför ökad risk för protektionism. Medlemsstaternas hållning kan då vara avgörande för den gemensamma handelspolitikens framtida inriktning.

¹⁹ <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/foreign-subsidies-distorting-the-internal-market-provisional-political-agreement-between-the-council-and-the-european-parliament/>

²⁰ För en överblick över alla nya handelsrestriktiva förslag, se till exempel <https://ecipe.org/publications/new-wave-of-defensive-trade-policy-measures-in-eu/>

När kommissionen försökte stärka sina befogenheter inom handelspolitiken i kölvattnet av finanskrisen var medlemsstaterna skeptiska, men nu menar flera medlemsstater att handelspolitiska skyddsinstrument behövs. När tredjeländer använder sig av ekonomiska relationer som vapen för att tvinga EU eller medlemsstaterna att anta eller avstå från ett politiskt beslut måste kommissionen ha befogenheter för att kunna försvara unionens intressen. Inom unionen visar sig emellertid sprickor i den ekonomiska och politiska integrationen där flera medlemsstater visar illiberala och EU-kritiska tendenser. Det gör det svårare att enas i handelspolitiska frågor, till exempel i relationen till Kina eller Ryssland, och leder till oenighet om hur restriktiva instrument ska vara utformade.

Värna konkurrenskraften på den nya spelplanen

Det är lätt att förstå de nya tendenserna i unionens handels- och investeringspolitik mot bakgrund av det rådande säkerhetsläget och geopolitiska

spänningar – handelspolitiken kan trots allt inte genomföras utan hänsyn till andra aspekter av unionens utrikespolitisk. Men det är en tunn linje som skiljer en geopolitisk från en protektionistisk handelspolitik, och protektionismen kan sänka EU:s globala konkurrenskraft.

För att trygga unionens roll i världen och upprätthålla en värdegrundad handelspolitik måste Sverige navigera på det nya spelfältet. Det gäller inte minst förhandlingarna om förordningen om skydd av unionen och dess medlemsstater mot ekonomiskt tvång från tredje länder. Det är en svår balans att se till att kommissionen kan hantera framtida utmaningar, se till att befogenheterna inte används för protektionistiska mål och på samma gång prioritera de pågående förhandlingarna med tredje länder i ett läge där inte alla länder speglar EU:s värden och principer. Ordförandeskapet ger Sverige möjlighet att prioritera välbalanserade förslag som rustar unionens gemensamma handelspolitik för det nya geopolitiska läget.

Migrations- och asylnpolitiken: blockeringar och möjligheter

Bernd Parusel

Inom migrations- och asylnpolitikens område brottas EU-institutionerna med många problem. Reformen har fastnat på grund av splittringar mellan medlemsstaterna. Under Sveriges ordförandeskap våren 2023 finns vissa chanser till framsteg.

Drivkrafter bakom den gemensamma migrationspolitiken

I en union som kännetecknas av fri rörlighet och öppna gränser mellan medlemsländerna behövs gemensamma regler för vilka som får resa in utifrån och på vilka grunder de får stanna. Detta är, grovt förenklat, logiken bakom försöken i EU att hantera internationell migration tillsammans och att bygga ett gemensamt europeiskt asylsystem.

Detta projekt har nu pågått i över 20 år och det finns ett fundament i form av ett antal direktiv och förordningar. Flera av dessa instrument har dock bara etablerat miniminormer, vilket innebär att medlemsstaterna får ha mer förmånliga bestämmelser än vad som regleras inom det gemensamma systemet. Andra uppfattas som otillräckliga eller orättvisa. Men att hitta bättre gemensamma lösningar har varit svårt, dels på grund av olika förutsättningar och preferenser bland medlemsstaterna, dels på grund av migrationens föränderliga karaktär.

EU-fördragen kräver att den gemensamma politiken inom områdena gränskontroll, asyl och invandring ska styras av principen om "solidaritet och rättvis ansvarsfördelning".²¹ Just denna princip har gett upphov till kontroverser och politiska låsningar, och den har hittills inte realiserats tillräckligt. Detta har negativa konsekvenser för människor på flykt och EU:s trovärdighet. Att EU inte har ett fungerande system för ett solidariskt ansvarstagande för människor på flykt anses ha förvärrat flyktingkriser.

En ny migrations- och asylnpakt

Efter flyktingkrisen 2015, då många människor flydde till EU från bland annat Syrien, lade EU-kommissionen fram flera förslag för att stärka det gemensamma asylsystemet och göra det mer solidariskt. Det senaste och hittills mest omfattande kom i september 2020 och kallas för den "nya migrations- och asylnpakten".

Pakten är ett komplext lagstiftningspaket som består av ett flertal förslag på förordningar och rekommendationer. Den innehåller bland annat en ny "migrationshanteringsförordning" som syftar till ett mer solidariskt ansvarstagande för asylsökande bland medlemsstaterna och ersätta den nuvarande Dublinförordningen. En ny "screeningförordning" är tänkt att införa en snabb procedur för identifiering och registrering av människor som reser in i EU irreguljärt, det vill säga utan de resehandlingar som krävs. Från denna screening ska de slussas vidare till antingen en asyl- eller en återvändandeprocédur. I samband med detta nya inslag diskuteras också en omarbetsning av det befintliga asylprocedurdirektivet till en förordning. Ytterligare förslag från kommissionen är ett nytt instrument för akuta krisituationer som ska ersätta det massflyktsdirektiv som just nu tillämpas på flyktingar från Ukraina, en ny mekanism för att hantera människor som räddas till sjöss på väg till Europa samt åtaganden kring kvotflyktingar och lagliga migrationsvägar.

²¹ Artikel 80 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Därmed finns ett stort antal rättsakter på förhandlingsborden i Europaparlamentet och i ministerrådet. Utöver pakten förhandlas också om äldre förslag, inte minst en förordning som ska ersätta det ”skyddsgrundsdirektiv” som avgör vilka som kan få skydd i EU samt dessa personers rättigheter. Direktivet om mottagandevillkor för asylsökande samt direktivet om återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna ska också göras om. Syftet är att skapa mer likvärdiga asylbeslut, mer harmoniserade mottagningsförhållanden och ett mer effektivt återvändande.

Migrationen till EU berörs dessutom av Schengenregelverket, som också är föremål för ändringsförslag. Här finns bland annat frågan om gränskontroller inom EU, och EU-kommissionen vill införa en ny förordning som tar sikte på situationer då ett land utanför EU försöker utsätta en eller flera medlemsstater för ett organiserat migrationstryck i politiskt syfte. Detta förslag till ”instrumentaliseringförordning” har sin bakgrund i händelser 2021 då Belarus lockade skyddssökande till EU:s yttre gränser i Polen och Baltikum, vilket orsakade humanitära kriser.

Förväntningar på Sverige

På grund av komplexiteten och politisk oenighet har förhandlingarna om pakten och övriga förslag dragit ut på tiden. Långvariga motsättningar mellan olika medlemsstater finns fortfarande kvar, inte minst i frågan om asylsökande ska omfördelas inom unionen för att uppnå ett jämnare ansvarstagande. Medan Medelhavsländerna vill se en obligatorisk omfördelning har andra länder, med Polen och Ungern i spetsen, varit emot.

Men vissa framsteg har gjorts. Medlemsstaterna och Europaparlamentet har till exempel kommit överens om att ge utökade befogenheter till Europeiska unionens asylbyrå EUAA (som tidigare benämndes EASO). I juni 2022 nåddes en annan viktig kompromiss då en majoritet medlemsstater kom överens om att sätta en frivillig solidaritetsmekanism som ska hjälpa och avlasta medlemsstater som tar emot oproportionerligt många skyddssökande. Samtidigt antog rådet gemensamma förhandlingspositioner om moderniseringen av *Eurodac*-förordningen (en databas över asylsökande) och förslaget till screeningförordning.

Tidigare spekulationer om en möjlig kompromiss om pakten under det svenska ordförandeskapet 2023 verkar vara överspelade, men det finns ändå en viss optimism bland politiska beslutsfattare. I början av september 2022 tog Europaparlamentet och företrädare för fem ordförandeskapsländer (Frankrike, Tjeckien, Sverige, Spanien och Belgien) fram en gemensam ”färdplan”. Enligt denna ska en uppgörelse nås innan den nuvarande mandatperiodens slut våren 2024.

Kompromissviljan som rådet visade i juni 2022 talar möjligtvis för att detta mål kan nås. Det som talar emot är att den nya solidaritetsmekanismen måste testas innan man vet om den lever upp till förväntningarna. Om varaktiga stöd- och avlastningsinsatser uteblir kan den gamla oenigheten kring ansvarsfördelningen snabbt uppstå igen. En annan osäkerhet handlar om vilka prioriteringar den nya svenska regeringen kommer att driva i EU när Sverige tar över ordförandeskapet.

Gamla problem och nya kriser

Medan helhetslösningar dröjer har EU tvingats hantera nya kriser. När Ryssland inledde sitt anfallskrig mot Ukraina i slutet av februari 2022 och människor började fly reagerade EU snabbt och i stor enighet genom att aktivera massflyktsdirektivet, som funnits sedan 2001 men aldrig tidigare använts. Sedan dess har ukrainare (och vissa andra grupper från Ukraina) kunnat få tillfälligt skydd i EU. Även den ukrainska flyktingsituationen är en fråga som behöver fortsätta hanteras under det svenska ordförandeskapet. Frågor som väntar är till exempel om mottagandesituationen i medlemsstaterna är hållbar eller om mer stöd från EU behövs, och vad som ska hända när det tillfälliga skyddet upphör.

Även om flykten från Ukraina är den största flyktingkrisen i Europa på flera decennier finns andra allvarliga situationer kvar att hantera. Människor fortsätter att försöka ta sig över Medelhavet, med höga dödstal till följd. Det finns rapporter om medlemsstater som bryter mot gällande lagar genom direktavvisningar utan asylprövning (”pushbacks”) eller andra drastiska avskräckningsåtgärder. EU:s gräns- och kustbevakningsbyrå Frontex kämpar med en förtroendekris efter rapporter om byråns inblandning i åtgärder av detta slag.

I sitt linjetal om tillståndet i unionen den 14 september 2022 uttryckte kommissionens ordförande Ursula von der Leyen en förhoppning om att enigheten inom EU när det gäller flyktingar från Ukraina kan inspirera till gemensamma lösningar för migrationsutmaningar mer generellt.

Att enas är en sak, att följa reglerna en annan

Som ordförandeland kan Sverige driva förhandlingarna om migrationspakten framåt om den politiska viljan finns. Ordförandeskapet ger också formella och informella möjligheter att påtala problem och inspirera till lösningar.

Men även om pakten så småningom antas är det osannolikt att långvariga problem inom migrations- och asylområdet försvinner. Förutom bristande

ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna handlar dessa problem i grunden om avsaknaden av lagliga inresevägar för skyddssökande och stora skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller mottagandeförhållanden och bedömningen av de sökandes skyddsskäl.

Lagstiftningspaketet är sammantaget komplicerat och kommer att ta tid att genomföras i verkligheten. EU har också kritiserats för att satsa för mycket på nya lagförslag och för lite på att se till att alla medlemsstater lever upp till de asylregler som redan finns. Vi kan således inte räkna med några mirakel som löser utmaningarna inom migrationsområdet en gång för alla.

Frihet, säkerhet och rättvisa – ett område med inneboende målkonflikter

Anna Wetter Ryde

En av de fem rubrikerna i Sveriges inriktning inför ordförandeskapet 2023 är att skapa säkerhet för EU:s medborgare. Inre säkerhet har länge stått högt upp på EU:s dagordning och viktiga prioriteringar gjordes redan i Stockholmsprogrammet som antogs under Sveriges senaste EU-ordförandeskap 2009. Nu kan Sverige återigen få en nyckelroll på ett område som präglas av målkonflikter och spänningar.

Stockholmsprogrammet från 2009

I slutet av det förra svenska ordförandeskapet hösten 2009 antog Europeiska rådet enhälligt det så kallade Stockholmsprogrammet med prioriteringar för EU:s område med frihet, säkerhet och rättvisa.

Några av prioriteringarna var att sätta människan i centrum och sträva efter ett starkare skydd för personuppgifter, att skapa en rättsgemenskap för att nå samma skyddsnivå överallt i EU, att öka insatserna mot organiserad brottslighet och terrorism samt att hitta gemensamma principer för personer som invandrat lagligt och vidta effektiva åtgärder mot olaglig invandring.

Vid en närmare läsning av Stockholmsprogrammet blir man nyfiken på om programförhandlarna kunde se in i framtiden: många punkter i programmet har nämligen en direkt koppling till olika utmaningar som EU har stått inför under 2010-talet och framåt, exempelvis rättsstatsprincipen och solidaritet med människor på flykt. Samtidigt ska Stockholmsprogrammet ses mot bakgrund av de stora utmaningarna under årtusendets första decennium. Försöken att bekämpa terrorhot, inte minst efter 11 september-attackerna mot USA, hade lett till en rad kritiserade beslut. Såväl FN:s

som EU:s beslut²² inbegrep bland annat finansiella sanktioner mot enskilda, vars rättigheter inskränktes på ett sätt som EU-domstolen till och med bedömde stred mot internationell rätt. I Sverige gick motståndet mot EU:s datalagringsdirektiv, som syftade till att ge brottsbekämpande myndigheter tillgång till nätoperatörers insamlade data, så långt att man inte genomförde direktivet. Stockholmsprogrammets tydlighet kring enskildas rätt till personlig integritet, liksom EU:s dataskyddförordning (GDPR), ska delvis ses i ljuset av denna utveckling.

Säkerhet högt prioriterat under den nuvarande mandatperioden

Sedan Stockholmsprogrammet antogs har säkerhetshoten mot EU ändrat karaktär. Detta beror delvis på en omvärld som genomgår stora förändringar. I dag pågår framför allt ett krig i Europa som startats av Ryssland, tillika en av de fem permanenta medlemmarna i FN:s säkerhetsråd. Ryssland har brutit mot FN:s eget våldsförbud, med effekter på inte bara Ukraina utan på hela den globala säkerheten och inte minst Europas. EU har ännu inte tydliggjort i några strategiska dokument huruvida det förändrade läget påverkar EU:s syn på arbetet mot organiserade brottslighet, men

²² Juliane Kokott och Christoph Sobotta, "The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance?" *European Journal of International Law*, Volume 23, Issue 4, November 2012, s. 1015–1024.

redan i 2003 respektive 2016 års säkerhetsstrategier beskrivs ambitioner om ett närmare samarbete mellan medlemsstaterna för att bekämpa inte minst terrorbrott. Prioriteringen framgår också av Europeiska rådets strategiska riktlinjer inför kommissionens mandatperiod 2019–2024 som nämner behovet av att skydda människorna och friheterna, bland annat genom att effektivt kontrollera EU:s yttre gränser, vidareutveckla en övergripande migrationspolitik, bekämpa terrorism, internationell brottslighet och it-brottslighet.

En jämförelse med kommissionsordföranden Ursula von der Leyens politiska prioriteringar för samma period visar att hennes kommission också prioriterar ökad säkerhet inom EU. Hennes förslag handlar om att öka skyddet mot hybridhot, stärka samarbetet mellan brottsbekämpande nationella myndigheter i syfte att bekämpa grov gränsöverskridande brottslighet (framför allt människosmuggling, sexuellt utnyttjande av barn, organiserad brottslighet, narkotikasmuggling och terrorism) samt att se över Europols mandat. Att utvidga den europeiska åklagarmyndigheten Eppos mandat har också nyligen legat på bordet men är egentligen ett förslag från von der Leyens företrädare, Jean-Claude Juncker.

Målkonflikterna hårdnar över tid

Frågor som rör säkerhet medför svåra avvägningar för beslutsfattare. Det rör sig ofta om olika slags målkonflikter, där exempelvis enskildas rättigheter ställs mot den kollektiva säkerheten. Frågan om vilken rättslig nivå som ska lagföra brotten inbegriper också ofta en målkonflikt: vill medlemsstaterna ha ett nära samarbete och förlita sig på varandras rättsliga system eller föredrar de vattentäta linjer mellan rättssystemen?

Balansgången mellan unionens säkerhet och skyddet för individens rättigheter var central under förhandlingarna²³ om Stockholmsprogrammet. Ett tydligt mål var att stärka skyddet för enskildas integritet genom europeisk lagstiftning. Var och ens rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom

eller henne framgår visserligen av artikel 8 i EU:s rättighetsstadga, men detta ansågs inte tillräckligt, varför EU 2016 antog GDPR. Förordningen beskrevs av den dåvarande kommissionären för området, Vivien Reding,²⁴ som en milstolpe, särskilt för enskildas rätt att ”glömmas bort” och för offentliga organs möjligheter att kontrollera att reglerna följs. EU:s starka integritetsskydd väcker i dag en oro om begränsade möjligheter för medlemsstaterna att skydda den nationella säkerheten, inte minst att bekämpa grov brottslighet.

En annan EU-åtgärd som har bidragit till ökade spänningar mellan EU och medlemsstaterna är den nämnda europeiska åklagarmyndigheten (Eppo) som har vissa överstatliga befogenheter att åtala brott mot EU:s finansiella intressen. I denna fråga handlar målkonflikten i stället om vilken beslutsnivå som ska leda åtal och därmed bidra till lagföringen av brotten. Ska medlemsstaterna, som står närmast sina medborgare, göra detta eller ska aktörer som agerar under ”EU-flagg” kunna ges en sådan roll? EU-myndighetens legitimitet har i detta perspektiv diskuterats länge, men till slut har de flesta medlemsstater (Sverige inledningsvis undantaget) kunnat ställa sig bakom en europeisk åklagarmyndighet. När Junckers kommission föreslog att Eppos mandat ska utvidgas till åtal mot terrorism²⁵ kunde dock inte medlemsstaterna enas. Initiativet syftade till att underlätta informationsspridningen²⁶ mellan nationella brottsförebyggande och brottsbekämpande myndigheter, men medlemsstaterna är inte övertygade om att en överstatlig struktur är den bästa lösningen. I stället verkar fortsatt ökade resurser till Europol och Eurojust förespråkas – vars verksamheter många betraktar som mindre ingripande i den nationella autonomin.

En ytterligare spänning handlar om åtgärder som står i strid med mål som slagits fast på EU-nivå, något som uppstått inom asyl- och migrationspolitiken. Sedan 2015 års flyktingkris har Europeiska rådets toppmöten avlöst varandra, men ännu saknas en hållbar politisk lösning

²³ ”Stockholmsprogrammet: En vägvisare mot rättssäkerhet i Europa?” *Advokaten*, Nr 1 2010 Årgång 76.

²⁴ ”European parliament approves tougher data privacy rules” *The Guardian*, 14 april 2016.

²⁵ Meddelande COM/2018/641 final.

²⁶ Adam Juszcak och Elisa Sason. ”Fighting Terrorism through the European Public Prosecutor’s Office (EPPPO)? What future for the EPPPO in the EU’s Criminal Policy?” *EUCRIM*, Issue 1/2019, s. 66–74.

för hur migranter ska fördelas mellan EU:s medlemsstater. Frågan om ett utvidgat mandat för EU:s gemensamma gräns- och kustbevakningsbyrå, Frontex, liknar den om Eppos existensberättigande: bör inte EU:s medlemsstater själva skydda sina egna gränser? Skyddet av det egna territoriet har direkt koppling till statens suveränitet. Ytterligare en punkt i Stockholmsprogrammet aktualiseras, nämligen den om hur EU kan skydda den yttre gränsen, bistå de länder som har ett högt flyktingmottagande på grund av sin geografiska placering och samtidigt forma en asyl- och migrationspolitik som alla medlemsstater står bakom.

Nyckelroll för Sverige även 2023?

Att hitta en balans mellan å ena sidan unionens och den nationella säkerheten och å andra sidan enskildas rättigheter inom ett område som dessutom präglas av nationell suveränitet är ingen enkel uppgift. Risker är också att en politisk retorik som betonar säkerhetshot bidrar till oproportionerliga ingrepp i enskildas fri- och rättigheter, exempelvis genom omotiverad övervakning och frihetsberövanden. Detta

kan i sin tur leda till att medborgare förlorar tilltron till rättsväsende och andra myndigheter. Stockholmsprogrammets avvägningar kan i det perspektivet betraktas som sunda: det finns ett värde i att uttala att åtgärder som är nödvändiga för det kollektivs bästa samtidigt måste vara så lite ingripande i enskildas fri- och rättigheter som möjligt.

Området för frihet, säkerhet och rättvisa hör till en av de fem rubrikerna i den politiska inriktning som den förra regeringen tog fram för det svenska ordförandeskapet. Även om det återstår att se hur den nya regeringen kommer att precisera inriktningen är det inte omöjligt att Sverige återigen kan få en nyckelroll på området. Precis som 2009 gäller det att hitta en balans mellan att å ena sidan skydda säkerheten och å andra upprätthålla en hög skyddsnivå för enskildas fri- och rättigheter. Ett särskilt värdefullt bidrag från Sverige skulle vara att bistå med saklighet och expertis. Ett sätt är att låta politiken inspireras av forskningen på området och av hur de nationella brottsförebyggande och brottsbekämpande myndigheterna i EU:s medlemsstater själva beskriver sina utmaningar.

Kampen mot sexuella övergrepp mot barn

Valeriia Varfolomieieva

På området för frihet, säkerhet och rättvisa verkar EU för att säkerställa en hög säkerhetsnivå genom förebyggande och bekämpning av brottslighet. I detta mål ingår att motverka sexuella övergrepp mot barn. Kommissionen har gjort detta till en politisk prioritering och nu också till ett förslag till EU-lagstiftning. Förslaget kommer sannolikt att förhandlas under det svenska ordförandeskapet.

Barn behöver ett starkare skydd

I FN:s konvention om barnets rättigheter och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna anges att barn ska tillförsäkras det skydd och den omvårdnad som behövs för deras välfärd. År 2021 underströk FN:s kommitté för barnets rättigheter att dessa rättigheter måste skyddas i lika stor utsträckning i den digitala miljön. Skyddet av barn, både utanför och på nätet, är också en prioriterad fråga för unionen.

Statistiken för sexuella övergrepp mot barn är oroväckande – enligt Europarådet utsätts vart femte barn i Europa för någon form av sexuellt våld. En global studie från 2021 visade att mer än var tredje tillfrågad hade blivit ombedd att göra något med sexuell innebörd på nätet under sin barndom, och över hälften hade upplevt någon form av sexuella övergrepp mot barn på nätet. Det finns även indikationer på att sexuella övergrepp mot barn ökade under coronapandemin. Särskilt påverkades barn som lever med sina förövare, eftersom barn i många fall utsätts för sexuella övergrepp av personer de känner och litar på och som de är beroende av. En annan anledning är att barn tillbringar mer tid på nätet än tidigare, ibland utan tillsyn, vilket ökar risken för att barn kommer i kontakt med förövare på nätet.²⁷

Kampen mot sexuella övergrepp mot barn hör till området frihet, säkerhet och rättvisa: EU:s insatser bidrar till en säkrare union genom att barns rättigheter skyddas. Insatserna kan även stärka EU:s roll i världen genom att unionen bidrar till att utforma globala standarder i arbetet mot sexuella övergrepp mot barn.

Frågan är även prioriterad av Sverige och hör till en av rubrikerna i den inriktning som den förra regeringen tog fram för ordförandeskapet våren 2023, det vill säga att skapa säkerhet för EU:s medborgare och stärka EU:s roll i världen.

Vad gör EU för att bekämpa sexuella övergrepp mot barn?

Den 24 juli 2020 antog Europeiska kommissionen EU:s strategi för en effektivare bekämpning av sexuella övergrepp mot barn, som innehåller omfattande insatser för att ta itu med den ökande risken för sexuella övergrepp mot barn, både utanför och på nätet, genom att förbättra förebyggande åtgärder, utredningar och hjälp till de drabbade. Den innehåller åtta initiativ som syftar till att införa en stark rättslig ram för skydd av barn och underlätta ett samordnat tillvägagångssätt mellan de många aktörer som är involverade i att skydda och stödja barn.

²⁷ Europeiska kommissionen. Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av regler för att förebygga och bekämpa sexuella övergrepp mot barn, 2022/0155(COD).

I år har kommissionen påbörjat arbetet för att se till att EU har en rättslig ram för att skydda barn. Den 11 maj 2022 föreslog Ylva Johansson, kommissionär med ansvar för migration och inrikes frågor, en lagstiftning som kommer att kräva att leverantörer av värdtjänster eller interpersonella kommunikationstjänster spårar, rapporterar och avlägsnar sexuella övergrepp mot barn på nätet. Fram till augusti 2024 finns en tillfällig lagstiftning som tillåter dem att spåra sexuella övergrepp mot barn på nätet, men efter det upphör lagstiftningen för frivillig spårning. Om ingen lagstiftning antas till dess kommer det därefter att bli lättare för förövarna att begå sexuella övergrepp mot barn och undkomma straff.

Förslaget består av två huvuddelar. I en första del innebär förslaget att leverantörer av värdtjänster och interpersonella kommunikationstjänster ska vara skyldiga att genomföra riskbedömningar och anmäla sexuella övergrepp mot barn som de får kännedom om. Förslaget innehåller även befogenheter för nationella myndigheter att utfärda förelägganden till leverantörer om att vidta åtgärder för att upptäcka, spåra, avlägsna eller blockera sexuellt övergreppsmaterial och kontakt med barn (grooming²⁸). I en andra del innebär förslaget att ett europeiskt centrum för att förebygga och motverka sexuella övergrepp mot barn ska inrättas. EU-centrumet ska samordna, underlätta och stödja genomförandet av förordningen och bidra till att hinder för den inre marknaden undanröjs, särskilt när det gäller skyldigheterna för leverantörer av värd- och kommunikationstjänster att spåra, rapportera och avlägsna sexuella övergrepp mot barn på nätet.

Just nu pågår förhandlingarna om förslaget på EU-nivå. Än så länge tyder mycket på att Europaparlamentet kommer att ge grönt ljus åt många delar av kommissionens förslag, inte minst efter att redan ha godkänt de tillfälliga reglerna för att ta itu med sexuella övergrepp mot barn på nätet, tills permanent lagstiftning är på plats.

Men trots stort stöd från Europaparlamentet och vissa aktörer i civilsamhället har förslaget

också fått kritik. Medborgarrättsorganisationer, branschorganisationer, Europeiska dataskyddsstyrelsen samt Europeiska datatillsynsmannen har kritiserat förslaget. Och även om samtliga medlemsstater i övergripande termer har välkomnat förslaget är inte alla medlemsländer övertygade om förslagets användbarhet: den tyska regeringen har till exempel ansatt EU-kommissionen med kritiska frågor. Kritiken grundar sig på att förslaget potentiellt skulle kunna undergräva vissa grundläggande rättigheter och friheter, såsom respekt för privatlivet och familjelivet och skydd av personuppgifter.

En annan inriktning i arbetet för att förebygga sexuella övergrepp mot barn är en revidering av direktivet om bekämpning av sexuella övergrepp mot barn från 2011, vilket är EU-kommissionens nya nyckelinitiativ för 2023. Direktiv 2011/93/EU innehåller bestämmelser om materiell straffrätt som harmoniserar definitioner och brott som omfattar handlingar både på och utanför nätet. Lagstiftningen innehåller också bestämmelser om hur brott ska förebyggas, utredas och lagföras samt vilka krav som ställs på skyddet av brottsoffer. Direktivet trädde i kraft för nästan tio år sedan och är i behov av att anpassas utifrån aktuella utmaningar på området.

Det svenska ordförandeskapets agenda

Såväl det franska som det nu pågående tjeckiska ordförandeskapet har lyft kampen mot sexuella övergrepp mot barn och skydd av barn på internet som en viktig prioritering. Det franska ordförandeskapet ledde förhandlingar om EU-kommissionens då kommande förslag om att förebygga och bekämpa sexuella övergrepp mot barn, och det tjeckiska ordförandeskapet strävar nu efter att rådet ska kunna anta en allmän inriktning. Nästa steg i processen är att nå en överenskommelse om förslaget mellan rådet (medlemsstaterna) och Europaparlamentet.

Den svenska regeringens mål är att direktivet blir ”ett effektivt, välavvägt och proportionerligt verktyg för att förebygga och bekämpa sexuella övergrepp mot barn på nätet samtidigt som det garanterar

²⁸ Förövare bygger förtroende och en relation med ett barn i ett försök att få tillgång till den minderårige för sexuellt utnyttjande eller övergrepp. (Konsekvensbedömningsrapport till förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av regler för att förebygga och bekämpa sexuella övergrepp mot barn.)

rättssäkerhet och inte ställer orimliga krav på tjänsteföretagen som omfattas av förslaget”.²⁹ Samtidigt som regeringen eftersträvar gemensamma regler för hanteringen av olagligt innehåll i onlinemiljön vill man också säkerställa ett så stort nationellt handlingsutrymme som möjligt.

Sverige förväntas således inte stå i vägen för direktivets genomförande: den svenska regeringen välkomnar förslaget och planerar förhandlingar om det under sitt ordförandeskap.

²⁹ Fakta-pm 2021/22:FMP99 om förordning för att bekämpa sexuella övergrepp mot barn, 2022-06-09.

Att vara ordförande med starka intressen: exemplet biologisk mångfald

Markus Johansson

Varje land som tar över ordförandeskapet i EU:s råd måste gå en balansgång: å ena sidan förväntas ordförandelandet agera som opartisk medlare, å andra sidan ger ordförandeskapet vissa möjligheter att påverka förhandlingarna. När de egna intressena är starka blir det extra känsligt. För Sveriges del kan detta bli en utmaning i en miljöfråga av betydelse för svenskt skogsbruk – det är nämligen dags för förhandlingar om att stärka den biologiska mångfalden i olika ekosystem.

Förslaget om restaurering av natur

Förlusten av biologisk mångfald har jämte klimatförändringarna seglat upp som ett alltmer angeläget miljöproblem. På EU-nivå är problemet föremål för flera initiativ. Till att börja med är det ett av de centrala åtgärdsområdena i EU:s gröna giv som presenterades i december 2019. Året efter, i maj 2020, antog EU-kommissionen en strategi för biologisk mångfald, och med stöd av den strategin kom EU-kommissionen den 22 juni i år med ett förslag till förordning om restaurering av natur.³⁰

Målet med förslaget till förordning är att återskapa naturområden som kan gynna den biologiska mångfalden. Det täcker alla ekosystem på både land och i vatten, och omfattar på så vis såväl jordbruksmark, skogar och städer som hav, sjöar och vattendrag. Målet är att 20 procent av EU:s land- och vattenområden ska vara föremål för restaureringsåtgärder senast 2030. Förslaget är ett av flera initiativ på senare år som påverkar det svenska skogsbruket.

Förslaget till ny förordning presenterades inför rådet i juli. Samtidigt gick det ut till de nationella parlamenten för granskning och

subsidiaritetsprövning, en prövning som innebär att parlamenten tar ställning till om den föreslagna beslutsnivån är lämplig utifrån principen att besluten ska fattas så nära medborgarna som möjligt. Det tjeckiska ordförandeskapet har under hösten inlett diskussionen om förslaget i rådet, men den svenska regeringen räknar med att förslaget kommer att fortsätta att behandlas under våren. Förslaget kommer därmed att behöva hanteras under det kommande svenska EU-ordförandeskapet.

Sverige – ett föregångsland på miljöområdet?

Sverige uppfattas ofta som ett föregångsland när det gäller miljöfrågor. Detta har sin grund i att Sverige historiskt har drivit på för internationella överenskommelser och samarbeten på miljöområdet, och bilden kan sägas ha etablerats när Sverige stod värd för den första internationella miljökonferensen i FN:s regi i Stockholm 1972. För att uppmärksamma att det var 50 år sedan den första konferensen anordnades ett nytt FN-möte i Stockholm i juni 2022.

Uppfattningen bygger också på att Sverige ofta har prioriterat miljöfrågorna i EU-samarbetet. Det

³⁰ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur, COM(2022) 304 final.

framgick till exempel av de svenska prioriteringarna under ordförandeskapen 2001 och 2009, och klimatomställningen är en av fem rubriker i den politiska inriktningen för Sveriges ordförandeskap 2023. Sverige har dessutom varit relativt effektivt när det gäller att genomföra de gemensamma reglerna på miljöområdet. Men det finns undantag, och då inte minst inom området biologisk mångfald. På det området har Sverige ibland haft svårt att hantera de gemensamma EU-reglerna när de kolliderat med för Sverige viktiga landsbygds- och skogsfrågor.

Ett framträdande exempel på en sådan fråga är den svenska vargjakten, som enligt EU-kommissionen strider mot medlemsstaternas skyldighet att skydda vargen och säkerställa att den har en gynnsam bevarandestatus. Den skyldigheten slogs fast 1992, i direktivet om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, även kallat art- och habitatdirektivet. Kommissionen har sedan början av 2010-talet drivit ett överträdelseärende mot Sverige, eftersom den anser att det inte är förenligt med direktivet att tillåta vargjakt på det sätt Sverige gjort.

Ett annat och senare exempel är EU:s skogsstrategi, också den grundad i EU:s strategi för biologisk mångfald. Skogsstrategin antogs av EU-kommissionen i juli 2021 och innehåller skrivningar om att den biologiska mångfalden ska skyddas, till exempel genom att begränsa kalhyggesbruk av skogen. Strategin har kritiserats av såväl den svenska regeringen och riksdagen som av företrädare för det svenska skogsbruket. Kritiken går i huvudsak ut på att strategin – i vissa delar – riskerar att inskränka den nationella skogspolitiken och att EU därmed överskrider sina befogenheter.

Sveriges ståndpunkt om förslaget

Förslaget till ny förordning om restaurering av natur behandlades i riksdagens miljö- och jordbruksutskott den 18 augusti.³¹ En majoritet i utskottet ställde sig då bakom ett yttrande som går ut på att utskottet anser att förslaget bryter mot subsidiaritetsprincipen, men också mot proportionalitetsprincipen, det vill säga att förslaget går längre än vad som är nödvändigt

med hänsyn till ändamålet. Utskottet förordade därmed, i ett så kallat motiverat yttrande, att kommissionens förslag dras tillbaka. Liberalerna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet reserverade sig mot utskottets majoritetsposition och menade att förslaget inte bryter mot subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Beslut om yttrandet fattades av riksdagens kammare den 21 september.³²

Kommissionen har nu i uppgift att gå igenom de motiverade yttranden som inkommit från de nationella parlamenten och besvara de farhågor som rests. Om en tredjedel av de nationella parlamenten har invändningar mot förslaget behöver kommissionen ompröva sitt förslag. Om så många som en majoritet av de nationella parlamenten har invändningar krävs det också att rådet och Europaparlamentet röstar om subsidiaritetsprövningen (detta har dock aldrig inträffat).

Miljö- och jordbruksutskottets yttrande går i grunden ut på att förslaget utgör en inskränkning av det nationella självbestämmandet, framför allt när det gäller jord- och skogsbruk. Regeringen lyfte liknande farhågor i sitt initiala ställningstagande till förslaget.³³ Givet den breda samsyn som uttryckts i riksdagen vad gäller förslaget finns det ingen anledning att förvänta sig att den nya regeringen ska inta någon avvikande ståndpunkt. Den svenska skogsnäringen har hittills stått bakom den svenska hållningen om att hålla emot EU-initiativ som inverkar på det svenska skogsbruket, men det finns vissa signaler om att en omsvängning kan vara på gång mot en mer pragmatisk inställning. Huruvida det här kommer att få genomslag i svenska positioner återstår att se.

Opartisk medlare med starka intressen

När Sverige tar över ordförandeskapet i Europeiska unionens råd vid årsskiftet kommer det med en stark förväntan och norm om att agera som en opartisk medlare i förhandlingarna på EU-nivå. Detta innebär att ordförandelandet bör lägga nationella intressen åt sidan till förmån för att driva den gemensamma europeiska agendan framåt. Det här beskrivs ibland som ”ordförandeskapets pris”.

³¹ Miljö- och jordbruksutskottets utlåtande 2021/22:MJU32.

³² Riksdagsskrivelse 2021/22:473.

³³ Fakta-pm om EU-förslag 2021/22:FPM114: COM(2022) 304.

Samtidigt har den medlemsstat som innehar ordförandeskapet vissa möjligheter att påverka vad som prioriteras upp och ner på rådets dagordning. Det handlar exempelvis om möjligheten att förhålla frågor och förhindra att förhandlingar fortlöper alltför snabbt. På det sättet kan en fråga skjutas på framtiden, vilket ger landet i fråga möjlighet att driva sin ståndpunkt under efterföljande ordförandeskap. Detta kan dock vara en riskabel strategi. Om de andra medlemsstaterna uppfattar att Sverige hanterar frågor på ett sätt som ska gynna den svenska synen, riskerar ordförandeskapets legitimitet att undermineras.

Alla länder som innehar ordförandeskapet i EU:s råd behöver hitta en balans mellan att agera opartiskt och samtidigt inte förlora inflytande över förhandlingarnas utfall. Det gäller särskilt i frågor där centrala nationella ståndpunkter och intressen finns. I och med att förslaget till förordning om restaurering av natur kommer att behöva hanteras av det svenska ordförandeskapet, och att de svenska ståndpunkterna är starka och kritiska, kommer detta att bli extra känsligt för svensk del.

Uppföljningen av framtidskonferensen

Karin Flordal

Under våren 2022 avslutades Konferensen om Europas framtid där EU:s medborgare skulle få möjlighet att tycka till om EU:s utveckling. Hur konferensen ska följas upp blir en fråga under svenskt ordförandeskap. I ett större perspektiv handlar det om framtidskonferensen kommer att betraktas som en framgång eller inte och ytterst om EU:s demokratiska legitimitet. För svensk del gäller det inte minst att hantera skiftande förväntningar och förslag som står långt från egna ståndpunkter.

Ökad delaktighet och framtidskonferensen

Konferensen om Europas framtid var ursprungligen den franske presidenten Emmanuel Macrons idé men förverkligades av Europeiska kommissionens ordförande Ursula von der Leyen. Efter förhandlingar mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen antog institutionerna i mars 2021 en gemensam förklaring om konferensens syfte, innehåll, omfång och struktur. Konferensen inleddes på Europadagen 9 maj 2021 och avslutades den 9 maj 2022.

Det unika med konferensen var att institutionerna lovat att lyssna på EU:s medborgare, som erbjöds olika sätt att framföra sina åsikter. Konferensen bestod av flera delar: en flerspråkig digital plattform, där alla EU-medborgare kunde dela med sig av sina idéer, olika evenemang som arrangerades runt om i EU, europeiska medborgarpaneler och slutligen en plenarförsamling. I plenarförsamlingen diskuterades rekommendationerna från de europeiska och de nationella medborgarpanelerna.

Två syften har genomsyrat konferensen. Det ena syftet var att ge EU-medborgarna möjlighet att på olika sätt diskutera EU och EU:s framtid, alltså en deltagardemokratisk övning. Det ska ses mot bakgrund av att EU-samarbetets legitimitet länge varit ifrågasatt. Genom åren har resultaten av

folkomröstningar i EU-relaterade frågor visat att intresset bland medborgare är lågt eller negativt. Svenska medborgare röstade till exempel nej till införandet av euron 2003, och 2005 röstade de nederländska och de franska medborgarna nej till en EU-konstitution. Valdeltagandesiffrorna i Europaparlamentsvalen är också fortsatt låga i medlemsstaterna. Konferensen var således ett nytt sätt att försöka skapa dialog med medborgarna.

Det andra syftet handlade om att ”bygga ett motståndskraftigare Europa” efter de kriser som har präglat unionen under det senaste decenniet. Detta kan jämföras med det framtidskonvent (Konventet för Europas framtid) som organiserades 2002–2003 mot bakgrund av att institutionella reformer ansågs nödvändiga, bland annat till följd av den stora utvidgningen. Framtidskonferensen har i detta avseende, i jämförelse med det tidigare framtidskonventet, ett mer abstrakt syfte som inte tycks kräva konkreta resultat.³⁴

De fyra medborgarpanelerna har bestått av 200 slumpmässigt valda medborgare som fick diskutera frågor utifrån fyra olika teman och utifrån dessa ta fram rekommendationer till EU-nivån. Medborgarpaneler, diskussioner och inspel från nationell nivå har också uppmuntrats, och dessa har samlats via den digitala plattformen.

³⁴ Anna Södersten, EU:s framtidskonferens: stora löften och splittrade förväntningar, Sieps, 2021:14epa.

Plenarförsamlingen, som utöver medborgare har bestått av företrädare för Europaparlamentet, rådet, kommissionen, nationella parlament, Regionkommittén, Ekonomiska och sociala kommittén, lokala och regionala organ, arbetsmarknadens parter och civilsamhället samt ordföranden för Europeiska ungdomsforumet. De har varit indelade i nio arbetsgrupper som har tagit fram rekommendationer med olika teman.

I kommissionens meddelande *Från vision till konkreta åtgärder* från juni 2022 sammanfattas de 49 förslag och 326 åtgärder som blev resultatet av konferensens olika delar. Förslagen och åtgärderna har sorterats i nio olika sakområden, det vill säga utifrån de olika arbetsgrupperna i plenarförsamlingen: klimatförändringar och miljö; hälsa; starkare ekonomi, social rättvisa och arbetstillfällen; EU i världen; värden och rättigheter, rättsstatsprincipen och säkerhet; digital omvandling; demokratin i EU; migration; utbildning, kultur, ungdom och idrott.

Uppföljning av konferensens resultat

Det finns olika syn på vad som bör göras och hur de olika förslagen bör följas upp. Europeiska rådet har konstaterat att konferensen har varit ett unikt tillfälle att arbeta tillsammans med medborgarna och uppmanar övriga institutioner att säkerställa en ändamålsenlig uppföljning och att informera medborgarna om hur detta ska gå till. Ministerrådet har följt upp detta med en grundlig genomgång³⁵ av samtliga förslag och bland annat redogjort för om det finns rättsliga grunder för att EU ska kunna genomföra förslagen alternativt om det krävs fördragsförändringar för att EU ska kunna agera.

Europaparlamentet vill se ändringar i fördraget, bland annat för att öka sitt inflytande och få initiativrätt till nya lagförslag. För att hantera dessa ändringar förespråkar parlamentet att Europeiska rådet initierar ett konvent som ska leda vidare till en regeringskonferens, det vill säga tar nödvändiga steg mot fördragsändringar.

Regionkommittén, som representerar en miljon folkvalda kommun- och regionpolitiker i EU, anser bland annat att former för medborgardeltagande bör bli ett permanent

inslag i EU-arbetet genom ett EU-omfattande nätverk av regioner och städer. Vidare stödjer de Europaparlamentets uppmaning att starta ett konvent för att diskutera fördragsändringar gällande EU:s funktionssätt.

Medlemsstaterna har delat upp sig i olika fraktioner. Tretton länder från Norden, Baltikum och Öst- och Centraleuropa motsätter sig fördragsändringar medan sex länder, grundarländerna plus Spanien, argumenterar för. Alla verkar dock eniga om att deltagardemokrati är viktigt, att konferensen har gett unika möjligheter till detta och några framhåller också vikten av att permanenta formerna för deltagardemokrati.

I sitt årliga linjetal den 14 september konstaterade Ursula von der Leyen att medborgarpaneler kommer att bli ett regelbundet inslag i EU:s demokratiska arbete. Hon framhöll också att hon anser att det är dags att hålla det konvent som Europaparlamentet efterfrågar.

Situationen inför Sveriges ordförandeskap i EU

Sverige hör till de tretton länder som motsätter sig fördragsändringar som en del i uppföljningen av framtidskonferensen. Sverige har visserligen inget emot ändringar i EU:s funktionssätt, utan har tvärtom länge drivit att vissa ändringar bör göras utanför fördragen. Ett exempel är att slopa vetorätten i utrikespolitiken när det gäller gemensamma uttalanden om mänskliga rättigheter eller sanktioner.

Sverige menar också att ett konvent med efterföljande regeringskonferens skulle ta fokus från de många utmaningar som EU har att hantera den närmaste tiden. Frågor som kräver fördragsändringar, såsom ett ukrainskt medlemskap och stärkt representativ demokrati på EU-nivå, bör skjutas på framtiden.

Redan vid framtidskonferensens start framhöll Sverige att dialogen med medborgarna var det viktigaste. Det kan ses mot bakgrund av det delaktighetsarbete som Sverige har gjort på nationell nivå. Arbetet med att öka delaktigheten i det svenska EU-arbetet tog fart när utredningen Delaktighet i EU (SOU 2016:10) presenterades 2016. I den konstaterades det att kunskaperna,

³⁵ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10033-2022-INIT/sv/pdf>

delaktigheten och engagemanget var för låga i det svenska EU-arbetet för att medborgare och aktörer ska kunna nyttja sina demokratiska rättigheter. Utifrån utredningens slutsatser har insatser gjorts inom primärt tre områden: satsningar för ökad kunskap, information om EU och stärkta former för samråd och ökat engagemang.

Den svenska regeringen har således slagit fast att medborgerlig demokrati i EU-arbetet är viktigt och arbetat för detta, men det återstår att se om permanenta medborgarpaneler rimmar med den ambitionen.

Framgång eller inte

Hur framtidskonferensen kommer att följas upp är ännu inte klart. Det svenska ordförandeskapet kommer dock att behöva leda EU:s arbete framåt på det här området.

Redan i dag finns ett antal förutsättningar som kommer att forma processen: till att börja med har Europeiska rådet varit tydligt med att medborgarna måste få veta hur uppföljningen av konferensen ska gå till. Som ett resultat av detta planerar kommissionen ett feedbackevenemang för medborgare den 2 december 2022. Fler skarpa förslag om hur

framtidskonferensen ska följas upp presenteras i kommissionens arbetsprogram för 2023.

I nuläget kan det också konstateras att alla parter verkar vara överens om värdet av medborgarpaneler som verktyg för medborgardialog. Vidare förespråkas fördragsändringar av kommissionen, flertalet medlemsstater samt Europaparlamentet. Det faktum att Sverige är emot fördragsändringar kan leda till utmaningar om det visar sig att majoriteten är positiv till att utvecklingen bör drivas åt det hållet.

Under alla omständigheter kommer synen på framtidskonferensen delvis att avgöras under det svenska ordförandeskapet. Frågan är om uppföljningen kan göra medborgarna besvikna på EU. Många av de förslag som framkommit är nämligen frågor som EU redan arbetar med, och för återstående förslag krävs det fördragsändringar. Kommer man att kunna kommunicera detta till medborgarna? Är institutionernas och medborgarnas förväntningar på konferensens resultat desamma och är det i så fall möjligt att infria dem? Ytterst kan uppföljningen av framtidskonferensen sägas handla om EU:s demokratiska legitimitet.

Det svenska ordförandeskapets parlamentariska dimension

Valentin Kreilinger

En del av ordförandeskapet i ministerrådet sköts av ordförandelandets parlament. Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft har ordförandeskapets "parlamentariska dimension" fått större betydelse. För det svenska parlamentet innebär det att hantera en agenda som delvis är bestämd på förhand, men riksdagen har också möjligheter att göra vissa prioriteringar.

Rollen som "ordförandeskapsparlament"

När en EU-medlem tar över det roterande ordförandeskapet deltar landets parlament i arbetet. Det kallas att organisera ordförandeskapets parlamentariska dimension och innebär främst att ansvara för möten inom ramen för det interparlamentariska samarbetet, vilket är ett samarbete mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet inom olika politikområden. Alla möten leds vanligtvis gemensamt av Europaparlamentet och det aktuella ordförandelandets parlament, "ordförandeskapsparlamentet" (*Presidency Parliament*). Mötena äger antingen rum i Europaparlamentet i Bryssel eller i det land som innehar ordförandeskapet.

Rollen för de nationella parlamenten i EU har utvecklats från år 1963 då EU-talmanskonferensen³⁶ sammanträdde första gången. En milstolpe för parlamentens roll i EU-samarbetet är år 1989, då det skapades en interparlamentarisk konferens för ledamöter från utskott för EG-frågor, kallad Cosac (efter det franska namnet, *Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires*). Konferensen – som var ett initiativ från den franske politikern Laurent Fabius, på den tiden talman i franska nationalförsamlingen – sammanträder två gånger om året i plenum med 200 ledamöter från medlemsstaternas parlament

och från Europaparlamentet. Två gånger per år ordnas även möten för ordförandena i de nationella parlamentens EU-utskott.

Den parlamentariska dimensionens utveckling efter Lissabonfördraget

Ett annat viktigt årtal är 2009, då Lissabonfördraget trädde i kraft och tonade ner rollen för det roterande ordförandeskapet i rådet. I och med det nya fördraget fick däremot den parlamentariska dimensionen ökad betydelse, då flera interparlamentariska organ inrättades med inriktning på specifika politikområden: 2012 inrättades konferensen för utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik (GUSP/GSFP-konferensen), 2013 inrättades konferensen om stabilitet, ekonomisk samordning och styrning (SESS-konferensen), och 2017 etablerades slutligen den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för den europeiska brottsbekämpande myndigheten Europol (JPSG-Europol).

När det gäller utrikesfrågor eller EU:s yttre åtgärder i vidare bemärkelse ger den parlamentariska dimensionen nationella beslutsfattare en stund i rampljuset på ett politikområde som sedan Lissabonfördraget trädde i kraft har dominerats av unionens höga representant, som också är ordförande för rådet för utrikes frågor och en av Europeiska kommissionens vice ordförande.

³⁶ EU-talmanskonferensen består av talmännen för parlamenten i Europeiska unionens medlemsstater, inklusive Europaparlamentets talman.

Ordförandeskapsparlamentets möjligheter att utöva inflytande gäller inte bara sakfrågor: med tanke på att de nationella parlamenten tolkar sin roll och kontrollerar EU-frågorna på olika sätt försöker de vanligtvis driva igenom sina egna idéer om hur parlamentarismen i EU:s flernivåsystem bör se ut. Det franska parlamentet har till exempel alltid strävat efter att de nationella parlamenten blir mer medvetna om och utnyttjar sin gemensamma styrka för att utöva inflytande i EU:s beslutsfattande.

Den parlamentariska dimensionen kräver således en hel del rutinarbete och organisation samtidigt som den erbjuder möjligheter att sätta agendan. Eftersom ordförandeskapet i EU:s råd numera är helt roterande innebär det också att nationella parlamentariker från 26 EU-medlemsstater besöker sina kollegor i ordförandeskapslandets parlament – för att debattera politiska och institutionella frågor, utbyta idéer och bästa praxis och även utföra sin granskningsroll gemensamt.

Det interparlamentariska samarbetet: läget under 2022

Under 2022 har interparlamentariska konferenser och möten ägt rum såväl digitalt och fysiskt som i hybridformer. Frankrikes EU-ordförandeskap under våren påverkades av presidentvalet i april och parlamentsvalet i juni och därför ägde nästan alla evenemang rum under årets tre första månader.

Den 9 maj 2022 avslutades Konferensen om Europas framtid. Under ett års tid deltog 108 parlamentsledamöter (fyra per nationellt parlament) och 108 Europaparlamentsledamöter i konferensen tillsammans med medlemmar från nationella regeringar, medborgare, det civila samhället och andra organ (totalt 433 medlemmar). Huvudfokus för denna övning var att hitta nya sätt att samverka med medborgarna men var i själva verket också interparlamentarisk.

Under andra halvåret 2022 organiserar och leder det tjeckiska parlamentet tre stora interparlamentariska konferenser. Dagordningen för GUSP/GSFP-konferensen, som ägde rum den 4–5 september 2022, visar hur den aktuella politiska utvecklingen och det internationella läget påverkade innehållet: de fyra sessionerna ägnades åt den strategiska kompassen, Ukraina, EU:s utvidgningspolitik mot bakgrund av den

ryska invasionen av Ukraina samt desinformation, hybridhot och cyberförsvar.

Det pågående kriget i Ukraina har påverkat Frankrikes och Tjeckiens ordförandeskap och deras parlamentariska dimensioner. Krigets utveckling och dess geopolitiska, ekonomiska och humanitära konsekvenser kommer också att påverka Sveriges ordförandeskap.

Alla dessa tre länder ingår i samma trio för samordning av deras ordförandeskap i EU. Trion har dock begränsad betydelse för parlamentens del: de tre församlingarna i fråga kommer vanligen överens om att samarbeta, men till skillnad från regeringarna utarbetar de inte ett gemensamt program. En viss roll spelar dock ett organ som kallas ”trojkan”, vilket består av ordförandena för utskotten för EU-frågor i tre länder (det innevarande, det föregående och det nästkommande ordförandelandet) samt företrädare för Europaparlamentet. Trojkan tar bland annat fram dagordningen för Cosac-möten.

Interparlamentariska agendan under första halvåret 2023

Kort efter det att ett rådsordförandeskap har inletts brukar ordförandena i Cosac träffas i respektive lands huvudstad. De viktigaste interparlamentariska konferenserna som Sverige kommer att stå värd för är Cosacs plenarkonferens, GUSP/GSFP-konferensen och JPSG-Europol-konferensen. SESS-konferensen (om stabilitet, ekonomisk samordning och styrning i EU) kommer att äga rum i Bryssel.

När man blickar framåt ser den interparlamentariska agendan från januari till juni 2023 lovande ut mot bakgrund av Sveriges intressen:

- Cosacs plenarsammanträde kommer att vara en plats för diskussioner om institutionella frågor mellan nationella parlamentsledamöter. Det handlar bland annat om uppföljningen av Konferensen om Europas framtid. Sannolikt kommer ledamöterna även att diskutera möjligheten att en process för fördragsändringar inleds, liksom idén om ”en europeisk politisk gemenskap”.
- Nu när Sverige väntas gå med i Nato kommer GUSP/GSFP-konferensen att bli ett

viktigt forum med möjlighet att ta emot de parlamentsledamöter som ansvarar för utrikes- och försvarspolitiken i länder inom hela EU.

- Med tanke på att EU-samarbetet om inre säkerhet är viktigt i svensk EU-politik kommer mötet i den gemensamma kontrollgruppen för Europol att göra det möjligt att utveckla och främja idéer samtidigt som man gör en ordentlig kontroll av Europol och dess fleråriga arbetsprogram.
- Även om Sverige inte är medlem i euroområdet kommer den svenska riksdagen att vara medordförande i SESS-konferensen. En av de frågor som kommer att diskuteras där är behovet av att anpassa EU:s regler för statsskuld och budgetunderskott.

Riksdagens möjligheter och begränsningar

Inom ramen för det interparlamentariska samarbetet och i samarbete med Europaparlamentet kommer riksdagen även att kunna sammankalla interparlamentariska möten om specifika politikområden och ämnen av intresse. Här skulle fackutskotten kunna understödja prioriteringar som är viktiga för rådets ordförandeskap som helhet

och därmed se till att de har en parlamentarisk förankring i EU:s medlemsländer.

Den svenska riksdagen skulle till exempel kunna överväga att prioritera vägen framåt för EU:s gröna giv, genom att sammankalla ett särskilt möte med parlamentsledamöter från andra miljöutskott i EU och ta upp denna nyckelprioritering vid interparlamentariska konferenser.

Ordförandeskapets parlamentariska dimension har givetvis sina begränsningar. Självklara faktorer är att alla ledamöter har begränsat med tid och resurser att ägna åt interparlamentariskt samarbete, vilket även gäller de tjänstemän som sköter samarbetet. Konferenserna och mötena är också i hög grad bestämda på förhand.

Värt att notera slutligen är att riksdagen kommer att samverka med en minoritetsregering under ordförandeskapet. Till skillnad från vissa EU-frågor är det interparlamentariska samarbetet dock inte politiserat.

Sammanfattning

Volymen inleds med en sammanställning av **högaktuella frågor på områdena försvar och krisberedskap**. Här pekar *Katarina Engberg* på att flera komplicerade förslag ska förhandlas under våren, som bland annat gäller upphandling av försvarsmateriel och hur avbrott i produktionen av kritiska varor och tjänster ska hanteras. Kostnaderna för återuppbyggnaden av Ukraina väntas också bli en allt viktigare fråga.

Ukraina är även i stort behov av löpande finansiellt stöd, skriver *Jonas Eriksson* i en överblick om EU:s finanser och finanspolitik. **Att omprioritera inom den befintliga budgeten lär inte räcka**. Det svenska ordförandeskapet kan också behöva hantera stödbehov på grund av dyr el, vilket bär på flera risker, inte minst på grund av hög offentlig skuldsättning i flera euroländer.

Den ryska invasionen av Ukraina har också satt utvidgningsfrågan i ny belysning. *Jakob Lewander* diskuterar det nya läge som har uppstått, bland annat erkännandet av Ukraina och Moldavien som kandidatländer och initiativet om en "europeisk politisk gemenskap". Rättsstatens principer – en viktig fråga för Sverige – kommer att vara central i frågan om ett utvidgat EU.

Urholkningen av demokratin och rättsstaten i ett antal EU-länder har i flera år utgjort en existentiell kris för EU, vilket *Anna Södersten* skriver om. Hon framhåller hur svårt det är att lösa problemen, men betonar att ett ordförandeskap måste söka kompromisser som kan vara politiskt smärtsamma.

Gröna given, EU:s initiativ för grön omställning, är en annan fråga av existentiell karaktär som nu utmanas av energipriserna och konjunkturläget. *Mats Engström* skriver att det svenska ordförandeskapet kan tvingas göra snabba prioriteringar. Hur mycket tid det blir för andra miljöförslag avgörs av hur långt det tjeckiska ordförandeskapet hinner med klimatpaketet.

I och med pandemin har hälsofrågor fått en alltmer framskjuten plats på EU-nivå. *Louise Bengtsson* framhåller att Sverige hittills intagit en aktiv roll när det gäller EU som aktör inom global hälsa, men att många frågor kvarstår när det gäller Sveriges inställning till att fördjupa den interna hälsopolitiken. En utmaning i ordföranderollen kan då bli att den externa och den interna dimensionen blir alltmer sammankopplade.

De höga elpriserna är ämnet för en översikt signerad *Harry Flam*. Redan vidtagna EU-åtgärder har gett lämpliga signaler, menar han, men kommande nödvändiga beslut lär skapa konflikter mellan medlemsstaterna som det svenska ordförandeskapet kan behöva hantera.

I sitt perspektiv skriver *Jörgen Hettne* om det senaste initiativet för att stärka EU:s autonomi, nämligen **förslaget om "råvaror av avgörande betydelse"** som behövs för ett klimatsmart samhälle. Han framhåller dock intresset av global frihandel: Sverige behöver slå vakt om den multilaterala ordningen som fortfarande är en fredsbevarande kraft.

Denna omorientering mot ökad säkerhet diskuteras även av *Hannes Lenk*, som skriver om EU:s handels- och investeringspolitik. En uppgift för unionen – och därmed för det svenska ordförandeskapet – är nu att driva igenom nya partnerskap för att diversifiera de globala försörjningskedjorna, som domineras av Kina. Samtidigt gäller det att bibehålla EU:s globala konkurrenskraft.

På området migration och asyl är det många rättsakter som ligger på förhandlingsbordet. Hur mycket som kommer att hanteras under våren 2023 är i nuläget oklart, och på grund av oenighet kan helhetslösningar dröja, skriver *Bernd Parusel*. Under första halvåret 2022 gjordes dock vissa framsteg som väcker förväntningar på svenska insatser i förhandlingarna.

Senaste gången Sverige var ordförandeland i rådet antogs det så kallade Stockholmsprogrammet med **prioriteringar för EU:s område med frihet, säkerhet och rättvisa**. Enligt *Anna Wetter Ryde* kan Sverige komma att få en nyckelroll på det här politikområdet även denna gång, ett område där målkonflikterna har skärpts med tiden. En grundläggande utmaning är att värna om enskildas fri- och rättigheter.

En fråga som hör till området för frihet, säkerhet och rättvisa är **kampen mot sexuella övergrepp mot barn**, vilket *Valeriia Varfolomieieva* skriver om. Nu behandlas ett förslag om en rättslig ram för att skydda barn och nästa steg är att nå en överenskommelse, sannolikt under svenskt ordförandeskap. Även i denna fråga diskuteras avvägningar med hänsyn till grundläggande fri- och rättigheter.

Ett ordförandeland behöver lägga egna intressen åt sidan för att driva EU:s gemensamma intressen. Det skriver *Markus Johansson* som lyfter fram förslaget om att återskapa naturområden som kan gynna den biologiska mångfalden. Förslaget kommer att behandlas under våren och kräver ett skickligt ordförandeskap, då det rör ett område där EU-regler har kolliderat med svenska landsbygds- och skogsintressen.

På Europadagen den 9 maj avslutades **Konferensen om Europas framtid**: under ett års tid har slumpvist utvalda medborgare arbetat fram förslag för hur EU kan utvecklas. *Karin Flordal* beskriver olika uppfattningar om hur de ska följas upp. Ett förslag är att ändra EU:s fördrag, något som Sverige och flera andra länder motsätter sig. Om framtidskonferensen utmynnar i framgång eller besvikelse lär delvis avgöras under svenskt ordförandeskap.

Volymen avslutas med en inblick i **hur ordförandelandets parlament är involverat i arbetet med ordförandeskapet i rådet**. *Valentin Kreilinger* beskriver hur denna så kallade parlamentariska dimension har förstärkts över tid och hur riksdagen kan stötta Sveriges prioriteringar, utveckla samarbetet med parlament i andra EU-länder och driva sin syn på parlamentets roll i EU-systemet.

Tips på vidareläsning

Här nedan presenteras ett urval av Sieps publikationer som berör temat för respektive bidrag. På Sieps webbplats finns fler publikationer, seminarier och poddsamtal samt olika temasideor. En särskild temasidea är ägnad åt EU-ordförandeskapet. Där finns bland annat Sieps utbildningspodd med en serie avsnitt om Sveriges ordförandeskap våren 2023.

Försvar och krisberedskap i en tid av krig

Hur kriget påverkar EU:s försvar och krisberedskap och Ukrainas förhållande till EU belyser Katarina Engberg i en kortanalys från april 2022: *Invasionen driver Ukraina närmare EU och fördjupar unionens försvarssamarbete*.

Sambandet mellan utvecklingen av EU:s krisberedskap och planeringen av det svenska totalförsvaret analyserar Engberg i en publikation från mars 2022: *EU:s krisberedskap och dess betydelse för Sverige* (2022:6epa).

I en policyöversikt publicerad före Ukraina-krigets utbrott (januari 2021) redogör Katarina Engberg för det europeiska försvarssamarbetets olika delar och drivkrafter: *A European Defence Union by 2025? Work in progress*. Översikten finns på Sieps temasidea EU i omvärlden.

EU:s ekonomi: ännu en oväntad dagordning?

Kriget i Ukraina har fått EU att mobilisera finansiella resurser av olika slag. I en analys från juni 2022 går Daniel Tarschys igenom EU:s olika finansieringskällor: *EU:s roll i finansieringen av Ukraina-insatser* (2022:11epa).

Framtiden för den ekonomiska och monetära unionen diskuteras i två analyser från juni 2022: *The euro is fragile; that's OK* (2022:13epa) av Charles Wyplosz och *A Monetary Union for All EU Members* (2022:14epa) av Karolina Ekholm.

Sveriges förhållande till euron behandlas utförligt i en rapport från 2021: *Sverige och euron under 25 års EU-medlemskap* (2021:1) av Jonas Eriksson och Malin Ljungkvist.

Utvidgningen av EU – i nytt ljus efter invasionen av Ukraina

Vad kan EU göra för att stärka skyddet av rättsstaten, både i medlemsstater och i länder som strävar efter EU-medlemskap? Den frågan ställer Florian Bieber och Marko Kmezić i en analys från oktober 2020: *Protecting the rule of law in EU Member States and Candidate Countries* (2020:12epa).

Kinas infrastrukturprojekt "Belt and Road Initiative" har ställt EU inför vägval när det gäller att tillvarata sina intressen i Europas grannskap. Detta analyseras i en rapport från januari 2020 av Svante Cornell och Niklas Swanström: *Compatible Interests? The EU and China's Belt and Road Initiative* (2020:1).

Rättsstat och demokrati i ett kritiskt läge

I december 2020 antog EU en förordning som ger möjlighet att stoppa utbetalningar från EU:s budget till medlemsstater som inte efterlever rättsstatsprincipen. Anna Södersten analyserade denna villkorsmekanism i juni 2021: *Villkorsmekanismen – sista halmstrået för EU:s rättsstatsprincip?* (2021:9epa).

Anna Södersten följde också upp EU-domstolens godkännande av mekanismen i en kortanalys från mars 2022: *EU-domstolen godkänner: budgeten ska kopplas till respekt för rättsstaten*.

Sedan 2018 har EU-domstolen avkunnat flera domar som har stärkt rättsstatsprincipens plats i EU:s konstitutionella system. Det menar författarna Laurent Pech och Dimitry Kochenov i en rapport från september 2021: *Respect for the Rule of Law in the Case Law of the European Court of Justice: A Casebook Overview of Key Judgments since the Portuguese Judges Case* (2021:3).

En avgörande tid för EU:s gröna giv

EU:s gröna giv får konsekvenser för omvärlden och därför krävs samarbete, framför allt med länder i den globala södern, enligt en analys från maj 2022 av Mats Engström: *A Green Deal, Open to the World* (2022:10epa).

Ukraina-kriget tvingar fram nya prioriteringar inom den gröna given, skrev Engström i en kortanalys från mars 2022: *Kriget påverkar den gröna omställningen – men ambitionerna finns kvar*.

Genomförandet av den gröna omställningen medför risker för förhållandet mellan EU:s östra och västra delar, enligt Julian Popov i en analys från oktober 2021: *The European Green Deal and the Risk of Widening the East-West Gap* (2021:17epa).

Hälsofrågorna i fokus efter pandemin

Den nya EU-strategin för global hälsa har Louise Bengtsson skrivit om i en analys från augusti 2022, *The New EU Global Health Strategy: reflections on context and content* (2022:15epa).

Hur pandemin skapade målkonflikter mellan folkhälsa och den inre marknaden är ämnet för en analys från december 2020 av Anna Wetter Ryde: *När folkhälsa ställs mot den inre marknaden – coronakrisen utmanar EU* (2020:16epa).

Om EU:s biståndspolitik, EU:s relation till Afrika samt EU:s arbete med FN:s hållbarhetsmål har Lars Niklasson skrivit i flera publikationer: *EU:s relation till Afrika – partnerskap eller hierarki* (2021:15epa), rapporten *EU:s biståndspolitik* (2022:1) samt översikten från juni 2020 (finns på Sieps temasida EU i omvärlden): *EU och den globala ordningen: Hur kan EU bidra till att internationella organisationer genomför FN:s hållbarhetsmål?*

Kan elpriserna sänkas i EU och Sverige?

Höga elpriser kan hota den gröna omställningen: i en kortanalys från november 2021 skrev Harry Flam om lämpliga sätt för EU att hantera elpriserna som steg hösten innan Ryssland angrep Ukraina.

Vikten av att inrikta EU:s sanktioner mot Ryssland på importen av fossil energi framhöll Harry Flam i en kortanalys från april 2022: *EU bör stoppa importen av fossil energi från Ryssland*.

Internationell handel och trygg råvaruförsörjning i orostider

Hur de tre nordiska länderna Danmark, Finland och Sverige ser på strategisk autonomi är ämnet för en antologi från december 2021: *Strategic Autonomy – Views from the North* (2021:1op).

Den förändrade globaliseringen har lett till ambitioner om en europeisk industripolitik. Hur har de påverkat den inre marknaden och dess sätt att fungera? I en antologi från juni 2020 ger Jörgen Hettne och andra forskare rättsliga perspektiv på saken: *EU Industrial Policy in a Globalised World – Effects on the Single Market* (2020:1op).

Handels- och investeringspolitik i ett nytt geopolitiskt läge

Det förändrade förhållandet mellan EU och Kina behandlas i en analys från januari 2021 av Harry Flam: *Bör EU föra en tuffare handelspolitik mot Kina?* (2021:1epa).

I en kortanalys från maj 2022 visar Hannes Lenk på sambandet mellan sanktioner på rysk energi och de värden, intressen och förpliktelser som gäller inom ramen för EU:s handelspolitik: *The Costs of War: how tariffs could help Europe give up Russian oil and gas*.

Kan EU enas om en ny migrations- och asylpolitik?

Hur flyktingsituationen med anledning av kriget i Ukraina kan komma att påverka EU:s asylpolitik diskuteras av Bernd Parusel och Valeriia Varfolomieieva i en analys från september 2022: *The Ukrainian Refugee Situation: Lessons for EU Asylum Policy* (2022:16epa).

EU:s migrationspakt behandlas i en analys från juni 2021 av Rebecca Thorburn Stern: *EU:s migrationspakt – vart är unionen på väg?* (2021:13epa).

I en kortanalys från april 2022 redogör Valeriia Varfolomieieva för EU:s massflyktsdirektiv, som aktiverades för första gången efter Rysslands angrepp på Ukraina: *Temporary Protection for Ukrainians in the EU: A Brief Introduction*.

Frihet, säkerhet och rättvisa – ett område med inneboende målkonflikter

Fria dataflöden, EU:s integritetsskydd och nationell säkerhet (2021:4epa). I en analys från mars 2020 diskuterar Maria Wiberg de rättsliga dilemman som följer av EU:s bestämmelser om integritetsskydd.

Hur Europarätten har påverkat det svenska rättssystemet är ämnet för en rapport av Jane Reichel och Karin Åhman från augusti 2020: *Tjugofem år av Europarätt i Sverige* (2020:5). Författarna framhåller bland annat det stärkta skyddet av enskildas rättigheter.

Inre säkerhet och globala standarder: kampen mot sexuella övergrepp mot barn

Barns välfärd regleras bland annat i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, som fyllde 20 år i december 2020. Stadgan diskuteras i två analyser som publicerades i samband med 20-årsdagen: *EU:s rättighetsstadga 20 år: Vad har den åstadkommit?* (2020:14epa) av Joakim Nergelius och *EU:s rättighetsstadga 20 år: från Frankfurt (1848) till Lissabon (2009)* (2020:13epa) av Daniel Tarschys.

EU:s rättighetsstadga fick juridiskt bindande status när Lissabonfördraget trädde i kraft 2009. Vad detta har inneburit för rättighetsskyddet inom EU diskuteras av Eleanor Spaventa i "Fundamental Rights at the heart of the Lisbon Treaty? Changes and challenges 10 years on", ett bidrag i antologin *The Lisbon Treaty 10 years on: Success or Failure?* (2019:2op), publicerad i december 2019.

Att vara ordförande med starka intressen: exemplet biologisk mångfald

Ordförandeskapets dagordningsmakt på miljöområdet skriver Mats Engström om i en analys från maj 2021: *Så kan det roterande EU-ordförandeskapet påverka dagordningen: exemplet miljö* (2021:7epa).

Möjligheterna för ordförandeskapet att utöva inflytande efter de förändringar som trädde i kraft med Lissabonfördraget analyseras av Austē Vaznonytė i en analys från januari 2022: *Entrepreneurs of Compromise? The Rotating Presidency of the Council of the EU after Lisbon* (2022:3epa).

Uppföljningen av framtidskonferensen

I samband med starten för Konferensen om Europas framtid skrev Anna Södersten om förutsättningarna för att konferensen skulle kunna bli en framgång: *EU:s framtidskonferens: stora löften och splittrade förväntningar* (2021:14epa).

Framtidskonferensen har varit en deltagardemokratisk övning. Olika perspektiv på EU:s representativa demokrati ges i en antologi från juni 2022: *Making EU representative democracy fit for the future* (2022:1op).

Det svenska EU-ordförandeskapets parlamentariska dimension

Riksdagens och de svenska politiska partiernas arbete med EU-frågor är ämnet för en antologi från februari 2019: *EU i riksdagen* (2019:1op).

De nationella parlamentens roll i frågor som rör EU:s budget diskuteras av Valentin Kreiling i "Next Generation EU and national parliaments: Taxation without sufficient representation?", ett bidrag i antologin *Making EU representative democracy fit for the future* (2022:1op), publicerad i juni 2022.

