



Verksamheten i Europeiska unionen under 2009 (skr. 2009/10:150) samt Redogörelse för det svenska ordförandeskapet i Europeiska unionens ministerråd andra halvåret 2009 (skr. 2009/10:174)

Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet har den 29 april beslutat att ge EU-nämnden tillfälle att yttra sig över regeringens skrivelse 2009/10:150 Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2009 samt regeringens skrivelse 2009/10:174 Redogörelse för det svenska ordförandeskapet i Europeiska unionens ministerråd andra halvåret 2009.

Regeringens skrivelser

I skrivelsen om det svenska ordförandeskapet i Europeiska unionens råd andra halvåret 2009 redogör regeringen för hur ordförandeskapet förbereddes inom Regeringskansliet, hur det genomfördes och de viktigaste resultat som uppnåddes. Skrivelsen innehåller även en kostnadsredogörelse.

I skrivelsen om verksamheten i Europeiska unionen under 2009 behandlas Europeiska unionens övergripande utveckling och vissa horisontella frågor (del 1), unionens förbindelser med omvärlden (del 2), ekonomiska och finansiella frågor (del 3) samt rättsliga och inrikes frågor (del 4). Vidare behandlas unionens övriga politikområden (delarna 5–10). Slutligen redogörs för unionens institutioner m.m. (del 11). I bilagor redogörs också för mål av svenskt intresse vid EU-domstolen och tribunalen, för pågående överträdelseärenden mot Sverige samt för beslut i ministerrådet som Sverige inte stöttat.

EU-nämnden

EU-nämnden behandlar inledningsvis regeringens skrivelse angående ordförandeskapet i Europeiska unionens råd och därefter skrivelsen om verksamheten i Europeiska unionen under 2009.

Det svenska ordförandeskapet i Europeiska unionens råd andra halvåret 2009

I skrivelsen redogörs först för hur ordförandeskapet förbereddes, inklusive arbetet med 18-månaders- och 6-månadersprogrammen. Därefter redogörs för de huvudsakliga resultaten av ordförandeskapet, uppdelat efter de främsta prioriteringarna (Lissabonfördraget, klimatet, den ekonomiska krisen, Stockholmsprogrammet, Östersjöstrategin och EU som global aktör). Slutligen redogörs för relationerna med Europaparlamentet, mötesverksamheten i Sverige, kommunikationen under ordförandeskapet och kostnaderna för ordförandeskapet.

Det framgår av skrivelsen att förberedelserna inför ordförandeskapet inleddes under våren 2007 med ett inventeringsarbete av samtliga sakfrågor. Under hösten 2007 identifierades de huvudsakliga prioriteringarna för det svenska ordförandeskapet inför arbetet med 18-månadersprogrammet som Sverige skulle anta tillsammans med Frankrike, som innehade ordförandeskapet hösten 2008, och Tjeckien som innehade ordförandeskapet våren 2009. Information om 18-månadersprogrammet gavs främst informellt inom ramen för EU-nämndens särskilda beredningsgrupp vari företrädare för samtliga riksdagspartier ingår. Möten i beredningsgruppen med EU-minister Cecilia Malmström om 18-månadersprogrammet ägde rum i oktober 2007 och april 2008. Programmet fastställdes av EU-ministrarna i trioländerna i maj 2008 och antogs formellt av rådet i juni. Regeringen samrådde med EU-nämnden den 13 juni inför detta beslut.

EU-nämndens beredningsgrupp hade även möten med EU-ministern för att få information om prioriteringarna för det svenska ordförandeskapet som skulle fastställas i 6-månadersprogrammet. Möten med beredningsgruppen hölls i oktober 2008, december 2008, april 2009 och slutligen den 12 juni 2009. Ordförandeskapsprogrammet presenterades därefter av regeringen i kammaren den 23 juni. Beredningsgruppen diskuterade även formerna för samråd och återrapportering under ordförandeskapet med EU-ministern.

EU-nämnden konstaterar att regeringen även under detta svenska ordförandeskap på ett tillfredsställande sätt samrådde med och informerade nämnden om verksamheten under ordförandeskapet samt att samarbetet mellan regeringen och Regeringskansliet å ena sidan och EU-nämnden å andra sidan fungerade väl. EU-nämnden vill särskilt uppmärksamma att underlag inför samråden oftast levererades i god tid och att det var hög närvaro av statsråd på EU-nämndens möten.

En fråga som gav upphov till upprepade diskussioner var hur Sveriges ståndpunkt som medlemsstat förhöll sig till Sveriges roll som ordförande i rådet och hur regeringen uttryckte detta i kontakterna med nämnden. Liksom under det tidigare svenska ordförandeskapet 2001 förekom inte sällan i det underlag som regeringen överlämnade inför samråden formuleringar med innebörden att "Sverige stöder ordförandeskapets förslag". Ibland var det oklart om detta skulle tolkas som att ordförandeskapets förslag stämde helt överens med svenska ståndpunkter eller om ordförandeskapets förslag var en kompromisslösning som avvek från den svenska ståndpunkten i syfte att nå resultat.

EU-nämnden utgick, vid de samråd med regeringen som ägde rum under det svenska ordförandeskapet, från att regeringen även under denna period avsåg att i varje fråga driva endast en uppfattning i ministerrådet. En annan sak är att Sverige i vissa frågor, i syfte att uppnå resultat, haft anledning att i samband med ordförandeskapet inta en mer flexibel position än annars. EU-nämnden anser sig kunna konstatera att samrådet de facto rörde hur den svenska regeringen avsåg att agera i egenskap av ordförande. EU-nämnden har med den utgångspunkten kunnat stödja ståndpunkter som syftat till att uppnå acceptabla kompromisser snarare än specifika lösningar i de utestående frågorna.

Sammanfattningsvis konstaterar EU-nämnden, trots de principiella oklarheter som antytts ovan, att regeringen sammantaget på ett tillfredsställande sätt informerat och samrått om sitt arbete i EU:s ministerråd under det svenska ordförandeskapet.

Det svenska ordförandeskapet innebar för EU-nämnden även att vara ordförande i Cosac, konferensen mellan parlamentariska organ för EU-frågor. Redan under våren 2009 intensifierades arbetet med Cosacförberedelser i och med att Sverige var del av den s.k. trojkan fr.o.m. den 1 januari 2009. Under Sveriges ordförandeskap var EU-nämnden värd för två möten som arrangerades i riksdagen. Den 6–7 juli hölls ett möte på ordförandenivå, med deltagande av utrikesminister Carl Bildt, EU-minister Cecilia Malmström och EU-kommissionär Margot Wallström. Den 4–6 oktober hölls det ordinarie Cosac-mötet i plenum, med deltagande av H.K.H. kronprinsessan Victoria, statsminister Fredrik Reinfeldt, justitieminister Beatrice Ask, migrationsminister Tobias Billström, miljöminister Andreas Carlgren och EU-kommissionär Margot Wallström. Ämnen som togs upp på mötet var klimatfrågan, Stockholmsprogrammet och öppenhet inom EU:s institutioner, vilka stämde väl överens med det svenska ordförandeskapets prioriteringar. Även Lissabonfördraget diskuterades mot bakgrund av den irländska folkomröstningen dagarna innan Cosacs möte.

Verksamheten i Europeiska unionen under 2009

Synpunkter av övergripande karaktär

EU-nämnden vill även detta år uttrycka sin uppskattning av skrivelsen som ger en bred översikt över det gångna årets verksamhet i EU.

Relationerna mellan regeringen och riksdagen behandlas övergripande i avsnitt 1.1. EU-nämnden kan konstatera att de förändrade arbetsformer för EU-frågor som infördes 2007 och som bl.a. innebär nya uppgifter för utskotten i behandlingen av EU-frågor, och därmed en ny arbetsfördelning mellan EU-nämnden och utskotten, har funnit sin form samt att samarbetet mellan nämnden och utskotten har utvecklats och fungerar väl. Under 2009 inleddes en utredning inom riksdagen för att följa upp de nya arbetsformerna med målet att klargöra arbetsfördelningen och rekommendera en modell för hur arbetet ska bedrivas framöver. Utredningen förväntas lägga fram sina förslag under denna mandatperiod.

I detta sammanhang vill EU-nämnden fästa uppmärksamheten på att reformen av riksdagens arbete med EU-frågor även medfört utökade uppgifter för nämnden då nämnden numera även samråder om samtliga A-punkter på rådets dagordning. I syfte att öka öppenheten kring de skriftliga samråd som sker med nämndens ledamöter om A-punkterna publiceras numera information om dessa skriftliga samråd på riksdagens webbplats.

Som noteras i avsnitt 1.1 samrådde regeringen under året med EU-nämnden inför samtliga möten i Europeiska rådet och ministerrådet. Liksom tidigare vill EU-nämnden framhålla att kontakterna mellan å ena sidan riksdagen och å andra sidan regeringen och Regeringskansliet präglades av god samarbetsanda, skyndsam och effektiv handläggning och beredskap till nödvändig flexibilitet. Detta var särskilt viktigt då 2009 kännetecknades av flera pågående eller uppblossande frågor av brådskande karaktär som orsakade extrainsatta rådsmöten och extramöten i Europeiska rådet, bl.a. den ekonomiska och finansiella krisen, ratificeringen av Lissabonfördraget och tillsättningen av nya poster med anledning av fördraget, klimatförhandlingarna, den nya influensan och gaskrisen mellan Ryssland och Ukraina i början av året. Dock kan det noteras att nämndens ledamöter i vissa fall fick väl kort tid på sig för att lämna synpunkter på skriftliga samråd.

Regeringens återrapportering är en viktig del av helheten i samrådet och utgör en del av riksdagens kontrollmakt. Genom en tillräckligt tydlig och informativ återrapportering kan nämndens ledamöter följa ärendenas utveckling och få underlag till uppföljande frågor vid nästa samrådstillfälle. Inte minst har nämndens ledamöter vid flera tillfällen efterlyst information om vilka medlemsstater som står bakom de ståndpunkter som redogörs för i återrapporterna. Muntliga kompletteringar vid nämndens möten har därför varit nödvändiga. Nämnden vill i detta sammanhang påminna om behovet av att återrapporteringen uppfyller sådana krav och är så enhetlig som möjligt samt att nämnden har fullgoda rutiner för att hantera sekretessbelagda uppgifter. Inte minst är en god återrapportering från informella ministermöten av bety-

delse, eftersom dessa rådsmöten kan vara nog så viktiga för utvecklingen av olika EU-frågor.

EU-nämnden vill även i år ta upp språkfrågan. För att samråden ska kunna genomföras på ett tillfredsställande sätt är det nödvändigt att relevanta dokument översänds i svensk översättning när sådana finns tillgängliga och att det i andra fall ges kompletterande information på svenska i lämplig form.

Nämnden vill också, liksom förra året, betona att det är viktigt att Regeringskansliet i sin planering försöker undvika krockar mellan arbetet i kamraren och arbetet i nämnden.

Avslutningsvis noterar EU-nämnden att det korta övergripande avsnittet om relationerna mellan regering och riksdag (avsnitt 1.1) kompletteras av referenser till riksdagskontakter (samråd, överläggningar och information) i övriga delar av skrivelsen. EU-nämnden välkomnar referenser till när samråd har skett med nämnden i olika sakfrågor, men noterar en viss brist på enhetlighet och att referenser ibland helt saknas.

Synpunkter med anledning av de olika sakavsnitten

I det följande lyfter EU-nämnden fram några utvecklingslinjer och enskilda frågor som är av intresse för att belysa samrådet mellan regeringen och riksdagen.

När det gäller *den övergripande utvecklingen av EU-samarbetet (del 1)* kan det konstateras att EU:s verksamhet 2009, liksom tidigare år, i hög utsträckning präglades av ett par stora och horisontella frågor som berörde flera rådskonstellationer. Det gällde framför allt den ekonomiska och finansiella krisen. Även om frågan hade sin huvudsakliga hemvist i Ekofinrådet, diskuterades den i flertalet rådskonstellationer och möten med Europeiska rådet. Klimatfrågan som återkommande diskuterades på miljörådet, Ekofinrådet, energirådet och Europeiska rådet var också en av de stora horisontella frågorna. Klimatfrågan berördes också i diskussionerna om bistånd och jordbruk. Vidare behandlades energifrågor inte bara inom ramen för rådet för transport, telekommunikation och energi (TTE-rådet) utan även i Europeiska rådet, Ekofinrådet och miljörådet. Mot slutet av året blev förberedelserna för den nya EU 2020-strategin ännu en fråga som kom att behandlas i flera rådskonstellationer. Nämnden vill i detta sammanhang också framhålla EU:s strategi för Östersjöregionen som ytterligare ett viktigt exempel på en horisontell fråga som behandlats i Europeiska rådet, allmänna rådet och miljörådet. Nämnden konstaterar att strategin är det första exemplet på en makroregional strategi inom EU och att den berör många olika politikområden som miljö, energi, transporter, jordbruk, fiske, regionalpolitik och konkurrenskraftsfrågor.

EU-nämnden har en särskilt viktig roll för samrådet mellan regering och riksdag i denna typ av frågor, eftersom EU-nämnden är det enda riksdagsorgan som har ett horisontellt ansvar för samtliga EU-frågor. I EU-nämnden kan därmed diskussionerna inför ett specifikt rådsmöte sättas i sitt större sammanhang och relateras till liknande diskussioner inom andra rådskonstellationer,

vilket borgar för kontinuitet och samstämmighet i riksdagens behandling av dessa frågor. Kombinerat med fackutskottens överläggningar med regeringen inom sina respektive ansvarsområden ger det en parlamentarisk behandling av EU-frågorna och ett parlamentariskt inflytande gentemot regeringen i dessa frågor som har både bredd och djup.

I skrivelsen framhålls vidare att den fortsatta *utvidgningsprocessen (del 1 avsnitt 7)* är av strategisk betydelse för unionen som helhet. Utvidgningen är en av EU-samarbetets största framgångar och har starkt bidragit till säkerhet, stabilitet och ekonomisk utveckling i Europa. EU-nämnden gav under året ett aktivt och brett stöd i det fortsatta arbetet med utvidgningsprocessen. EU-nämnden gjorde t.ex. ett studiebesök till Kroatien i mars för att få inblick i hur Kroatien arbetar för att bli medlem. Besöket resulterade bl.a. i ett initiativ att starta en svensk-kroatisk parlamentarikerförening i riksdagen.

Målen med den *gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (del 2, avsnitt 8)* är bl.a. att skydda unionens gemensamma värden och intressen, stärka unionens säkerhet och främja internationellt samarbete. EU:s globala aktörsroll utgår från en tydlig agenda för fred, utveckling, demokrati och mänskliga rättigheter. EU-nämnden ägnade stor uppmärksamhet åt dessa frågor. Samråden har liksom tidigare år präglats av öppna och ingående diskussioner i EU-nämnden med ett brett parlamentariskt stöd. En av de frågor som fortlöpande diskuterades var kriget i Gaza och fredsprocessen i Mellanöstern då bl.a. vikten av EU:s aktiva roll i freds- och försoningsprocessen framhölls.

Samråden kring *ekonomiska och finansiella frågor (del 3)* under 2009 dominerades av tre frågor som kontinuerligt återkom på agendan. Den första gällde effekterna av den finansiella krisen och EU:s återhämtningsplan och om hur EU-länderna ska avveckla tidigare stödinsatser, både generella finanspolitiska insatser och stöd till finanssektorn, genom s.k. exitstrategier. Den andra gällde framtida regler för övervakning av finanssektorn, bl.a. genom etablerandet av nya EU-myndigheter. Den tredje gällde tillståndet för EU-ländernas offentliga finanser i ljuset av att ovanligt många länder har budgetunderskott som överskrider gränserna i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt. I hanteringen av dessa frågor fick regeringen i regel EU-nämndens enhälliga stöd. Viktiga principer som ofta lyftes fram i diskussionerna var nödvändigheten att undvika protektionism som svar på den ekonomiska krisen och att upprätthålla regelverket på den inre marknaden.

Inom området för *rättsliga och inrikes frågor (del 4)* var utarbetandet av det nya arbetsprogrammet, Stockholmsprogrammet, i fokus. Arbetet med det blivande programmet pågick även under tiden före det svenska ordförandeskapet, bl.a. i den s.k. framtidsgruppen med deltagande av ministrar från ett flertal länder, däribland Sverige, samt i diskussioner inom ramen för informella ministermöten. EU-nämnden informerades vid flera tillfällen om arbetet, men utkastet till program behandlades formellt vid samråd för första gången inför RIF-rådets möte i december 2009 samt därefter vid statsministerns samråd inför Europeiska rådets möte den 11 december då programmet skulle antas. Det blivande Stockholmsprogrammet var också ett ämne för

diskussionerna vid det möte för parlamentens EU-organ, Cosac, som EU-nämnden stod värd för i oktober. Frågan om människohandel stod på rådets agenda i flera sammanhang och föranledde engagerade diskussioner i EU-nämnden. Människohandel är en viktig fråga också i EU:s yttre förbindelser, och i nämnden uppmärksammades även kopplingen mellan frågan om ensamkommande barn och människohandel.

När det gäller samråden kring *sysselsättning och socialpolitik, hälso- och sjukvård (del 5)* kan särskilt nämnas de samråd som hölls inför de extrainsatta rådsmötena den 30 april och den 12 oktober om hanteringen av den nya influensan (svininfluensan). Vid båda dessa samråd fick regeringen nämndens enhälliga stöd för sin ståndpunkt och för det svenska ordförandeskapets hantering av frågan.

Vid regeringens samråd med EU-nämnden om *jordbruk, fiske och livsmedel (del 8)* gav nämnden sitt uttryckliga stöd till regeringen i att verka för en ökad marknadsorientering av den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) efter 2013. Det råder en bred samsyn i nämnden om att omfattande reformer inom GJP är att betrakta som ett nationellt intresse för Sveriges del. I nämnden uttrycktes det bl.a. kritik mot det sätt på vilket en majoritet av unionens medlemsstater träffades, utan deltagande av det svenska ordförandeskapet, under ett medlemslands ledning inför rådsmötena för att samordna sig i några politiskt avgörande frågor. Diskussionerna rörde särskilt vad som föregick rådsmötena den 19–20 oktober i fråga om mejerimarknaden och den 14–16 december i fråga om den gemensamma jordbrukspolitikens framtid vad avser landsbygdsutveckling.

Inom området *miljö (del 9)* återfanns en av de mest tongivande frågorna under 2009, regeringens samråd med EU-nämnden inför de internationella förhandlingarna i Köpenhamn om ett nytt klimatavtal efter Kyotoprotokollet. Frågan behandlades inför framför allt möten i Europeiska rådet, allmänna rådet, miljørådet och Ekofinrådet. Nämnden ser positivt på att regeringen prioriterat samråd med riksdagen inför de olika rådsmöten såsom skett samt förmedlat information om det rådande förhandlingsläget inför klimatkonferensen i Köpenhamn. Under konferensens slutförhandling hade regeringen ett extrainsatt telefonmöte för samråd med nämnden om den överenskommelse (Copenhagen Accord) som blev utfallet av Köpenhamns-mötet och som innehåller de övergripande ambitionerna i det globala klimatarbetet. Nämnden delar regeringens ståndpunkt om vikten av att inte sänka ambitionsnivån och betonar att klimatfrågan måste ha högsta prioritet i det internationella arbetet med EU som en tongivande aktör.

Institutionella frågor

När det gäller de institutionella frågorna dominerades EU-nämndens verksamhet av utvecklingen kring ratificeringen av Lissabonfördraget och regeringens samråd om nomineringen av ordföranden till kommissionen samt utnämningen av de nya poster som skapats genom det nya fördraget.

EU-nämnden följde kontinuerligt processen kring Lissabonfördragets ratificering. Information om denna process, bl.a. gällande folkomröstningen på Irland och situationen i Tjeckien och Polen, gavs både informellt inom ramen för EU-nämndens beredningsgrupp och i samråd med nämnden.

Frågan om nominering av ny kommissionsordförande diskuterades under EU-nämndens möte den 17 juni då statsminister Fredrik Reinfeldt samrådde med nämnden inför Europeiska rådets möte den 18–19 juni.

Samråd med nämnden om Europeiska rådets beslut att utse en permanent ordförande för Europeiska rådet och en hög representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik enligt Lissabonfördraget skedde i två steg. Statsministern hade ett inledande samråd med nämnden den 17 november inför stats- och regeringschefernas informella möte den 19 november, då stats- och regeringscheferna skulle nå en politisk överenskommelse om dessa utnämningar. Den 19 november hade statssekreterare Gustaf Lind även telefonsamråd med nämnden. De formella besluten togs av Europeiska rådet den 1 december i samband med Lissabonfördragets ikraftträdande. Sverige tillhörde den minoritet av medlemsstater där statsministern hade samråd med parlamentet i dessa frågor. Nämnden vill dock i detta sammanhang framhålla den bristande öppenheten och svårigheterna i att få tillfredsställande insyn i nomineringsprocessen.

Stockholm den 7 maj 2010

På EU-nämndens vägnar

Susanne Eberstein

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Susanne Eberstein (s), Monica Green (s), Peder Wachtmeister (m), Billy Gustafsson (s), Sofia Arkelsten (m), Krister Hammarbergh (m), Karin Granbom Ellison (fp), Ulf Holm (mp), Gustav Blix (m), Margareta Cederfelt (m), Marina Pettersson (s), Christina Axelsson (s), Leif Pagrotsky (s), Else-Marie Lindgren (kd), Kerstin Lundgren (c), Eva Olofsson (v), Gunnar Andrén (fp).