

Sverige 25 år i EU

Sammanfattningar av åtta forskningsrapporter



Jonas Eriksson (red.)



Ulf Bernitz, Håkan Eggert, Mats Engström,
Jonas Eriksson, Bengt Jacobsson, David Langlet,
Malin Ljungkvist, Ewa Rabinowicz, Jane Reichel,
Erik Sjödin, Göran Sundström, Eskil Wadensjö
och Karin Åhman.

**Jonas Eriksson (red.), Ulf Bernitz, Håkan Eggert,
Mats Engström, Jonas Eriksson, Bengt Jacobsson,
David Langlet, Malin Ljungkvist, Ewa Rabinowicz,
Jane Reichel, Erik Sjödin, Göran Sundström,
Eskil Wadensjö och Karin Åhman.**

Sverige 25 år i EU

Sammanfattningar av åtta forskningsrapporter

– Sieps 2021:2op –

Rapport nr. 2op
December 2021

Utges av Svenska institutet för europapolitiska studier

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

Omslag: LuxLucid
Tryck: EO Grafiska AB

Stockholm, december 2021

ISSN 1651-8942
ISBN 91-85129-98-4

Förord

Sverige hade den 1 januari 2020 varit medlem av Europeiska unionen i 25 år. Effekterna av medlemskapet har varit genomgripande, såväl politiskt och ekonomiskt som rättsligt. De samhälleliga konsekvenserna har genom åren studerats ur flera akademiska discipliners perspektiv och täckt EU:s olika politikområden, institutionella utveckling och funktionssätt, liksom Sveriges inflytande och ställning i unionen.

Inför Sveriges kvartssekkellånga medlemskap i EU initierade Sieps en förstudie som identifierade politikområden och institutionella aspekter där det ännu i stor utsträckning saknas forskning. Studien visade att det fortfarande fanns behov av kunskap, bland annat om effekterna av reglerna för utstationering av arbetstagare och om utvecklingen inom politikområdena jordbruk, fiskeri, kemikalier och miljö. Hur svensk förvaltning och domstolsväsende har utvecklats under EU-medlemskapet samt Sveriges relation till euron visade sig vara ytterligare tre områden där det finns behov av forskning och kunskap.

I denna rapport sammanfattas de åtta rapporter som publicerades inom ramen för detta projekt. Rapporterna analyserar svenska domstolars begäran om förhandsavgöranden från EU-domstolen (*Ulf Bernitz*); fiskeripolitiken (*Håkan Eggert & David Langlet*); kemikaliepolitiken (*Mats Engström*); penning- och finanspolitiken (*Jonas Eriksson & Malin Ljungkvist*); europeiseringen av svensk statsförvaltning (*Bengt Jacobsson & Göran Sundström*); jordbrukspolitiken (*Ewa Rabinowicz*); den svenska rättsutvecklingen (*Jane Reichel & Karin Åhman*); samt utstationeringen av arbetstagare (*Erik Sjödin & Eskil Wadensjö*).

Med detta bidrag är det Sieps förhoppning att öka kunskapen om hur valet att gå med i EU har påverkat Sverige rättsligt, politiskt och ekonomiskt samt hur det svenska inflytandet och den svenska ställningen i unionen har utvecklats.

Göran von Sydow
Direktör

Om författarna

Ulf Bernitz är professor emeritus i europeisk integrationsrätt vid Stockholms universitet. Han är även med stöd av Torsten Söderbergs Stiftelse verksam vid the Institute of European and Comparative Law at the University of Oxford och Senior Research Fellow vid St Hilda's College, Oxford. Han är författare bland annat till böckerna Europarättens genomslag, 2012 och (tillsammans med Anders Kjellgren) Europarättens grunder, 6 uppl., 2018, samt Introduktion till EU, 7 uppl., 2021. Han är även ordförande i styrelsen och redaktionsrådet för Europarättslig Tidskrift och föreståndare för europarättsavdelningen vid Centre for Commercial Law vid Stockholms universitet.

Håkan Eggert är sedan 2007 lektor och docent vid nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet. Hans forskning rör fiskerier, naturresursförvaltning, marina frågor, handel och värdering, vilka kombineras med olika aspekter från beteendekonometri och/eller fältexperiment. Han undervisar i miljöekonomi sedan 1993 och är sedan 2005 programansvarig för kandidatprogrammet i samhällsvetenskaplig miljövetenskap. Håkan var rådgivare och gästprofessor för Environment for Development (Efd) Tanzania vid Universitetet i Dar es Salaam 2008/09. Han är biträdande redaktör för tidskrifterna Marine Resource Economics och Environmental and Development Economics. För närvarande leder han Efd:s SIDA-finansierade marina forskningsprogram med inriktning mot fiske och vattenbruk.

Mats Engström är senior rådgivare vid Sieps och knuten till Institute for European Environmental Policy (IEEP). Han har arbetat med Europafrågor sedan 1989, bland annat som miljöattaché i Bryssel, biträdande statssekreterare på Miljödepartementet och som journalist.

Jonas Eriksson är utredare i nationalekonomi vid Svenska institutet för europapolitiska studier. Hans forskningsintressen är framför allt EU:s budget, arbetskraftsinvandring samt frågor relaterade till den ekonomiska och monetära unionen.

Bengt Jacobsson är professor i företagsekonomi vid Södertörns högskola. I flera skrifter har han analyserat europeiseringen av statsförvaltningarna i de nordiska länderna. Han har i övrigt länge intresserat sig för frågor om reformer, styrning, reglering och förändring i offentliga organisationer. Vid sidan av detta har han forskat om styrningen av transportpolitiken och kulturpolitiken.

David Langlet är förste innehavare av den år 2015 inrättade professuren i havsförvaltningsrätt vid Handelshögskolan, Göteborgs universitet. Han har tidigare arbetat som lektor i miljörett vid Stockholms universitet och innehaft

en forskartjänst vid juridiska fakulteten vid Oxford University. Han är bland annat författare (med Said Mahmoudi) till *EU Environmental Law and Policy* (Oxford University Press, 2016) och redaktör (med Rosemary Rayfuse) för *The Ecosystem Approach in Ocean Planning and Governance* (Brill, 2018). Han är medordförande för Working Group on Balancing Economic, Social, and Ecological Objectives in Integrated Assessments (WGBESEO) inom Internationella havsforskningsrådet, ICES

Malin Ljungkvist är kommersråd vid Kommerskollegium.

Ewa Rabinowicz är professor emerita i jordbruksekonomi vid SLU och knuten till AgriFood, en samarbetsplattform mellan SLU och Lunds universitet. Hon har varit forskningschef för Livsmedelsekonomiska institutet, föregångare till AgriFood. Hennes forskning och publiceringar har fokuserat på jordbrukspolitik i Sverige och EU, regional utveckling och EU:s utvidgning. Hon har lett och deltagit i flera EU-projekt inriktade på analyser av den gemensamma jordbrukspolitiken samt medverkat i flera offentliga utredningar, däribland EMU-utredningen och EG-konsekvensutredningen.

Jane Reichel är professor i förvaltningsrätt vid Stockholms universitet. Hennes forskning fokuserar på vad globalisering i allmänhet och europeiseringen i synnerhet betyder för förvaltningen, dess roll inom staten och i relation till EU och andra organisationer. Jane är också medlem av Sieps insynsråd.

Erik Sjödin är docent i civilrätt och universitetslektor vid Institutet för social forskning, Stockholms universitet. Han har i sin forskning studerat mötet mellan EU-rätt och svensk arbetsrätt och hur rättskällor från olika auktoritetscentrum kan fogas samman.

Göran Sundström är professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet. Hans intressen rör förvaltningspolitik och statens omvandling, med särskilt fokus på styrning, organisation och marknadsiering. Han har även tidigare skrivit om europeiseringen av statsförvaltningen, bland annat (tillsammans med Bengt Jacobsson) i boken *Från hemvävd till invävd*. Europeiseringen av svensk förvaltning och politik.

Eskil Wadensjö är professor i nationalekonomi vid Institutet för social forskning, Stockholms universitet. Han har i sin forskning framför allt behandlat internationell migration och integration, arbetsmarknadspolitik, socialförsäkringar och arbetsmarknaden för olika grupper som unga, utrikes födda och äldre.

Karin Åhman har varit professor i offentlig rätt vid Uppsala universitet och är numera universitetslektor i statsrätt på Stockholms universitet. Hennes forskning har framför allt rört allmän konstitutionell rätt, Europarätt och särskilt skyddet av fri- och rättigheter och dess betydelse i svenska domstolar.

Innehåll

| | | |
|----|---|----|
| 1 | Forskningsprojektet Sverige och EU 25 år..... | 7 |
| 2 | Förhandsavgöranden av EU-domstolen 1995–2020: Genomslag och betydelse i Sverige..... Ulf Bernitz | 9 |
| 3 | Tjugofem år av Europarätt i Sverige..... Jane Reichel och Karin Åhman | 14 |
| 4 | Tjugofem år av gemenskap – statsförvaltningen och Europeiska unionen..... Bengt Jacobsson och Göran Sundström | 18 |
| 5 | Svenskt yrkesfiske och EU 1995–2020 | 22 |
| | Håkan Eggert och David Langlet | |
| 6 | Sverige, EU-medlemskapet och kontrollen av farliga kemikalier | 25 |
| | Mats Engström | |
| 7 | Sverige och euron under 25 års EU-medlemskap | 31 |
| | Jonas Eriksson och Malin Ljungkvist | |
| 8 | Sverige i EU efter 25 år – jordbruket och livsmedelsindustrin..... | 37 |
| | Ewa Rabinowicz | |
| 9 | 25 år med utstationering av arbetstagare till och från Sverige – Reglering, omfattning och arbetsmarknadseffekter | 42 |
| | Erik Sjödin och Eskil Wadensjö | |
| 10 | EU-medlemskapet efter 25 år | 46 |

1 Forskningsprojektet Sverige och EU 25 år

1.1 Inledning

Det svenska EU-medlemskapet fyllde den första januari 2020 ett kvarts sekel. Sieps såg denna jubileumshändelse som ett skäl att analysera hur Sverige hade påverkats av åren som medlem i unionen. Syftet var förstås att lära av historien inför framtiden men även att erbjuda ett kunskapsunderlag för dem som på olika sätt arbetar med EU-frågor.

I ett första steg inventerades forskningsläget inom ett stort antal områden. Inventeringen ledde fram till en intern förstudie¹ som inte oväntat visade att det fanns en stor variation i kunskap mellan olika områden. Det fanns således i flera fall ett behov att förbättra kunskaperna om hur EU-medlemskapet har påverkat Sverige – på såväl systemnivå som inom olika politikområden – samt hur Sverige har påverkat unionen.

Sammanlagt publicerades under åren 2020–2021 åtta större rapporter. Dessa granskade EU:s påverkan på jordbruks-, fiske-, kemikalie-, penning- och finanspolitiken; utstationeringen av arbetare; svensk förvaltning; svensk rättsutveckling; samt utvecklingen avseende svenska domstolars begäran om förhandsavgöranden från EU-domstolen.² Studierna hanterade i flera fall även frågan om hur Sverige har påverkat EU inom respektive område samt analyserade den kontrafaktiska frågan om vad ett fortsatt utanförskap hade inneburit. Syftet var att besvara frågan vad Sverige har vunnit och förlorat på EU-medlemskapet.

1.2 Rapportens syfte och disposition

Syftet med denna studie är att på ett kondenserat och lättillgängligt sätt återge huvudpunkterna i de åtta studier som publicerades 2020–2021. De återges i efterföljande kapitel, nedan. I ett avslutande kapitel 10 drar vi ett antal övergripande slutsatser på grundval av dessa sammanfattningar.

Som nämndes ovan, publicerade Sieps alltså totalt åtta rapporter inom ramen för forskningsprojektet Sverige 25 år i EU: tre av dessa granskade effekter på det svenska politiska och rättsliga systemet, medan resterande fem analyserade olika politikområden. Kapitelrubrikerna nedan är också rapporternas respektive titlar.³

¹ Sveriges 25 år i EU: effekter av medlemskapet. En förstudie till ett forskningsprojekt.

² I en tidig studie undersöktes även effekterna på miljöpolitiken; se Darpo, J., 2019, Ömsesidig glädje och nytta? Sverige och EU på miljörettens område, Sieps 2019:9epa.

³ Samtliga rapporter finns tillgängliga för nedladdning från Sieps hemsida (<http://www.sieps.se>).

Här återges först sammanfattningarna av de tre studier som granskade rättsliga och systemmässiga aspekter av EU-medlemskapet, det vill säga svenska domstolars begäran om förhandsavgöranden från EU-domstolen, den svenska rättsutvecklingen samt europeiseringen av svensk förvaltning. Därefter följer sammanfattningarna av de rapporter som analyserade olika politikområden, i tur och ordning fiskepolitiken, kemikaliepolitiken, penning- och finanspolitiken, jordbrukspolitiken samt utstationeringen av arbetare.

2 Förhandsavgöranden av EU-domstolen 1995–2020: Genomslag och betydelse i Sverige

Ulf Bernitz

Genom medlemskapet blev unionens rättsordning en integrerad del av den i Sverige gällande rätten. Det blev en uppgift för de svenska domstolarna att korrekt tillämpa EU-rätten eller med en annan term unionsrätten på svensk botten och fungera som unionsrättens nationella arm. När rättsläget är oklart kan de begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen om vad unionsrätten innebär, ofta kallat tolkningsbesked. Våra högsta domstolar är skyldiga att begära förhandsavgörande, såvida rättsläget inte är klart eller klarlagt.

2.1 Rapportens syfte, utgångspunkter och metod

Rapporten belyser, med förhandsavgörandena i fokus, den utveckling som har skett när det gäller unionsrättens ställning och genomslag i Sverige och mot denna bakgrund bedömer var vi står i dagens läge. De svenska domstolarna har tidigare visat en påtaglig återhållsamhet med att begära förhandsavgörande och man har i vissa fall kunnat spåra en obenägenhet att vända sig till EU-domstolen. Det framstår som en rimlig hypotes att de svenska domstolarna med tiden har blivit mer vana vid att hantera unionsrättsliga problem och fått större förståelse för betydelsen av en dialog med EU-domstolen. En intressant fråga att undersöka har därför varit om svenska domstolar blivit mer benägna att begära förhandsavgörande och att föra mer principiella eller på annat sätt allmänintressanta rättsfrågor till EU-domstolen för avgörande.

Rapporten har som utgångspunkt vilken betydelse som förhandsavgörandena har och har haft från svensk synpunkt mot bakgrund av utvecklingen under hela 25-årsperioden av svenskt EU-medlemskap. Samtidigt har rapporten kunnat bygga på de två tidigare rapporter i ämnet som har utarbetats på Sieps uppdrag. Sieps publicerade 2010 rapporten *Förhandsavgöranden av EU-domstolen. Svenska domstolars hållning och praxis* (Sieps 2010:2), i fortsättningen omtalad som rapporten från 2010. En uppföljning och vidareutveckling av denna publicerades 2016, *Förhandsavgöranden av EU-domstolen. Utvecklingen av svenska domstolars hållning och praxis 2010–2015* (Sieps 2016:9), fortsättningsvis benämnd rapporten från 2016. De två tidigare rapporterna utgör ett viktigt underlag och där har också vissa frågor behandlats mera ingående.

I den rapport som publiceras nu har de tidigare rapporterna följts upp genom en motsvarande behandling av de förhandsavgöranden som kommit till under femårsperioden 2016 till och med 2020, totalt 28 nya fall. I korthet berörs också sex fall, som var ineliggande vid årsskiftet 2020/2021 och som avgjorts av EU-domstolen under januari–april 2021. I rapporten görs en närmare genomgång av denna nya praxis. Det är en på många sätt intressant rättsutveckling som träder fram. Tillsammans redovisar de tre rapporterna alla mål i vilka EU-domstolen har meddelat förhandsavgörande på begäran av svensk domstol under åren 1995 till och med 2020, totalt 130 avgöranden under 26 år, det vill säga i snitt jämnt fem fall per år. Det rör sig om en i sitt slag unik sammanställning. I bilagor till rapporterna förtecknas kronologiskt samtliga dessa avgöranden med kortfattade data om målen och vad de har avsett och vad som har blivit den efterföljande utgången av målen i svensk domstol.

2.2 Systemet med förhandsavgöranden: utveckling och utformning

Rapporten ger i en kortfattad översikt över huvudpunkterna i systemet med förhandsavgöranden och förhållandet mellan EU-domstolen och nationell domstol som begär förhandsavgörande. En liknande översikt erbjuds även angående vad som gäller om skyldigheten för nationell domstol i sista instans att begära förhandsavgörande. De krav som unionsrätten ställer på denna punkt har skärpts genom färsk rättspraxis.

I studien belyses huvudpunkter i utvecklingen under 25-årsperioden genom sex konkreta nedslag i särskilt betydelsefulla skeenden eller avgöranden. Först behandlas det överträdelseärende mot Sverige angående brist på förhandsavgöranden som kommissionen initierade år 2004 och som ledde till en uppgörelse. Vidare behandlas fem förhandsavgöranden eller grupper av sådana som hör till dem som har haft störst betydelse, nämligen de tre alkoholmålen i EU-domstolen (Franzén, Gourmet och Rosengren), målen om fackliga stridsåtgärder, främst bojkotter (Laval, Viking Line och Fonnship), målet Åkerberg Fransson om dubbla förfaranden och dubbelbestraffning vid skattebrott, målet Tele 2 mot Post- och telestyrelsen (PTS) angående datalagring av telefontrafik och målet Boguslawa Zaniewicz-Dybeck mot Pensionsmyndigheterna om beräkning av garantipension. Avgörandena har alla fått stort genomslag och påtagliga effekter på rättsläget i Sverige.

2.3 En tidigare studie av förhandsavgöranden

I ett särskilt kapitel (5) behandlas – mot bakgrund av de tidigare rapporterna – utvecklingen 2016 till och med 2020, när det gäller svenska domstolars hållning till att begära förhandsavgörande. Här redovisas antalet sådana mål och dessas fördelning mellan olika svenska domstolsinstanser och på olika ämnesområden. Det finns en viss dominans för mål som rör den inre marknaden och skattefrågor. Det kan konstateras att den trend som tidigare har funnits mot ett ökat antal förhandsavgöranden på begäran av domstolar i underinstans påtagligt brutits.

Det har under de senaste fem åren endast förekommit ett fåtal mål, där förhandsavgöranden har begärts av domstolar i första och andra instans som inte har särskilt ansvar för vissa målkategorier. Speciellt i förvaltningsdomstolarna verkar det ha utvecklats en kultur att de inte själva vänder sig till EU-domstolen utan att detta får ankomma på Högsta förvaltningsdomstolen som sista instans att ta ställning till.

Det efterföljande kapitlet (6) går vidare till en ämnesmässigt upplagd studie av de mål där förhandsavgörande har meddelats under perioden 2016 till och med 2020, med inriktning på vilka problem som har behandlats. Den inleds med fall som rör konstitutionell unionsrätt och fortsätter med fall som rör bland annat fri rörlighet på den inre marknaden, det civilrättsliga området, miljö rätt, skatterätt och migrationsrätt. Framställningen belyser vad målen har behandlat och vad som uppnåtts. Här berörs också vad som saknas i materialet.

2.4 Svenska domstolars hållning och syn

Därefter följer en samlad bedömning av svenska domstolars hållning till förhandsavgöranden. En viktig aspekt är om de förhandsavgöranden som begärts har behandlat centrala ämnen till skillnad från mera speciella, rättstekniska frågor. Här blir slutsatsen att kvaliteten på de fall som svenska domstolar för fram till EU-domstolen för avgörande är hög. De frågor som ställts synes över lag ha varit väl motiverade och avse väsentligheter inom ramen för respektive ämnesområde. Svenska domstolar begär knappast förhandsavgörande i frågor av endast begränsad betydelse eller i fall där det framstår som tämligen klart att den svenska lagstiftningen inte stämmer överens med unionsrättens krav. Det kan emellertid konstateras att det finns viktiga kategorier av mål där svenska domstolar inte eller endast i liten utsträckning har begärt förhandsavgörande. Rapporten pekar ut ett antal sådana områden.

Vidare behandlas de svenska domstolarnas syn på unionsrättens företräde. Det konstateras att de fullt ut erkänner och respekterar unionsrättens bindande karaktär och företräde i förhållande till svensk rätt. Svenska domstolar är beredda att när så krävs säkerställa detta genom att företa europarättslig lagprövning och sätta åt sidan svenska lagregler och andra bestämmelser som är oförenliga med unionsrätten, antingen uttryckligen (stark lagprövning) eller genom unionsrättskonform (om) tolkning (svag lagprövning). Sverige är också berett att när så erfordras ändra svensk lagstiftning och andra bestämmelser som strider mot unionsrätten. Överhuvud har Sverige agerat lojalt även när EU-domstolens ställningstaganden i förhandsavgöranden har krävt omfattande anpassningar. Frågan ställs om svenska domstolar utnyttjar redogörelserna i begäran om förhandsavgörande till att söka påverka EU-domstolens bedömning. Svaret blir nekande.

Mot bakgrund av europeisk akademisk debatt ställs även frågan om svenska domstolar fungerar som grindvakter, det vill säga som väktare av nationella intressen i förhållande till vad unionsrätten kräver. Svaret blir att den

internationella diskussionen om de nationella domstolarna som medvetna grindvakter inte är tillämplig på de svenska domstolarna även om rapporten påvisar en tydlig återhållsamhet med att begära förhandsavgörande.

2.5 Reflektioner angående det svenska deltagandet

Rapportens avslutande kapitel (8) har rubriken *Det svenska deltagandet – utrymme för ökad medverkan*. Texten reflekterar över vad som är förklaringen till den svenska återhållsamheten med att begära förhandsavgörande och ställer frågan om den nuvarande situationen är tillfredsställande eller om det är dags för en förändring. För att förstå och förklara återhållsamheten bör man gå tillbaka till läget vid Sveriges inträde i EU den 1 januari 1995. Det svenska rättsväsendet ställdes då inför ett helt nytt läge och en stor utmaning; inte endast på det sättet att ett mycket omfattande nytt rättssystem nu skulle tillämpas utan också på ett djupare plan. Framför allt stod svenska domare och jurister överhuvud främmande inför den europarättsliga juridiska metoden. De hade sällan sysslat med konstitutionella frågor och lagprövning mot överordnade normer.

Unionsrätten är ett rättssystem av väsentligt annan karaktär än det svenska, med en fast grundstruktur, inre logik och en tydlig normhierarki. Den kräver att domstolarna tar på sig en självständig roll och kritiskt prövar om svensk rätt överensstämmer med Europarätten. Den traditionella svenska rättskulturen ställdes här inför en kulturkrock. Anpassningen har försvarats av att rättskulturen präglas av en inneboende stelhet och har skett successivt, i mycket präglat av principen *festina lente* (skynda långsamt).

Samtidigt står det klart att svensk rättskultur sedan gammalt präglas av respekt för lagstiftningen och dess korrekta och opartiska tillämpning av rättsväsendet. Väl i linje med detta har Sveriges domstolar agerat lojalt också i förhållande till unionsrätten och EU-domstolens ställningstaganden i förhandsavgöranden, även när detta har krävt omfattande anpassningar.

Den rättsliga kulturkrocken torde i dagens läge delvis vara bemästrad. Medvetenhet om Europarätten kännetecknar domstolarna och särskilt de högsta instanserna och specialiserade domstolar på ett helt annat sätt än i början av EU-medlemskapet. Det har dock inte resulterat i en ökad frekvens av fall där förhandsavgörande begärs.

Rapporten ställer frågan om den nuvarande situationen är tillfredsställande eller om det är dags för en förändring? Det framstår som otillfredsställande att fortfarande endast 5–6 av de totalt 600–700 förhandsavgöranden som EU-domstolen meddelar per år emanerar från Sverige. Rimligen finns det många fler fall där det unionsrättsliga rättsläget och dess förhållande till det svenska framstår som oklart. Det pekar på att de svenska domstolarna och deras tillämpning av unionsrätten faktiskt ännu inte är så väl integrerad i det europeiska systemet.

Det finns andra faktorer som talar i samma riktning. Antalet förhandsavgöranden som begärs av svenska domstolar i lägre instanser, som inte har anförtrotts särskilt ansvar för vissa måltyper, är lågt och har dessutom gått ner väsentligt under den senaste femårsperioden. Det framgår vidare av rapporten och dess behandling av olika ämnesområden att det finns klara luckor i den svenska tillämpningen när det gäller att begära förhandsavgörande på områden där unionsrätten är betydelsefull. Rapporten ger olika exempel på detta. Luckor av detta slag kan tyda på brister i rättsområdets europeiska integrering.

Det framhålls i rapporten att EU-domstolen till stor del får sin information om rättsläget i medlemsstaterna genom de mål den handlägger, och att nationella domstolar i viss mån kan påverka den europeiska rättsutvecklingen genom de mål som de hänskjuter dit och den information som de därvid ger om det nationella rättsläget och dess viktiga principer. Det är dock svårt att finna några belägg för att detta slag av överväganden skulle förekomma i Sverige i anslutning till att domstolarna tar ställning till om de ska begära ett förhandsavgörande.

2.6 Slutsatser

Sammantaget framstår de svenska domstolarna i sin relation till EU-domstolen och unionsrätten som lojala men återhållsamma och inte drivande eller anticiperande. Läget framstår som inte helt tillfredsställande. Efter drygt 25 års medlemskap i EU saknas anledning att iaktta en avvaktande och återhållsam hållning till att begära förhandsavgörande. Det finns utrymme för en betydande ökning av antalet förhandsavgöranden från svenska domstolar utan att detta skulle kunna ge anledning till någon kritik för att EU-domstolen skulle bli överbelastad. En fördubbling av det genomsnittliga antalet förhandsavgöranden per år som begärs av svenska domstolar, från fem till tio, torde kunna vara ett lämpligt men fortfarande försiktigt satt riktmärke. En sådan utveckling skulle bidra till att säkerställa att unionsrätten verkligen iakttas i Sverige och samtidigt förstärka den svenska rösten i europasamarbetet. Det är viktigt att de svenska domstolarna deltar i den fortsatta europeiska rättsutvecklingen.

3 Tjugofem år av Europarätt i Sverige

Jane Reichel och Karin Åhman

Sverige blev medlem i EU samtidigt som Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (konventionen eller EKMR) inkorporerades i svensk rätt. Den rättsbildning som härrör från EU och den som rör Europadomstolens praxisbildning av Europakonventionen går under det gemensamma namnet Europarätt. Det är i dag 25 år sedan Europarätten blev en del av den svenska rätten och en jurists vardag. EU-rätten är numera omfattande och täcker utöver de ursprungliga områdena kopplade till den inre marknaden även bland annat miljö rätt, migrationsrätt, folkhälsa, forskning och innovation samt polisiärt och civilrättsligt samarbete. Europakonventionen – som också är ett folkrättsligt dokument – reglerar enbart skyddet av grundläggande rättigheter och innehåller en minimistandard för det rättighetsskydd som en stat måste garantera dem som befinner sig på dess territorium.

3.1 Syfte, frågeställningar och metod

Rapporten syftar i första hand till att undersöka europeiseringen av den svenska konstitutionella rätten och förvaltningsrätten, främst utifrån hur en jurist arbetar och använder rättskällorna. Undersökningen utgår från hur den traditionella svenska rättskällevärdet har påverkats av att icke-svenska normer och rättskällor, framför allt de europeiska, har integrerats i den svenska rättsordningen över tid. För att undersöka detta belyser rapporten de europeiska rättskällornas påverkan på: 1) lagstiftningsprocessen, det vill säga lagarnas tillkomst, normgivning och reglernas utformning, 2) innehållet i lagstiftningen och 3) rättstillämpningen. Den fråga som undersöks närmare är hur europeiseringen har påverkat processerna samt vilka effekter den har medfört för de svenska rättskällornas inbördes status och funktion. Vidare analyseras rättsutvecklingens konsekvenser för maktbalansen mellan lagstiftaren, domstolarna och förvaltningsmyndigheterna.

3.2 Påverkan på rättskällevärdet och lagstiftningsprocess

I rapporten visas hur den svenska rättskällevärdet har påverkats och förändrats genom Europarättens insteg 1995 i svensk rätt med fokus på den konstitutionella rätten och förvaltningsrätten. Den visar på helheten och gör nedslag i konkreta exempel. Den traditionella rättskällevärdet som vi känner den och utbildar blivande jurister i är fortfarande – trots Europarättens inverkan – nationellt präglad. Detta innebär att de primärt auktoritativa källor som finns för att tolka och tillämpa den svenska rätten fortfarande anges vara lag, förarbeten, prejudikat och doktrin.

Det konstateras att lagstiftningsprocessen i princip formellt sett är sig lik, i förhållande till hur den såg ut innan 1995. Däremot initieras många lagförslag i dag med anledning av att den svenska rättsordningen numera befinner sig i en Europarättslig kontext. Det innebär bland annat att många utredningar tillsätts med det enda syftet att anpassa den svenska rätten till Europarätten. En annan skillnad är att Europarätten kan bli svensk lag direkt, det vill säga utan att föregås av en svensk lagstiftningsprocess. Exempel på det är EU-förordningar som är direkt tillämpliga, liksom artiklar i EU-fördragen och direktiv som kan tillerkännas direkt effekt.

3.3 Normgivningsmakt, terminologi och utformning

När det gäller normgivningsmakten som regleras i 8 kap. regeringsformen (RF) (som bland annat avser om och hur riksdagen genom lag kan delegera till regeringen att meddela förordningar) så konstateras att även den i princip är intakt sedan 1995. Detta innebär till exempel att majoriteten av de svenska föreskrifterna fortfarande beslutas på myndighetsnivå med en normgivningsdelegation i botten från riksdagen och/eller regeringen. Ur ett europarättsligt perspektiv är det på motsvarande sätt vanligt att ett EU-direktiv implementeras i svensk rätt med hjälp av redan gjorda (alltså befintliga) delegationer, vilket medför att riksdagens inflytande över föreskrifternas innehåll minskar.

Det konstateras även att lagarnas terminologi och utformning inom de rättsområden som har redovisats i rapporten är präglade av Europarättens terminologi och rättsprinciper. Detta innebär till exempel att det i de svenska lagarna förekommer ordval och begrepp som direkt härrör från Europarätten i vid mening. Därtill görs hänvisningar till i första hand Europakonventionen, men även till andra internationella åtaganden i flertalet svenska bestämmelser. Ordval och begrepp har därmed inte översatts till en svensk terminologi, varför de svenska lagrummen får en fortsatt stark koppling till de Europarättsliga källorna. Om tolkningen av de Europarättsliga begreppen utvecklas av de europeiska domstolarna, kommer även de svenska lagrummen att få en ny innebörd.

3.4 Den svenska rättens innehåll

När det gäller innehållet i den svenska rätten konstateras att förändringar även har gjorts på ett mer övergripande och strukturellt plan: Exempel är 2 kap. RF som i dag innehåller flera rättigheter som har en direkt koppling till konventionens rättigheter. Den nya förvaltningslagen är likaså ett tydligt exempel på en reglering som har reformerats med hänsyn till Europarätten, såsom införandet av en ny mekanism att använda vid förvaltningsmyndigheters dröjsmål samt en tydligare reglering av möjligheten att överklaga beslut. Det finns också många exempel på rättsområden inom sektorsspecifika delar av förvaltningsrätten (den speciella förvaltningsrätten), som numera helt och hållet präglas av Europarättens påverkan.

Det är emellertid inte bara genom positiv harmonisering, det vill säga att man aktivt lagstiftar om reglerna, som den svenska rätten förändras till sitt innehåll med anledning av europeiseringen. Vi kan också se att innehållet förändras genom så kallad negativ harmonisering, det vill säga att en tillnärmning av Europarätten i stället sker genom utvecklingen i rättspraxis snarare än genom lagstiftarens medverkan. Utvecklingen medför att den svenska rättens innehåll utvecklas på motsvarande sätt som Europarättens, det vill säga mer dynamiskt och domstolsdrivet.

3.5 Europeiseringen och rättstillämpningen

Beträffande europeiseringens påverkan på rättstillämpningen visar rapporten att den traditionella synen på rättskällorna lag, förarbeten och prejudikat har förändrats, vilket har lett till flera nya utmaningar: För det första måste rättstillämparen förhålla sig till fler sorters rättskällor i dag än vad den behövde göra före 1995. Själva lagbegreppet är ett bra exempel på ett ord som har fått en annan innebörd genom Europarättens inträde i den svenska rättsordningen. För det andra har de metoder som tillämpas vid tolkning av lagen, lagtolkningsmetoderna, likaså förändrats liksom synen på i vilken omfattning och på vilket sätt som lagstiftning ska innehålla rättsliga principer (exempelvis proportionalitetsprincipen). För det tredje har betydelsen av olika sorters förarbeten förändrats. Förarbetena används förvisso fortfarande i hög grad i den svenska rättstillämpningen, i syfte att söka förståelse för hur ett visst rättsområde ska tolkas, men de förlorar samtidigt snabbare sin relevans i dag än före 1995. Detta beror bland annat på att andra europeiska rättskällor tas fram, exempelvis olika vägledande dokument, vilket kan leda till att de svenska förarbetena blir ”ikappsprungna” och utkonkurrerade. På så sätt fyller dagens förarbeten till de svenska lagar som genomför framför allt EU-rätten snarare en deskriptiv funktion än innehåller ett auktoritativt tolkningsvärde.

Med hänsyn till EU-domstolens och Europadomstolens ställning i den svenska rättsordningen krävs det slutligen också ett nytt förhållningssätt till den betydelse som de högsta domstolarnas avgöranden, prejudikaten, får som rättskälla. Det kan med andra ord numera finnas konkurrerande domstolspraxis att ta hänsyn till för den svenska rättstillämparen.

3.6 Slutsatser om EU-medlemskapet och svensk rätt

En övergripande slutsats i studien är att den svenska konstitutionella rätten och förvaltningsrätten har genomgått en genomgripande förändring utifrån de parametrar som har undersökts, men att det har skett på skilda sätt. Förändringar i hur lagstiftningen utformas och i dess innehåll är inom vissa områden påtagliga och följer av att lagstiftningen revideras eller genom domstolarnas prejudikatbildning. Detta medför till exempel att rättighetsjuridiken har fått ett ökat fokus inom många rättsområden, inklusive att det numera finns utökade möjligheter att inleda domstolsprocesser för att få rättssaker prövade. Över lag kan ett mer kontinentaleuropeiskt rättsligt tänkande sägas ha utvecklats i den

svenska rätten. Däremot är formerna för den svenska lagstiftningsprocessen så som de utformats i regeringsformen i stort oförändrade.

Det nya juridiska landskapet har medfört att det sätt som jurister arbetar på har förändrats. Förändringen avser främst hur en jurist i praktiken använder såväl rättskällor med ett direkt Europarättsligt ursprung som rättskällor som har antagits av svenska organ i en europeiserad kontext, liksom hur rättskällorna kan användas i förhållande till varandra och övriga svenska rättskällor. Ett tydligt exempel är den ovan nämnda minskade betydelsen av de svenska förarbetena. Förarbeten ersätts ibland av nya kategorier rättsligt relevanta källor som har tillkommit på grund av Europarättens inflytande, såsom icke-bindande dokument från såväl europeiska som svenska myndigheter.

Att Europarätten har fått denna ställning i svensk rätt medför också förändringar i maktbalansen mellan statsorganen: domstolarnas makt har ökat på bekostnad av lagstiftarens makt. Det gäller både de nationella och de europeiska domstolarnas makt. Förvaltningsmyndigheternas roll har även förändrats och de har fått en starkare ställning. Exemplet med förarbetenas minskade betydelse visar också att regeringens och riksdagens möjligheter att styra rättstillämpningen har minskat.

4 Tjugofem år av gemenskap – statsförvaltningen och Europeiska unionen

Bengt Jacobsson och Göran Sundström

Några år efter Sveriges inträde i EU stod det klart hur viktigt unionen hade blivit för svensk förvaltning och politik: för att analysera det offentliga var det inte längre möjligt att utesluta den europeiska dimensionen. Vid två tillfällen (1998 och 2003) under dessa inledande år som medlem insamlades därför, med hjälp av enkätundersökningar, kunskaper om statsförvaltningens EU-arbete. Undersökningarna – som var del i ett komparativt nordiskt projekt – visade att förvaltningen ägnade mycket tid åt och i hög grad påverkades av EU. EU-regler följdes. Förvaltningens utbyten med samhället i stort var omfattande när det gällde EU-frågor. Politiken var i hög utsträckning involverad i EU-arbetet, vilket avvek från hur det såg ut i övriga nordiska länder. Aktivitetsnivån kring EU-arbetet var påtagligt hög.

I samband med att Sverige nu har varit medlem i unionen i 25 år, har de båda tidigare enkäterna replikerats och följande fråga har ställts: hur har statsförvaltningen påverkats av att Sverige sedan ett kvarts sekel är medlem i EU? Det har förstås hänt en hel del i EU:s egen reglering, organisering och ambitioner. 25 år av medlemskap i EU innebär också att den svenska förvaltningen har haft möjlighet att bygga upp en egen erfarenhetsbas när det gäller EU-arbetet. Några mer omfattande och övergripande reformer för Sveriges EU-arbete har dock inte genomförts. EU-medlemskapet har över lag inte setts som en förvaltningspolitiskt särskilt stor sak. Existerande och hävdvunna sätt att organisera och styra förvaltningen har värnats och setts som värdefulla också i EU-arbetet.

4.1 Invävdhet och regelföljande

Hur ser det då ut efter 25 års medlemskap? Den nu genomförda enkätundersökningen visar att mycket är sig likt. Statsförvaltningen är i hög grad påverkad av EU, ägnar en stor del av sin arbetstid åt EU-frågor och uppfattar konsekvenserna av EU som stora. Fler enheter än tidigare säger att konsekvenserna av EU är mycket stora, samtidigt som färre enheter än tidigare uppger att de inte påverkas alls av EU. Regeringskansliet är generellt sett mer invävt i EU än vad myndigheterna är, men över tiden har EU-aktiviteterna förskjutits något från Regeringskansliet till myndigheterna. När det gäller

deltagande- och kontaktmönster har den intensiva aktivitet som tidigare kännetecknade den svenska förvaltningens arbete visavi EU lagt sig något. Vi ser också en förändring där formella kontaktformer ökar i betydelse, och där de informella i motsvarande grad minskar.

Förvaltningen är fortfarande att betrakta som en regelföljare i relation till EU. Ett sådant regelföljande kan vara mer eller mindre aktivt. Den kanske mest förvånande iakttagelsen i undersökningen är att förvaltningen har blivit mer passiv än tidigare när det gäller att ta initiativ gentemot EU. Handlingsutrymmet i implementeringen av EU:s regler uppfattas också genomgående ha minskat. Tvärtemot regeringens uttalade ambitioner verkar det inte ha skett någon ökning i ambitionerna att påverka EU:s dagordning. Det är betydligt färre enheter i den nya enkätundersökningen som säger att de tar initiativ för att påverka EU:s regelskapande jämfört med de tidigare undersökningarna. Över tid har förvaltningen således blivit mer reaktiv och passiv gentemot EU.

Byråkratiska värden har kommit att ses som allt viktigare, samtidigt som värdet av att vara lyhörd gentemot politikerna har minskat i betydelse. Trots 25 års medlemskap är det en lika stor andel enheter nu som tidigare som uppger att de har svårt att veta vad politikerna vill i olika EU-frågor. Mer än hälften menar att politikerna inte ger tydliga signaler om hur EU-frågor ska prioriteras. Trots att politiken inte är lika närvarande uppfattar förvaltningen EU-arbetet som mer sammanhållet än tidigare. Det hyperaktiva utbytet mellan myndigheter som vi kunde iakttä i våra tidigare undersökningar tycks ha dämpats. Kontakterna är färre och informaliteten har minskat. Den inomstatliga EU-samordningen upplevs – trots den minskade aktiviteten – fungera väl, även över sektorsgränser.

Förvaltningens kontakter med andra aktörer i samhället i EU-arbetet har minskat och inbegriper färre informella utbyten. I de nationella arbetsgrupper som diskuterar EU-frågor deltar mer sällan än tidigare aktörer utanför den egna förvaltningen: det gäller såväl politiker som företag och intresseorganisationer. Experter tycks i viss utsträckning ha ersatt representanter för olika intressen. Samtidigt uppger de svarande enheterna, och då inte minst de i departementen, att samordningen med berörda parter fungerar väl. En möjlig slutsats är att enheterna efterhand har lärt sig att hantera och samordna EU-frågorna på ett ändamålsenligt sätt.

Det är tydligt att de särdrag som präglade den svenska förvaltningen i dess EU-arbete i de tidigare studierna har kommit att tonas ner. I de nordiska jämförelserna framstod Sverige då som aktivt och ivrigt i anpassningsprocesserna, samtidigt som föreställningen var stark att det fanns ett stort utrymme för eget agerande. Betoningen av de politiska värdena var stark. Det fanns höga ambitioner att inkludera många olika typer av aktörer i EU-arbetet, och samordningen av detta arbete kännetecknades av en hög grad av informalitet. Vid en nordisk jämförelse framstod Sverige som aktivt i den inomstatliga samordningen, optimistiskt om

det egna handlingsutrymmet och inkluderande i sitt EU-arbete. Flera av dessa svenska karaktärstrag är fortfarande märkbara, men de har kommit att slipas ner. Svensk förvaltning tycks ha blivit mer passiv och byråkratisk, och mindre öppen.

4.2 Mer passiv och byråkratisk, och mindre öppen

Förvaltningen är mer passiv än tidigare. Drygt tre av fyra av våra responderande enheter uppfattar att handlingsutrymmet inom ramen för EU:s regelverk är litet eller obefintligt, vilket är en större andel än för 20 år sedan. En betydligt mindre andel av de svarande enheterna än tidigare tar initiativ gentemot EU för att åstadkomma regelförändringar. Välvilliga tolkningar av dessa siffror är att enheterna inte längre agerar på allt som händer utan riktar sina aktiviteter mot sådant som kan ge resultat. Så kan det vara, men vår tolkning är att detta också kan vara en effekt av att förvaltningen nu under ganska lång tid har varit en del av en annan organiserad gemenskap än den nationella. Den har fått en mer jordnära inställning till EU:s regler, och kanske finns det till och med en uppfattning att mycket av det som EU driver och åstadkommer är bra.

Byråkratiska värden betonas starkare än tidigare. På fråga om vilka värden som förvaltningen fäster stor vikt vid i EU-arbetet är ”korrekt ärendehantering” det enda som har ökat i betydelse. Markerat mindre betydelse uppger förvaltningen att ”hänsynen till politiska värderingar” har. Kontakterna med politikerna har minskat, och det informella utbytet med politikerna är mer begränsat än tidigare. En tredjedel av respondenterna uppger att politikerna ägnar mindre tid åt EU-frågor än åt andra frågor. Det är tydligt att EU-arbetet i högre grad än tidigare är en byråkratisk angelägenhet.

Förvaltningen har blivit mindre öppen. Det tidiga EU-arbetet kännetecknades av en stor öppenhet mot andra aktörer i samhället. I hög grad fanns intresseorganisationer och företag med i olika forum som diskuterade EU-frågor, och förvaltningen hade ett flitigt informellt utbyte med dessa aktörer. Det fanns starka argument i debatten om EU-anpassningen som betonade att den var en angelägenhet för hela samhället. Detta informella utbyte med aktörer utanför staten har nu minskat; något som dock, enligt de tillfrågade förvaltningsenheterna, inte tycks ha äventyrat samordningen av EU-frågor.

De särdrag som i de tidigare enkätundersökningarna kännetecknade den svenska förvaltningen har slipats ner. EU-arbetet har blivit vardag. Den mycket stora uppmärksamhet och höga aktivitet som observerades åren närmast efter medlemskapet har följts av ett agerande som är mer selektivt när det gäller deltagande och kontakter.

4.3 Teoretiska förklaringsmönster

Hur kan man teoretiskt förstå de förändringar som vi ser i statsförvaltningens EU-arbete? Det finns en betydande förklaringskraft i ett historiskt institutionellt perspektiv, med dess betoning på stigberoenden. Med ett sådant perspektiv

skulle vi kunna förvänta oss en hög grad av stabilitet i förvaltningens EU-arbete, och på det hela taget är det också det vi ser. En del av de förändringar som vi urskiljer kan vara ett resultat av erfarenhetsbaserat lärande. Förvaltningen har måhända lärt sig att både ransonera och formalisera sina kontakter, och har insett att det inte är så klokt att springa på många bollar samtidigt. En tredje möjlig tolkningsram – som dock inte får något stöd i studien – är att de förändringar som vi ser i förvaltningens EU-arbete är ett resultat av strategiskt agerande från politikernas sida.

En fjärde tolkningsram betonar organiseringens betydelse för identiteter och lojaliteter. Förvaltningens passivitet kan ses som ett uttryck för att enheterna i staten i utbytet med andra EU-stater och med EU:s organisationer i allt högre grad har lärt sig vad som är önskvärt. Under de inledande åren efter medlemskapet var det ganska tydligt hur det europeiska och det nationella skilde sig åt, men så är det förmodligen i allt mindre utsträckning. Den avtagande aktiviteten hos den svenska förvaltningen kan förklaras av att Sverige har blivit en relativt välvilligt inställd medlem av unionen, och att enheterna i förvaltningen för det mesta tycker att det som valsas fram i unionens beslutskvarnar är passabelt.

Ett visst mått av lärande kan ha bidragit till den minskade aktiviteten och tilltagande slutenheten, men den huvudsakliga förklaringen är sannolikt en normalisering. Förvaltningen har efterhand kommit att betrakta EU som vardag. Den tydliga åtskillnad som inledningsvis gjordes i svensk förvaltning mellan, å ena sidan, det nationella och, å andra sidan, det europeiska har försvagats. Hirschmans begreppsapparat, med exit, voice och loyalty, tycks vara användbar. Att stå utanför (exit) utgör inte längre något alternativ. Behovet av att ta egna initiativ för att förändra (voice) uppfattas inte vara lika starkt som tidigare. Förvaltningen har i stället börjat agera som en normal och välvilligt inställd EU-stat (loyalty).

5 Svenskt yrkesfiske och EU 1995–2020

Håkan Eggert och David Langlet

Den övergripande frågeställning som behandlas är hur svensk fiskeriförvaltning har påverkats av EU:s gemensamma fiskeripolitik, GFP, 1995–2020. Rapporten belyser också den gemensamma fiskeripolitikens utveckling under denna period och diskuterar i vilken mån den varit i linje med officiella svenska önskemål.

5.1 Det svenska fisket och fiskeförvaltningen i en EU-kontext

Den gemensamma fiskeripolitiken karakteriseras av en hög grad av harmonisering och medlemsstaterna har som utgångspunkt överlämnat all kompetens att reglera marint fiske till EU. En del beslut, särskilt avseende det kustnära fisket, har emellertid delegerats tillbaka till de enskilda medlemsstaterna. Dessa har också ansvaret för politikens faktiska genomförande i många avseenden och därmed över olika beslut kopplade till detta.

Svenskt fiske omfattar i första ledet knappt 1 500 personer som årligen landar fisk till ett värde av omkring en miljard kronor. Värde- och sysselsättningsmässigt är det alltså en mycket liten del av svensk ekonomi. Samtidigt stämmer den beskrivning som några år efter Sveriges inträde i EU gavs i SOU (1998):

Även om fisket i ekonomiska och andra avseenden är ett litet politikområde i Sverige, är det ett stort område i EU med betydande politisk sprängkraft. Besluten inom den gemensamma fiskeripolitiken och Sveriges agerande inom detta politikområde har på grund av sin speciella karaktär av fullt utvecklade gemenskapspolitik även stor betydelse för Sveriges roll som aktivt medlemsland i sin helhet och för vårt totala inflytande i EU-samarbetet.

Fiskeriförvaltning har fortfarande idag en politisk dignitet både i Sverige och inom EU som går utöver vad som motiveras av fiskets rent ekonomiska betydelse.

5.2 EU:s fiskeripolitiska historia och svenska ambitioner

EU:s gemensamma fiskeripolitik har utsatts för omfattande kritik, bland annat för att vara dyr, ofta ineffektiv och styrd av kortsiktiga hänsyn och intressegrupper. Genomförandet har varierat mellan och inom medlemsstaterna och efterlevnadskontrollen har brutit. Samtidigt kan i stort sett samma sak sägas om den svenska fiskeriförvaltningen vid tiden för Sveriges inträde i EU.

När Sverige gick med i EU dominerades den svenska fiskeripolitiken av näringspolitiska mål som hade närmast merkantila inslag. Målen har numera

ändrats i riktning mot hållbar utveckling, med fokus främst på de miljömässiga aspekterna, medan social hållbarhet, såsom att främja sysselsättning i det småskaliga kustfisket, emellanåt har lägre prioritet. Den ekonomiska hållbarheten har gynnats av den omorientering mot rättighetsbaserad förvaltning och individuella fångstandelar som skett för allt svenskt fiske av ekonomisk betydelse.

Sverige har ofta haft högre ambitioner än många andra europeiska länder vad gäller skydd av den marina miljön och hållbar förvaltning av fiskbestånd. Erfarenheten visar samtidigt att fiskerikontrollen i Sverige i viktiga avseenden var svagare än vad EU krävde ännu efter flera års medlemskap. Den svenska fiskeriförvaltningen har också varit dyr jämfört med många andra länder och Sverige har inte framstått som särskilt ambitiöst vad gäller att låta fisket bära sina egna kostnader.

EU:s fiskeripolitik har utvecklats betydligt sedan 1995. Regleringen har förenklats, även om den fortfarande är långt ifrån enkel. Möjligheterna till deltagande och regional förankring har stärkts. Subventioner som förstärker överfiske har minskats avsevärt, men tenderar att återkomma i nya varianter. Kontrollsystemet har moderniserats men genomförandet haltar fortfarande på många håll. Ekosystemansatsen har blivit en utgångspunkt för fiskeripolitiken, men vad den innebär konkret är fortfarande inte särskilt klart. Maximal hållbar avkastning har blivit det övergripande målet för beståndsförvaltningen, men det kan ifrågasättas om målsättningen fångar de ekologiska och andra värden som fiskeripolitiken vill skydda och främja.

Sedan 1990-talet har betydande steg mot mer hållbara fisken tagits. Samtidigt har kritiken om kortsiktighet kvar mycket av sin relevans. Beslutade fiskekvoter är långt ifrån alltid i linje med de vetenskapliga råden och den katastrofala situationen för Östersjötorsken visar att de förväntningar som fanns på att fiskeriförvaltningen i Östersjön skulle förbättras av att bli en närmast intern fråga för EU har kommit på skam.

Trots försök av kommissionen har EU av politiska skäl inte kunnat hantera problemet med frånvaro av tydliga äganderätter i fisket, vilket skapar incitamentet att fånga så mycket som möjligt så snabbt som möjligt. Där har i stället Sverige kunnat agera självt genom en övergång till individuella fångstandelar men har gjort det senare än en del jämförbara länder.

Mycket av den positiva utveckling som alltså har skett inom fiskeripolitiken, men som ännu bara delvis levererat de önskade resultaten, har legat i linje med Sveriges position i de återkommande revideringarna. Att fastslå exakt hur stor roll Sverige haft i detta ligger bortom den här analysen, men klart är att de idéer kring fiskeripolitik som Sverige, ibland på papper men delvis också i praktisk handling, omhuldat har fått allt större genomslag i den gemensamma politiken.

5.3 Effekter av EU-medlemskapet på svenskt fiske och fiskeriförvaltning

När det gäller frågan om Sverige har vunnit på medlemskapet kan det diskuteras ur olika perspektiv. Det framstår som sannolikt att svenska fiskare, även om de blivit avsevärt färre, i viss mån har vunnit ekonomiskt på medlemskapet och tillgången till den gemensamma marknaden. Detta har också inneburit en internationalisering där svenska fiskare numera fiskar under dansk, tysk och finsk flagg och där det finns ett stort svenskt ägande i Litauens fiskeflotta. Svenskt fiske har även kunnat nyttja unionens delvis generösa stödinsatser.

Vad gäller miljöaspekterna är det möjligt att Sverige hade kunnat föra en mer miljömässigt radikal fiskeripolitik utanför EU. Men den faktiska skillnad en enskild, liten fiskerionation kan göra är begränsad. Den möjlighet Sverige har haft att föra en egen bevarandepolitik utanför EU har också i viss mån funnits kvar efter medlemskapet genom att EU ger enskilda medlemsstater en betydande kontroll över det fiske som bedrivs inom tolv sjömil från kusten. Man måste också komma ihåg att även före EU-medlemskapet var fiskeripolitik en i viktiga avseenden internationell fråga vars ramar definierades genom förhandlingar med grannländer.

Sveriges EU-medlemskap sammanföll i stor utsträckning med ett ökat fokus på haven och deras tillstånd både internationellt och i Sverige. Det här är en utveckling som tillsammans med EU-medlemskapet bland annat har gjort att fiskefrågor periodvis hamnat högre på den politiska agendan och att miljöorganisationer blivit en viktig faktor i politikens utformande.

Sammantaget är det alltså en komplex bild som analysen av Sveriges 25 år inom EU ger. Att förvalta fisken är inte enkelt. I många fall finns inga alternativ till att göra det gemensamt. EU har mycket kvar att bevisa men det är lite som tyder på att Sverige skulle kunna göra ett bättre jobb, annat än för enskilda fisken, på egen hand. Svensk fiskeripolitik är inte heller någon modell av konsekvens och effektivitet för EU att ta efter, även om det finns områden där Sverige absolut är en positiv kraft och till och med kan tjäna som förebild.

5.4 Sveriges framtida ambitioner i fiskeripolitiken

Sverige bör fortsätta att driva på för en förenklad gemensam fiskeripolitik, som utgår från långsiktiga mål och planer och är tydlig med hur avvägningar sker mellan olika intressen. En utökning av rättighetsbaserat fiske inom unionen är önskvärd, liksom en bättre samordning mellan EU:s fiske- och miljöpolitik. För att stärka politikens trovärdighet och främja tillit mellan länder och fiskare är en fortsatt förstärkning och samordning av fiskerikontrollen viktig. Det är också viktigt att fortsätta utvecklingen i riktning mot integrerad flerartsförvaltning som också beaktar vidare ekosystemperspektiv, utan att glömma fiskets sociala dimension.

6 Sverige, EU-medlemskapet och kontrollen av farliga kemikalier

Mats Engström

Kemiska ämnen är grundläggande för vårt samhälle. De ingår i alla material och varor, och är insatsvaror för samtliga industribranscher. Men de kan också påverka människor och miljö negativt. Att begränsa riskerna med kemikalier är komplicerat. Det handlar om många tusen ämnen där kunskapsbehovet är stort. Ett enskilt land har därför svårt att på egen hand utvärdera och reglera ämnen och produkter.

Sverige började tidigt med en politik för att minska risker med farliga kemikalier. År 1973 införde Sverige, som ett av de första länderna i världen, en lag om hälso- och miljöfarliga varor för att skärpa kontrollen av farliga ämnen. Två viktiga steg var att 1985 stifta en lag om kemiska produkter och att 1986 skapa en särskild myndighet, Kemikalieinspektionen, för att bygga upp kompetens och kunna genomföra de förändringar som behövdes. Motiven för de höga ambitionerna var såväl yttre miljö som arbetsmiljö och konsumentskydd. Svenska experter spelade en framträdande roll inom OECD, där mycket av det internationella arbetet skedde.

EES-avtalet och senare EU-medlemskapet ändrade förutsättningarna. Hur har Sveriges kemikaliekontroll påverkats? Det är ämnet för rapporten *Sverige, EU-medlemskapet och kontrollen av farliga kemikalier*, som både analyserar det svenska EU-medlemskapets effekter på det nationella arbetet, och svensk påverkan inom EU. Fokus ligger på den statliga kemikaliepolitiken. Texten bygger på intervjuer med drygt 50 nyckelpersoner i Sverige och utomlands, liksom på skriftligt material.

6.1 Överlåtelse av beslutsmakt för fri rörlighet och minskade risker

EU:s kemikaliepolitik har förändrats väsentligt sedan Sverige blev medlem 1995. Medlemsstaterna har överlåtit mer beslutsmakt till EU, dels för att underlätta handel på den inre marknaden, dels för att förbättra skyddet av hälsa och miljö. Ibland har det uppstått konflikter mellan dessa mål.

Nu har EU en övergripande kemikalieförordning, Reach. EU har även utvecklat regler på områden som inte ryms inom Reach, exempelvis nya förordningar om bekämpningsmedel. Ytterligare exempel är tydligare regler om farliga ämnen i ett antal produkt direktiv (elektronik, leksaker med mera) och förändrad klassificering och märkning utifrån det globala systemet GHS. En

europaisk kemikaliemyndighet, Echa, har inrättats. EU-domstolens påverkan på det nationella arbetet är tydlig eftersom den har tolkat fördragen och EU:s sekundärlagstiftning.

Utvecklingen av den överstatliga kemikaliepolitiken har skett i en växelverkan mellan EU och medlemsstaterna. Sverige har varit mycket aktivt i dessa processer och kunnat påverka utvecklingen på väsentliga punkter.

Samtidigt är det långt till det svenska miljömålet om en giftfri miljö. De ambitioner som fanns redan på 1990-talet såväl i internationella havskonventioner som i svenska policydokument har ännu inte uppfyllts. Reach blev en kompromiss efter hårt motstånd från kemiindustrin och stora EU-länder mot de ursprungliga intentionerna.

Problemen har också ändrat karaktär. Förr dominerade industriutsläpp och höga koncentrationer av enstaka farliga kemikalier. Nu handlar riskhanteringen ofta om lägre koncentrationer av många komplexa blandningar av kemikalier, som sprids diffust och som vi alla ständigt exponeras för via maten, vattnet och inomhusmiljön.

Ett omfattande arbete pågår inom EU med att genomföra och utveckla lagstiftningen. Europeiska kommissionen presenterade i oktober 2020 en ny kemikaliestrategi som innebär skärpningar av nuvarande regler och deras tillämpning. Kemikaliefrågorna kommer att vara aktuella i svensk Europapolitik även under de kommande åren.

6.2 Medlemskapets effekter på det nationella kemikaliearbetet

Överlåtelse av beslutsmyndighet till EU är en aspekt av det statsvetare ofta beskriver som europeisering. En annan del är hur det nationella arbetet påverkas. Kemikaliekontrollen var en stridsfråga inför folkomröstningen 1994. I dag är EU den naturliga arenan för mycket av kemikaliepolitiken och diskussionen om att vara medlem eller ej har inte samma intensitet.

Regeringskansliet och dess myndigheter arbetar numera i stor utsträckning via EU och med genomförande av europeisk lagstiftning. Företag har tillträde till den inre marknaden, behöver lämna kunskapsunderlag om sina kemikalier till EU-myndigheten Echa, och har även tillgång till mer information om de ämnen som de hanterar. Ideella organisationer måste agera både i Stockholm och i Bryssel för att påverka beslut. Kommuner utövar en del av tillsynen över att EU-reglerna följs, och ställer ibland krav vid upphandling som går utöver de obligatoriska gemensamma kraven.

Inträdet i EU ledde enligt flera experter inte till någon signifikant försvagning av Sveriges kemikaliekontroll, vilket var en stor fråga i debatten inför

folkomröstningen 1994. Snarare höjde både EU och Sverige sina krav, även om kritiker menar att utfasningen av särskilt farliga ämnen går alltför långsamt. Kunskapen om kemiska ämnen har ökat genom bland annat Reach-förordningen. I dag är Reach och annan EU-lagstiftning grunden för kemikaliekontrollen i Sverige. Det finns också nationella bestämmelser för bland annat tillståndsprövning av enskilda anläggningar och registrering av innehållet i kemiska produkter.

Den formella nationella handlingsfriheten har begränsats, redan genom EES-avtalet och senare genom att EU:s totalharmoniserade lagstiftning omfattar en större del av kemikaliepolitiken. Det är exempelvis synnerligen svårt att nationellt totalförbjuda ämnen som granskats och godkänts för vissa användningar i tillståndsprövningsprocessen inom Reach.

Fortfarande finns dock utrymme för nationella åtgärder. Reach och annan EU-lagstiftning totalharmoniserar inte hela kemikaliekontrollen. Dessutom har ekonomiska styrmedel blivit mer intressanta, bland annat därför att de i princip inte kräver godkännande på EU-nivå. Företag och offentlig sektor kan välja mindre farliga ämnen utifrån de bedömningar som bland annat Kemikalieinspektionen publicerar.

Det finns oklarheter om var de formella gränserna går för nationellt agerande, till exempel när det gäller krav på utbyte av farliga ämnen när det finns säkrare alternativ (substitutionsprincipen i miljöbalken). Det är möjligt att EU-domstolen i framtiden kommer att avgöra mål som klargör förhållandet mellan miljöbalkens regler och till exempel Reach.

Handlingsfrihet handlar inte bara om de juridiska möjligheterna, utan också om hur långt ett relativt litet land kan gå i dagens integrerade världsekonomi. Inom ramen för denna studie har det inte gått att finna någon stat utanför EU/EES som har en mer långtgående kemikaliepolitik än Sveriges. Det är en allmän uppfattning att EU:s kemikalielagstiftning trots brister är den mest ambitiösa globalt.

Hur den totala exponeringen för farliga ämnen i Sverige utvecklats sedan 1995 är svårt att bedöma. Mätningar av innehållet i bröstmjölk visar att hårt reglerade ämnen som PCB har minskat medan mindre kontrollerade ämnen som PFAS har ökat. För bekämpningsmedel finns ett miljö- och hälsoindex som kan ge viss vägledning. Det har legat ungefär still sedan 1995. De farligaste kemiska bekämpningsmedlen har förbjudits, men den totala svenska användningen ökade efter inträdet i EU. Dessförinnan hade de minskat kraftigt.

Sveriges möjlighet att driva egna positioner i internationella processer som FN:s kemikaliekonventioner är mer begränsade som EU-medlem än före anslutningen. Det finns ett informellt samarbete med Norge och Schweiz, som inte är bundna

av EU-fördragens bestämmelser i detta avseende och lättare kan lägga fram egna förslag i de globala konventionerna liksom i styrelsen för FN:s miljöprogram. Å andra sidan väger EU:s röst tyngre i dessa forum än enskilda små länders.

Flera intervjupersoner betonar att EU-regler för en inre marknad med närmare en halv miljard människor har större effekt än nationella. EU-lagarna har ännu större inflytande genom att de påverkat stater i andra delar av världen att införa liknande bestämmelser. Dessutom kan inte ett enskilt land som Sverige få fram så mycket information om riskerna med farliga ämnen som EU. Sett utifrån detta perspektiv har EU-medlemskapet förbättrat möjligheterna till en ambitiös svensk kemikaliepolitik.

6.3 Varför kan ett relativt litet land påverka?

Europaforskare pekar på att medlemsstater där den nationella lagstiftningen skaver mot EU:s regelverk gärna vill få hela unionen att anta nya regler som liknar landets egna. Sådan ”up-loading” är tydlig i kemikaliekontrollen, där Sverige (liksom Finland och Österrike) hade övergångsregler i anslutningsfördragen. EU skulle se över sina regler på områden där de nya medlemsstaterna hade högre krav. Så skedde också och efter påverkansarbete från de tre länderna skärpte EU i stor utsträckning sin lagstiftning så att den motsvarade ambitionsnivån hos de nya medlemmarna.

Det fanns en tydlig svensk påverkan på det nya systemet för EU:s kemikaliekontroll, Reach-förordningen. Sverige har också kunnat påverka EU i andra sakfrågor. Det gäller inte minst reglerna om bekämpningsmedel. Flera svenska kemikalieprinciper, som substitutionsprincipen och tillverkarnas ansvar, har fått fäste i EU:s rättsakter. Regering och myndigheter har lärt sig att driva juridiska processer inom EU som en del av detta arbete. I flertalet fall har EU-domstolen gått på Sveriges linje, ibland med betydande principiella effekter. Kommissionens förslag till ny kemikaliestrategi i oktober 2020 bär tydliga svenska signum men går också längre på vissa punkter.

Genomgången av Sveriges kemikaliearbete inom EU liksom tidigare forskning om området visar på ett antal framgångsfaktorer. Några av dem är följande: Strategiskt tänkande, politisk vilja, kompetenta myndigheter, tydliga och väl underbyggda ståndpunkter, tidig påverkan, och skickliga tjänstemän med mandat. Andra faktorer är bra samarbete med andra medlemsstater med goda personliga nätverk, långsiktighet, resurser till pådrivande EU-arbete och svenskar på rätt platser i EU:s institutioner. Vidare underlättar vetenskapligt stöd framsteg, liksom god EU-rättslig kompetens och förmåga att agera både inom EU och globalt.

Analysen har identifierat en förbättringspotential på vissa områden, som att inga svenskar längre har framträdande positioner i kommissionen på detta område, att olika departement och myndigheter inte alltid drar i samma riktning och att

ambitionsnivån för pådrivande EU-arbete skiljer sig åt. Både från industrihåll och från miljöhåll framhålls att Sverige kan vara mer aktivt på det näringspolitiska området för hållbar kemi, i likhet med vad som sker på klimatområdet. Vissa intervjupersoner framför oro för att Kemikalieinspektionen kan förlora lite av sin ”pionjäranda” och betonar att myndighetsledningen behöver prioritera det strategiska pådrivande arbetet även fortsättningsvis.

Slutsatserna om påverkan i denna studie ligger nära det som Europaforskare kommit fram till i andra Sieps-studier. Här finns dock en starkare betoning av det tidiga agendasättandet, redan innan kommissionen lägger fram förslag. Kemikalierna är ett exempel på hur Sverige kunnat påverka genom att ta fram underlag och bygga allianser tidigt.

6.4 Lärdomar för det svenska arbetet i EU

Kemikalieområdet är ett tydligt exempel på europeisering av statens arbetssätt. Professorerna Bengt Jacobsson och Göran Sundström visade nyligen att den svenska statsförvaltningen har blivit mer förvaltande under loppet av de 25 års medlemskap. Kemikalierna är ett undantag från detta där Sverige under i stort sett hela perioden tagit initiativ och verkat för en fortsatt utveckling av EU:s regelverk och arbetssätt, parallellt med ett omfattande arbete med genomförandet av EU-lagar. Det kan finnas skäl att lära av denna generella ansats liksom av framgångsfaktorerna för påverkan inom andra politikområden.

Ett sådant inslag är det långsiktiga och strategiska tänkande som legat bakom flera initiativ på kemikalieområdet. Det har funnits en tydlig politisk vilja och ett mandat till departements tjänstemän och till Kemikalieinspektionen att agera pådrivande. Ofta har det handlat om att kunna identifiera och utnyttja möjlighetsfönster som är öppna under en begränsad tid.

En nyckelfaktor är att avsätta tillräckliga resurser och politiskt kapital för pådrivande EU-arbete inom områden där Sverige vill se en förändring. Ofta tar det tid. Kommissionens nya kemikaliestrategi i oktober 2020 bär tydliga avtryck av svenska förslag som började tas fram tio år tidigare, och som sedan kontinuerligt drivits och utvecklats från svensk sida, även när det varit trögt i Bryssel.

Nyttan av tidig och bred förankring av de svenska positionerna är en ytterligare lärdom. Här vittnar flera intervjupersoner om betydelsen av miljömålet *Giffri miljö* med etappmål för vad som ska åstadkommas inom EU, som haft bred förankring i riksdagen. En osäkerhetsfaktor inför framtiden är hur det politiska stödet i riksdagen kommer att se ut för en aktiv kemikalielinje i EU.

Rekryteringen av svenskar till nyckelpositioner i EU-institutionerna ökade möjligheterna att påverka kemikaliereglerna. Sieps har i tidigare studier lyft fram vikten av strategiskt arbete med rekrytering, vilket även i denna studie framstår

som angeläget. Nationella experter har varit ett annat viktigt medel för påverkan. Förutom att rekrytera sådana experter och få in dem i främst kommissionen är det också viktigt att experttjänstgöring ses som en merit i tjänstemännens fortsatta karriär.

Kemikaliarbetet kan även ge inspiration när det gäller de juridiska strider som Sverige väljer att ta inom unionen, och hur framgångsrika sådana processer kan flytta Europapolitiken framåt. En ytterligare aspekt är vikten av strategiskt arbete när det gäller kommittéer inom ramen för EU:s rättsakter, där mycket av de konkreta insatserna görs.

Miljödebatten inför medlemskapet 1995 handlade till stor del om relationen mellan nationell lagstiftning och den europeiska nivån. Sådana frågor kvarstår men förändringar av produktionsmönster och handel har inneburit att förhållandet mellan den europeiska och globala nivån växer i betydelse, inte minst på kemikalieområdet. Därmed blir samarbete med länder som Kina, Indien och USA än viktigare.

Riskbedömningar skiljer sig ibland åt mellan olika politikområden (livsmedel, kemikaliekontroll med mera), trots att det gäller samma kemiska ämnen. Kommissionen föreslår i sin nya kemikaliestrategi en koordinering under rubriken ”One substance, one assessment”. Det finns vissa farhågor att detta kan innebära en sänkt skyddsnivå inom kemikaliepolitiken, vilket kan kräva särskild uppmärksamhet om Sverige vill undvika en sådan utveckling.

Betydelsen av EU-ordförandeskap framgår tydligt till exempel genom de svenska insatserna 2001 för att flytta positioner framåt i den process som ledde till Reach-lagen. Det kan ge inspiration till förberedelserna inför nästa svenska ordförandeskap 2023.

7 Sverige och euron under 25 års EU-medlemskap

Jonas Eriksson och Malin Ljungkvist

Sverige står, utifrån ett självpåtaget val, utanför eurosamarbetet men är genom EU-medlemskapet ändå medlem i den ekonomiska och monetära unionen (EMU). I formella termer uppfyller inte Sverige alla de så kallade konvergenzkriterierna, varför landet ännu inte deltar fullt ut i EMU:s tredje etapp med gemensam valuta- och penningpolitik. Valutasamarbetet är inte en separat del av EU utan i högsta grad en integrerad del av det och EU-medlemskapet medför krav på bland annat en oberoende centralbank, ett begränsat budgetunderskott och ett tak för nivån på statsskulden.

7.1 Rapportens innehåll och frågeställningar

I rapporten analyseras flera aspekter som har bäring på Sveriges relation till euron:

1. Den ger en historisk överblick över Sveriges relation till euron, en beskrivning av vägen fram till EU-medlemskapet samt analyserar valresultatet i eurofolkomröstningen 2003 och euroopinionens utveckling.
2. Den undersöker vilka direkta eller indirekta effekter som medlemskapet har haft på Sveriges stabiliseringspolitiska system – det vill säga det penning- och finanspolitiska ramverket.
3. Rapporten söker svar på den kontrafaktiska frågan om vad en anslutning till euron hade haft för konsekvenser för svensk ekonomi.
4. Avslutningsvis söks svar på frågan om hur det svenska inflytandet i EU har påverkats av att Sverige har stått utanför euron.

7.2 Utredningar genom åren som förhåller sig till eurofrågan

En genomgång av ett urval av förarbeten och offentliga källor ger inget tydligt svar på frågan om medlemskapsrelaterade effekter av euron. I den förberedande fasen inför folkomröstningen om EU-medlemskap saknas i stort sett en diskussion om stabiliseringspolitiska konsekvenser av att stå utanför ett kommande valutasamarbete. Det kan bero på skepsis till att valutasamarbetet skulle bli verklighet eller på att den svenska regeringen lämnade beslutet om deltagande i en valutaunion till riksdagen i ett senare skede.

Inför att valutaunionen skulle träda i kraft pågick visserligen svenska reformprocesser vad gäller Riksbankens ställning och budgetprocessen, men ibland utan uttalade referenser till åtagandena som EU-medlem. En del reformer som genomfördes motsvarade de krav som medlemskapet ställde. Att uttalade hänvisningar i vissa fall saknas kan möjligen förklaras med att andra skäl vägde

tyngre, till exempel det problematiska statsfinansiella läget. Möjligen fanns det också en ovilja att betona ett europeiskt inflytande över svenska beslut. En mindre smickrande tolkning skulle kunna vara att det fanns begränsad kunskap om EU:s regelverk och processer och att detta är skälet till att sambandet inte bedömdes vara relevant att behandla. Vissa nedslag i senare års förarbeten visar på en tydligare koppling till den europeiska politiken när det svenska ramverket diskuteras.

Det samlade intrycket från genomgången av olika utredningar – från konsekvensutredningarna före medlemskapet till utredningar av penning- och finanspolitisk relevans under det 25-åriga medlemskapet – är att eurofrågan behandlas styvmoderligt och på armlängds avstånd: olika utredningar har från tid till annan tvingats att ta hänsyn till frågan men i slutändan har den inte ansetts påverka Sverige i någon större utsträckning. I flera fall bedöms förändringar som motiveras av EMU-relaterade förpliktelser vara av relevans först vid en anslutning till euron.

I vissa fall, som när det gäller den statliga budgetprocessen, har Sveriges lagstiftning varit i fas med EU-kraven utan att några större anpassningar har behövt göras. I ett fall, när det gäller Riksbanken, är Sverige ännu i dag emellertid i en situation där relativt långtgående anpassningar behöver komma till stånd. Det gäller inte minst frågor om Riksbankens institutionella och finansiella oberoende, dess rättsliga integrering i Europeiska centralbankssystemet (ECBS) samt förbudet mot monetär finansiering.

7.3 Sveriges rättsliga ställning visavi euron

Rättsliga analyser indikerar att Sverige har ett tveksamt förhållande till euron. Euron har på hemmaplan närmast betraktats som en frivillig aspekt som medlemsstaterna autonomt rör över själva. Problemet med den svenska positionen är att euron inte är en separat del av EU-samarbetet, utan i högsta grad en integrerad del därav. Det är av den anledningen som Danmark och Storbritannien under det tidiga 1990-talet förhandlade till sig fördragsfästa undantag. Något sådant undantag var det aldrig tal om när Sveriges anslutningsfördrag förhandlades. Det är inte heller en fråga som har dykt upp under de fördragsrevideringar som har gjorts sedan dess.

Följden av detta är att Sverige kontinuerligt kringgår den rättsliga förpliktelsen att sträva efter en anslutning till euron genom att undvika att uppfylla de så kallade konvergenzkriterierna – främst valet att inte gå med i valutakursmekanismen ERM2 och låsa kronan mot euron. Agerandet synes stå i strid med såväl de relevanta artiklarna om EMU som den så kallade lojalitetsprincipen i EU:s fördrag.

Den svenska positionen vid EU-inträdet var att frågan skulle avgöras internt i ett senare skede – genom ordinarie allmänna val, extraval eller folkomröstning – en tydlig indikation om att Sverige felaktigt ser euron som en valfri del av

medlemskapet. Det är knappast troligt att Sverige dras inför EU-domstolen i frågan. Främst måste den rättsliga skyldigheten ställas mot den demokratiska legitimiteten, där den senare aspekten rimligen med god marginal överträffar den förra. Samtidigt finns inflytandeaspekter kopplade till frågan, i ljuset av brexit och en krympande skara icke-euroländer när ytterligare medlemsstater väljer att ansluta sig till euron.

7.4 Befolkningens relation till euron: attityder, röstningsbeteenden och utfall i folkomröstningen

Sveriges relation till euron nådde klimax med folkomröstningen i september 2003. Utfallet blev närmare 56 procent emot och 42 procent för en euroanslutning. Valkampanjen avbröts fyra dagar före omröstningen till följd av mordet på utrikesminister Anna Lindh men en av de större eftervalsanalyserna menar att det inte verkade ha påverkat resultatet. Snarare visar eftervalsanalyserna att resultatet grundlades redan tidigare under året. Det rådde ett allmänt utbrett missnöje med tillståndet för välfärden, den ekonomiska konjunkturen vände uppåt på våren och gjorde euron mer till ett hot än en möjlighet och de politiska företrädarna hade en ambivalent inställning till valutaunionen. Till detta kan läggas att en finansiellt starkare ja-kampanj gav upphov till en "David-mot-Goliat-dramaturgi". Ja-sidan framförde även argument om sysselsättningseffekter som kritiserades för att de saknade stöd i forskningen.

Väljarbeteendet styrdes i hög grad av de för- och nackdelar som skulle följa för svensk ekonomi. I det perspektivet – och i den mån den privatekonomiska situationen spelade in för röstningsbeslutet – verkar bedömningarna främst ha gjorts baserat på de vinster och förluster som har förutspåtts av teorin om optimala valutaområden – det vill säga den nationalekonomiska teoribildningen på området. Oro fanns också i regioner vars konjunkturcykler inte överensstämde med euroområdet. Höginkomsttagare röstade i högre grad för ett införande av euron än låginkomsttagare. Detsamma gällde i förhållandena mellan män respektive kvinnor; privat- respektive offentliganställda samt stad respektive landsbygd.

I såväl SCB:s och SOM-institutets som Eurobarometerns opinionsundersökningar har euroopinionen varit övervägande negativ under hela EU-medlemskapet, med undantag för ett fåtal mätillfällen (1999, 2001, 2002 och 2009). Eurokrisen, som startade under våren 2010, ledde till ett mycket starkt opinionsmässigt motstånd mot euron. När stödet var som lägst år 2012 var det endast 9,5 procent som var för en euroanslutning. Även om opinionen har återhämtat sig något var stödet ännu år 2020 endast strax över 20 procent.

Det är i sammanhanget intressant att notera att euroopinionerna i euroländer och icke-euroländer i dag närmast är spegelbilder av varandra: medan stödet för euron är förhållandevis starkt i nästan samtliga euroländer, är stödet förhållandevis svagt i flertalet icke-euroländer. Endast i Ungern är mer än hälften

av de tillfrågade positivt inställda till euron, även om ja-sidan överväger (utan att nå över 50 procent) även i Rumänien och Kroatien.

7.5 Sveriges ekonomi och euron: teori, empiri och kontrafaktiska utfall

Teorin om optimala valutaområden har dominerat analyserna av EU:s valutaunion. Resonemangen säger enkelt uttryckt att vinsterna av en gemensam valuta främst kommer av minskade transaktionskostnader och valutarisker – vinsten ökar med storleken på handeln mellan valutaområdets olika delar – medan förlusterna företrädesvis orsakas av att en viktig stötdämpare mot konjunktursvängningar går förlorad. Ju mer olika konjunkturer är i valutaområdets olika delar, desto större är de stabiliseringspolitiska förlusterna. Teorin indikerar sammanfattningsvis att ett eller flera villkor måste vara uppfyllt: att det a) finns en integrerad arbetsmarknad med fri rörlighet; b) finns en hög nominell pris- och lönerörlighet; c) finns en djupgående politisk integration; samt d) finns symmetri i de makroekonomiska störningar som drabbar de ingående länderna.

Teorin har dock flera svagheter. Exempelvis finns det en möjlighet att ökad handel leder till ökad specialisering och därmed ökad asymmetri. Teorin uppstod vidare på 1960-talet, då den gränsöverskridande finansiella verksamheten var begränsad, samt utgick från USA:s och Kanadas ekonomier. En aspekt som teorin har utelämnat är centralbankens roll samt behovet av att det finns en bankunion. Kvarstår gör frågan om det är möjligt att ha en fungerande valutaunion utan en gemensam finanspolitik – samt om det i ljuset av omfördelningsaspekter är möjligt att upprätta en sådan utan ett europeiskt demos.

Det står emellertid klart att handeln ökade efter det att euron introducerades. Flera studier finner positiva – samt ökande – handelseffekter av att den gemensamma valutan infördes. Effekterna tycks även gälla utländska direktinvesteringar i euroområdet som också har ökat. När det gäller frågan om överensstämmelser (symmetri eller asymmetri) i konjunkturcyklerna verkar det vara svårt att enas om vilka som verkligen förtjänar att kallas kärnländer. Olika mätningar leder till helt olika slutsatser om vilka euroländer som tillhör den kategorin: medan en studie placerar Grekland, Irland, Italien, Portugal, Spanien och Tyskland i kärnan, indikerar en annan studie (utförd två år senare) att det är Belgien, Frankrike, Nederländerna, Tyskland och Österrike som är kärnländer. Sverige kvalificerar inte in som kärnland i någon av studierna; en av dem drar slutsatsen att Sverige snarare rör sig än längre ut i periferin.

Även om det är naturligt att jämföra Sverige med eurolandet Finland, då länderna liknar varandra i relativt stor utsträckning och har sammankopplade ekonomier (bland annat en gemensam arbetsmarknad sedan 1954), finns också viktiga skillnader. Det gäller främst den så kallade Nokiaeffekten, det vill säga att telekomföretaget Nokias med- och motgångar har haft en mycket stor påverkan på Finlands ekonomi. Nokias produktionskollaps var ett avgörande skäl bakom

Finlands ekonomiska kräftgång under eurokrisen. Finland har också en mindre diversifierad och mindre konkurrensutsatt sektor än Sverige och är därför potentiellt känsligare för störningar.

Det finns endast ett fåtal studier som har sökt svara på frågan om vad det har inneburit för svensk ekonomi att stå utanför euron, i jämförelse med händelseutvecklingen vid ett deltagande i valutaunionen. En tidig studie från 2007 indikerade att utvecklingen vid en euroanslutning hade varit positiv för svensk ekonomi. Tre studier, som publicerades strax före det att eurokrisen bröt ut, indikerade att Sveriges BNP hade legat på liknande nivåer med euron som valuta. En av dessa studier landade i slutsatsen att det inte var möjligt att visa effekter på ett säkert sätt, samtidigt som en annan av studierna indikerade att BNP-utvecklingen hade varit något starkare men mer volatil.

Under de senaste två decennierna har en ny metod för kontrafaktiska analyser introducerats inom ekonometrin, den så kallade SCM-modellen (*synthetic control method*). Av fyra studier som använder metoden, drar en av dem slutsatsen att påverkan hade varit liten till försumbar på svensk ekonomi, medan resterande tre gör gällande att de negativa effekterna har varit förhållandevis stora, av en euroanslutning.

I rapporten utförs egna skattningar med SCM-modellen. Undersökningen visar mycket små effekter på svensk ekonomi. Den viktigaste slutsatsen är emellertid att de statistiska grundvillkoren är alldeles för osäkra för att det ska vara möjligt att dra några slutsatser alls från den här metoden i fallet Sverige och euron. Följaktligen bör resultat från SCM-modeller vad gäller effekter av en euroanslutning tas med en nypa salt.

7.6 Sveriges politiska inflytande som icke-euroland

Den så kallade Calmforsutredningen som tillsattes inför Sveriges beslut om deltagande i valutaunionen varnade för att det svenska inflytandet i EU kunde drabbas negativt av ett utanförskap. Även om flera rapporter och studier därefter har upprepat varningen om minskat inflytande, är slutsatsen att vi ännu inte kan påvisa en negativ effekt av utanförskapet på inflytandet. När det gäller exempelvis reformerna av EMU åren 2010–2015 verkar det svenska inflytandet snarare ha varit starkare än förväntat. Flera undersökningar som mäter så kallat nätverkskapital drar också slutsatsen att Sverige ”slår över sin vikt”, med vilket avses att landets inflytande är starkare än vad som skulle följa av befolkningsstorleken.

Samtidigt kan det inte uteslutas att inflytandet hade varit ännu större om Sverige hade infört euron som valuta. Vi har heller ännu inte sett de fulla effekterna av Storbritanniens utträde ur unionen. Det är endast ett fåtal länder kvar utanför euron, av vilka åtminstone två – Bulgarien och Kroatien – strävar aktivt efter anslutning.

Fördjupningen av valutasamarbetet kommer sannolikt att leda till många svåra överväganden för svensk del avseende vad som ska tillåtas i termer av ytterligare integration av euroområdet för att eurosystemet ska fås att fungera bättre. Huruvida framtida steg i den riktningen påverkar slutsatsen om bevarat svenskt inflytande är för tidigt att uttala sig om. Det stora återhämtningspaketet Next Generation EU lånefinansieras med den gemensamma EU-budgeten som säkerhet men är i hög grad ett initiativ för att underlätta för trängda länder i euroområdet. Det är ett tecken på att euroländerna efter brexit inte längre tar samma hänsyn till uppdelningen mellan euro- och icke-euroländer vid eurorelaterade initiativ. Det talar för att frågan om Sveriges förhållande till euron bör tas på större allvar.

8 Sverige i EU efter 25 år – jordbruket och livsmedelsindustrin

Ewa Rabinowicz

När Sverige för 25 år sedan anslöt sig till EU innebar detta en stor förändring för jordbruket och den skyddade livsmedelsindustrin eftersom dessa sektorer ställdes inför helt nya förutsättningar när en nationell jordbrukspolitik ersattes med en EU-gemensam. Konsekvenserna av anslutningen har följts upp men inte utvärderats tidigare. Studien avser att utmynna i en översiktlig utvärdering av hur EU-medlemskapet påverkat den samhällsekonomiska effektiviteten när det gäller jordbruket och den skyddade livsmedelsindustrin. För att kunna utvärdera konsekvenser av medlemskapet behövs en jämförelse med ett kontrafaktiskt scenario: hur den inhemska politiken skulle ha utformats och vilken effekt detta skulle ha haft.

Den gemensamma jordbrukspolitiken som Sverige har anammat är föremål för en omfattande kritik och talrika förbättringsförslag. Som icke-medlem hade Sverige kunnat ha en egen och effektivare politik. Analysen går dock inte ut på att identifiera den bästa politik som Sverige skulle kunnat ha om landet hade stannat utanför, utan på en bedömning av vilken politik som Sverige troligtvis hade fört. Konsekvensbedömningarna baseras på denna troliga politik. Eftersom det på grund av brist på ett tillförlitligt underlag och en stor osäkerhet är svårt att konstruera en fullständig och precis beskrivning av jordbrukspolitikens effekter under det alternativa policyscenariot, görs analysen i termer av en trolig differens mot den observerade faktiska utvecklingen sedan 1995.

8.1 Den kontrafaktiska metoden – att fråga sig vad som hade hänt utan EU-medlemskapet

Det genomgripande kriteriet som har använts i valet av de kontrafaktiska antagandena bygger på principen om minsta revidering. Den alternativa verklighet som är utgångspunkten för analysen kommer enligt denna princip att uppvisa samma utveckling som den faktiska med undantag för att Sverige inte blev medlem i EU. I enlighet med principen om minsta revidering antas den kontrafaktiska utformningen av politiken uppvisa en samstämmighet med den inhemska jordbrukspolitiken innan inträdet samt med tidigare relevant nationell politik. Båda används som referenser eller kontroller.

Ju mer detaljerat ett alternativt scenario specificeras desto mindre troligt är det att just det scenariot skulle ha inträffat. Analysen hålls därför på en relativt

generell nivå om preciseringar inte kan rättfärdigas utifrån källmaterial, andra relevanta fakta eller kända omständigheter. Av samma skäl handlar analysen om riktningar och storleksordningar snarare än om exakta belopp.

8.2 Svensk jordbrukspolitik före EU-inträdet

Sverige hade före EU-inträdet en jordbrukspolitik som till väsentlig del var annorlunda än politiken i såväl EU som Finland och Norge, med en stark betoning på strukturomvandling och utan en sammanblandning mellan jordbruks- och socialpolitik. Ingenting tyder på att detta skulle ha förändrats om landet inte hade blivit medlem i EU. Sverige genomförde också en radikal reform av jordbrukspolitikerna år 1990. Den svenska reformen byggde på annorlunda principer än de reformer som EU och företrädaren Europeiska gemenskapen (EG) hade drivit igenom. Jordbruket skulle behandlas som alla andra sektorer och målet att tillförsäkra jordbrukarna inkomster övergavs. Inkomsterna skulle hädanefter komma från marknaden och som ersättningar för kollektiva nyttigheter. I EU gick reformerna ut på att betala samma stöd fast i en annan, WTO-kompatibel, form. Höga priser byttes mot arealbaserade bidrag, det vill säga bördan att finansiera politiken flyttades från konsumenter till skattebetalare.

Den svenska reformen gick ut på en anpassning av jordbruket till den inhemska marknadens behov, bland annat skulle exportsubventionerna elimineras, medan EU-anslutning innebar att jordbruket skulle öppnas för konkurrens på en större EU-marknad. Konsekvenserna av dessa två alternativ är naturligtvis mycket olika. Hur olika är svårt att exakt bedöma eftersom implementeringen av reformen hade gått i stå efter det att ansökan om medlemskapet hade lämnats in. Sverige hade ett stort överskott av spannmål och anpassningen inom denna sektor skulle ha varit betydande med en omfattande minskning av arealen. Det är möjligt att åkernedläggningen skulle ha fått politikerna att överge reformen i likhet med tidigare policyomsvängningar mellan 1960- respektive 70-talens jordbrukspolitik, men det är mer sannolikt att huvuddragen i reformen hade behållits. Reformen 1990 var mer radikal och delar av regleringsmaskineriet monterades ned. Vidare talar både den då pågående stränga saneringen av budgeten och den förbättrade säkerhetssituationen mot en omfattande subventionering av åker i stil med de arealbidrag som betalas i EU. Däremot hade mer budgetmedel anslagits till jordbruket än det ursprungligen var tänkt. Dessa budgetmedel skulle sannolikt ha riktats mot landskapsvård och miljöorienterade åtgärder. Troligtvis hade även andra åtgärder för att minska överskottsarealen vidtagits, som exempelvis skogsplanteringar.

8.3 Utvecklingen efter EU-inträdet

De viktigaste förändringarna som har skett efter att Sverige blev medlem i EU är att produktion av vegetabilier har ökat medan animalieproduktionen har förblivit mer eller mindre oförändrad. I kombination med en stark ökning av den inhemska konsumtionen har detta lett till sjunkande självförsörjning av

animalier. Både exporten och importen har ökat kraftigt, men importökningen har varit starkare. Jordbrukets totala faktorproduktivitet – den produktionstillväxt som inte beror på att mer/bättre resurser har använts – har ökat främst genom att arbetskraften har lämnat sektorn. Priserna på jordbruksmark har sjudubblats och arrendeavgifterna har fördubblats. Utgifterna för jordbruket i statsbudgeten har ökat kraftigt. Utvecklingen under det alternativa scenariot hade i flera avseenden varit annorlunda, i synnerhet när det gäller utvecklingen av produktionen, markpriserna och budgetutgifterna.

EU-anslutningen innebar stora förändringar för den producentkooperativa skyddade livsmedelsindustrin. På köttsidan övergick industrin helt i privat utländsk ägo och mjölkförädlingen internationaliserades. Den konkurrensutsatta livsmedelsindustrin har gynnats av anslutningen, även om man redan tidigare hade fritt tillträde till EU:s inre marknad. Livsmedelspriserna har närmat sig den genomsnittliga prisnivån i EU och konsumtion av kött och ost har ökat.

8.4 Utvecklingen i det kontrafaktiska scenariot

Sveriges gränsskydd och därmed den inhemska prisnivån på jordbruksprodukter hade styrts av vad man hade förbundit sig till inom ramen för WTO-avtalet. Sannolikt hade inga ytterligare tullsänkningar gjorts. För de produkter som för närvarande huvudsakligen importeras från EU (kött, mjölkprodukter med mera) hade jordbrukspriserna varit högre än de som gällde under medlemskapstiden, eftersom importen hade belagts med tull, medan spannmålspriserna troligtvis hade legat på jämförbara nivåer och nära världsmarknadspriserna. Sverige hade således haft en högre jordbruksprisnivå men lägre generella arealbidrag till jordbruket. Eftersom bidragen är frikopplade och endast produktionsdrivande när det gäller svaga regioner, hade resultatet troligtvis varit en högre inhemsk produktion totalt sett. Produktion av animalier hade varit högre och av spannmål lägre. Att stanna utanför hade således gynnat animalier medan EU-medlemskapet varit mer fördelaktigt för vegetabilieproduktionen. Självförsörjningsgraden av livsmedel hade varit högre, medan handeln hade varit mindre omfattande.

De största vinnarna på anslutningen till EU är markägarna, eftersom markpriserna har ökat kraftigt. Ökningen beror till en del på att utbetalningar av arealbidragen gjort det mer attraktivt att äga jordbruksmark – en begränsad resurs – som producenter konkurrerar om. Arealbidragen har på så sätt medverkat till förmögenhetsökningar hos markägarna, vilket innebär att bidragen har kapitaliserats i markvärden. Hade Sverige stannat utanför skulle priserna ha varit betydligt lägre. Det hade funnits ett överskott på mark i periodens början och generella arealbidrag hade inte betalats ut. Lägre markpriser hade påskyndat strukturrationaliseringen.

De dramatiska förändringar som inträffade i den kooperativa livsmedelsindustrin hade uteblivit och företagen hade förblivit nationella kooperativ. Den konkurrensutsatta livsmedelsindustrin hade inte bara gått miste om de fördelar

som medlemskapet har inneburit utan hamnat i ett sämre läge än vid tidpunkten för inträdet på grund av förändringar i handelsavtal.

8.5 Troliga skillnader om Sverige inte hade gått med i EU: landsbygdsutveckling och miljöåtgärder

Det är inte troligt att Sverige på egen hand hade allokerat lika höga budgetbelopp till de åtgärder som motsvarar det nuvarande landsbygdsprogrammet. Omfattningen av utgifterna har påverkats av såväl villkoren i anslutningsfördraget som kravet på medfinansiering.

Det är mycket osannolikt att Sverige skulle ge investeringssubventioner till ordinarie investeringsverksamhet i jordbruket och livsmedelsindustrin i starka regioner. En dylik politik hade inte förekommit tidigare. Miljö- och klimatinvesteringar hade däremot sannolikt fått stöd. Den nationella politiken för utveckling av landsbygdens näringsliv hade troligtvis, i likhet med det tidigare glesbygdssstödet, haft större fokus på glest befolkade områden och mindre på jordbruk samt inkluderat andra stödformer än enbart investeringssubventioner. Stödet för att förbättra livskvaliteten på landsbygden skulle ha varit avgränsat till service och till glesbygder, och det skulle ha getts i fasta former snarare än i form av en vildvuxen projektflora. Den nationella politiken för att värna miljön hade inte varit helt olik de åtgärder som nu ingår i landsbygdsprogrammet. Ett högt stöd till jordbruket i Norrland hade betalats ut, troligtvis i form av ett pristillägg i stället för flera på varandra staplade arealbaserade bidrag. Stöd till ekologisk produktion samt stöd till betesmarker hade troligtvis funnits men betesmarks- och landskapsstöden hade åtminstone delvis varit byggda på upphandlingar. Breda och diffusa stöd utan tydliga miljöeffekter hade däremot troligtvis uteblivit.

8.6 Medlemskapets effekter på den samhällsekonomiska effektiviteten i jordbruket och livsmedelsindustrin

Om Sverige hade stannat utanför EU hade troligtvis mer producerats, till en högre kostnad, i det inhemska jordbruket och förädlingsindustrin än vad som är fallet idag. Producentinkomsterna, exklusive subventionerna, hade varit högre. Konsumentöverskottet hade varit lägre på grund av lägre volym och högre priser över lag. Vidare hade utbudet av livsmedel varit mindre omfattande och inte lika varierat på grund av en mer begränsad import. Sammanlagt hade detta inneburit en lägre effektivitet i resursanvändningen.

Satsningarna på landsbygdens utveckling och miljön hade däremot organiserats effektivare. Landsbygdsprogrammets satsningar på att effektivisera jordbruket samt stödja landsbygdens näringsliv och levnadsvillkor hade uteblivit i den nationella politiken. Dessa satsningar har en begränsad samhällsnytta som inte står i paritet med de resurser som anslås. Troligtvis hade miljöpolitiken också utformats effektivare. En stramare budget hade tvingat fram tydligare prioriteringar. Annorlunda huvudmannaskap och annorlunda upphandlingsformer hade också

främjat effektiviteten. Administration och kontroll hade varit enklare eftersom miljölagstiftning med mera inte hade kopplats till utbetalningar av ersättningar.

Subventioneringen av jordbruket över statsbudgeten hade varit lägre. Det som främst hade uteblivit är de stöd som under den nuvarande politiken främst fungerar som transfereringar. Det svenska medlemskapet i EU har därmed haft starkare effekter på inkomstfördelningen än på resursallokeringen. Det rör sig om transfereringar som Sverige på egen hand inte hade prioriterat och som är extra kostsamma i ljuset av landets nettobetalningsposition visavi EU:s budget. Den samlade bedömningen när det gäller jordbruket och den primära livsmedelsindustrin blir därför att anslutningen har lett till en lägre samhällsekonomisk effektivitet och att det inom detta politikområde skulle ha varit bättre om Sverige hade stannat utanför.

9 25 år med utstationering av arbetstagare till och från Sverige – Reglering, omfattning och arbetsmarknadseffekter

Erik Sjödin och Eskil Wadensjö

Det råder i princip fri rörlighet för arbetskraft mellan de länder som tillhör EU. Sverige omfattas av dessa regler sedan inträdet i EU 1995 och i praktiken sedan 1994 då Sverige blev medlem av EES. När Sverige blev medlem hade EU 15 medlemsländer. År 2004 fick EU tio nya medlemsländer – åtta i Central- och Östeuropa (Estland, Letland, Litauen, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern) och två önationer i Medelhavet – Cypern och Malta. År 2007 blev Bulgarien och Rumänien nya medlemsländer och 2013 blev Kroatien det 28:e medlemslandet. Efter att Storbritannien 2020 lämnat EU består unionen nu av 27 länder. Expansionen av EU 2004, 2007 och 2013 innebar att det blev en ökad variation i inkomstnivå inom EU.

De nya EU-medlemsländerna hade betydligt lägre inkomstnivåer än de tidigare 15 medlemsländerna. Farhågor om en mycket omfattande migration ledde till att de flesta av de tidigare 15 EU-länderna införde övergångsregler för fri rörlighet av arbetskraft från de nya medlemsländerna (dock inte från Cypern och Malta). Övergångsreglerna kunde vara i upp till sju år uppdelat på tre perioder. Sverige införde i likhet med Irland och Storbritannien dock inte några övergångsregler som innebar begränsningar i arbetskraftsmigrationen. Skillnaderna i politik mellan de 15 EU-länderna hade konsekvenser för rörligheten inom EU, både dess omfattning och dess form.

Under de 25 år som Sverige har varit medlem har även EU:s befogenhet att anta regler om socialpolitik, vilket bland annat omfattar arbetsrätt, utvidgats och i dag finns den tydligt angiven i fördragen.

9.1 Olika former av rörlighet

Rörlighet av arbetskraft inom EU finns i flera olika former, som skiljer sig från varandra vad gäller hur de är reglerade. Den vanligaste formen är att någon som är bosatt i ett EU-land flyttar till ett annat land och blir anställd hos arbetsgivare där för en kortare eller en längre tid. Andra flyttar inte utan pendlar och bor i

ett land men arbetar i ett annat. Det kan vara daglig pendling över en gräns, men också veckopendling med arbete i ett land under veckorna och tillbaka till hemlandet under veckosluten ("euro commuters"). En annan form av arbetskraftsrörlighet är att någon flyttar och är sysselsatt i det land de kommer till som egenföretagare, till exempel som arbetare inom byggindustrin eller som ägare av ett snickeriföretag. Slutligen är en form av arbetskraftsmigration att vara anställd av ett företag i EU-land men av detta vara utstationerad för arbete i ett annat EU-land. Formellt är det en form av export av tjänster, men reellt är det en form av arbetskraftsmigration.

Ett par av de här nämnda formerna av migration omfattades inte av övergångsbestämmelser som begränsade migrationen, nämligen migration av egenföretagare och utstationering. Denna skillnad vad gäller regler kan förklara varför dessa båda typer av migration ökade mer till Tyskland och Beneluxländerna, som tillämpade restriktioner avseende övergångsregler, medan arbetskraftsmigration i traditionell form ökade mycket till Irland och Storbritannien som inte införde övergångsrestriktioner. Dessa skillnader verkar ha kvarstått även efter att perioden med övergångsrestriktioner har upphört. Det har blivit en tradition.

9.2 Utstationering skiljer sig från traditionell arbetskraftsmigration

Även om utstationering är en form av arbetskraftsmigration är den reglerad på ett annat sätt än den mer traditionella formen av arbetskraftsmigration. Det följer bland annat av att dessa arbetstagare är omfattade av såväl värdlandets som ursprungslandets reglering. Utstationering har lett till olika konflikter och en omfattande debatt samt till återkommande förändringar av regleringen.

Hur utstationerade arbetstagares arbets- och anställningsvillkor ska regleras har varit föremål för debatt under den tid som Sverige varit medlem i EU. Den första direktivregleringen antogs strax efter EU-anslutningen och var således bland de första direktiven gällande arbetsmarknaden som genomfördes i Sverige. Regleringen syftade till att åstadkomma en avvägning mellan den konkurrensfördel som lägre lön innebär och medlemsstaternas rätt att fastställa lägstälöner för arbete utfört i det landet. Av direktivet framgår att medlemsstaterna ska garantera de utstationerade arbetstagarna en hård kärna av arbets- och anställningsvillkor, bland annat minimilön.

9.3 Utstationering och Laval-målet

Uppmärksamheten kring utstationering ökade i samband med EU-utvidgningen 2004 och strax därefter inleddes Laval-målet. Det sistnämnda rörde från Lettland utstationerade arbetstagare till Vaxholm. I det målet kom det svenska genomförandets förenlighet med EU-rätten att prövas. EU-domstolen underkände genomförandet och en bidragande orsak var att det svenska kollektivavtalssystemet för byggsektorn inte framstod som transparent.

Efter Laval-målet har det tagits initiativ till ändringar av regleringen på nationell nivå såväl som på EU-nivå. Hur utstationerade arbetstagares villkor ska regleras aktualiserar grundvalarna för regleringen av svensk arbetsmarknad. Åtgärderna på nationell nivå har dels varit motiverade av nödvändigheten att anpassa den svenska regleringen till EU-rätten, dels av nationellt motiverade förändringar. Men också på EU-nivå har åtgärder vidtagits och utstationering är idag reglerat av tre direktiv. Regleringen har växt i omfattning och komplexitet.

9.4 Reformen i EU sedan Laval-målet

Ändringarna på EU-nivå har syftat till att klargöra vad som avses med utstationering, men även till att utöka möjligheterna till kontroll av att de utstationerade arbetstagarna erhåller de arbets- och anställningsvillkor som de är berättigade till. Den avvägning mellan fri konkurrens och medlemsstaternas rätt att reglera lägsta löner har ändrats. Numera ska de utstationerade arbetstagarna säkras inte bara minimilön utan lön. Regleringen har således syftat till att minska utstationeringslönegapet, det vill säga skillnaden mellan de utstationerade arbetstagarnas löner och övriga arbetstagare i värdstaten.

De återkommande förändringarna har medfört att regleringen växt och idag är svår överblicka. Vidare har så kallade utstationeringskollektivavtal getts särskilda rättsverkningar som skiljer sig från vad som övrigt gäller på svensk arbetsmarknad. De har emellertid inte tagits i bruk av de utstationerande arbetsgivarna, då undersökningen visar att i varje fall i byggbranschen så sluter parterna sedvanliga kollektivavtal.

De svenska arbetsmarknadsparterna har enats om vilka villkor som ska gälla för utstationerade arbetstagare och det råder inte längre samma oklarheter kring det. Det framstår i stället som att oklarheterna kring vad som gäller snarare kommit att gälla lagregleringen av utstationering.

9.5 Utstationeringens omfattning

Utstationeringen inom EU växer år från år. Det är nu mer än två miljoner utstationeringar per år. Det innebär dock inte att det är mer än två miljoner individer som är utstationerade. En del blir utstationerade mer än en gång under ett år, antingen till samma land eller till olika länder. Sverige tillhör inte de länder till vilka flest blir utstationerade, men antalet har vuxit snabbt.

Utstationeringen går framför allt från länder i Central- och Östeuropa samt Sydeuropa till länder i Västeuropa. Men mycket av utstationeringen sker mellan länder i Västeuropa. Detta att utstationering sker från ett land betyder inte att det är arbetskraft från det land som utstationeras. Det förekommer till exempel utstationering av ukrainska medborgare från företag registrerade i Polen och utstationering av medborgare i olika republiker i före detta Jugoslavien från företag registrerade i Slovenien. Det kan också förekomma att utstationering sker från ett företag i ett land i EU av medborgare i ett annat land i EU till

ett tredje land i EU. Orsaken kan vara en önskan att minska kostnaderna – kostnaderna för socialförsäkringar beror på i vilket land det utstationerande företaget är skrivet. Sådana företag benämns ibland som ”brevlådeföretag”.

9.6 Utstationeringens effekter

Utstationeringen går till stor del till arbetaryrken. Många utstationeras till arbete inom byggindustrin men också till företag i andra branscher, till exempel köttindustrin. Den senare formen av utstationering, till köttindustrin i Tyskland, har uppmärksammats nu under coronapandemin. Specialister utstationeras ofta i korta perioder, för arbete inom IT men också inom annan verksamhet. Villkoren kan vara olika inte bara vad gäller periodlängd utan också vad gäller annat.

I forskningen om utstationering i Europa har framför allt villkoren för de utstationerade uppmärksammats. Det gäller löner, arbetstider, arbetsmiljö, arbetsskador och också boende. Missförhållanden har påvisats i olika länder och för olika grupper.

9.7 Behov av kunskap om utstationering

Det finns förhållandevis omfattande forskning om regleringen av utstationering i Sverige. Det finns emellertid få bidrag till forskningen om omfattningen av och villkoren för utstationering i Sverige. Den forskning som finns pekar delvis på att samma förhållanden råder i Sverige som i andra länder. Den statistik om omfattningen av utstationeringen som Arbetsmiljöverket publicerar visar omfattningen av utstationeringen till Sverige och dess sammansättning efter några egenskaper (däremot inte omfattningen och sammansättningen av utstationeringen från Sverige). Mycket av utstationeringen går till storstadslänen men vissa år också till andra regioner. Den största gruppen är utstationerade från Polen och går till byggindustrin. Det finns viss utstationering från länder utanför EU/EES, bland annat av IT-specialister från Indien.

Vår undersökning pekar på ett behov av mer forskning om villkoren för de utstationerade och också på ett behov av förbättringar av statistiken om utstationering till och från Sverige.

10 EU-medlemskapet efter 25 år

Det är lika tydligt som väntat att Sverige har påverkats av det 25-åriga medlemskapet i Europeiska unionen på långtgående och genomgripande sätt. På samma gång har även EU förändrats på sätt som knappast hade kunnat förutses inför inträdet 1995. Sverige har haft möjlighet att spela en betydande roll i denna utveckling. Faktum är att det svenska inflytandet ser ut ha varit större än vad befolkningsmängden skulle antyda. Även om den aspekten inte nödvändigtvis säger något om för- och nackdelarna med EU-medlemskapet, är det tydligt att Sverige som ett förhållandevis litet land i klubben av i dag 27 medlemsstater inte enbart har varit mottagare av lagstiftning som har beslutats i Bryssel och Strasbourg, utan kunnat göra sin röst hörd och påverka såväl unionspolitiken som EU:s utveckling.

En aspekt som betonades från början i Sieps forskningsprojekt var vikten av att försöka besvara den kontrafaktiska frågan: ”Hur hade det gått för Sverige utanför EU?” Svaret på frågan skulle indikera om, hur och inom vilka områden Sverige har vunnit eller förlorat på EU-medlemskapet. Två av studierna tog uttryckligen hjälp av kontrafaktiska metoder.

1. I det första fallet handlade det om att Sverige skulle ha stått utanför EU och fortsatt med en *nationell jordbrukspolitik*. Svaret blev att Sverige *utanför* EU sannolikt skulle ha haft en effektivare och därmed bättre jordbrukspolitik. Exempelvis hade satsningar på landsbygdsutveckling och miljö organiserats effektivare och jordbrukssubventionerna hade varit en mindre börda för Sveriges statsbudget. Medlemskapet i EU har inneburit inkomsttransfereringar som Sverige inte hade prioriterat.
2. I det andra fallet handlade ställdes frågan annorlunda, här handlade det i stället om vad det hade inneburit för svensk ekonomi om Sverige hade anslutit sig till den gemensamma valutan, euron. Det visade sig emellertid mycket svårt att dra några slutsatser alls om hur den svenska ekonomin hade påverkats. Snarare visade övningen att den kontrafaktiska metod som användes var opålitlig i just det fallet. Argumenten för att svensk ekonomi skulle ha påverkats i någon större utsträckning av en euroanslutning är sammantaget svaga; det mesta tyder på att Sveriges ekonomi hade klarat sig bra.

Det är vidare svårt att visa att EMU-medlemskapet har haft en direkt och större inverkan på svensk penning- och finanspolitik. De reformer som har skett har ofta motiverats av andra skäl än de krav EU:s fördrag ställer – exempelvis den stora budgetprocessreformen i slutet av 1990-talet – och det har ofta endast funnits svaga hänvisningar till EMU-relaterade krav. En slutsats som dras är att eurofrågan har

hållits på armslängds avstånd i såväl den politiska debatten som i de utredningar som uttryckligen har haft att hantera penning- och finanspolitiska frågeställningar – där EU-medlemskapet kunde förväntats ha ett stort inflytande på analyserna.

När det gäller fiskeripolitiken blir omdömet mer positivt – trots att EU:s politik på området har kritiserats för att vara kostsam, ineffektiv och kortsiktig. Den svenska fiskeripolitiken var samtidigt före medlemskapet styrd av näringspolitiska mål med merkantilistiska inslag och EU har över tiden rört sig mot miljömässig och social hållbarhet. Det kan konstateras att förändringarna har varit i linje med Sveriges positioner men det är svårt att veta hur mycket detta beror på svenska politikernas och tjänstepersonernas påverkansarbete. Det är också svårt att bedöma om Sverige hade kunnat gå ännu längre på egen hand. Inte minst måste mycket av fiskeförvaltningen vara gemensam. Det kan konstateras att svenska fiskare har vunnit ekonomiskt på EU-medlemskapet, samtidigt som de har blivit färre till antalet sedan 1995.

Kemikaliepolitiken är, liksom fiskeripolitiken, ett område där EU och Sverige i huvudsak har gått i tandem. Huruvida Sverige hade gått längre på egen hand är svårt att veta men det är noterbart att redan EES-avtalet ställde krav på svensk lagstiftning. Det är dock klart att EU:s kemikalielagstiftning (Reach) trots sina brister utgör den globalt mest ambitiösa kemikaliepolitiken. Här som inom många andra områden har Sveriges möjligheter att driva egna frågor begränsats i internationella sammanhang. Samtidigt ingår landet nu i en större helhet, där EU är en globalt mycket tyngre spelare.

Vi kan också konstatera att det har funnits en svensk påverkan på EU:s kemikaliepolitik, inte minst att svenska kemikalieprinciper som substitutionsprincipen och tillverkaransvar har blivit EU-principer. Det innebär att genomslaget på detta område har blivit större än om lagstiftningen enbart hade varit nationell. EU-medlemskapet har även ökat möjligheterna att få information om riskerna med farliga ämnen och därmed varit ett stöd för en mer ambitiös svensk kemikaliepolitik. Kommissionens nya kemikaliestrategi har inte bara svenska kännetecken utan går också längre på vissa punkter.

En av de större kallduscharna under det svenska EU-medlemskapet var det så kallade Laval-målet 2004, där EU-domstolen underkände Sveriges genomförande av det då gällande utstationeringsdirektivet. Kontroversen var en följd av den stora östutvidgningen 2004 – som Sverige drev på och som introducerade stora lönegap inom unionen – och utstationeringsfrågan var därefter länge kontroversiell i Sverige.

Eftersom det har varit (och i viss utsträckning fortfarande är) oklart hur stor utstationeringen har varit, har även problemets omfattning varit svår att uppskatta. Lagstiftningen har dock över tiden kommit att utformas så att utstationeringslönegapet har slutits och incitamenten är därför inte lika tydliga när det gäller utstationeringsflödet från öst till väst. De reformer som ligger

bakom det förändrade förhållandet har även lett till att lagstiftningen i dag är svårare att överblicka. Även om det sedan finns statistik över utstationeringen i unionen, är statistiken bristfällig och behöver förbättras.

Om vi vänder blickarna till hur det svenska politiska och rättsliga systemet har påverkats, kan vi konstatera att såväl förvaltningsrätt som konstitutionell rätt har påverkats genomgripande. Ett mer kontinentaleuropeiskt rättsligt tänkande har växt fram i svensk rätt och de tidigare så viktiga förarbetena har minskat i betydelse. Det har i sin tur inneburit att regeringens och riksdagens möjligheter att styra rättslämpningen har minskat. Även om formerna för svensk lagstiftningsprocess i stort sett är oförändrade, har Europarättens ställning förändrat maktbalansen mellan svenska statsorgan: domstolarnas makt har ökat och lagstiftarens makt minskat. Förvaltningsmyndigheternas roll har förändrats och de har fått en starkare ställning.

Statsförvaltningen är med andra starkt påverkad av EU och mycket av arbetstiden ägnas åt EU-frågor. Det har över tiden också blivit fler enheter i förvaltningen som ser stora konsekvenser av EU-medlemskapet. Regeringskansliet är mer involverat i EU än myndigheterna men det har skett en förskjutning av EU-aktiviteter till de senare. Förvaltningen är i dag inte lika mycket av initiativtagare gentemot EU och i implementeringen av EU:s regler har handlingsutrymmet uppfattats som minskande. Således har ambitionen att i högre grad påverka EU:s dagordning inte materialiserat sig.

Slutsatsen är att förvaltningen har blivit mer reaktiv och passiv i EU-frågorna. Byråkratiska värden har blivit viktigare, samtidigt som upplevda svårigheter att veta vad politikerna vill i olika EU-frågor tycks oförminskade. Förvaltningens kontakter med andra samhällsaktörer i EU-arbetet har minskat och inbegriper färre informella utbyten. Samordningen med berörda parter anses dock fungera väl, vilket kan bero på att enheterna har lärt sig att hantera och samordna EU-frågorna på ett mer ändamålsenligt sätt. Sverige framstod under de tidigare åren som aktivt, såväl inom den inomstatliga samordningen som i anpassningsprocesserna, med självbildningen att utrymmet för eget agerande var betydande. De här karaktärsdragen är fortfarande märkbara men har slipats ner. Svensk förvaltning tycks ha blivit mer passiv och byråkratisk, och mindre öppen.

En liknande slutsats – om att inte vara drivande och anticiperande – gäller relationen mellan svenska domstolar i deras förhållande till EU-domstolen och unionsrätten. När vi analyserar svenska domstolarnas begäran om förhandsavgöranden från EU-domstolen, framträder en bild av lojalitet och återhållsamhet, något som inte synes vara motiverat efter 25 års EU-medlemskap. Det finns således utrymme för en betydande ökning av antalet mål där svenska domstolar begär förhandsavgörande. Det skulle kunna leda till att unionsrätten verkligen iakttas i Sverige, samtidigt som det skulle förstärka Sveriges röst i EU-samarbetet.

”Det är lika tydligt som väntat att Sverige har påverkats av det 25-åriga medlemskapet i Europeiska unionen på långtgående och genomgripande sätt. På samma gång har även EU förändrats på sätt som knappast hade kunnat förutses inför inträdet 1995. Sverige har haft möjlighet att spela en betydande roll i denna utveckling.”

Jonas Eriksson (red.)



Sieps är en statlig myndighet som tar fram forskningsbaserade analyser i europapolitiska frågor. Målgruppen är i första hand svenska beslutsfattare på olika nivåer. Arbetet sker i samarbete med svenska och internationella forskare.