



Så kan det roterande EU-ordförandeskapet påverka dagordningen: exemplet miljö

Mats Engström*

Sammanfattning

Första halvåret 2023 är Sverige EU-ordförande för tredje gången. Förutsättningarna är annorlunda än 2001 och 2009, sedan Lissabonfördraget trätt i kraft. Bland annat har Europeiska rådet fått en permanent ordförande, och EU en hög representant för utrikes- och säkerhetspolitiken.

Huvuduppgiften för ett ordförandeskap är att föra den gemensamma dagordningen framåt. Finns det ändå ett utrymme för att sätta en viss nationell prägel på de sex månaderna, till exempel genom att ta upp nya frågor på dagordningen?

Denna studie undersöker möjligheterna att påverka dagordningen utifrån intervjuer med nyckelpersoner och tidigare forskning. Miljöområdet används som exempel, med fallstudier från det finska ordförandeskapet 2019 och Tysklands tid vid rodret 2020, samt utifrån tidigare svenska erfarenheter.

En slutsats är att vissa initiativ är möjliga, men det förutsätter att ordförandeskapet i stort sköts bra och att de nya tankarna verkar vara i hela unionens intresse. Några framgångsfaktorer är att ta fram underlag tidigt, att ha nära kontakt med Europeiska kommissionen och att använda de informella rådsmötena strategiskt.

Sveriges nästa ordförandeskap äger rum i en tid med sannolikt många slutförhandlingar av rättsakter. Det ställer krav på prioritering bland egna initiativ. En särskild fråga på miljöområdet är vad Sverige kan göra för den gröna given fortsättning under nästa kommission och Europaparlament.

* Mats Engström är senior rådgivare på Sieps, knuten till Institute for European Environmental Policy (IEEP), och tidigare bland annat chef för Miljödepartementets internationella enhet.

1. Inledning

Varje halvår håller en av EU:s medlemsstater i ordförandeklubban när ministerrådet möts i sina olika formationer.¹ Det roterande EU-ordförandeskapets uppgift brukar ofta beskrivas som att föra den gemensamma dagordningen framåt och att agera i hela unionens intresse.

Forskningslitteraturen pekar ändå på vissa möjligheter att ta egna initiativ och delvis sätta sin prägel på de sex månaderna i ledningen. Trots förändringarna genom Lissabonfördraget med bland annat en permanent ordförande för Europeiska rådet finns fortfarande ett inflytande för medlemsstaterna under ordförandeperioden, särskilt i de frågor som hanteras av Coreper I (som miljö, energi, transporter, näringspolitik och mycket annat). Det finns olika uppfattningar om hur stora dessa möjligheter är, och ett behov av fler empiriskt grundade studier.

Ämnet är principiellt intressant för att förstå EU:s styrelseformer, till exempel relationen mellan medlemsstaterna och EU:s institutioner. Det är även aktuellt i ett svenskt perspektiv. Sverige kommer att vara EU-ordförande första halvåret 2023. Det är första gången som Sverige har denna roll efter Lissabonfördragets ikraftträdande, och det finns även andra skillnader mot de tidigare perioderna: första halvåret 2001 och andra halvåret 2009.

Miljö är ett relevant område i detta sammanhang, dels eftersom det är ett dynamiskt politikområde där ordförandeskap fortfarande har inflytande, dels därför att Sverige sannolikt kommer att prioritera frågan oavsett utgången av valet 2022. Klimat- och miljöfrågorna har även kopplingar till den allmänna europapolitiken, exempelvis till Europeiska rådets förändrade roll och till nya styrformer i samband med återhämtningen från den pågående pandemin. Miljöområdet används därför som exempel här.

Sieps har tidigare belyst ordförandeskapets roll, bland annat inom projektet ”Det roterade ordförandeskapet”. Syftet med den här studien är att beskriva möjligheterna att påverka dagordningen utifrån några aktuella fallstudier. Tre frågor står i centrum:

- Hur stort utrymme har ett litet eller medelstort land att sätta sin prägel på de sex månadernas ordförandeskap?
- Går det att förena med huvuduppgiften att på ett neutralt och effektivt sätt leda arbetet?
- Vilka är i så fall framgångsfaktorerna för att påverka dagordningen?

Texten bygger på en genomgång av forskningslitteratur, liksom av annat skriftligt material, samt på semistrukturerade intervjuer med tio nyckelpersoner för fem tidigare ordförandeskap, både inom miljørådets ansvarsområde och för horisontella EU-frågor.

Efter en inledande bakgrund beskriver texten hur några tidigare ordförandeskap påverkat dagordningen. Tyngdpunkten ligger på möjligheterna att föra prioriterade frågor framåt. Förmågan att hantera kriser och inrikespolitiskt kontroversiella ämnen diskuteras också. Därefter analyseras framgångsfaktorer. Avslutningsvis beskrivs särskilda förutsättningar första halvåret 2023, då Sverige ska leda unionens arbete, samt relevansen av miljöexemplet för andra politikområden.

2. Nya förutsättningar sedan 2009

Lissabonfördraget trädde i kraft i december 2009 och innebar en rad förändringar. Europeiska rådet fick en tydligare ställning och en permanent ordförande. Numera har inte det roterande ordförandeskapet någon formell roll där, och möjligheterna till inflytande är begränsade särskilt för små och medelstora länder.

Ansvar för utrikes- och säkerhetspolitik placerades hos en hög representant som får stöd av en gemensam utrikestjänst och samtidigt ingår i Europeiska kommissionen. Det minskade inflytandet för det roterande ordförandeskapet som inte längre företräder unionen i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Det nya fördraget innehöll ytterligare nyheter, som en starkare roll för Europaparlamentet.

¹ <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/presidency-council-eu/>. EU:s höge representant är dock ständig ordförande vid utrikesministrarnas möten.

Dessutom infördes ett system med en trio av ordförandeskap, som ska samordna ett 18-månadersprogram.² Detta anses ge fördelar som ett mer effektivt beslutsfattande.³ Samtidigt har 18-månadersprogrammet beskrivits som ”en förebyggande övning” för att undvika konflikter mellan de tre staterna i trion, snarare än som ett verkligt styrande dokument. Det anses kunna ge vissa möjligheter till samarbete men utfallet beror mycket på prioriteringarna hos de regeringar som ingår och yttre händelser som nationella val.

Det finns ett stort antal studier om det roterande ordförandeskapets roll.⁴ Några av dem beskrivs i det följande.

Ett antal forskare menade redan före Lissabonfördraget att ordförandeskapets roll är mycket liten.⁵ Tre huvudskäl har anförts för detta: kommissionen har den exklusiva rätten att lägga fram förslag till lagstiftning, ordförandeskap ärver dagordningen från sina föregångare, samt förväntas agera neutralt.⁶

Mot detta kan man ställa annan forskning. Det roterande ordförandeskapet har inflytande även efter ändringarna genom Lissabonfördraget, konstaterade statsvetaren Andreas Warntjen 2013.⁷ Även om Europeiska rådet har en permanent ordförande så sker huvuddelen av lagstiftningsarbetet på ministernivå och i förberedande rådsarbetsgrupper. Planeringen för Österrikes ordförandeskap 2018 innehöll exempelvis 33 formella rådsmöten med landets ministrar som ordförande. Österrike höll också i 13 informella rådsmöten, hundratals möten i Coreper och rådets arbetsgrupper, samt stod värd för ett informellt toppmöte i Salzburg.⁸

Tabell 1. Formella rådsmöten under Österrikes ordförandeskap juli–december 2018

Rådskonstellation	Antal möten
Allmänna rådet (GAC)	7
Ekonomiska och finansiella frågor (EKOFIN)	6
Jordbruks- och fiskerådet (AGRIFISH)	5
Konkurrenskraftsrådet (COMPET)	4
Sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor (EPSCO)	3
Transport, telekommunikation och energi (TTE)	3
Rättsliga och inrikes frågor (RIF)	2
Miljörådet (ENVI)	2
Utbildning, ungdom, kultur och idrott (EYCS)	1

Källa: [Schmidt & Breinschmid 2018](#).

De formella toppmötena rymmer bara en begränsad mängd frågor: ”However, the impact of the European Council is restricted to a few very important or controversial legislative dossiers” skriver Warntjen och drar slutsatsen att ”the rotating Council presidency is still largely in the driving seat”, baserat på ett stort antal intervjuer om situationen före och efter att Lissabonfördraget trätt i kraft.⁹

Förvaltningsforskaren Adriaan Schout menar att det roterande ordförandeskapets roll efter Lissabonfördragets ikraftträdande har underskattats. Hans analys av Nederländernas period första halvåret 2016 pekar dels på att Europeiska rådets permanenta ordförande inte hade tillräcklig kapacitet för att hantera parallella kriser, dels på att regeringen i Haag lyckades driva sina prioriteringar med framgång.^{10, 11}

² Sieps 2012 s. 8.

³ Se till exempel Van Gruisen 2019: ”we obtain empirical support for the hypothesis that a common agenda leads to a significant decrease in the amount of time needed to reach a first agreement on regulations, directives and decisions. In addition, we show that the requirement to pre-negotiate the agenda helps to moderate the effect of political conflict on the speed of decision-making”.

⁴ Se Vandecasteele och Bossuyt 2014 för en översikt.

⁵ Se till exempel Dewost 1984 samt Hayes-Renshaw & Wallace 1997.

⁶ Se Tallberg 2003 för en genomgång.

⁷ Warntjen 2013.

⁸ Schmidt & Breinschmid 2018.

⁹ Warntjen 2013 s. 1252.

¹⁰ Ett exempel är att Nederländerna inför och under sitt ordförandeskap 2016 drev en procedurrell innovation, att EU årligen skulle gå igenom liberalisering av den inre marknaden, som ledde till beslut av Europeiska rådet. Arbetet blev framgångsrikt: ”The Council will report annually to the June European Council on progress in deepening the Single Market in all its aspects.”

¹¹ Schout 2017.

”In EU policy areas such as environment, agriculture, and the single market, the rotating presidency is still very much in charge” konstaterar biträdande professor Edith Drieskens och hennes forskarkollegor.¹²

Det finns alltså goda skäl att närmare undersöka på vilka sätt ett roterande ordförandeskap kan ha inflytande.

Tabell 2. Kommande ordförandeskap

Portugal	januari-juni	2021
Slovenien	juli-december	
Frankrike	januari-juni	2022
Tjeckien	juli-december	
Sverige	januari-juni	2023
Spanien	juli-december	
Belgien	januari-juni	2024
Ungern	juli-december	

3. Så kan ordförandeskapet påverka agendan

Det roterande ordförandeskapets möjligheter till ”agenda-shaping” beskrivs av professor Jonas Tallberg i tre delar: ”agenda-setting”, ”agenda-structuring” och ”agenda exclusion”.¹³ Alla tre tycks relevanta för denna studie, och kan rymmas under det övergripande begreppet dagordningsmakt.

När det gäller ”agenda-setting” konstaterar Tallberg att den roterande rollen ger vissa möjligheter att sätta dagordningen, trots att inte någon explicit initiativrätt har delegerats till ordförandeskapet i fördragen. Han tillägger ”As one high-level official in the Commission emphasized: ‘It may be true that about 80-90 per cent of what Presidencies do is predetermined, but note that 10-20 is quite a lot’.”

Tallberg beskriver tre former av ”agenda-setting”:

- Öka medvetenheten om problem som tidigare försumrats i EU och initiera diskussion om hur de kan bemötas (till exempel på informella rådsmöten eller lyfta fram relationerna med särskilda länder eller regioner utanför unionen i sin roll som extern företrädare i vissa sammanhang).

- Ta fram konkreta åtgärdsförslag gällande problem som redan är erkända. Tallbergs text skrevs före Lissabonfördragets ikraftträdande men hans resonemang om till exempel vikten av samarbete med kommissionen när det gäller att få fram förslag är fortfarande aktuellt.
- Utveckla nya institutionella arbetssätt, till exempel om sättet som ministerrådet möts eller när det gäller öppenhet om rådsarbetet. Tallberg nämner att försvarsministrarna möttes på egen hand första gången under Österrikes ordförandeskap 1998, något som senare har fortsatt och enligt andra bedömare bidragit till en förstärkning av försvarsdimensionen i EU.

Den beskrivning som Tallberg ger har citerats av många andra forskare, och ter sig lämplig som utgångspunkt för analysen här. Huvuddelen av denna studie handlar om ”agenda-setting” eftersom det är mest aktuellt nu ett och ett halvt år före nästa svenska ordförandeskap. En kort beskrivning av de två övriga element som Tallberg nämner finns i avsnitt 4.

4. Exempel inom miljöområdet

Det tycks alltså finnas visst stöd i forskningen för att det roterande ordförandeskapet fortfarande kan påverka dagordningen. Hur har detta skett mer konkret? Några fallstudier av tidigare ordförandeskap inom miljöområdet kan ge vägledning.

4.1 Finland

Finland höll i ordförandeklubban andra halvåret 2019. Landet hade parlamentsval i april 2019 och en ny regering tillträdde bara en månad innan statsråden skulle leda ministermöten i EU. Dessutom hade det varit val till Europaparlamentet under våren 2019 och en ny kommission skulle utses.

Förberedelserna startade ungefär tre år före ordförandeskapet. Redan tidigt var man medveten om utmaningarna med institutionella förändringar på hemmaplan och i EU.

Finland hade ett övergripande tema ”Sustainable Europe – Sustainable Future” för

¹² Drieskens et al. 2010 s. 46.

¹³ Tallberg 2003.

ordförandeskapet.¹⁴ På ministerrådets bord låg rätt få lagstiftningsförslag eftersom den utgående kommissionen inte presenterat särskilt mycket på miljöområdet under sin sista tid. Generellt fanns det stora frågor som brexit, långtidsbudgeten och rättsstatens principer, men alltså väldigt lite i sektorsråden. Däremot pågick som vanligt många internationella processer på miljöområdet där det alltid finns saker att göra.

Förhandlingar om klimatpolitiken pågår hela tiden både inom EU och internationellt. Regeringen i Helsingfors satte också sin prägel på frågorna. Ambitionen att EU ska vara klimatneutralt 2050 fanns med i ordförandeskapets program. Detta var inte självklart utan drevs på av Finland. Europeiska rådet kunde anta slutsatser i december där detta mål fanns med (med en reservation från Polen).¹⁵

Finland beslutade att gå vidare med cirkulär ekonomi (återvinning med mera). Det fanns redan en aktionsplan för EU men det ansågs vara viktigt att fortsätta arbetet och få nästa kommission att också prioritera frågan. Förberedelserna för detta började minst ett år före ordförandeperioden. Andra medlemsländer gav stöd till detta. Den dåvarande miljöministern var mycket aktiv i frågor kring cirkulär ekonomi. Han bjöd in en mindre grupp medlemsländer till informella möten före ordförandeskapet och beredde marken för vad som kunde bli resultat under ordförandeskapet. Det finska regeringskansliet hade också nära kontakter med de ansvariga inom Europeiska kommissionen. Finlands insatser kan ha bidragit till kommissionens nya handlingsplan våren 2020, enligt en intervjuperson.¹⁶

Den tredje prioriterade frågan var biologisk mångfald. Här fanns en koppling till de globala förhandlingarna inom konventionen för biologisk mångfald, som behövde förberedas.

Det informella miljöministermötet i juli var betydelsefullt för att senare under hösten kunna anta rådsslutsatser om cirkulär ekonomi, biologisk mångfald och klimat i internationella förhandlingar.

Det nationella parlamentets roll för ordförande-programmet var särskilt viktigt eftersom det skulle vara ett val strax före ordförandeskapet. Statsministern ordnade rundabordssamtal i parlamentet om ordförandeskapet där ledamöterna kunde föra fram förslag till innehåll i programmet.

Den nya regeringen som tillträdde i juni 2019 ville göra vissa ändringar i innehållet men när det gällde de praktiska förberedelserna var det mesta redan klart, som till exempel att alla informella rådsmöten skulle vara i Helsingfors. Det ifrågasattes inte. Det blev inte några stora ändringar av innehållet heller, kanske bidrog den parlamentariska förankringen på förhand till det.

"Några av framgångsfaktorerna var att börja tidigt, att ha nära kontakt med kommissionen, att bygga en allians med likasinnade medlemsstater och att använda det informella rådsmötet strategiskt."

Finland kunde alltså sätta sin prägel på dagordningen till exempel vad gäller cirkulär ekonomi, trots att förutsättningarna inte var enkla med bland annat en regeringsbildning strax före de sex månaderna vid rodret. Några av framgångsfaktorerna var att börja tidigt, att ha nära kontakt med kommissionen, att bygga en allians med likasinnade medlemsstater och att använda det informella rådsmötet strategiskt.

4.2 Tyskland

Tjänstemännen i Berlin och på den tyska representationen i Bryssel hade i god tid under politisk ledning tagit fram en detaljerad plan för ordförandeskapet andra halvåret 2020. Bara några månader innan perioden skulle börja slog pandemin till och det mesta förändrades. Till exempel blev nästan alla rådsmöten digitala.

På miljöområdet var det ändå möjligt att nå framsteg i de flesta frågor som fanns med i det

¹⁴ <https://eu2019.fi/documents/11707387/14346258/EU2019FI-EU-puheenjohtajakauden-ohjelma-en.pdf/3556b7f1-16df-148c-6f59-2b2816611b36/EU2019FI-EU-puheenjohtajakauden-ohjelma-en.pdf>

¹⁵ <https://www.consilium.europa.eu/media/41768/12-euco-final-conclusions-en.pdf>

¹⁶ <https://www.collectors2020.eu/news/circular-economy-a-centrepiece-of-finlands-presidency-of-the-eu-council/>

ursprungliga programmet.¹⁷ Detta trots en initial reaktion i regeringskvartären i Berlin: "forget the environment, it is all about the crisis now". Det blev ändå rätt snart tydligt att den tyska regeringen skulle verka för en grön återhämtning och gå vidare med de miljöpunkter som man planerat för tidigare.

Tyskland anses enligt förhandlare i andra länder ha klarat av att både föra den gemensamma dagordningen framåt och att föra upp en ny fråga på EU:s dagordning: samspelet mellan digitalisering och miljö.

Beslutet att ha digitalisering och miljö som ett tema togs ungefär två år före ordförandeskapet. Det var resultatet av en intern process i miljödepartementet, där alla enheter hade gått igenom möjliga profilfrågor. Tyskarna ansåg att det gick att prioritera en fråga i tillägg till de kommissionsförslag som redan fanns på bordet. Miljöministern och hennes statssekreterare gick igenom listan och valde digitalisering och miljö, som redan var ett aktuellt ämne i det nationella arbetet.

Därefter tog tyskarna kontakt med kommissionen. En utgångspunkt var att initiativet inte skulle uppfattas som en nationell tysk fråga som ingen annan var intresserad av. Kommissionens generaldirektorat för digitala frågor (GD Connect) var intresserat och blev medarrangörer till en workshop i Bryssel. Tyskland gav tankesmedjan European Policy Centre (EPC) i Bryssel i uppdrag att ta fram ett underlag, och skapade en internationell referensgrupp.

Miljöministrarna diskuterade digitalisering och miljö på det informella rådsmötet och därefter började tyskarna förhandla rådsslutsatser, som antogs i december.¹⁸ Arbetet beskrivs som framgångsrikt både av tyskarna själva och av externa bedömare. En svårighet var dock att det samtidigt pågick en nationell process i samma fråga medan de personella resurserna var begränsade. Experterna i Berlin jobbade så mycket med motsvarande nationella initiativ att EU-samordnarna delvis fick bli "digitala experter".

Det tyska miljödepartementet beslöt tidigt att ha en virtuell "tour de capital". Ministern och statssekreteraren höll videokonferenser med alla andra länder om frågorna inklusive digitalisering och miljö, i april-juni precis innan ordförandeskapet började.

När det gäller övriga miljöfrågor hade tyskarna nytta av kommissionens detaljerade arbetsprogram inom ramen för den gröna given. Förslagen kom vid den tidpunkt som var förutsett. Att sätta dagordningen inom regeringen på hemmaplan var också viktigt. Arbetsprogrammet innehöll till exempel en formulering om att föra förhandlingarna om en klimatlag framåt, som var nyttigt för miljödepartementet att ha med när det senare uppstod interna diskussioner om hur mycket krut som skulle läggas på detta ämne. Kontakterna med förbundskanslerns kansli (Kanzleramt) och miljöenheten där hade också stor betydelse.

"Tysklands initiativ kring digitalisering och miljö visar att även med många andra frågor på dagordningen kan ett ordförandeskap framgångsrikt lyfta fram nya frågor."

Tysklands initiativ kring digitalisering och miljö visar att även med många andra frågor på dagordningen kan ett ordförandeskap framgångsrikt lyfta fram nya frågor. Viktiga framgångsfaktorer var att prioritera hårt bland möjliga initiativ, att ta fram underlag i en europeisk process, att hitta allierade inom kommissionen och att använda det informella rådsmötet klokt. Pandemikrisen användes också för att betona vikten av gröna investeringar, en annan illustration av dagordningsmakten.

4.3 Sverige

De tidigare svenska ordförandeskapen 2001 och 2009 kan också ge lärdomar. Rådsslutsatserna om kemikaliearbetet 2001 är ett intressant exempel. Sverige föreslog i april 1998 tillsammans med

¹⁷ <https://www.bmu.de/en/eu-council-presidency-2020/>

¹⁸ <https://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2020/12/17/digitalisation-for-the-benefit-of-the-environment-council-approves-conclusions/>

fyra andra medlemsstater en ny inriktning på den europeiska kemikaliepolitiken vid ett informellt rådsmöte i brittiska Chester. Kommissionen med Margot Wallström som ansvarig ledamot tog fram en vitbok i tät kontakt med svenska experter. Vitboken presenteras i början av 2001 och slutsatserna i miljørådet i juni samma år bär tydliga avtryck av svenska prioriteringar. Dessa rådsslutsatser gav sedan stöd till kommissionens fortsatta arbete, som ledde till Reach-förordningen.¹⁹ Kemikalierna var en del av Sveriges allmänna prioritering av miljöfrågorna 2001 under devisen ”tre E”: Enlargement, employment, environment.²⁰ En annan fråga där ordförandeskapet hade inflytande var rådsslutsatser om ett sjätte miljöhandlingsprogram.

Integrationen av miljöfrågor i utrikespolitiken är ett ytterligare men mindre känt exempel. Europeiska rådet beslöt vid sitt möte i Cardiff i juni 1998 på svenskt initiativ att alla rådsformationer skulle ta fram en miljöstrategi inom sina områden. Under de följande åren skedde det också på många områden, som transporter, energi och jordbruk. Inför och under ordförandeskapet 2001 agerade Utrikesdepartementet för konkreta åtaganden inom ramen för en sådan strategi vad gäller EU:s externa relationer. Utrikesministrarna antog i april 2001 en rapport i ämnet. Det grekiska ordförandeskapet 2003 blev sedan startskottet för ett nätverk av ”grön diplomati”, med slutsatser som bland annat hänvisade till rapporten från 2001. I dag har klimatdiplomati en framträdande roll inom EU:s externa relationer.²¹

Redan i början av 2006 gav regeringen Naturvårdsverket i uppdrag att kartlägga vilka miljöfrågor som kunde bli aktuella under det andra svenska ordförandeskapet 2009. Rapporten som kom i oktober 2006 innehöll förslag om hur förberedelserna kunde se ut och sägs ha varit till stor nytta.²²

Ett mindre framgångsrikt exempel på ett försök att lyfta en egen fråga var de svenska ambitionerna

att lansera begreppet ”Eco-efficient economy”. Det togs upp vid det informella miljöministermötet i Åre 24–26 juli 2009, men enligt den dåvarande miljöministern Andreas Carlgren försvårades det fortsatta arbetet av motsättningar mellan Miljödepartementet och Finansdepartementet.²³ Enligt en uppgiftslämnare var initiativet inte heller populärt i Coreper där svenska formuleringar uppfattades som alltför nationella. Exemplet understryker dels betydelsen av samstämmighet i en regerings EU-politik, dels vikten av att initiativ har en europeisk inramning.

”Exemplet understryker dels betydelsen av samstämmighet i en regerings EU-politik, dels vikten av att initiativ har en europeisk inramning.”

Det finns även ämnen utanför miljöområdet där Sverige kunnat sätta nationell prägel på ett ordförandeskap som samtidigt fört den gemensamma dagordningen framåt.

EU antog exempelvis 2001 ett program för att förebygga väpnade konflikter, på svenskt initiativ.²⁴ Redan i maj 1999 hade Utrikesdepartementet tagit fram ett liknande program, och presenterat det på seminarier både inom landet och utomlands. Utrikesminister Anna Lindh drev frågorna även inom EU. Till en början fanns ett motstånd från bland annat Frankrike, men med tiden fick programmet stöd från Tyskland och vissa andra länder. I god tid före ordförandeskapet våren 2001 började Sverige försöka övertyga centrala aktörer som EU-kommissionen om värdet av ett europeiskt program i ämnet med konkreta åtgärder. Anna Lindhs kontakter med den ansvariga kommissionsledamoten Chris Patten var betydelsefulla i detta avseende.

Kommissionen lade fram ett förslag som kunde antas på Europeiska rådets möte i Göteborg juni

¹⁹ Engström 2020b s. 28–30.

²⁰ <http://www.europafacile.net/formulari%5CDOCUMENTI%5CISTITUZIONALI%5CProgrammiPresidenzaConsiglio%5CSvedese.pdf>

²¹ Engström 2011 s. 46–47.

²² <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-5619-0.pdf?pid=3231>

²³ Engström 2020a s. 83.

²⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9537-2001-REV-1/en/pdf>

2001. Det innebar bland annat ett mer systematiskt arbete inom kommissionen och den blivande utrikestjänsten med att identifiera potentiella konflikter och agera för att förebygga dem.²⁵ Utrikesministrarna började regelbundet diskutera risken för nya konflikter. Senare har initiativet utvecklats till ett särskilt varningssystem, EU Conflict Early Warning System.²⁶ Programmet 2001 kan därför beskrivas som en framgång för ordförandeskapets dagordningsmakt.²⁷

Ett liknande arbetssätt med tidiga initiativ användes vad gäller civil krishantering, som att stärka EU:s möjligheter att bidra med poliser, åklagare och annan personal i oroshärdar. Redan under Portugals ordförandeskap hösten 2000 antogs slutsatser i ämnet, som Sverige sedan kunde följa upp under sin period genom bland annat kapacitetsmål och en handlingsplan. Det var viktigt i sammanhanget att Sverige även ansträngde sig för de gemensamma målen om militär krishantering, och inte enbart betonade de egna "favoritfrågorna".²⁸

Genombrottet i utvidgningsförhandlingarna och beslutet om ökad öppenhet har beskrivits som andra framgångar från Sveriges första ordförandeskap.²⁹

4.3.1 Ordförandeskapet 2009

Inför ordförandeskapet 2009 ville Sverige få till stånd en särskild Östersjöstrategi inom EU. Europaparlamentet hade efterlyst ett sådant initiativ. Carl Bildt skrev inför ett möte mellan Östersjöstaternas utrikesministrar i juni 2007 i Malmö: "En sak är klar, nämligen att framtidens Östersjösamarbete måste få en tydligare EU-dimension."³⁰ Sverige tryckte på i samband med Europeiska rådets möte i december 2007, där kommissionen fick i uppdrag att lägga fram ett förslag senast i juni 2009, det vill säga inför det svenska ordförandeskapet. EU-minister

Cecilia Malmström ledde arbetet på svensk sida med strategin, där det var rätta kontakter med kommissionen. Vid ett rådsmöte i Stockholm i september behandlades utkastet till strategi, och Europeiska rådet antog sedan slutsatser i oktober 2009.³¹

"Ett sätt är att under processen hela tiden lyfta fram det europeiska mervärdet. Det gjorde Sverige både genom att beskriva strategin som ett nytt instrument – en makroregional strategi – och i sak."

Statsvetaren Rikard Bengtsson resonerar om hur ett ordförandeland kan skapa legitimitet för ett egen nationellt intresse. Ett sätt är att under processen hela tiden lyfta fram det europeiska mervärdet. Det gjorde Sverige både genom att beskriva strategin som ett nytt instrument – en makroregional strategi – och i sak. "Genom strategin verkar vi också för att Östersjön blir ett pilotområde inom EU för förbättrad havsmiljö och gemensam havsövervakning", skrev Angela Merkel och Fredrik Reinfeldt i februari 2009.³²

En annan central fråga är hur initiativ kan leva vidare när ordförandeperioden är avslutad. Bengtsson konstaterade att Östersjöstrategin togs fram tillsammans med kommissionen, och förväntade sig därför fortsatt engagemang från kommissionen. I dag tycks dock Östersjöstrategin ha mindre betydelse.³³

Sveriges tidigare ordförandeskap ägde rum innan Lissabonfördraget trädde i kraft (förutom den sista månaden 2009). Det finns ändå lärdomar att dra till exempel av kemikaliearbetet, där regeringen

²⁵ Engström 2011 s. 55–56.

²⁶ https://eeas.europa.eu/archives/docs/cfsp/conflict_prevention/docs/201409_factsheet_conflict_earth_warning_en.pdf

²⁷ Se även Tallberg 2003.

²⁸ Engström 2011 s. 188.

²⁹ Sieps 2017 s. 79–80.

³⁰ Citerad i Bengtsson 2010 s. 132.

³¹ Bengtsson 2010 s. 133.

³² Bengtsson 2010 s. 134–135.

³³ https://ec.europa.eu/regional_policy/sv/policy/cooperation/macro-regional-strategies/baltic-sea/library/#3/

tidigt och systematiskt arbetade för en mer ambitiös kemikaliepolitik, och alltså lyckades få igenom rådsslutsatser under ordförandeskapet 2001.

Sammanfattningsvis illustrerar de svenska exemplen från 2001 och 2009 flera av de framgångsfaktorer som redan beskrivits vad gäller de senaste finska och tyska ordförandeskapen: nära kontakter med kommissionen, tidigt arbete med att få fram bra underlag, alliansbyggande. Kemikaliestrategin visar även betydelsen av uthållighet. Det är en fråga som Sverige drivit systematiskt i EU sedan början av 1990-talet och internationellt många år dessförinnan, och där ordförandeskapet 2001 blev en viktig milstolpe i en längre process.³⁴

5. Att prioritera vissa frågor – och hålla andra borta

Förutom att ta initiativ har det roterande ordförandeskapet även andra möjligheter att påverka. Den dominerade delen av frågorna på dagordningen ärver man från tidigare ordförandeskap. Ett sätt att påverka under de sex månaderna är att välja vilka frågor som ska få tillräckligt med tid i rådsarbetsgrupper, Coreper och ministerråd för att det ska gå att nå resultat (det som Tallberg benämner "agenda-structuring"). Det kan till exempel handla om att lägga in extra möten. Att det roterande ordförandeskapet har inflytande på detta sätt har visats både i kvalitativa och kvantitativa studier.³⁵

Ett exempel är Danmark 2012, som prioriterade energieffektivisering inklusive förhandlingarna om ett reviderat direktiv, samt arbetet med en "low-carbon strategy for 2050".³⁶ En intervjubaserad analys konstaterade följande:

As the most important goal of the Danish Presidency was to be an honest broker among the member states, Denmark did not try to promote a national agenda (Official A 2016). With that said, there were still possibilities to tilt the agenda in favour of the Danes: stalling matters that were not in their interest; or select and prioritise legislations that were. For example,

the environmental issues were important for the new government (it wanted a Green Presidency), and therefore, proposals connected to the environment and energy efficiency were advanced (Official A 2016).³⁷

Danmark prioriterade en uppgörelse om direktivet för energieffektivitet delvis därför att nästa ordförandeskap, Cypern, ansågs ha sämre möjligheter att nå resultat, menade en intervju-person i Warntjens studie från 2013. Fler förhandlingsmöten om direktivet ägde rum under det danska ordförandeskapet än tidigare, frågor hissades till Coreper, och bilaterala möten hölls med länder som hade problem. Danmark agerade också i huvudstäderna. Det blev en uppgörelse om direktivet innan Cypern tog över ordförandeklubban.³⁸

En intervju-person för denna studie med lång erfarenhet av miljöområdet konstaterar att ordförandeskap ofta får hantera tre frågekomplex: klimat, biologisk mångfald och cirkulär ekonomi. Ett sätt att påverka är hur frågorna knyts samman, det vill säga hur dagordningen struktureras.

Litteraturen pekar även på att ordförandeskapet ger inflytande genom ett informationsövertag gentemot de nationella delegationerna. Det är "den enda perioden när man vet vad som händer", säger en intervju-person i Warntjens studie från 2013. En rådstjänsteman hävdar i samma undersökning att ordförandeskapet känner till 90 procent av medlemsstaternas "fall-back positions", vilket ter sig som en grov uppskattning men ändå antyder informationsövertaget.

Trilogerna där ministerrådet, Europaparlamentet och kommissionen ska bli överens ger också stort utrymme för ordförandeskapet att påverka eftersom man leder förhandlingarna från rådets sida. Ordförandeskapet har då inflytande över hur mötena med Europaparlamentet läggs upp ("agenda-structuring") och kan välja att inte driva vissa av ministerrådets frågor så hårt ("agenda exclusion").

För att maximera möjligheterna till inflytande under trilogerna är det enligt en erfaren intervju-

³⁴ Engström 2020b.

³⁵ Häge 2017.

³⁶ Se Sieps 2012 s. 35f, 51ff, samt Skrzydło 2012.

³⁷ Bendel 2016.

³⁸ Warntjen 2013.

person centralt att landets Coreper-ambassadör engagerar sig ordentligt och att den ansvariga ministern deltar åtminstone på det avgörande mötet: "Parlamentsledamöterna vill tala med politiker, de gillar egentligen inte att prata med tjänstemän."

Ibland ställs ett ordförandeskap inför frågor som är inrikespolitiskt kontroversiella. Förhandlingarna kan också närma sig en situation där en uppgörelse är möjlig men där regeringen som håller i ordförandeklubban inte alls gillar innehållet. Då aktualiseras det inflytande som Tallberg kallar "agenda exclusion", att hålla frågor borta från dagordningen. Det kan till exempel ske genom att tidigt påverka kommissionens tidtabell för att lägga fram förslag så att de inte behöver behandlas i ministerrådet under det egna ordförandeskapet, eller genom att inte schemalägga arbetsgruppsmöten om frågan.

Sådant agerande kan dock ha ett högt pris eftersom det anses strida mot principen om att vara neutralt och föra den gemensamma dagordningen framåt. I ett sådant läge "måste man sätta den nationella positionen åt sidan och verka för det gemensamma bästa, försöka hitta en lösning", säger en intervjuperson och fortsätter: "Därför är det viktigt att påverka kommissionen och andra medlemsstater i förväg så att förslaget åtminstone inte är en katastrof." Ett ordförandeland kan också diskret försöka övertyga andra medlemsstater att föra fram den position man egentligen har nationellt.

6. Oförutsedda händelser kan förändra spelplanen

Trots all planering inträffar nya saker som tvingar fram ett agerande på EU-nivå. Då kan samtliga de tre former av påverkan som Tallberg beskriver bli aktuella.

Pandemin covid-19 är ett aktuellt exempel som med kort varsel förändrade Tysklands ordförandeskap andra halvåret 2020. Under Sveriges första tid i ledningen 2001 fick utrikesminister Anna Lindh hantera risken för ett inbördeskrig i Makedonien och miljöminister Kjell Larsson ägna mycket tid åt att rädda Kyoto-protokollet för klimatet efter att USA hoppat av.³⁹

Det finns många starka aktörer inom EU och med en permanent ordförande för Europeiska rådet sedan 2009 har ett mindre land begränsat inflytande vid en stor kris. Vissa möjligheter att påverka krishanteringen utifrån de egna värderingarna finns ändå. Portugal lyfter till exempel fram de sociala konsekvenserna av pandemin under sitt pågående ordförandeskap, ett exempel på "agenda-setting". Regeringen i Lissabon utnyttjar här också möjligheten att vara värd för ett informellt toppmöte.

"När stora kriser inträffar som Europeiska rådets ordförande måste hantera kan det roterande ordförandeskapets roll stärkas i andra frågor [...]."

När stora kriser inträffar som Europeiska rådets ordförande måste hantera kan det roterande ordförandeskapets roll stärkas i andra frågor, menar Adriaan Schout utifrån det nederländska ordförandeskapet 2016 då Donald Tusk behövde hantera risken att Storbritannien skulle lämna unionen samtidigt som det pågick en migrationskris där Nederländerna fick en central roll:

2016 had also demonstrated that the office of Tusk is not equipped in terms of resources, networks and expertise for parallel crises. A rotating presidency can come in handy in times of need.⁴⁰

Tysklands agerande när pandemin slog till är ett intressant exempel. Förbundskansler Angela Merkel drev tidigt att grön och digital omställning skulle vara en central del av den ekonomiska återhämtningspolitiken. Ordförandelandet bidrog till gemensamma slutsatser om grön och digital omställning som bärande element i återhämtningen. Det kan ses som ett exempel på dagordningsmakt, hur det egna landets värderingar kan präglade krishanteringen. En förutsättning i detta fall var att flera andra medlemsstater hade en liknande linje, däribland Frankrike, och att även Europeiska kommissionen agerade i samma riktning.

³⁹ Om Kjell Larsson och Kyoto-protokollet, se Kjellén 2008 s. 97 samt Turesson 2011.

⁴⁰ Schout 2017 s. 59–60.

Även miljöminister Svenja Schulze hade en roll. Det informella rådsmötet om miljöfrågor var planerat till juli, men fick på grund av smittspridningen ersättas med en "kick-off"-videokonferens med miljöministrarna. Ordförandeskapet fick fram ett uttalande ("joint call") från miljöministrarna om grön återhämtning inför Europeiska rådet två dagar senare.

Det fanns inte med i planerna från början, men EU-samordnarna frågade på den politiska ledningens uppdrag alla i det tyska miljödepartementet om länkar mellan deras frågor och pandemin och fick en rad svar. Det var grunden för detta "joint call" som var allmänt hållet för att inte skapa problem i relation till EU:s budgetförhandlingar och gentemot andra departement i Berlin, men som ändå snabbt förmedlade budskapet om miljö som prioriterat område för EU:s återhämtningspolitik.

"Gott humör ('good spirit') var viktigast för att kunna improvisera, enligt tyska intervjupersoner."

Gott humör ("good spirit") var viktigast för att kunna improvisera, enligt tyska intervjupersoner. Många kände en viss desperation inför bortkastat arbete på grund av pandemin, men hade ändå inställningen att de skulle klara att hantera situationen. Det blev ett hårt arbete att på två månader prioritera om både logistik och förhandlingsupplägg när covid-19 helt ändrade förutsättningarna. Utöver gott humör var framgångsfaktorer för att lyckas med detta enligt intervjupersonerna bra kommunikation inom departementet med regelbundna möten om ordförandeskapet som hade startat två år tidigare, och att den permanenta representationen i Bryssel var med i alla diskussioner. Videokonferenserna underlättade också kontakterna med den ansvariga ministern och statssekreteraren.

En annan roll för det roterande ordförandeskapet under en kris kan vara att se till så att andra frågor

ändå hanteras väl, i form av "agenda-shaping". Adriaan Schout skriver:

in addition to managing crises, the Dutch tried to keep the horizontal priorities on the agenda [...] As far as possible, the ambition was to 'not let the immediate drive out the important'.⁴¹

BSE ("galna ko-sjukan") höll på att ändra fokus för det svenska ordförandeskapet 2001, men Göran Perssons regering såg till att ämnet inte dominerade Europeiska rådets möten, ett exempel på "agenda avoidance".⁴²

7. Framgångsfaktorer

Ett ordförandeskap betygssätts framför allt utifrån hur det bidragit till en väl fungerande union under de sex månaderna.⁴³ Det finns risker med att bygga ett ordförandeskap alltför mycket på nationellt prioriterade frågor eftersom det kan undergräva den neutralitet som förväntas.

Med detta sagt går det ändå att beskriva några framgångsfaktorer för ett land som vill använda det handlingsutrymme som finns utifrån nationella värderingar.

7.1 Sköta det samlade ordförandeskapet väl

Det gäller att visa att man vill ta den gemensamma dagordningen framåt på ett neutralt och kompetent sätt. Flera intervjupersoner betonar att detta är grundläggande för ett framgångsrikt ordförandeskap. Först därefter går det att framgångsrikt lyfta fram vissa frågor.

Därför är det värt att nämna några generella framgångsfaktorer för ordförandeskap även om huvudämnet för denna studie är dagordningsmakt. Adriaan Schout räknar upp några av dem: "... leadership, good preparation including contingency planning, strong presence in Brussels and in other capitals, a reputation for being effective and ample technical expertise ..."⁴⁴ Ett antal generella framgångsfaktorer beskrivs även av Vandecasteele och Bossuyt (2014): tidigare och

⁴¹ Schout 2017 s. 61.

⁴² Tallberg 2003.

⁴³ Se till exempel Schmidt & Breinschmid 2018.

⁴⁴ Schout 2017 s. 61.

grundliga förberedelser, en positiv inställning till EU, neutralitet, expertkunskap och erfarenhet av multilaterala förhandlingar. Vikten av goda nätverk och av tillräcklig administrativ kapacitet understryks bland annat av Langdal och von Sydow (2009).

Ett ordförandeland behöver också "följa med strömmen", påpekar en intervjuperson. Drar en majoritet av inflytelserika medlemsländer åt ett visst håll krävs det mycket för att hålla emot och samtidigt behålla förtroendet

"Handlingsutrymme för representationen i Bryssel som har bäst känsla för de institutionella förutsättningarna och för hur ordförandeskapet uppfattas ses som en framgångsfaktor."

Brysselbaserade ordförandeskap är mer framgångsrika än när regeringar försöker styra i detalj från huvudstaden, betonar flera intervjupersoner liksom litteraturen.⁴⁵ Det gäller även frågor som man själv vill lyfta in på EU:s dagordning, heter det. Handlingsutrymme för representationen i Bryssel som har bäst känsla för de institutionella förutsättningarna och för hur ordförandeskapet uppfattas ses som en framgångsfaktor.

Institutionell kapacitet är en förutsättning för framgångsrikt arbete. Bra rekryteringar till nyckelpositioner, tidiga utbildningsinsatser, goda språkkunskaper på alla beslutsnivåer och tillräckliga resurser är några sådana inslag. Bemanningen av Brysselrepresentationen har stor betydelse.

Trions betydelse. Flera intervjupersoner för denna studie menar att det gemensamma arbetet med 18-månadersprogrammet är nyttigt för att få en överblick, men att varje land sedan ändå hanterar sina sex månader vid rodret tämligen oberoende av texten. Det gäller inte minst när ordförandeskapet infaller mot slutet av de 18 månaderna, och mycket kan ha förändrats mot när programmet togs fram.

Frankrikes vilja att dominera gruppen har nämnts som en försvårande faktor förra gången Sverige ingick i trion.⁴⁶ Denna gång ingår Sverige i trion från den 1 januari 2022 tillsammans med Frankrike och Tjeckien. Det franska presidentvalet våren 2022 kan tänkas påverka landets kommande ordförandeskap liksom agerandet i trion.

Att bygga upp *goda relationer med det nationella parlamentet* i god tid är också angeläget, särskilt om ordförandeskapet kommer strax efter ett nationellt val. "Broader shoulders through parliamentary dialogue", som en intervjuperson formulerar det.

7.2 Att förankra och få igenom initiativ

Som framgått tidigare går det att sätta en viss nationell prägel på ordförandeskapet genom att ta upp någon fråga som är viktig nationellt inom prioriterade sakområden. Men det är angeläget att undvika bilden att man vill pådyvla andra länder sina nationella prioriteringar, konstaterar ett antal intervjupersoner. Initiativ måste uppfattas som att de är till nytta för hela unionen. Prioritering är också viktigt, det får sällan plats mer än en eller två egeninitierade frågor på dagordningen inom ett sektorsområde.

Lejonparten av sådant arbete behöver ske före ordförandeskapet, genom goda kontakter särskilt med kommissionen. Några faktorer framstår som särskilt viktiga utifrån de tidigare fallstudierna för att kunna utöva sådan dagordningsmakt.

Starta tidigt. Ett blivande ordförandeskap behöver ta fram underlag i prioriterade frågor i god tid. Det kan handla om uppdrag till myndigheter, samarbete med tankesmedjor och institut, eller om egna rapporter. Det kan underlätta att ha partners med internationell trovärdighet. Två exempel är Tysklands arbete med digitalisering och miljö inför 2020 och Sveriges initiativ kring konfliktförebyggande som ledde till beslut 2001.

Goda kontakter med EU-institutionerna.

Kommissionen lyssnar alltid mer till ett ordförandeskap, före och under perioden, betonar flera intervjupersoner. Det ger bättre tillgång till kommissionärer och chefer. Att försöka påverka kommissionen att ta med en angelägen fråga i

⁴⁵ Vandecasteele & Bossuyt 2014.

⁴⁶ Wärntjen 2013 s. 1249.

sitt arbetsprogram med rätt tajmning är därför grundläggande för att påverka. Det handlar dels om att få med frågan i EU:s lagstiftningsprocess, dels om att europeisera initiativet i bredare bemärkelse så att det inte framstår som enbart nationellt. Att Margot Wallström var ansvarig kommissionsledamot 2001 hade stor betydelse för de svenska framgångarna då, till exempel på kemikalieområdet.⁴⁷ Nationella experter i kommissionen kan göra stor nytta.

"Att försöka påverka kommissionen att ta med en angelägen fråga i sitt arbetsprogram med rätt tajmning är därför grundläggande för att påverka."

Ett exempel är plastavfall, som är en stor inrikespolitisk fråga i Österrike med bland annat ett nationellt förbud mot plastpåsar.⁴⁸ Det identifierades i Wien två år i förväg som en prioriterad fråga inför ordförandeskapet och de ansvariga berättade i god tid för kommissionen att de ville ha plastreglerna på dagordningen under sin period. Så blev också fallet. Ministerrådet och Europaparlamentet nådde i december 2018 en uppgörelse om begränsningar av engångsprodukter i plast.⁴⁹

Flera intervjupersoner betonar Europaparlamentets roll som medlagstiftare. Det anses vara viktigt med nära kontakter med ordföranden i parlamentets miljöutskott (ENVI) liksom med rapportörerna för enskilda frågor och med utskottets sekretariat. Detta gäller på många sakområden.

Använda informella rådsmöten strategiskt. De ger ordförandeskapet möjlighet att ta frågor framåt. Mötesformen underlättar personliga kontakter mellan ministrarna, som blivit svårare på de formella mötena med 27 stater runt bordet där man ofta bara hinner läsa upp talepunkter (även

om man kan ha vissa bilaterala möten i marginalen på de mötena).

Det informella rådsmötet kan användas för en första gemensam debatt kring en ny fråga. Det är viktigt att inte börja skriva rådsslutsatser innan frågan har diskuterats med övriga länder i rådsarbetsgruppen, betonar flera intervjupersoner. Inte ge intryck av att försöka trycka på andra sin uppfattning.

Tyskland använde exempelvis sitt möte i Berlin för att betona länken mellan pandemier och risker för biologisk mångfald. Preliminära resultat från en stor internationell studie i ämnen presenterades för miljöministrarna. Det hängde ihop med kommissionens förslag till strategi för biologisk mångfald, som redan fanns på bordet. Ministrarna antog sedan slutsatser i oktober.⁵⁰

Österrike tog fram en gemensam deklaration från sitt informella rådsmöte i Graz 2018 där både miljö- och transportministrar deltog. Det var en återgång till en tidigare arbetsmetod där till exempel en deklaration om kemikalier vid britternas möte i Chester 1998 betydde mycket för utvecklingen av kemikaliepolitiken. Österrike började tänka på en deklaration ungefär ett år i förväg, ordnade informella tjänstemannamöten och hade nära kontakter med kommissionens generaldirektorat för miljöfrågor under processen.

Goda nätverk. Den tyske statssekreteraren för miljöfrågor, Jochen Flasbarth, hade starka personliga nätverk, inklusive i Polen, Tjeckien, Bulgarien som annars anses vara svåra länder att komma överens med. Han och ministern talade med problematiska stater före rådsmötena för att underlätta uppgörelserna. Dessa relationer hade utvecklats under lång tid. Det gäller att investera tid, säger en intervjuperson. Åka till platser som kanske inte omedelbart är intressanta utifrån nationella prioriteringar, skapa något som nästan är vänskap. Att ha varandras telefonnummer.

En särskild aspekt är nära kontakter med de

⁴⁷ Engström 2020b.

⁴⁸ <https://www.bmk.gv.at/en/topics/climate-environment/waste-resource-management/plastic-bag.html>

⁴⁹ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/12/19/single-use-plastics-presidency-reaches-provisional-agreement-with-parliament/>

⁵⁰ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11829-2020-INIT/en/pdf>

stora EU-länderna, särskilt med Tyskland. "Any professional operating rotating presidency would have had to be close to Merkel", skriver Adriaan Schout om Nederländernas ordförandeskap 2016.⁵¹ Å andra sidan får Österrike kritik av intervjupersoner för att ha varit alltför lyhört för tyska önskemål om mildare utsläppskrav för bilar under sitt ordförandeskap 2018.

På klimatområdet har *Europeiska rådet* varit aktivt med bland annat detaljerade och långa förhandlingar om utsläppsmål. Det är problematiskt för ett ordförandeland, påpekar flera intervjupersoner. Europeiska rådet kan ändå ibland vara en väg för ordförandeskapet att påverka. Nära kontakter med den permanenta ordföranden och hans medarbetare kan underlätta slutsatser, som till exempel för vidare resultat som det roterande ordförandeskapet uppnått i sektorsråden i form av uppmaningar till kommissionen att göra uppföljningar eller till ministerråd att återkomma till frågor.

Förbereda även procedurella innovationer. Att införa nya arbetssätt kan få långvariga effekter. Nederländerna fick igenom regelbundna uppföljningar av den inre marknadens utveckling. Det tyska ordförandeskapet bjöd in den europeiska miljörelsens paraplyorganisation EEB till sitt informella rådsmöte i juli 1994, något som nu är rutin.⁵² Finland slog ett slag för öppenhet genom frikostig publicering av dokument på nätet, och så vidare.

Uppföljning av ett ordförandeskap hamnar ofta i skymundan, påpekar flera intervjupersoner. Efter en intensiv arbetsperiod är det naturligt att de ansvariga inte kan hålla samma extrema tempo. Många byter jobb. Ändå ger ett ordförandeskap kunskap och en mängd personliga kontakter som kan vara till stor nytta för landet under de efterföljande åren. Det gäller även ministrarna, som får större tyngd i EU och bättre nätverk.

Goda kontakter med institutionerna och med påföljande ordförandeskap är betydelsefulla för att det man gjort ska leva vidare. År 2001 fungerade det bra när Belgien följde upp det Sverige gjort

kring ett sjätte miljöhandlingsprogram, säger en av de ansvariga från svensk sida. Nästa gång är det Spanien som kommer efter Sverige.

8. Särskilda förutsättningar inför 2023

Nästa svenska ordförandeskap inträffar under en period som blir annorlunda än förra gången, 2009. Då hade ett val till Europaparlamentet nyss ägt rum och en ny kommission var på väg att tillträda. Parallellt skulle Lissabonfördraget genomföras med bland annat val av en permanent ordförande för Europeiska rådet. Eftersom den avgående kommissionen inte lagt fram så många förslag under sin sista tid var det rätt tunt med lagstiftning att förhandla, åtminstone i miljörådet. Denna gång finns troligen en lång rad rättsakter att slutförhandla, Förhandlingarna med Europaparlamentet genom de så kallade trilogerna kan bli mycket arbetskrävande och samtidigt ge möjlighet till inflytande på slutresultatet.

"Nära kontakter med det nationella parlamentet under förberedelserna anses ha varit en framgångsfaktor för det finska ordförandeskapet."

En annan faktor är att Sverige för första gången ska leda EU kort tid efter ett val och eventuellt efter en komplicerad regeringsbildning. Här finns likheter med Finland 2019 och även med Danmark 2012.⁵³ Nära kontakter med det nationella parlamentet under förberedelserna anses ha varit en framgångsfaktor för det finska ordförandeskapet.

Valet till Europaparlamentet 2024 närmar sig, och därmed också slutet av kommissionens mandatperiod. Ursula von der Leyen och hennes kollegor är sannolikt inte "lama ankor" redan våren 2023, men kan vara mer fokuserade på att tidigare initiativ ska resultera i beslut än av att ta upp nya frågor. Österrike hade exempelvis sitt senaste ordförandeskap andra halvåret 2018, mot slutet av den dåvarande kommissionens och Europaparlamentets mandatperiod. Därför gick

⁵¹ Schout 2017 s. 62.

⁵² Wurzel 2007.

⁵³ Sieps 2012.

det att slutföra ett antal saker, menar en av de ansvariga. Institutionernas aptit på att skjuta upp beslut var mindre än om det varit tidigare under de fem åren.

När det gäller sakfrågorna finns flera osäkerheter. Pandemin kan vara någorlunda hanterad 2023, men den ekonomiska situationen och hur det gått med återhämtningsinstrumenten kan få stor betydelse för ordförandeskapets manöverutrymme.

"Med tanke på de höga ambitionerna i den gröna given kan det svenska ordförandeskapet få ansvaret för slutförhandlingar i många frågor inom detta breda område."

Med tanke på de höga ambitionerna i den gröna given kan det svenska ordförandeskapet få ansvaret för slutförhandlingar i många frågor inom detta breda område. Det kan handla om delar av det stora klimatpaket som ska bidra till att EU når sitt nya utsläppsmål för 2030, om bilavgaskrav, kemikalier, luftkvalitet, skydd av biologisk mångfald med mera. I slutet av 2021 ska kommissionen också föreslå en samlad politik för hållbara produkter, som kan vara mogen för beslut i början av 2023. Flera initiativ kring skogsfrågorna förväntas också, ett kontroversiellt ämne i Sverige. Vissa av dessa förslag kan dock slutbehandlas av de franska och tjeckiska ordförandeskapen under 2022.

Det är inte säkert att Ursula von der Leyen och Frans Timmermans är kvar efter 2024. Om Sverige vill att EU:s arbete med den gröna given ska fortsätta kan det vara värt att studera erfarenheterna av hur till exempel Finland agerade för att en kommande kommission skulle följa upp tidigare initiativ kring cirkulär ekonomi. För närvarande pågår diskussionen bland miljöministrarna om hur det åttonde miljöhandlingsprogrammet kan användas för att ge en sådan långsiktighet. Det är viktigt att ett sådant handlingsprogram kodifierar den gröna given och beslutas enligt det ordinarie

lagstiftningsförfarandet,⁵⁴ menar en intervjuperson som deltar i förhandlingarna.

Den gröna given omfattar många frågor som hanteras i ett antal olika ministerråd. Därmed blir det särskilt viktigt med god koordinering på hemmaplan för att kunna genomföra ett effektivt ordförandeskap som för dessa frågor framåt.

De formella förutsättningarna är ungefär desamma för andra områden inom Coreper I-området som för miljöfrågorna. Även när det gäller transporter, energi, inre marknad, hälsa, konsumentfrågor med mera går det att ta initiativ och sätta en viss nationell prägel på ett ordförandeskap, givet att man sköter huvuduppgiften att föra den gemensamma dagordningen framåt. De framgångsfaktorer som identifierats tidigare i denna studie bör därför även vara relevanta för andra politikområden.

En skillnad i det nuvarande läget är kommissionens betoning av den gröna given, med ett detaljerat arbetsprogram för åtminstone det närmaste året med mängder av förslag där tidtabeller är tydligt angivna. På andra områden kan det vara en större uppförsbacke att få kommissionen att lägga fram förslag.

9. Slutsatser

Fallstudierna i denna analys ger stöd åt tidigare forskning som pekat på att det roterande ordförandeskapet har inflytande över dagordningen även efter att Lissabonfördraget trätt i kraft.

Några förutsättningar behöver vara uppfyllda, enligt intervjupersonerna. Det råder stor samstämmighet om att ordförandeskapet först och främst måste sköta huvuduppgiften att på ett neutralt och effektivt sätt leda arbetet. För att därutöver kunna föra upp frågor på dagordningen krävs tidiga förberedelser, bra underlag och goda nätverk. Initiativ behöver utformas så att de framstår som att vara i hela unionens intresse. Kommissionen är en nyckelpartner.

Tysklands arbete med digitaliseringens miljöpåverkan är ett intressant exempel som

⁵⁴ Det ordinarie lagstiftningsförfarandet innebär att lagar antas gemensamt av Europaparlamentet och rådet.

beskrivits ovan. Trots en mycket omfattande dagordning i övrigt, dessutom med en pandemi som vätte tidigare planering över ända, kunde ordförandelandet etablera en ny och viktig fråga på EU:s dagordning. Finland visade bland annat hur ett ordförandeskap kan fungera som en brygga mellan en tidigare och en kommande mandatperiod för de europeiska institutionerna genom att driva frågan om cirkulär ekonomi vidare.

Sveriges nästa ordförandeskap infaller vid en tid då slutförhandlingar sannolikt pågår om ett stort antal rättsakter. Egna initiativ behöver väljas klokt

och kan inte vara särskilt många. Det ter sig ändå möjligt att påverka dagordningen, med tidiga förberedelser och genomtänkt strategi.

En särskild fråga på miljöområdet utifrån nuvarande svenska prioriteringar är hur den gröna given kan fortsätta med en ny kommission och ett nyvalt Europaparlament 2024. Bland sakfrågorna finns många ämnen där Sverige kan göra skillnad, som hållbar produktpolitik inklusive kemikalier. Skogsfrågorna kan bli ett kontroversiellt ämne. Prioriteringar och resursförstärkningar för ordförandeskapet behöver göras tidigt, liksom inom andra politikområden.

Referenser

- Bendel, Jana. 2016. *Small EU Member States at the Helm of the Council Presidency*. Kandidatuppsats, Malmö universitet.
- Bengtsson, Rikard (red). 2010. *I Europas tjänst. Sveriges ordförandeskap i EU 2009*. Stockholm: SNS Förlag.
- Delreux, Tom. 2012. The Rotating Presidency and the EU's External Representation in Environmental Affairs: the Case of Climate Change and Biodiversity Negotiations. *Journal of Contemporary European Research*, vol. 8, issue 2, s. 210–227.
- Dewost, Jean-Louis. 1984. La Présidence dans le cadre institutionnel des Communautés Européennes. *Revue du Marché Commun* issue 273 s. 31–34.
- Drieskens, Edith et al. 2010. *The 2010 Belgian Presidency: Driving in the EU's Back Seat*. Sieps 2010:20p. Stockholm: Sieps.
- Engström, Mats. 2011. *Anna Lindh och det nya Europa*. Stockholm: Premiss förlag.
- Engström, Mats. 2020a. *Miljöframgångar. Från freonförbud till klimatlag*. Stockholm: Fri Tanke förlag.
- Engström, Mats. 2020b. *Sverige, EU-medlemskapet och kontrollen av farliga kemikalier*. Sieps 2020:9. Stockholm: Sieps.
- Engström, Mats & Norden, Paul. 2010. *Bilan de la présidence suédoise de l'Union européenne : une transition réussie, une vision qui se fait attendre*. Paris: Terra Nova.
- Hayes-Renshaw, Fiona & Wallace, Helen. 1997. *The Council of Ministers*. Basingstoke: Macmillan.
- Häge, Frank M. 2017. The scheduling power of the EU Council Presidency. *Journal of European Public Policy*, 24:5, s. 695–713.
- Kjellén, Bo. 2008. *A new diplomacy for sustainable development. The challenge of global change*. New York and London: Taylor & Francis.
- Langdal, Fredrik & von Sydow, Göran. 2009. *The 2009 Swedish EU Presidency. The Setting, Priorities and Roles*. 2009:7epa. Stockholm: Sieps.
- Nedergaard, Peter & Dagnis Jensen, Mads. 2017. You're gonna have to serve somebody: A comparative analysis of the Polish, Danish and Cypriot EU Presidency discourses. *Comparative European Politics* vol.15, s. 286–309.
- Pollet, Mathieu. 2021. France already preparing for EU presidency in first half of 2022. *Euractiv* 2021-03-08.
- Regeringen. 2010. *Redogörelse för det svenska ordförandeskapet i Europeiska unionens råd andra halvåret 2009*. Regeringens skrivelse 2009/10:174.
- Schmidt, Paul & Breinschmid, Christoph. 2018. Austria's EU-Presidency: Between ambition and reality. *Clingendael Spectator*.
- Schout, Adriaan. 2017. The Dutch EU Presidency: The Continuing Relevance of the Rotating Presidency in a Political Union. *Journal of Common Market Studies* Vol. 55 Annual Review s. 54–63.
- Sieps. 2017. *Brexit – konsekvenser för EU och Sverige*. Stockholm: Sieps.
- Skrzydło, Andrzej. 2012. The Danish EU Presidency of 2012: a Good Model for a Presidency in Time of Crisis? *Yearbook of Polish European Studies* issue 15 s. 177–194.
- Sørensen Catharina, Hassing Nielsen Julie, Adler-Nissen Rebecca. 2012. *The Danish EU Presidency 2012: A Midterm Report*. Sieps 2012:10p.
- Tallberg, Jonas. 2003. The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency. *Journal of European Public Policy* 10(1) s. 1–19.
- Tallberg, Jonas. 2006. *Leadership and Negotiation in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Turesson, Anders. 2011. *Förhandla om klimatet: 12 år med klimatförhandlingarna*. Vårgårda: Princo Vårgårda.
- Vandecasteele, Bruno & Bossuyt, Fabienne. 2014. Assessing EU council presidencies: (Conditions for) success and influence. *Comparative European Politics* Vol.12, 2, s. 233–247.
- van Gruisen, Philippe. 2019. The Trio Presidency and the Efficiency of Council Decision-Making: An Empirical Study. *Journal of Common Market Studies*, vol. 57, Issue 4, s. 692–709.
- Vaznonytė, Austė. 2020. The rotating Presidency of the Council of the EU – Still an agenda-setter? *European Union Politics*. Vol. 21 issue 3, s. 497–518.
- Warntjen, Andreas. 2013. The Elusive Goal of Continuity? Legislative Decision-Making and the Council Presidency before and after Lisbon. *West European Politics*, 36:6, s. 1239–1255.
- Wurzel, Rüdiger K.W. 1996. The role of the EU Presidency in the environmental field: Does it make a difference which member state runs the Presidency? *Journal of European Public Policy* 3:2, s. 272–291.