

Avdelningen för ekonomi och styrning
Internationella sektionen
Gustaf Lundgren

Prioriterade EU-frågor för Sveriges Kommuner och Regioner 2023

Bakgrund

SKR:s prioriterade EU-frågor är ett antal frågor som styrelsen pekar ut som särskilt viktiga för SKR att fokusera på under det kommande året. Detta görs med stöd i förbundets arbetsordning, där det står att beredningen för EU-frågor ska stödja arbetsutskottet i arbetet för påverkan utifrån styrelsens årliga EU-prioriteringar. Ärendet bör förstås som en omvärldsbevakning för att stärka förutsättningarna för förbundet att agera såväl tidigt som proaktivt, samt ett ärende som gör det tydligt för förbundets medlemmar vilka EU-frågor förbundet fokuserar lite extra på under nästkommande år.

Prioriterade EU-frågor är frågor som har stor politisk eller ekonomisk betydelse för svenska kommuner och regioner och där frågan bedöms vara i ett särskilt viktigt påverkansskede i Bryssel. Frågor som gått över i en genomförandefas i Sverige lyfts alltså inte upp som egna prioriteringar.

Prioriterade EU-frågor utgår ifrån:

- 1) SKR:s inriktningsdokument 2020-2023¹
- 2) Medlemmarnas aktuella behov
- 3) EU-kommissionens arbetsprogram för 2023²
- 4) Europeiska rådets strategiska agenda 2019-2024³
- 5) Ursula von der Leyens "State of the Union"-tal⁴
- 6) Pågående initiativ och ärenden ifrån EU-kommissionen.

¹ [SKR:s inriktningsdokument 2020-2023](https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/inriktningenforsverigeskommunerochregioner20202023.65030.html): <https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/inriktningenforsverigeskommunerochregioner20202023.65030.html>

² [EU-kommissionens arbetsprogram för 2023](https://ec.europa.eu/info/strategy-documents/commission-work-programme/commission-work-programme-2023_en): https://ec.europa.eu/info/strategy-documents/commission-work-programme/commission-work-programme-2023_en

³ [Europeiska rådets strategiska agenda 2019-2024](https://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/): <https://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>

⁴ [EU-kommissionens ordförande Ursula von der Leyens "State of the Union"-tal](https://state-of-the-union.ec.europa.eu/index_en): https://state-of-the-union.ec.europa.eu/index_en

Prioriterade EU-frågor 2023

De prioriterade EU-frågorna för 2023 är:

1. **Ett hållbart asyl- och flyktingmottagande i hela EU**
2. **Att bygga ett starkt socialt Europa – värna den svenska modellen**
3. **Ett avloppsdirektiv som tar hänsyn till svenska förhållanden**
4. **Värna det kommunala planansvaret i förhållande till EU:s gröna giv**
5. **Bevaka ny lagstiftning om TEN-T och ökad andel järnvägstrafik**
6. **Värna helhetssyn i EU:s läkemedelslagstiftning**
7. **Förslag till förordning om ett europeiskt hälsodataområde (EHDS)**
8. **Digitalisering, data och AI (artificiell intelligens)**

Nedan följer beskrivningar av utvecklingen inom dessa områden, varför de är särskilt viktiga att fokusera på under 2023 samt vad SKR vill uppnå.

1. Ett hållbart asyl- och flyktingmottagande i hela EU

I september 2020 presenterade EU-kommissionen ett förslag på en ny asyl- och migrationspolitik för unionen, den så kallade asyl- och migrationspakten. Pakten innehåller en rad förslag som till exempel:

- Revidering av bestämmelser om vilken medlemsstat som har ansvar för en asylansökan.
- En ny mekanism för solidaritet mellan medlemsstater.
- Ett gemensamt system för återvändande av dem som inte har skyddsskäl.
- Förstärkning av gränsbevakning, bekämpning av människosmuggling och trafficking.
- Fokus på att underlätta reguljär migration.

Under det kommande svenska EU-ordförandeskapet våren 2023 kommer förhandlingarna om de olika rättsakterna på migrationsområdet med all sannolikhet att finnas på dagordningen, bland annat som en följd av det genombrott som nåddes i juni 2022 gällande den fråga som har varit svårast att enas om - solidaritetsmekanismen.

Mottagandet av asylsökande och integrationen av nyanlända sker inte på en abstrakt nationell nivå utan lokalt. Det är därför viktigt att lokala och regionala myndigheter beaktas när beslut fattas gällande målgruppen, och att kommuner och regioner tillförs tillräckliga resurser för att bedriva ett framgångsrikt arbete på området. Europa står inför demografiska utmaningar med en åldrande befolkning. En framgångsrik etablering av nyanlända i såväl samhälls- som arbetslivet är därför avgörande.

Förväntade resultat för EU-arbetet 2023

Ståndpunkter som ska vara väl kända hos relevanta beslutsfattare i staten och EU.

- Ett jämnare flyktingmottagande uppnås och ett lokalt och regionalt perspektiv är säkrat i beslut fattade i frågor som rör asyl- och flyktingmottagandet.

2. Att bygga ett starkt socialt Europa - värna den svenska modellen

EU har fortsatt fokus på de sociala frågorna inom unionen. Under 2023 planeras ett uppföljningsmöte i Portugal till de två sociala toppmötena i Göteborg och Porto, den europeiska pelaren för sociala rättigheter och handlingsplanen för detta, samt de olika initiativ som har EU-kommissionen har presenterat med hänvisning till pelaren, i form av olika strategier och handlingsplaner, enskilda direktivförslag på arbetsrättens område och arbete inom ramen för den europeiska planeringsterminen.

Under 2023 bedöms följande frågor vara inne i ett påverkansskede av särskild vikt för förbundet att arbeta med: Det fortsatta genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter; EU-kommissionens kommande förslag om social dialog (som presenteras i form av ett förslag till rådsrekommendation och ett meddelande); De pågående triloförhandlingarna om direktivförslagen om lönetransparens respektive plattformarbete; De pågående europeiska förhandlingarna om distansarbete och rätten att koppla ned, i en arbetsmarknad i konstant förändring samt; Genomförandet av minimilönedirektivet.

Förväntade resultat för EU-arbetet 2023

Ståndpunkter som ska vara väl kända hos relevanta beslutsfattare i staten och EU.

- Ett stärkt deltagande och genomförande uppnås från kommuner och regioner, samt SKR som arbetsmarknadsparter, inom de EU-initiativ som syftar till att stärka den sociala dimensionen av EU - detta så att åtgärderna får lämplig och reell effekt.
- Den svenska arbetsmarknadsmodellen är värnad och arbetsmarknadsparterna ansvarar fortsatt för lönebildningen och anställningsvillkor i allt fortsatt arbete på det social- och arbetsrättsliga området.

3. Ett avloppsdirektiv som tar hänsyn till svenska förhållanden

EU-kommissionen har beslutat att revidera EU-direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse. Konsultationsperioden är avslutad och kommissionen har nu presenterat ett förslag på reviderat direktiv. Förslaget innebär bland annat utökade krav på rening, cirkuläritet, energianvändning, transparens och tillgång till sanitet.

Det reviderade förslaget med tillhörande konsekvensanalys analyseras just nu av kansliet. Vid en första anblick tycks det finnas flera, ur SKR:s synvinkel, problematiska delar med förslaget. De förhandlingar som nu följer under 2023 blir därför viktiga att följa och försöka påverka.

Förväntade resultat för EU-arbetet 2023

Ståndpunkter som ska vara väl kända hos relevanta beslutsfattare i staten och EU.

- Säkra regelverk som är målinriktade, riskbaserade och tillräckligt flexibla för att kunna anpassas till de olika förhållanden som råder i Sverige.

- Begränsad detaljreglering och bestämmelser som ger liten miljönytta sett till kostnader.
- Nå en samstämmighet mellan avloppsdirektivet och ramdirektivet för vatten, med syftet att kommuner måste kunna skydda miljön genom att bygga nya eller bygga ut befintliga avloppsreningsverk när befolkningen växer.

4. Värna det kommunala planansvaret i förhållande till EU:s gröna giv

Inom ramen för EU:s gröna giv pågår ett flertal initiativ inom miljö- och energiområdet med kopplingar till bl.a. markanvändning och fysisk planering. Initiativen befinner sig i olika faser av beslutsprocessen och riskerar, både var för sig och sammantaget, att påverka kommunernas rådighet över markanvändningen och det kommunala planansvaret. De initiativ som särskilt bör belysas är:

- Förordning om restaurering av natur.
- Friska jordar – skydda, sköta och återställa marken i EU.
- Direktivet om förnybar energi – krav på snabbare tillståndsprocesser och på att utse lämpliga områden för förnybar energiproduktion.
- LULUCF-förordningen (“Land Use, Land Use Change and Forestry”).

Trots att EU saknar befogenhet över fysisk planering föreslås ny miljölagstiftning på dessa områden som kan innebära att det kommunala planansvaret påverkas både direkt och indirekt. Ett exempel är artikel 6 i förslaget till förordning om restaurering av natur. Här föreslås bindande krav på urbana grönområden, något som har en direkt påverkan på det kommunala planansvaret.

Energi- och klimatområdet kommer även att vara aktuellt att följa under 2023 i relation till:

- Krisåtgärder för EU:s elmarknader o dyl. inom ramen för ”RePowerEU”-initiativet.
- Den nationella implementeringen av de tre EU-direktiv om energieffektivisering och förnybar energi som nu är på väg in i trilogförhandlingar.
- Den fortsatta utvecklingen av EU:s taxonomi för hållbara aktiviteter (som innefattar både konsultation och implementering).

Förväntade resultat för EU-arbetet 2023

Ståndpunkter som ska vara väl kända hos relevanta beslutsfattare i staten och EU.

- Det kommunala planansvarets ställning är säkrat i kommande initiativ inom ramen för EU:s gröna giv.
- EU:s miljölagstiftnings ökande påverkan på markanvändning, fysisk planering och det kommunala planansvaret, samt ny miljölagstiftning, överskrider inte EU:s befogenheter.
- Artikel 6 i EU-kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur omarbetas så att det kommunala planansvaret inte påverkas.

- EU:s regelverk och initiativ ger goda och stödande förutsättningar för kommuner och regioner samt undviker detaljkrav som försvårar för bioenergi, biodrivmedel, fjärrvärme, kraftvärme, energiutvinning ur avfall, energieffektivisering med mera.

5. Bevaka ny lagstiftning om TEN-T och ökad andel järnvägstrafik

Ett väl sammanlänkat och hållbart transportnät är en förutsättning för att EU:s inre marknad ska fullbordas och fungera. EU har haft en gemensam transportpolitik sedan Romfördraget 1957.

Det transeuropeiska transportnätet ,TEN-T, består idag av nio utpekade transportkorridorer (vägar, järnvägar och farleder) som sammanbinder alla regioner i EU samt ett stort antal utpekade hamnar och flygplatser med mera. TEN-T-nätet ska vara helt utbyggt senast år 2050. Utvecklingen av TEN-T regleras genom TEN-T-förordningen.

EU-kommissionen kom i december 2021 med ett förslag på en ny reviderad TEN-T-förordning som ska förhandlas och beslutas under 2023. I det nya förslaget har också ett stort antal urbana noder pekats ut som ska bidra till att koppla ihop lokala, regionala och interregionala transporter på ett hållbart sätt. Under 2023 kommer EU-kommissionen också att föreslå ny lagstiftning om ökad andel järnvägstrafik för både persontrafik och gods i lagstiftningspaketet ”Greening freight package”.

Det är viktigt att dessa EU-initiativ inte inskränker det svenska handlingsutrymmet mer än nödvändigt, att inte onödiga administrativa bördor skapas, samt att utvecklingen av transportnätet sker så att svenska intressen och behov tas tillvara. En ökad andel gränsöverskridande järnvägstrafik får inte heller ske på bekostnad den regionala och nationella tågtrafikens förutsättningar.

Förväntade resultat för EU-arbetet 2023

Ståndpunkter som ska vara väl kända hos relevanta beslutsfattare i staten och EU.

- TEN-T-förordningen missgynnar inte kommuner och regioner och lagstiftning om ökad andel järnvägstrafik får inte oönskade undanträngningseffekter för regional och nationell persontågtrafik.

6. Värna helhetssyn i EU:s läkemedelslagstiftning

EU-kommissionen antog i november 2020 en ny läkemedelsstrategi där man presenterade en lång rad insatser som avses implementeras under EU-kommissionens mandatperiod 2019-2024. Bland annat aviserades en översyn och förändring av fyra rättsakter:

- Den generella läkemedelslagstiftningen.
- Läkemedel för sällsynta diagnoser.
- Läkemedel för barn.
- Den europeiska läkemedelsmyndigheten EMA:s avgiftshantering.

Rättsakterna avseende lagstiftningen, läkemedel till barn samt läkemedel för sällsynta diagnoser kan få stor påverkan på regionerna och hälso- och sjukvården. Lagstiftningen kan även få stora konsekvenser för tillgängligheten till läkemedel.

SKR anser att den reviderade lagstiftningen måste bidra till mer långsiktighet och bättre folkhälsa samt understödja medlemsstaternas befogenheter och ansvar. Ett lagförslag är på väg och har aviserats till början av 2023.

Förväntade resultat för EU-arbetet 2023

Ståndpunkter som ska vara väl kända hos relevanta beslutsfattare i staten och EU.

- Den europeiska läkemedelslagstiftningen tar på ett tydligare sätt hänsyn till helheten i läkemedelssystemet.

7. Förslag till förordning om ett europeisk hälsodataområde (EHDS)

I maj 2022 publicerade EU-kommissionen sitt förslag till förordning om ett europeiskt hälsodataområde. På ett övergripande plan handlar det om att möjliggöra en förbättrad och bredare användning av hälsodata såväl inom hälso- och sjukvården som för forskning, innovation och beslutsfattande samt bidra till en verklig inre marknad för digitala hälso- och sjukvårdsprodukter och -tjänster.

SKR gavs tillfälle att yttra sig till Socialdepartementet i augusti 2022. I yttrandet ställer sig SKR positiva till den övergripande ambitionen med förslaget till förordning, men markerar tydligt att förslaget är väl långtgående och i flera delar överskrider EU:s befogenheter. Det gäller framförallt förslagen kopplade till primäranvändningen av hälsodata. Den icke gränsöverskridande hälso- och sjukvården är och bör förbli en nationell angelägenhet, menar SKR. Förslaget bör samtidigt ses som en tydlig signal att se över befintlig nationell lagstiftning för att möjliggöra en mer ändamålsenlig hantering av hälsodata.

Det går dock redan i nuläget att konstatera att ett genomförande av förslaget till förordning skulle ha långtgående konsekvenser för svensk hälso- och sjukvård och huvudmännens, det vill säga kommuner och regioners, möjligheter till prioriteringar och investeringar.

Förväntade resultat för EU-arbetet 2023

Ståndpunkter som ska vara väl kända hos relevanta beslutsfattare i staten och EU.

- Det regionala och lokala perspektivet får genomslag och beaktas i förhandlingsarbetet kring förslaget till ny förordning om ett europeisk hälsodataområde (EHDS).
- Förordningen tar hänsyn till det faktum att hälso- och sjukvården är en nationell kompetens, så att EU inte går utanför sina befogenheter.

8. Digitalisering, data och AI (artificiell intelligens)

EU tar stora kliv inom digitaliseringsområdet. EU:s digitala mål 2030 och den digitala kompassen om digital infrastruktur, utbildning, omställning av företag och digitala tjänster pekar ut EU:s vision. Det tillhörande ramverket, ”Path to the Digital Decade”, beskriver hur målen ska uppnås.

På EU:s agenda finns just nu en rad digitaliseringsinitiativ och flertalet av dem är av stort intresse för kommuner och regioner. Digitaliseringsfrågan har varit en prioriterad EU-fråga för SKR under 2022. Kansliet har under året arbetat med att skapa en både bred och djup bild av EU:s digitaliseringsarbete i syfte att kunna bevaka kommuners och regioners intressen, men även för att vara proaktiv och påverka den EU-gemensamma agendan. SKR har också förstärkt insatserna, samlat ihop arbetet tvärs över kansliet och vidareutvecklat dialog med och stöd till kommuner och regioner.

Särskilt relevant att bevaka och påverka under 2023 är den så kallade AI-akten (Artificiell Intelligens) som presenterades av EU-kommissionen 2021. AI-akten är ett enormt lagförslag som ska tydliggöra vilka typer av AI-teknologier som är tillåtna, och vilka som inte är det. Akten ska även harmonisera reglerna för AI inom EU, stärka den inre marknadens konkurrenskraft och funktion samt undvika fragmentering på den inre marknaden, skydda hälsa, säkerhet och grundläggande rättigheter, främja de positiva aspekterna av AI och säkerställa fri rörlighet av AI-system.

De ambitioner som EU-kommissionen ger uttryck för i AI-akten bedöms kunna få omfattande konsekvenser för kommuner och regioner i form av ökad administration, otydlighet i roller med mera. Genom att fokusera på AI-akten under nästa år ges förutsättningar för såväl ett påverkansarbete kring förslag som försvårarar för kommuner och regioner, som att främja lokal och regional beredskap för ny lagstiftning.

Förväntade resultat för EU-arbetet 2023

Ståndpunkter som ska vara väl kända hos relevanta beslutsfattare i staten och EU.

- AI-akten leder inte till ökad administration och otydlighet i roller för kommuner och regioner.
- (Den lokala och regionala beredskapen för ny lagstiftning är god)

Bevakningsfrågor

Det finns ytterligare frågor och skeenden som inte har pekats ut som särskilda prioriteringar, men som kansliet ändå kommer att hantera under 2023 inom den löpande intressebevakningen. Exempel på dessa är:

EU:s sammanhållningspolitik

Sammanhållningspolitiken är EU:s viktigaste investeringsverktyg för att skapa tillväxt och sysselsättning lokalt och regionalt i Europa. Regionala prioriteringar och inflytande över medlen är en förutsättning för ett framgångsrikt regionalt

utvecklingsarbete och de frågor kopplade till utvecklingen av regelverket om offentlig stödgivning följs därför löpande.

Det svenska EU-ordförandeskapet 2023

Den 1 januari 2023 tar Sverige över som ordförande i rådet och ska därmed leda rådets arbete det kommande halvåret. Sverige är sist ut i trion Frankrike, Tjeckien, Sverige. Redan i juni 2021 fattade SKR beslut om önskad inriktning för det svenska EU-ordförandeskapets prioriteringar. Regeringen kommer att fastslå sina prioriteringar i december 2022.

Hanteringen av covid-19

EU har tagit fram olika initiativ som ska bidra till ekonomisk återhämtning. Den fortsatta hanteringen av pandemin och dess ekonomiska och sociala effekter dominerade även EU:s dagordning under 2021. Covid-19-utbrottet berör SKR och dess medlemmar på många olika sätt och förbundet fortsätter att följa frågan.

”Next Generation EU”

Kopplat till pandemin är den ekonomiska återhämtningsplanen ”Next Generation EU” och även här är SKR engagerat. Coronapandemin har haft stora effekter på EU-medlemsländers arbetsmarknad och näringsliv. Krisens utveckling och effekter varierar stort i EU:s medlemsländer likaså i Sverige vilket bland annat beror på det lokala och regionala näringslivets sammansättning.

Det lokala självstyret

Den statliga styrningen av kommuner och regioner har ökat i omfång, komplexitet och detaljeringsgrad under de senaste decennierna. Parallellt med den tilltagande styrningen förespråkar allt fler en ökad centralisering och ibland även krav på ett statligt huvudmannaskap för verksamheter som hälso- och sjukvård, äldreomsorg och skola. Frågan om lokalt självstyre är central även på EU-nivå och EU-rätten har stor påverkan på kommunernas uppgifter och politiska handlingsutrymme. Även här finns frågan om offentlig finansiering kopplad till statsstödsreglerna som bör bevakas.

Hot och hat mot förtroendevalda

Representativ demokrati bygger på att förtroendevalda kan delta i det demokratiska samtalet med medborgarna, på ett tryggt och säkert sätt, utan att drabbas av otillbörlig påverkan eller trakasserier av olika former. Utvecklingen har gått från att drabba enskilda personer, till att grupper av förtroendevalda utsätts för generaliseringar och stigmatiseringar. Många aktörer behöver agera tillsammans inom varje stat och gemensamt i Europa för att tillsammans utgöra en motståndskraft och vända utvecklingen.