

København 15.08.2023

DET SPANSKE EU-FORMANDSKABS PRIORIETER FOR H2 2023

EU's medlemslande skiftes til at varetage formandskabet for Det Europæiske Råd for et halvt år ad gangen. Her følger det kommende spanske formandskabs hovedprioriteter samt udvalgte prioriteter inden for en række større politiske områder. Vi afslutter med en analyse af betydningen af parlamentsvalget i Spanien, som overordnet viser, at udfaldet af valget kan give sig udslag i en ny koalitionsregering i Spanien, hvilket kan udfordre stabiliteten i formandskabet og mulighederne for at lede Rådet sikkert igennem sidste halvår af 2023.

Baggrund

Hvert formandskab er en del af et trioformandskab. Det betyder, at tre medlemslande arbejder sammen om et fælles program for de 18 måneder, de tilsammen har formandskabet i.

Trioformandskaberne skaber sammenhæng i Rådets prioriteter. Spanien overtager formandskabet fra Sverige, og dermed afsluttes et trioformandskab bestående af Frankrig, Tjekkiet og Sverige, og begyndes en ny trio med Spanien, efterfulgt af Belgien (H1 2024) og Ungarn (H2 2024).

Formandskabet har tre hovedopgaver¹

- **Sætter dagsordenen i Rådet.** Formandskabet planlægger arbejdet i Rådet og i de arbejdsgrupper med embedsmænd, der er tilknyttet Rådet, så mærkesagerne for det enkelte formandskab og trioformandskabet kan gennemføres.
- **Leder møderne og forhandler kompromiser i Rådet.** Formandskabet sidder for bordenden ved forhandlingerne, og det forventes, at formandskabet fremstår neutralt og tilsidesætter egne interesser.
- **Repræsenterer Rådet over for andre EU-institutioner.** Dette er især vigtigt under arbejdet med den almindelige lovgivningsprocedure. Ved den slags forhandlinger skal formandskabet både have øje for det kompromis, der er opnået i Rådet, og forsøge at finde et fælles ståsted med Europa-Parlamentet og evt. Kommissionen.

¹ <https://www.eu.dk/da/fakta-og-tal/institutioner/formandskabet>

Det spanske formandskabs overordnede prioriteter

Den spanske præsident, Pedro Sánchez, har præsenteret fire generelle prioriteter for det spanske formandskab.²

- **Reindustrialisering af EU og sikring af åben strategisk autonomi:** Spanien arbejder på at bringe industrier tilbage til Europa og mindske afhængigheden af fjendtlige tredjelande i strategiske sektorer som energi, sundhed, teknologi og fødevarer. Det spanske formandskab vil gøre en indsats for at modgå sårbare forsyningskæder ved at tiltrække job og virksomheder samt skabe teknologisk innovation, der kan skabe øget selvforsyning inden for disse områder. Spanien vil arbejde for 1) en større diversificering af Europas handelsforbindelser, herunder er øget samhandel med Latinamerika og Caribien som en absolut topprioritet, og 2) en strategi for EU's økonomiske sikkerhed og globale lederskab frem til 2030, så EU placerer sig som arkitekt bag den internationale orden.
- **Styrkelse af europæisk sammenhold:** Det spanske formandskabs prioriteter i sammenhæng med ovenstående, at styrke EU's sammenhold i en tid med usikkerhed og krig i Europa. Målet er fremme en ny fase af det europæiske projekt med en stærk europæisk identitet og fælles værdier. Der vil være fokus på at styrke det indre marked og fuldføre bankunionen og kapitalmarkedsunionen. Der skal også sættes ind, så migrations- og asylprocesserne håndteres mere effektivt. Endelig skal EU støtte Ukraine og nabostaterne til krigen.
- **Fremskridt i den grønne omstilling og tilpasning til miljøet:** Det spanske formandskab vil fortsætte implementeringen af *Fit for 55-pakken*, herunder energibesparelsesforordninger og *the Gas and Hydrogen Package*. Ambitionen er at bekæmpe klimaforandringer samtidig med at skabe grønne arbejdspladser. Spaniens tilgang er, at den grønne omstilling muliggør en større uafhængighed af import af energi og råmaterialer samt forbedret konkurrencedygtighed for europæiske virksomheder. Det ventes, at Kommissionen i efteråret 2023 lancerer en 'brintauktion', hvor vinderne vil modtage en fast pris for hvert kg vedvarende brint produceret over en periode på 10 år. En anden spansk topprioritet er en omfattende reform af det europæiske elektricitetsmarked, der skal accelerere brugen af vedvarende energi og reducere elektricitetspriserne. Spanien har kæmpet hårdt for et loft for elpriserne (hvilket Spanien og Portugal i 2022 fik lov til at prøve af), og det er delvist blevet en del af Kommissionens forslag. Ambitionen er, at reformen gennemføres inden udgangen af 2023, og Spanien forventes at indtage en mere neutral rolle under de kommende forhandlinger.
- **Konsolidering af den sociale søjle:** Det er afgørende for Spanien, at den økonomiske vækst kommer alle borgere til gode og forbedrer deres muligheder og levestandard. Spanien ønsker en udvidelse af arbejdstageres rettigheder og bedre beskyttelse af sårbare arbejdstagergrupper. Der vil være fokus på at etablere fælles minimumsstandarder for selskabsskat i alle medlemslande og bekæmpe skattesvig fra store multinationale virksomheder. Spanien vil også prioritere en revision af den flerårige finansielle ramme for 2021-2027 og vil arbejde for en reform af de finanspolitiske regler, der skal gøre op med sparepolitikken i kølvandet på finanskrisen.

Spaniens prioriteter vedr. EU's udenrigspolitik

- Spanien ønsker et langsigtet europæisk engagement i Latinamerika og Caribien (LAC), bl.a. grundet Spaniens fælles historie med denne region. Spanien ønsker både bedre handelsaftaler og et større fokus på de fælles værdier.
- Kommissionen vedtog den 7. juni 'the New Agenda' for forholdet til LAC-regionen, som man betragter som en allieret i kampen for en regelbaseret og demokratisk international orden. Efterfølgende tog Kommissionens formand, Ursula von der Leyen, på en rundrejse i Brasilien, Argentina, Chile og Mexico.³

² <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/en/news/priorities-of-the-spanish-presidency-of-the-council-of-the-eu/>

³ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway/global-gateway-latin-america-and-caribbean_en

- EU's hensigt er at skabe nye alliancer i en region, som i dag har Kina som sin største handelspartner.⁴ EU's interesse skyldes også et ønske om at finde nye leverandører af råstoffer, så man undgår afhængighed af enkelte lande.
- EU vil investere €10 mia. i LAC-regionen, og det vil blive suppleret af yderligere bidrag fra medlemsstaterne bilateralt og med investeringer i den private sektor. Der er allerede besluttet følgende:
 - En investering på €2 mia. i Brasiliens produktion af grøn brint og energieffektivitet.
 - Et nyt partnerskab mellem EU og Argentina om bæredygtige råvareværdikæder.
 - Lancering af Fonden for Vedvarende Brint i Chile med et indledende budget på €225 mio.
- Den 17.-18. juli 2023 finder et afgørende topmøde mellem EU, Latinamerika og Caribien sted i Bruxelles for første gang siden 2015. Der forventes at deltage omkring 60 regeringsledere.

Prioriteter inden for digitalisering, cyber og tech⁵

- Kunstig intelligens er et af hovedmålene for det spanske formandskab. Spanien vil gøre sit bedste for at afslutte forhandlingerne om *forordningen om kunstig intelligens* med Europa-Parlamentet og sikre, at den ikke undergraver innovation, men samtidig beskytter individers grundlæggende rettigheder. Spanien vil også arbejde for, at den spanske 'AI-sandkasse' giver de første foreløbige resultater.
- Det spanske formandskab vil også prioritere at styrke den europæiske cyberrobusthed og bringe forhandlingerne om *forordningen om cyberrobusthed* så langt som muligt.
- For at nå målet om at fordoble antallet af 'unicorns' i EU har Spanien til hensigt yderligere at diskutere betingelserne for vækst i tech- og deep tech-startups i EU. Indsatsen vil fokusere på en koordineret og harmoniseret tilgang om bl.a. tech-entreprenørskab og undgåelse af intern konkurrence i EU.
- Et andet mål for det spanske formandskab er at fremme den digitale transformation af Unionen, så den er udstyret med den nødvendige kapacitet til at opfylde målene for 'Europas digitale årti'.
- Spanien er også indstillet på at bringe forhandlinger om *Gigabit Infrastructure Act* så langt som muligt.

Prioriteter inden for grøn omstilling, landbrug og energi^{6 7 8}

- Spanien vil have fokus på bredt politisk samarbejde om og folkelig opbakning til EU's grønne omstilling, hvor det er vigtigt at skabe attraktive rammer for landbruget for at få deres opbakning. Spaniens tilgang er, at målene bag *The Green Deal* og *Fit for 55-pakken* ikke kan gradbøjes, men værktøjerne og vejen dertil er stadig til forhandling.
- Strategisk autonomi inden for landbrugsfødevarer er en hjørnesten for det spanske formandskab.
- Spaniens landbrugsminister har i den anledning ikke afvist idéen om et europæisk generaldirektorat dedikeret til fødevarer i modsætning til i dag, hvor landbruget er adskilt fra sundhed og miljø.
- Spanien vil arbejde for, at EU bidrager til at forstørre landbrugenes værktøjskasse, herunder nye landbrugsteknologier, præcisionslandbrug, nye systemer til bedre udnyttelse af vand samt de omstridte *NGT'er (new genomic techniques)*.
- Kommissionens forslag til *Sustainable Use of Pesticides Regulation*, der har en målsætning om at halvere forbruget af pesticider, forventes fortsat at blive diskuteret under det spanske formandskab.
- Spanien vil også fokusere på bæredygtigt fiskeri. De tre hovedprioriteter vil være dekarbonisering af alle fiskeriaktiviteter, styrkelse af fiskeri og akvakultur som bidragsydere til fødevarer sikkerhed og indførelse af flerårige kvoter for visse arter.

⁴ <https://politiken.dk/udland/art9404089/EU-formand-skriver-kontrakt-i-Latinamerika-som-er-anderledes-end-dem-kineserne-laver>

⁵ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9883-2023-REV-1/en/pdf>

⁶ <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/exclusive-spains-agriculture-minister-sets-out-eu-presidency-priorities/>

⁷ <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/spains-agri-minister-eus-green-transition-is-not-left-vs-right-issue/>

⁸ <https://www.cleanenergywire.org/factsheets/whats-next-europe-timeline-european-climate-and-energy-policy>

- Den spanske regering og Det Internationale Energiagentur (IEA) vil den 2. oktober 2023 afholde et internationalt klima- og energitopmøde i Madrid fokuseret på at fremskynde den globale omstilling af ren energi. Topmødet afholdes få uger inden COP28.
- EU's energikommissær Kadri Simson har sagt, at Kommissionen sigter mod at præsentere en strategisk vision carbon capture and use/storage (CCUS) inden udgangen af 2023.

EU-lovgivning med prioritet for Spanien og sandsynlighed for vedtagelse i 2023 H2 ⁹

Følgende afsnit gennemgår en række konkrete lovgivninger, som det spanske formandskab overtager ansvaret for at forsøge at gennemføre.

Digitalisering, cyber og tech:

- **Artificial Intelligence Act:** Allerede vedtaget i 2021, men Kommissionen har efter introduktionen af ChatGPT præsenteret et ændringsforslag, som Spanien er opsat på skal vedtages i Europa-Parlamentet og Rådet. Sandsynlighed: 4,5/5.
- **Gigabit Infrastructure Act:** Kommissionens forslag fra februar 2023 vil sikre en hurtigere og billigere udrulning af 5G og fibernetværk i Europa ved at reducere 'red tape'. Sandsynlighed: 3,5/5.
- **Cyber Resilience Act:** Kommissionens forslag til forordning fra september 2022 pålægger nye cybersikkerhedskrav til producenter af produkter, der indgår i en forsyningskæde, som kan være sårbar over for cyberkriminelle. Sandsynlighed: 4/5.
- **EU Platform Work Directive:** Kommissionens forslag fra december 2021 oplister en række kriterier for, hvornår medarbejdere hos platformvirksomheder kan betragtes som klassiske ansatte. Europa-Parlamentet ønsker at inkludere flest mulige arbejdere her, mens Rådet er på platformsvirksomhedernes side. Sandsynlighed: 3,5/5.

Grøn omstilling, landbrug og energi:

- **Packaging and Packaging Waste Regulation:** Europa-Parlamentet forventes at vedtage sin holdning i oktober, og det spanske formandskab skal forsøge at finde fælles fodslag i Rådet inden da på trods af uenighed mellem landene. Der forventes uenighed mellem Europa-Parlamentet og Rådet. Sandsynlighed: 2/5.
- **Nature Restoration Regulation & the pesticide reduction law.** De to forordninger er en del af EU's *Green Deal* og omhandler indsatser vedr. miljøforringelse, sunde økosystemer, fødevarerproduktion, beskyttelse mod ekstreme vejrhændelser og generelle reduktioner af drivhusgasemissioner. Der er modstand mod særligt pesticidreduktionsloven fra højreorienterede grupper i Europa-Parlamentet, og i Rådet er landene uenige om, hvor faste kravene skal være. Sandsynlighed: 1,5/5.
- **Decarbonized gases package:** Denne pakke har formål at fastsætte fælles regler for det indre marked for vedvarende energi, naturgas og brint, så naturgas erstattes af grønne brændstoffer. Målsætningen er 20 millioner tons brint i 2030. Rådet nåede en fælles position i marts 2023, og trilogforhandlinger er i gang. Sandsynlighed: 4/5
- **Regulation to improve the Union's electricity market design:** Kommissionen foreslog i marts 2023 på bagkant af energikrisen en omfattende reform af EU's elmarked. Der pågår forhandlinger i Rådet, som ventes at nå til enighed trods uenighed bl.a. om, hvorvidt specifikke typer af statstilskudsordninger til nye investeringer i vedvarende energi bør gøres obligatoriske.

⁹ Sandsynlighederne er anslået af det anerkendte medie Politico Europe i artiklen "How to navigate Spain's EU presidency policy agenda like a pro": <https://www.politico.eu/article/spain-eu-presidency-ai-cybersecurity-health-data-banks-mercosur-raw-materials-waste-agriculture-pollution-energy/>

Spanien har været EU's største tilhænger for statslig indgriben i de høje elpriser, hvilken ifølge kritikerne skaber en afkobling af markedsprisen. Det kan risikere at føre til, at staten skal kompensere kraftværkerne for deres tab forbundet med at sælge til under produktionsprisen.¹⁰
Sandsynlighed: 4,5/5.

Analyse: Betydningen af parlamentsvalg i Spanien

Den spanske venstrefløjs-regering, ledet af den socialdemokratiske premierminister Pedro Sánchez Pérez-Castejón, har siden juni 2018 siddet på magten. Dog var der parlamentsvalg i Spanien den 23. juli 2023, hvilket udgør en uheldig timing for både Spaniens formandskab og Bruxelles.¹¹ Den siddende regering, som er Spaniens første koalitionsregering nogensinde, stod ifølge meningsmålinger til at miste magten, især efter dårlige kommunal- og regionalvalg i maj 2023. I stedet stod landets konservative oppositionsparti til at blive valgets vinder. Valget endte dog sådan at hverken det socialdemokratiske eller konservative parti vil opnå absolut flertal, ej heller med støtte af deres respektive støttepartier. Derfor vil der igen skulle indgås en koalition med nogle af Spaniens mange nye, mindre partier, hvilket kan skabe ustabilitet og en langtrukket regeringsdannelsesproces. En observation er, at de spanske prioriteter umiddelbart har en venstreorienteret tendens. Det må siges at være usikkert, om prioriteterne ændres, hvis Spanien får en konservativt ledet regering. Imidlertid tyder det på, at den socialdemokratiske regering vil have størst held med at opnå en forståelse blandt nogle af de mange nye mindre partier, hvoraf mange er centrum-venstre søgende, og derfor længere væk fra det konservative parti. Der er endnu ikke landet en regerings-koalition i Spanien.

Samtidig er der i Europa-Parlamentet bekymring for, at det spanske formandskab som konsekvens af det nationale valg ikke vil formå at indfri sine ambitioner som fremlagt i sit trilogprogram. Denne nervøsitet forstærkes blot af, at Spaniens formandskab betragtes som særlig vigtigt, da det efterfølgende belgiske formandskab vil blive præget af, at parlamentarikerne er i valgkamp grundet valget til Europa-Parlamentet i juni 2024. Det har derfor været ambitionen, at H2 2023 skulle blive en effektiv periode, hvor meget af denne periodes lovgivning skulle færdiggøres. Dertil har det spanske formandskab øget betydning i lyset af den eskalerende konflikt i Ukraine, som forventes at medføre fortsatte diskussioner om sanktioner mod Rusland, beslaglæggelse af russiske aktiver og øget ammunition til Ukraine. Nu kan det i stedet ende med, at Ungarns formandskab i H2 2024 får forøget betydning. Det er de færreste EU-aktører, der er interesseret i, at Ungarn skal sidde for bordenden i forhandlinger om bl.a. Ukraine, udvidelsen af EU og klimaet.

¹⁰ <https://www.politico.eu/article/spain-way-power-market-reform-eu-council-commission-energy-prices/>

¹¹ <https://www.arabnews.com/node/2319346>