BRING THEM ON!

Carl Fredrik Bergström*

Kriser har oftast haft en hälsosam påverkan på EU. Märkligt nog. De har tvingat medlemsstaterna närmare varandra och utlöst processer som förbättrat förutsättningarna för samarbete. Just en sådan förväntan uttrycktes tydlig i ingressen till det ursprungliga Parisfördraget (1952). Där förklarade stats- och regeringscheferna sin föresats att skapa en ”gemenskap mellan folk som sedan länge splittrats av blodiga konflikter och lägga grunden till institutioner som kan vägleda dem mot deras nu gemensamma öde.”

Kriser har också varit ett återkommande inslag i den utveckling som lett fram till det EU som vi har idag. Ett tidigt exempel är kriget i Vietnam och studentkravallerna. Det fick medlemsstaterna att förenas om formerna för EU:s handelspolitik mot USA och resten av världen. Ett annat exempel är energikrisen som följde när OPEC-länderna slutade exportera olja till stater som stödde Israel. Den fick medlemsstaterna att förstå hur paralyserande det var med en beslutsprocess som gav varje regering veto. Därmed lades grunden för den första konstitutionella reformen av EU:s grundfördrag. Mest central av alla bestämmelser som då infördes var den som numera är artikel 114 FEUF. Den gav EU en brett formulerad befogenhet att besluta om ”åtgärder för tillnärmning” av nationella regler för att upprätta ”den inre marknaden” och få den att fungera. Till denna befogenhet kopplades en beslutsprocess som gjorde det möjligt för rådet att anta rättsakter med kvalificerad majoritet (och samtidigt gav europaparlamentet reellt inflytande). Det innebar att politiska initiativ som hade ett brett stöd men tidigare blockerats av en eller några regeringar kunde förverkligas. Sedan dess har artikel 114 FEUF haft större betydelse för utvecklingen inom EU än någon annan bestämmelse. Det hänger inte endast ihop med dess beslutsprocess utan också med att ”den inre marknaden” och ”åtgärder för tillnärmning” är dynamiska begrepp.

När artikel 114 FEUF använts på ett expansivt sätt – för att besluta om rättsakter som går längre än tidigare – har det ofta lett till normprövning i EU-domstolen. Mest typiskt har en ogiltighetstalan väckts av en eller några regeringar som förgäves röstat emot förslaget inom rådet. Trots att det ofta

* Carl Fredrik Bergström är professor i Europarätt vid Uppsala universitet.

Europarättslig tidskrift, open access 2026-11-16

funnits anledning för EU-domstolen att invända har den konsekvent visat sig beredd att ge unionslagstiftaren ett stort utrymme att tolka begreppen i artikel 114 FEUF. Genom ett sådant samspel mellan politik och juridik har artikel 114 FEUF kunnat fungera som ett instrument för EU att ta sig an nya utmaningar och kriser.

Den reform som infördes genom Lissabonfördraget (2009) hade tydliga spår av kriser. Mest uppenbart den omvälvning av världen som följde efter 9/11 och ”kriget mot terror” men även den motvilliga insikten att Europa gjort sig beroende av naturgas från Ryssland. Det senare var något som Ryssland börjat påminna om genom att regelbundet skruva ner flödet i den pipeline som gick genom Ukraina.[1]

Två år innan Lissabonfördraget trädde ikraft hade stats- och regeringscheferna konstaterat att det nya fördraget skulle förse EU men en stabil och varaktig institutionell ram. De förutsåg inte någon ytterligare förändring under överskådlig framtid utan föreställde sig att EU istället skulle kunna koncentrera sig på att ”se till att globaliseringen blir en källa till nya möjligheter i stället för ett hot” och på sätt göra världen bättre.[2]

Kort därefter överraskandes världen av den allt annat överskuggande finanskrisen. Inom EU hanterades den främst genom att exploatera artikel 114 FEUF och på kort tid införa ett centraliserat system för reglering och övervakning av finansmarknaden. Detta byggde på ökad användning av rättsakter i form av direkt tillämpliga förordningar istället för direktiv och samordning av den nationella tillämpningsprocessen inom ett antal nya, kraftfulla EU-myndigheter; som europeiska värdepappersmyndigheten (ESMA) och, senast, europeiska myndigheten för bekämpande av penningtvätt (AMLA).

Sedan dess har mycket hänt. Det känns som en annan värld. Där kriser fortsatt forma EU. Parallellt till utvecklingen på finansmarknaden blev invändningarna från den brittiska regeringen allt mer högljudda och stegvis drogs landet mot den folkomröstning som ledde till Brexit. Det land som lockat Sverige in i EU och gjort det lättare för oss att vara européer. Den politiska råhet som hetsade fram det brittiska utträdet har sedan dess normaliserats …i alla kvarvarande medlemsstater. Samtidigt har återkommande hot mot idén om ”rättsstaten” fört våra domstolar samman och gjort dem starkare. Detta i ett Europa som knappt hann överleva en urskillningslös pandemi innan det var dags att vänja sig vid en gränslös krigsfara.

Men för EU fortsätter artikel 114 FEUF att vara ett instrument för att ta sig an nya utmaningar och kriser. Därför är det intressant att konstatera att

---

1 Se Bergström, C F. Bergström, EU Rulemaking in Response to Crisis: The Emergence of the Principle of Energy Solidarity and Its Use, Nordic Journal of European Law Special Issue 2023(2) s. 100.

2 Se ordförandeskapet slutsatser från Europeiska rådets möte i Bryssel den 14 februari 2008, 16616/1/07 REV 1, särskilt s. 27.

Europarättslig tidskrift, open access 2026-11-16

det mönster som framträdde efter finanskrisen upprepar sig. Det handlar mest uppenbart om en ökad användning av rättsakter i form av direkt tillämpliga förordningar istället för direktiv (som ska överlåta åt nationella parlament och myndigheter att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförande).

Under den första femårsperioden efter att artikel 114 FEUF infördes låg den till grund för 108 direktiv och 25 förordningar (1988–1992). Lite mer än tio år senare var det 83 direktiv och 22 förordningar (2001–2005). Men sedan dess har förhållandet ändrats markant. De första åren efter finanskrisen var det 44 direktiv och 52 förordningar (2010–2014). Under den senaste femårsperioden (2019–2023) har artikel 114 FEUF använts för att anta 24 direktiv och 88 förordningar.

En av flera nya förordningar som har en slående koppling till geopolitik och kriser är den så kallade *Critical Raw Materials Act* som trädde i kraft den 23 maj 2024.[3] Den inrättar en regelram för försörjning av kritiska råmaterial. De råmaterial som omfattas är nödvändiga för det moderna samhället – för bland annat energiomställning och försvarsindustri – men utsatta för en hög leveransrisk. EU köper till exempel 97 % av allt magnesium från Kina och 63 % av världens kobolt, som används i batterier, utvinns i Kongo (men raffineras i Kina). Det finns en befogad rädsla för att sådant beroende kan komma att användas mot EU och medlemsstaterna. Samtidigt som den globala efterfrågan på kritiska råmaterial ökar. I det förslag som legat till grund för förordningen betonas att ”störningar i försörjningen av nödvändiga varor under covid-19-krisen och den energikris som orsakades av Rysslands anfallskrig mot Ukraina har visat på EU:s strukturella försörjningsberoende och dess potentiellt skadliga effekter i kristider.”

I stora drag innebär den nya förordningen att medlemsstaterna ska utforska sina egna geologiska resurser och att gruvföretag ska kunna ansöka om erkännande av ”strategiska projekt” för kritiska råmaterial till kommissionen. De företag som sedan får ett sådant erkännande ges finansiellt stöd och högsta prioritet i nationella tillståndsprocesser. Sverige är tillsammans med Finland och Portugal de länder inom EU som har rikast geologiska resurser. Detta förklarar varför den statliga gruvjätten LKAB bestämt sig för att ”skruva ner tempot” i sin satsning på det gröna stålet och rikta in sig mot mineralutvinning.[4] LKAB stod i startgropen och har redan ansökt om att få sin verksamhet klassad som ett strategiskt projekt enligt förordningen. Det innebär en snabbare prövning än den som var möjlig tidigare – och ett värdefullt momentum – men också en prövning som ställer hårdare rättsliga krav. Deras projekt måste kunna genom-

[3] Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1252 av den 11 april 2024 om inrättande av en ram för säkerställande av trygg och hållbar försörjning av kritiska råmaterial, EUT 2024 L 2024/1252.

[4] Se https://www.dn.se/ekonomi/gruvjatten-investerar-i-anlaggning-for-sallsynta-jordarts metaller (hämtad 2024-10-28).

Europarättslig tidskrift, open access 2026-11-16

föras på ett hållbart sätt och det förutsätter bland annat ”socialt ansvarsfulla metoder” som inbegriper respekt för mänskliga rättigheter, urfolks rättigheter och arbetstagares rättigheter (artikel 6.1.c).

Utöver stödet till strategiska projekt ställer den nya förordningen upp krav på nationella program för cirkularitet som ska dämpa förbrukning av kritiska råmaterial samt öka återanvändning och återvinning. Dessutom skapas en ny EU-myndighet som ska samordna tillståndsprocessen för strategiska projekt och bevaka hur dessa genomförs: *European Critical Raw Materials Board*. Den ska även utgöra ett forum för att bedöma vilka ”strategiska partnerskap” som EU och medlemsstaterna bör ingå med tredje länder för att förbättra försörjningstryggheten när det gäller kritiska råmaterial.

Förordningen om kritiska råmaterial är inte bara intressant för sin betydelse inom viktiga samhällsområden utan också intressant rättsligt. På flera sätt. Den utgör en del av ett av snabbt växande regelkomplex från EU, inom ett nytt område, som har centrala likheter med det som infördes efter finanskrisen. En annan relevant rättsakt är den så kallade batteriförordningen som kopplar till förordningen om kritiska råmaterial genom krav på *due dilligence*.[5] Även det liggande förslaget till en ny förordning om granskning av utländska investeringar kopplar till förordningen om kritiska råmaterial.[6] De har alla sin rättsliga grund i artikel 114 FEUF och anses därmed bidra till att säkerställa den inre marknaden. Samtidigt är det tydligt att de har en global kontext och geopolitiska föresatser som sträcker sig långt bortanför den inre marknaden som vi hittills uppfattat den. Därför påverkar detta regelkomplex den inre marknaden som rättsligt begrepp. Det gör även valet av instrument. I förslaget till förordningen om kritiska råmaterial och även batteriförordningen motiveras detta med att förordningar till sin form ”gör det möjligt att fastställa krav som gäller direkt för nationella myndigheter och berörda ekonomiska aktörer” och att detta i sin tur ”bidrar till att kraven genomförs med nödvändig skyndsamhet och på ett harmoniserat sätt, vilket leder till större rättssäkerhet.” Det senare är ett nytt sätt för unionslagstiftaren att motivera förordningar framför direktiv. Vi kan räkna med att det snart kommer att användas igen.

[5] Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1542 av den 12 juli 2023 om batterier och förbrukade batterier, EUT 2023 L 191 s. 1.

[6] Se Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om granskning av utländska investeringar i unionen (EU) 2019/452, COM/2024/23 final.

Europarättslig tidskrift, open access 2026-11-16