

GLOBAL
UTMANING

ETT STARKT OCH HÅLLBART EU – I SVERIGES INTRESSE

EN ANTOLOGI AV
TANKESMEDJAN
GLOBAL UTMANING

MAJ 2021

ETT STARKT OCH HÅLLBART EU – I SVERIGES INTRESSE

EN ANTOLOGI AV TANKESMEDJAN
GLOBAL UTMANING

FÖRFATTARE

HANS ALLDÉN
ANNA GROSS
KAJSA HALLBERG ADU
PETER KLEEN
STAFFAN LAESTADIUS
HANNA NELSON
CATHARINA RINGBORG
MATS RINGBORG
AGNES STENBOM
SAKARI TEERIKOSKI
HANNA WAERLAND-FAGER
LENNART WOHLGEMUTH

REDAKTÖRER

HANS ALLDÉN
HANNA NELSON

SAMORDNING OCH KORREKTUR

JOEL AHLGREN
TILDE KARLSSON
PETER KLEEN

ISBN

978-91-88331-29-8

LAYOUT

TILDE KARLSSON

OMSLAGSBILD

LEONARD-COTTE/UNSPLASH

UTGIVEN

MAJ 2021

FÖRORD



Hans Alldén

Den svenska mediedebatten fokuserar oftast på specifika problem i EU-samarbetet. Migration, brexit, EU-budgetens storlek och vad den ska användas till och nu senast tillgången och fördelningen av vaccin är några exempel. Det är inte lika ofta vi pausar och tittar på helheten. Framtidsdebatten om EU som inleds nu i maj är ett tillfälle att också göra en bredare och mer långsiktig utblick. Samtidigt närmar sig Sveriges nästa EU-ordförandeskap år 2023, vilket ger oss en möjlighet att sätta agendan.



Hanna Nelson

I denna antologi har Global Utmanings seniora rådgivare och Future Thinkers från flera av tankesmedjans råd valt att fokusera på ett svenskt perspektiv i EU-samarbetet. Vi ser unionens stora potential, men dess nuvarande svaghet och splittring riskerar att möjligheterna förblir outnyttjade.



Tove Ahlström

Antologiformen möjliggör att olika åsikter framförs utan att skribenterna måste dela allt som framförs. I ett begränsat urval av politikområden ges konkreta exempel på att ett djupare och mer aktivt engagemang från svensk sida gynnar egna och gemensamma intressen. Vi får större inflytande på klimatpolitiken, rättsstatsfrågorna, säkerhetspolitiken och EU:s budget med en aktivare profil generellt. Detta tema är vi eniga om: att EU bör stärkas i en orolig och sårbar omvärld och att Sverige har en viktig roll att spela.

Vi hoppas att denna antologi väcker tankar och frågor hos dig, i förhoppningen att kunna enas om ett gemensamt mål: att verka för ett starkt och hållbart EU i Sveriges intresse.

Hans Alldén, redaktör till skriften, f.d. EU-ambassadör och senior rådgivare Global Utmaning

Hanna Nelson, initiativtagare till antologin och Future Thinker Global Utmaning

Tove Ahlström, vd Global Utmaning

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Förord	5
Om denna antologi	7
Författare	8
Inledning	11
Till försvar av demokratin och rättsstatens principer - Hans Allén	15
EU:s klimatstrategi - Staffan Laeastadius	25
Ett säkrare och mer självständigt EU - Hans Allén & Sakari Teerikoski	39
Handelspolitiska utmaningar - WTO och Kina - Peter Kleen	47
EU:s internationella utvecklingssamarbete - Lennart Wohlgemuth	57
EU:s AI-planer står på skör grund - Catharina Ringborg, Agnes Stenbom & Anna Gross	63
Migration, integration och EU - Kajsa Hallberg Adu	71
EU:s budget och egna medel - Mats Ringborg	79
Återhämtningsfonden och dess uppföljning - Mats Ringborg	87
Sverige och euron - Mats Ringborg	93
Unga röster för ett hållbart framtida Europa - Hanna Nelson & Hanna Waerland-Fager	105
Referenser och slutnoter	114
Bildreferenser	119

OM DENNA ANTOLOGI

Denna antologi publiceras av den oberoende tankesmedjan Global Utmaning som ett inlägg i debatten om Europas framtid, i linje med den gemensamma deklARATIONEN av Europeiska rådet, Europeiska Kommissionen och Europaparlamentet och som inleds i maj 2021.

Skribenterna ansvarar själva för innehållet i sina respektive artiklar. Åsikter som förs fram ska inte nödvändigtvis tolkas som Global Utmanings ståndpunkter. Skribenterna står gemensamt bakom skriftens inledning.

FÖRFATTARE



Hans Alldén

Senior rådgivare Global Utmaning, företagare, har tidigare arbetat i Europeiska kommissionens biståndsdirektorat, representerat kommissionen i Sverige samt varit EU-ambassadör i Afrika och Latinamerika



Anna Gross

Techentreprenör och medlem i Global Shapers Stockholm



Kajsa Hallberg Adu

Forskningsinjenjör vid KTH



Peter Kleen

Senior rådgivare Global Utmaning, tidigare generaldirektör i Kommerskollegium



Staffan Laestadius

Professor emeritus i industriell utveckling, KTH, tidigare ordförande i Global Utmanings klimatråd, tidigare arbetat på Institutet för framtidsstudier och i statsrådsberedningen. Har publicerat böckerna *Klimatet och välfärden* (2013); *Klimatet och omställningen* (2018) samt *En strimma av hopp* (2021)



Hanna Nelson

Policychef Oxfam Sverige, medlem Global Shapers, Future Thinker Global Utmaning



Catharina Ringborg

Investerare och entreprenör inom energi och IT med bakgrund i industrin, rådgivare till Internationella Energiorganet, senior rådgivare Global Utmaning



Mats Ringborg

Ambassadör och senior rådgivare Global Utmaning



Agnes Stenbom

Doktorand vid KTH och ansvarig AI-specialist på Schibsted



Sakari Teerikoski

Internationell sekreterare på Svenska Europarörelsen, Future Thinker Global Utmaning samt Vice Curator på Global Shapers Stockholm



Lennart Wohlgemuth

PhD h.c., gästprofessor Göteborgs universitet i svensk och europeisk utvecklingspolitik, senior rådgivare Global Utmaning, tidigare chef för Nordiska Afrikainstitutet och avdelningschef på Sida



Hanna Waerland-Fager

Sveriges ungdomsrepresentant till EU 2020–2021, ett uppdrag via LSU-Sveriges ungdomsorganisationer, styrelseledamot Svenskar i Världen



INLEDNING

Den världsordning som vuxit fram under efterkrigstiden sviktar på flera fronter. Den avspänning vi kunde skönja efter Berlinmurens fall har ersatts av ett skarpare säkerhetspolitiskt läge i en mer multipolär värld. Sett över en längre tid har fattigdom och öppna militära konflikter minskat globalt men framstegen hotas av skärpta spänningar och en ökande ekonomisk och social sårbarhet, senast illustrerad av pandemin. Dödliga konflikter, också i Europas närhet, fortsätter att skörda offer och sänder värnlösa människor på flykt över haven. Organiserad gränsöverskridande brottslighet är ett växande problem. Över allt detta hänger hotet från klimatkrisen med åtföljande naturkatastrofer, avskogning, minskande biologisk mångfald, hot mot matproduktion och omfattande flyktingströmmar.

Inget land kan ensamt hantera dessa globala utmaningar. I tider av ökande hot och sårbarhet måste vi söka samarbete med goda krafter. EU med dess värderingar om demokrati, respekt för mänskliga rättigheter, rättsstaten, solidaritet och skyddet av miljön kan idag vara den kraften i en värld där demokrati tappar mark, där nationalism och auktoritära regimer är på frammarsch. Sverige tillhör denna europeiska gemenskap. Genom ett starkt engagemang i EU kan Sverige utöva inflytande på hur de globala utmaningarna ska hanteras. Vi fäster hopp till att EU som föregångare i klimatfrågan kan finna en väg att kombinera välfärdsskapande med klimat och miljömässig hållbarhet.

Stödet för det svenska EU-medlemskapet har över lag stärkts i opinionen. Stödet återspeglas också i riksdagen. EU ses generellt som ett framgångsrikt samarbete som under längre tid har skapat välbästand och trygghet. EU ses också som pådrivare för en framsynt klimatpolitik och social rättvisa. Men den relativa stabilitet som EU bidrar till kan inte tas för given. Opinioner är lättörsliga i orostider. Det är lätt att glömma att europeiska medborgare tillhör den lilla minoritet av världens befolkning som lever i demokrati och rättssäkerhet. Samtidigt hotas demokratin i flera av EU:s medlemsländer.

EU är idag under press. Unionen har inte den styrka och enighet som erfordras för att möta externa och interna hot. Medvetna och systematiska försök görs för att underminera den, dess sammanhållning, trovärdighet och kapacitet. Ett mer splittrad union, med ökade slitningar mellan och inom medlemsländer är ett möjligt scenario. Ett försvagat EU skulle drastiskt försämra Sveriges egen säkerhet.

Ett starkare, mer dynamiskt, demokratiskt, och välmående EU ligger i Sveriges intresse. Ett aktivt, brett och visionärt svenskt EU-engagemang gynnar Sverige då det kan ge genomslag för svenska prioriteringar och värderingar. Riskerna med ett passivt svenskt medlemskap är ett EU som utvecklas i en riktning som inte är till Sveriges eller samarbetets fördel. Därför måste den svenska visionen för EU-samarbetet mer tydligt definieras och kommuniceras till medborgarna. Detta kommer inte av sig självt. En politisk mobilisering till försvar av samarbetet och dess värderingar är nödvändig.

Senare tids omvärldsutveckling har åskådliggjort och nödvändiggjort den politiska dimensionen i samarbetet, inte minst vad gäller fred och säkerhet. Samarbetet sträcker sig numera långt utöver de viktiga ekonomiska delarna med den centrala inre marknaden. Om detta råder idag medvetenhet, också i den allmänna opinionen. Men samarbetet måste leverera konkreta synliga resultat för medborgarna, annars eroderar stödet. Det bör samtidigt definieras tydligare vad som bör och inte bör hanteras på EU-nivå. Sverige bör även agera för att stärka EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, i ett brett synsätt som innefattar klimat- och migrationsfrågorna och en satsning på att utveckla och aktivera medlen och kapaciteten.

Stora motsättningar, ofta av maktpolitiskt slag, präglar naturligt nog beslutsfattandet inom EU. Spänningar finns mellan och inom medlemsländer, mellan olika intressenter, mellan dem som tror på ett mer överstatligt samarbete och dem som mer vill betona medlemsländernas suveränitet. Något slutligt tillstånd av harmoni kommer aldrig att råda, men till skillnad från vad som är fallet i auktoritära system är debatten i EU öppen och fri. De öppna samtalen är en nödvändig del i det demokratiska systemet.

Pandemin har påverkat EU-samarbetet. Solidariteten har satts på prov som EU inte i alla delar består. Globalt ser vi en pandemi-nationalism som delvis bidrar till medveten nedvärdering av EU-samarbetet och den demokratiska öppna modell EU representerar. Samtidigt har de omfattande stödpaketet, nationella och gemensamma, fundamentalt ändrat synen på socialt motiverade stöd till medborgarna – i bjärt kontrast till tidigare återhållsamhet i budgetfrågor.

EU står nu inför utmaningen att anpassa sig till snabba förändringar och med förankring i opinionen utforma de största sociala och ekonomiska transfereringarna sedan andra världskriget på ett framtidsinriktat sätt.

Motiven är alltså många och uppenbara till varför Sverige bör engagera sig djupare och mer aktivt i EU-samarbetet, i vårt eget intresse liksom för den globala säkerheten och en hållbar utveckling. Sverige riskerar annars att bli sedd som en motsträvig och kanske perifer medlem utan den politiska framsynthet, passion och vilja som EU:s grundare vägledades av efter erfarenheterna från de båda världskriegen. I den bilden kan Sveriges röst försvagas.

Syftet med denna antologi är att, mot denna bakgrund, bidra till en intensifierad diskussion om perspektiv och prioriteringar i den svenska EU-politiken.

Tankesmedjan Global Utmaning har bett några av sina rådgivare att formulera tankar om hur Sverige mer tydligt skulle kunna bidra till EU-samarbetet. Samtliga författare i denna antologi är eniga om att ett starkt EU ligger i Sveriges intresse och om vikten av ett EU som en stabiliserande och demokratisk kraft i en orolig omvärld. Enskilda författare kan givetvis ha avvikande uppfattningar om medlen.

Urvalet av ämnen har skett enligt skribenternas egna val med utgångspunkt i möjligheten att formulera konkreta förslag inom respektive politikområde. Inriktningen är i första hand på aktuella politiska frågor där författarna till denna antologi kan göra inspel samt förslag som inte nu kräver fördragsändringar. Det är således fråga om ett begränsat urval av områden, utan anspråk på att beröra hela fältet av frågor inom ramen för EU-samarbetet.

Följande områden berörs i denna antologi:

- Demokrati och rättsstatens principer
- Klimatutmaningen
- Säkerhetspolitiken
- Det internationella utvecklingssamarbetet
- Handelspolitiken
- Artificiell intelligens (AI)
- Migration och integration
- Budgetfrågor
- Återhämtningsfonden (NGEU)
- Euron
- Unga röster för ett framtida EU-samarbete.



TILL FÖRSVAR AV DEMOKRATIN OCH RÄTTSSSTATENS PRINCIPER

av Hans Alldén

Demokrati, respekt för mänskliga rättigheter, icke-diskriminering och ett oberoende rättssystem är fundamentala värderingar och förutsättningar för EU:s existens, funktion och trovärdighet. Principerna är tydligt fastlagda i EU:s grundlag, EU-fördraget, särskilt i artikel 2, och i den gemensamt antagna rättighetsstadgan.

EU bygger på rättsstatens principer. Även om medlemsländerna har olika nationella identiteter, rättssystem och traditioner så utgör rättsstatsprincipen kärnan i hela EU-samarbetet. Den har en direkt inverkan på medborgarnas liv, i försvaret av deras rättigheter och på de ekonomiska aktörernas möjlighet till rättvisa villkor på den inre marknaden. Den utgör en förutsättning för att garantera allas likhet inför lagen och förutsätter ett oberoende rättsväsende. Brister i ett medlemsland påverkar hela EU.

Alla politikområden i EU-samarbetet bygger på rättsstatsprincipen. Om den åsidosätts får det oöverskådliga följder.

Allvarliga hot mot demokrati och rättsstatsprincipen inom EU

Sedan en tid förekommer flagranta brott mot principerna och således mot EU:s fördrag i några av EU:s medlemsländer. Det rör sig om länder som inte bara juridiskt och politiskt förbundet sig till värderingarna utan på vilka vi också har välgrundade förväntningar om att de aktivt ska främja demokratiska fri- och rättigheter. Artikel 3 i fördraget innehåller just en uppmaning till att främja värderingarna.

Det pågår systematiska försök att begränsa yttrandefriheten och försämrade rättssystemens oberoende. Problemen är allvarliga särskilt i Polen och Ungern och ingen tydlig förbättring är i sikte. Utvecklingen har i dessa länder, genom konstitutionella och mediala begränsningar, antagit en nära nog irreversibel karaktär. Problemen begränsas tyvärr inte enbart till dessa två länder. Det vore naivt att tro att det inte finns påtagliga

problem vad gäller demokrati, inskränkandet av fri- och rättigheter och korruption också i andra EU-länder.

Faktabaserade rapporter, inklusive Europeiska kommissionens årliga rapport om rättsstatens principer, uppvisar en skrämmande förteckning av överträdelser i flera EU-länder. Överträdelserna är inte slumpmässiga utan följderna av medvetna beslut och strategier för att urholka demokratin och gynna vissa makthavares intressen. Det är allvarligt att det inom EU förekommer systematiska attacker och trakasserier av journalister, åsiktsmonopol inom media och politiskt motiverade processer mot företrädare för rättssystem och media.

Underminering av EU:s värderingar är ett hot mot hela samarbetet. EU kommer inte att överleva en auktoritär utveckling där rättssystemen inte förmår skydda medborgarna på ett opartiskt och oberoende sätt. Slutsatsen är att EU:s grundläggande värderingar måste försvaras mer aktivt och effektivt.

Med nya utmaningar i form av migrationskris, pandemier och försämrat internationellt säkerhetsläge riskerar frågorna om demokrati och rättsstaten att ges lägre prioritet. Detta får inte ske. Sverige har en viktig roll att spela i att fortsätta föra upp denna fråga högt på dagordningen.

EU:s försvar av demokratin

Kommissionen har initierat juridiska processer gentemot Polen och Ungern vad gäller rättssystemens oberoende. EU-domstolen har sålunda lagt vikt vid frågan och formulerat tydliga ställningstaganden. Domstolen har också bland annat slagit fast att Polen, Ungern och Tjeckien brutit mot EU-rätten genom vägran att ta emot flyktingar.

Principerna om demokrati och rättsstaten garanteras av fördraget men tillämpningen sviktar. Begränsande är kravet på enhällighet i rådet enligt artikel 7.2 för fortsatt agerande. Europaparlamentet uttalade nyligen i en resolution att ministerrådets misslyckande beträffande effektiv tillämpning av artikel 7 fortsätter att underminera integriteten i de gemensamma europeiska värderingarna, det ömsesidiga förtroendet och EU:s hela trovärdighet. Om två medlemsländer stödjer varandra blockeras processen enligt artikel 7. Svagheterna ligger dels i kravet på enhällighet i artikel 7, dels i svårigheterna att villkora utbetalning av EU-medel samt inte minst i den politiska prioriteringen.

EU-FÖRDRAGET

Art. 2: Unionen ska bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

Art. 3.1: Unionen ska ha som mål att främja freden, sina värden och folkens välfärd.

Art. 7.2: Europeiska Rådet får på förslag från en tredjedel av medlemsstaterna eller från Europeiska kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande, samt efter att ha uppmanat ifrågavarande medlemsstat att framföra sina synpunkter, enhälligt slå fast att en medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosätter värden som anges i art.2.

Trots juridiska och fördragsmässiga begränsningar kan mycket mer göras för att lyfta frågan och försvara trovärdigheten. Kommissionen har den formella rätten att dra i gång processer vid överträdelser. Detta kan i ett sista steg leda till att ärendet väcks i EU-domstolen. Domstolen i sin tur har en tydlig grund i fördraget i att återropa de gemensamma värderingarna. Här ger alltså fördraget möjligheter som bör utnyttjas maximalt. Det finns skäl att överväga fler formella möjligheter att dra medlemsländer som bryter mot rättsstatsprincipen inför rätta, till exempel genom fördragets artiklar 258 - 260. Juridiska processer i EU-domstolen har trots vissa begränsningar stort värde, juridiskt med sanktionsmöjligheter men också politiskt, i narrativet som processerna skapar och i den opinionsbildande och påtryckande effekten.

Den juridiska verktygslådan måste fortsätta att utvecklas, särskilt i sin tillämpning, så att övervakningen blir starkare och konsekvenserna av överträdelser tydligare. Tillkomsten av en årlig "cykel" för rättsstatsfrågorna genom kontinuerlig övervakning och årlig rapportering är exempel på steg i rätt riktning. Arbetet bör drivas av en överstatlig institution, i detta fall kommissionen och med aktivt stöd från medlemsländerna, ministerrådet och Europaparlamentet.

Krav på ekonomiska sanktioner mot de medlemsländer som bryter mot fördragets demokratiska och rättsstatliga principer framförs runt om i EU. Åtgärder som föreslås är exempelvis att frysa utbetalningen av medel från EU:s budget och olika stödfonder.

Försök har gjorts att direkt och juridiskt koppla bruket av EU-medel till tillämpningen av rättsstatsprinciperna. En s.k. konditionalitetsförordning (2020/2092) antogs i anslutning till beslut om långtidsbudgeten och återhämtningspaketet vid Europeiska rådets möte i december 2020. Förordningen är ett steg framåt trots kravet på att överträdelse måste påverka EU-budgeten och EU:s finansiella intressen "tillräckligt direkt" för att möjliggöra sanktioner mot ett medlemsland. Enbart ett allmänt konstaterande av rättsstatliga brister är inte tillräckligt för att straffa ett medlemsland.

Vid sitt möte i december 2020 urvattnade tyvärr Europeiska rådet förordningens tillämpning av rättsstatsprinciperna. Till problemet med kraven på direkt koppling läggs nu dels förseningar av konditionalitetsförordningens fulla ikraftträdande då EU-domstolen först måste uttala sig om förordningens legala grund, dels att kommissionen innan tillämpning måste anta riktlinjer i samråd med medlemsländerna.

Enligt flera bedömare blir det inte mycket kvar av konditionalitet kopplad till rättsstaten, detta i bjärt kontrast mot triumfatoriska uttalanden i anslutning till toppmötet i december. Förordningens legala kraft bör inte underordnas andra regler om EU-budgeten och därmed reducera konsekvenserna av överträdelse.

Även om det är för tidigt att slutgiltigt bedöma resultaten av decembers beslut kring rättsstatsprinciperna och budgeten är det faktiska resultatet hittills en besvikelse. Avgörande blir domstolens agerande, såväl i utlåtandet om förordningen som i framtida specifika fall i vilka bevisläget kommer att vara tufft för kommissionen i käranderollen.

Sverige bör kraftfullt verka för en så snabb tillämpning och en så tydlig rättsstatlig koppling som möjligt i genomförandet av nämnda förordning. Härutöver krävs generellt förstärkt övervakning och starkare kontrollmekanismer då historiken ju tydligt visar att missbruk som kan kopplas till rättsstatliga brister har skett. Kommissionens begränsade resurser att följa alla utbetalningar gör att den är beroende av att nationella institutioner är väl fungerande. Att sammanhållnings- och jordbrukspolitik starkt förknippas med korruption i opinionens ögon är i längden ohållbart. Inget medlemsland har någon självklar rätt att utan villkor erhålla EU-finansierat stöd.

Men trots en på flera sätt nedslående utveckling under senare år finns ändå konkreta exempel på att EU gemensamt inser att åtgärder måste vidtas för att skydda och förstärka demokratiska och rättsstatliga

principer inom EU. I nuläget ser det ut som att vårt hopp får fästas till EU-domstolen och kommissionens roll som fördragets väktare. Det finns anledning att med viss optimism följa utvecklingen av domstolens rättspraxis, inte minst med referenser till rättighetsstadgan. I en framtida regeringskonferens bör fördraget stärkas för att komma tillrätta med de rättsstatliga problemen.

Om det sålunda finns ett visst momentum för förbättringar bör detta åtföljas av en politisk mobilisering i form av tydligare och mer konsekventa ställningstaganden, klarspråk och lyhördhet gentemot det civila samhället.

Respekten för de demokratiska principerna och EU:s globala ansvar

EU har enligt fördraget (artikel 3) en skyldighet att främja sina värderingar i de externa relationerna. Förenklat framstår två dimensioner som särskilt aktuella. Den ena gäller utvecklingen i områden och länder som har makt-politiska ambitioner och strategiska positioner i ett globalt perspektiv, exempelvis USA, Ryssland och Kina. Den andra gäller grannskapspolitiken och utvecklingsländerna med vilka EU har nära och breda relationer.

Den auktoritära vinden blåser hårt över världen och får allt starkare fäste. EU framstår tidvis som en demokratisk ö i ett oroligt hav. Stora och inflytelserika länder med starkt auktoritära tendenser samarbetar med varandra och knyter svagare länder till sig. I flera fall har regimerna visat att de inte ens bryr sig om att presentera demokratiska fasader. Allt ska underordnas det mest centrala målet för en auktoritär regim: att bibehålla makten.

I Ryssland och Kina har en utveckling i auktoritär riktning förstärkts med åtföljande eskalering av allvarliga brott mot mänskliga fri- och rättigheter. Trots ihärdiga försök saknas fortfarande en tillräckligt tydlig, gemensam EU-politik som står upp för de grundläggande värderingarna, men som samtidigt är öppen för dialog och samarbete. En union som maktpolitiskt och opinionsmässigt framstår som svag får svårigheter att driva en såväl konsekvent som konstruktiv linje.

EU har ambitionen att än mer aktivt främja demokrati och respekt för mänskliga rättigheter i sina relationer till omvärlden. Detta gäller såväl i grannskapspolitiken som i relation till mer geografiskt avlägsna låg- och medelinkomstländer. EU ställer krav på demokrati, mänskliga och fackliga rättigheter och politisk dialog, kopplat till handels- och biståndsavtal. Stöd till valprocesser har hög prioritet. Kostsamma valobservatörsmissioner har sänts ut och föregåtts av omfattande valbistånd.

EU:s agerande har ibland mötts av irritation. Några partners upprörs över vad de ser som en pekpinneattityd, inte minst när de jämför med exempelvis biståndssamarbetet med Kina där demokratikrav lyser med sin frånvaro. En annan kritik är att EU:s krav uppfattats drabba de fattigaste länderna hårdast. Även länder med vilka EU har goda relationer och avtal med har infört olika typer av restriktioner i medborgerliga fri- och rättigheter och begränsat det civila samhällets möjligheter att agera, inklusive direkta våldsingripanden. Detta försvårar avtalens genomförande.

I vissa fall har EU infört sanktioner. Andra gånger har EU ställt hoppet enbart till den politiska dialogen. Men när länder rör sig i auktoritär och maktfullkomlig riktning blir det allt svårare att upprätthålla kraven. Överlag har EU:s internationella ställning och prestige som demokratisk modell tappat mark. Det finns anledning att övergripande analysera EU:s strategi i ljuset av blygsamma resultat av den förda politiken och dess kostnader. Samtidigt är det viktigt att EU upprätthåller den aktiva politiken i sina externa relationer. Uppföljning av avtal och dialog måste bli starkare, rösterna tydligare och metoderna mer effektiva. Medlemsländerna måste hårdare övervaka avtalens genomförande, till exempel i kommittologin och i rådsarbetet. Om kommissionen och medlemsländerna kunde samlas i tydliga strategier vis-à-vis EU:s internationella partners skulle politiken röna större framgång. Ambitionen försvåras väsentligt när sammanhållningen inom EU, inklusive vad gäller grundläggande värderingar, eroderas.

Demokratiska brister hos biståndsgivarna själva försvagar demokrati- och valrelaterade villkor och den politiska dialogen som verktyg för att internationellt främja demokrati och mänskliga rättigheter. Trovärdigheten försämras väsentligt när det gäller berättigad kritik av förhållanden utanför EU, som i Kina, Ryssland eller Belarus, för att nämna tre aktuella exempel, om den inre sammanhållningen i EU sviktar. Med vilken tyngd kan EU kräva reformer i andra länder om vi själva inte respekterar våra egna principer? De auktoritära regimerna är snabba och skickliga på att utnyttja varje signal om oenighet och svaghet i sina egna syften, ofta för att underminera EU-samarbetet.

Demokratiska krafter, offer för brott mot fri- och rättigheter och människorättsförsvare runt om i världen riktar fortfarande sina förhoppningar till EU. Trots svårigheterna får vi inte svika dem. Dessa modiga människor är extremt utsatta i sin svåra och farliga kamp och deras situation utgör en grundläggande motivation för att förbättra EU-arbetets effektivitet.



EU som demokratiskt baserad organisation

En viktig aspekt gäller demokrati i EU som organisation och i dess egna institutioner. Frågan är komplicerad och kontroversiell men har bäring på alla medlemsländer och EU-medborgare. Europaparlamentets successivt ökande inflytande är exempel på utvecklingen mot demokrati på EU-nivå. Debatten förs ständigt och kan gälla huruvida ministerrådet manifesterar en tillräckligt demokratisk representation i EU genom nationella val. Frågor ställs också om demokratisk kontroll och ansvarsutkrävande av kommissionen och om Europaparlamentets funktion och representativitet i ljuset av lågt valdeltagande i Europaval. Med en bredare och mer fördjupad politisk dimension i unionssamarbetet följer kraven om ett tydligare ansvarsutkrävande.

Otaliga initiativ har tagits för att förbättra transparens och medborgarnas inflytande, som medborgarinitiativet och försöken till konsultation med allmänheten och det civila samhället inför fördragsändringar. Exempel på sådana initiativ är reformer av rådets arbete, analyser av subsidiaritetsprincipen och de nationella parlamentens varningar, så kallade "gula kort". Europaparlamentets kontrollfunktion vis-à-vis de övriga institutionerna har blivit viktigare.

Det interna reform- och främjandearbetet måste pågå aktivt, kontinuerligt och parallellt. Försök att utveckla demokrati på EU-nivå bör inte betraktas som överstatliga hot, utan som komplement till demokratin på nationell nivå. Demokratisk kontroll även av beslut som fattas på överstatlig nivå är ett krav. Det finns alltid utrymme till förbättringar i institutionernas arbetssätt, i de politiska partiernas transeuropeiska samarbete, i väljarnas möjlighet att få insikt om och inflytande på Europapolitiken. Exempel är initiativrätt för Europaparlamentet och transeuropeiska vallistor. En förutsättning är kunskap om hur EU fungerar. Frågan om huruvida EU-arbetet kan förankras djupare och mer demokratiskt är alltid aktuell. Det finns en stark koppling till subsidiaritet. I debatten hävdas ibland att det har blivit mer oklart var kompetensen faktiskt ligger i skilda ämnen, hos nationalstaten eller på europeisk nivå. Förvirringen är särskilt uppenbar i allmänhetens perspektiv. Ständiga missuppfattningar och sakfel återkommer även i kvalificerad mediabevakning. Inte heller de europeiska institutionerna själva är oskyldiga i detta sammanhang. Initiativ för att klargöra kompetensfördelningen skulle välkomnas, inte minst i ett demokratiperspektiv.

Sverige upprätthåller en lång och stark tradition och en internationellt sett högt respekterad profil i frågor som gäller mänskliga rättigheter och demokrati. Att behålla eller förstärka denna position också i EU-arbetet, såväl internt inom EU som i externa relationer, ska vara högsta prioritet.

Om bilden av Sveriges roll inom EU generellt uppfattas som ljum, reaktiv eller defensiv kan genomslaget av denna aktningsvärda svenska profil och politik påverkas negativt. Det blir svårare att gå i clinch med trilskande medlemsländer och regimer. En mer aktiv och engagerad svensk EU-politik i stort skulle därför stärka också främjandet av demokrati och mänskliga rättigheter.

SVERIGE BÖR:

- Än tydligare lyfta frågorna om demokrati och rättsstatens principer inom EU och tydligare fördöma överträdelse mot EU:s grundläggande principer. Åtgärderna mot maktmissbruk bör skärpas. Om bristerna inte åtgärdas är uteslutning av ett medlemsland ett långtgående men inte otänkbart alternativ;
- Kräva att utbetalning av EU-medel tydligare kopplas till respekt för rättsstatens principer samt att EU utforskar nya formella vägar för sanktioner, bland annat i ljuset av svagt EU-agerande angående budgeten och återhämtningspaketet;
- Verka för ökat EU-bistånd och politiskt stöd till det civila samhället och oberoende media i de medlemsländer där grundläggande värderingar hotas;
- Driva linjen om tydligare gemensamma strategier och en striktare kontroll i EU:s externa relationer och tillämpning av avtal med tredje land;
- Aktivt stödja pågående reform av EU-arbetet för demokrati och rättsstatliga principer;
- Vidare utreda möjligheterna att utveckla demokrati och kontrollfunktioner på överstatlig nivå, med beaktande av subsidiaritet och de nationella parlamentens prerogativ.



EU:s KLIMATSTRATEGI

av Staffan Laestadius

Parisavtalets första försvarslinje i kampen mot klimatförändringarna, rämnade redan under 2020. Genomsnittstemperaturen under första kvartalet 2020 blev 1,5°C.¹ Klimatkrisen är nu alltmer närvarande och utvecklas snabbare än vad det politiska systemet hittills tagit till sig. Om alla Parisavtalets signatärländer uppfyller sina åtaganden – vilket långt ifrån alla gör – kommer planetuppvärmningen ändå att hamna runt 3,5°C – möjligen rent av 4°C – vid kommande sekelskifte.² Konsekvenserna av bland annat isavsmältning och havsnivåhöjning blir med säkerhet omfattande även om prognoserna kompliceras av svårigheter att skatta vad som händer i Antarktis. Det kan inte uteslutas att havsnivån före kommande sekelskifte stiger med mer än två meter, det vill säga redan inom kort med flera cm om året.³

En sådan utveckling är inte oåterkallelig utan beror på hur snabbt och hur omfattande vi kan reducera vårt fossilberoende. Vi har, även om alla utsläpp momentant skulle upphöra, redan in-tecknat omfattande höjningar i temperatur och havsvattennivåer. Men mycket kan och måste fortfarande göras för att skapa värdiga livsvillkor också för våra barn.

Detta kräver en omfattande omställning från ett fossilberoende som under efterkrigstidens stora acceleration under sju decennier vuxit med nära tre procent årligen. Hälften av alla mänsklighetens utsläpp har skett under de senaste fem decennierna, det vill säga efter FN:s berömda miljökonferens 1972.⁴ Betinget nu, om vi ska ha en chans att bromsa klimatkrisen, är att reducera de globala utsläppen med minst sju procent om året räknat från 2019 års nivå, och det för all framtid.

VARFÖR MINST SJU PROCENT?⁵

Efter sju decennier av snabbt ökande utsläpp av växthusgaser har vi endast "plats" i atmosfären för ytterligare ca 200 – 1200 Gt CO2 beroende på med vilken sannolikhet vi vill kunna begränsa och plana ut den globala temperaturhöjningen till 1,5°C alt 2°C före sekelskiftet. Det år 2020 återstående utsläppsutrymmet för oss, för våra barn och för all framtid är, med en osäkerhetsmarginal på +/- 200 Gt, ca 400 Gt (för 66% sannolikhet att klara 1,5°C) resp. ca 1000 Gt (66% sannolikhet att klara 2°C).⁶

Coronapandemin komplicerar bilden. Samtidigt som den bidragit till att flytta fokus från klimat- till pandemikrishantering har den aktualiserat det uppenbara: krispolitiken nu kan inte tillåtas innebära att det gamla fossilsamhället återuppbyggs. Då försenas omställningen bortom det hanterbara. Återhämtningen nu måste också bli de första stegen mot ett fossilfritt samhälle. Samtidigt visar allt fler analyser att utsläppsminskningarna under coronapandemins första år blivit ungefär av den storleksordning som en global klimatpolitik borde omfatta. Efterfrågan på energi sjönk under 2020 med en utsläppsminskning på nära sju procent som följd.⁷ Utmaningen nu är att i detta krisläge erhålla acceptans för - och forma - en proaktiv omställningspolitik i stället för en reaktiv återuppbyggnadspolitik, en hållning som också intas av IEA såväl som IMF.

Vad en sådan politik konkret ska innebära av politiska åtgärder på EU-nivå är långt ifrån uppenbart även om det är möjligt att tolka ministerrådets överenskommelse om EU:s flerårsbudget (MFF) och åtgärdsprogrammet *Next Generation EU* (NGEU) i juli 2020 som en öppning i arbetet med att skapa en europeisk grön giv (*European Green Deal* - EGD).⁸ Det är dock i dessa dokument svårt att se hur man kan skapa acceptans för och överenskommelser om den omfattning och hastighet med vilken en omställning måste till. Det gäller på global nivå där förhandlingarna inom FN-systemet gått i stå. Och det gäller på nationell nivå: ingen av världens 50 mest växthusgasutsläppande eller växthusgasintensiva stater bedriver, vad vi kunnat utträna, för närvarande en tillräckligt kraftfull klimatpolitik för att uppfylla Parisavtalets omställningskrav.

I den globala omställning som måste till kan EU, jämte andra europeiska länder som Storbritannien och Norge, spela en betydelsefull roll. Inte för det man hittills uppnått, som är otillräckligt, utan för den påverkan och den samordning som potentiellt kan genomföras inom unionen. Trots att EU internationellt ofta betraktas som en enhet är dess medlemsländer mycket olika i sitt fossilberoende. Det skapar en stor utmaning i arbetet

att utforma en kraftfull och gemensam klimatomställning. Men det kan också betraktas som ett lackmustest på de svårigheter som väntar i det globala klimatarbetet. Trots EU:s brister ligger andra stora ekonomier efter i den omställning som stundar.

EU:s klimatpolitiska åtgärder domineras av det europeiska utsläppshandelssystemet (EU-ETS) som omfattar ca 45 procent av unionens samlade utsläpp och där rätten att släppa ut CO2 måste köpas på en marknad. Utsläppsrätterna reduceras varje år, fr.o.m. 2021 med 2,2 procent årligen. Medlemsländerna kan undanta vissa sektorer från denna marknadskoppling och tilldela utsläppsrätter på mer förmånliga villkor – en möjlighet som nyttjas i stor skala – och som försenar omställningen.

ETS-systemet har aldrig blivit något verksamt medel i omställningen. I maj 2021 var priset omkring 50 euro per ton. Det är visserligen mycket högre än tidigare men långt ifrån de nivåer som behövs för att varaktigt reducera kolefterfrågan. Under många år har priset pendlat kring 5 euro per ton. Som jämförelse kan nämnas att den svenska koldioxidskatten på bensin är 2,61 kr/l vilket motsvarar ca 60 euro per ton. Den nivån har inte substantiellt reducerat det svenska fossilberoendet. ETS-systemet, som i princip skulle kunna vara ett bra ekonomiskt styrmedel, har förblivit ett trubbigt instrument eftersom EU-länderna aldrig vågat slipa dess egg. Konkret innebär det att reduktionstakten i ETS-systemet borde höjas och möjligheterna till undantag borde minska.

EU:s OCH UTVALDA EU-LÄNDERS FOSSILBEROENDE OCH ENERGIPROFIL⁹

EU står för 5 procent av världens kolproduktion och -konsumtion. Kolet utgör 11 procent av unionens energiomvandling. För världen som helhet är kolandelen 27 procent. EU:s kolkonsumtion har sedan 2012 sjunkit med nära 40 procent medan världens samlade konsumtion av kol varit i stort sett konstant.

Unionens andel av världens energiomvandling är 14 procent. Totalt svarar fossil energi för 74 procent av EU:s energisystem och 84 procent av världens samlade. Resten av EU:s energiomvandling kommer från kärnkraft (11 procent) och förnybart (15 procent, inklusive vattenkraft, 4 procent).

EU:s samlade energiomvandling per capita är ca hälften av USA:s men nära dubbelt så hög som det globala genomsnittet. Unionens CO2-utsläpp minskade under 2019 med 3,9 procent och utgör ca 10 procent av världens fossilrelaterade utsläpp på 34 Gt. Olika delar i EU-ländernas fossilberoende illustreras av deras (territoriella) årliga utsläpp per capita: från Estland (15,3 t) till Sverige (5,4 t).¹⁰

EU:s klimatomställningsplaner i en tumultartad period

EU:s politik för klimatomställning är långt ifrån entydig och avspeglar maktkampen mellan EU:s institutioner samt motsättningar mellan medlemsländerna.

I december 2019 publicerade Europeiska kommissionen ett meddelande där man föreslår en europeisk grön giv – en storskalig omställning mot ett klimatneutralt Europa. Meddelandet var avsett att bidra till en bred europeisk diskussion om villkoren och möjligheterna för en klimatomställning med bibehållen ekonomisk tillväxt och välfärd.¹¹ Meddelandet följdes i mars 2020 av ett långtgående förslag till europeisk klimatlag.¹² I april 2021 antogs så äntligen EU:s nya klimatlag (se nedan).

När coronapandemin drabbade Europa under våren 2020 hamnade båda dessa dokument i politikens bakvatten. Storskaliga nationella såväl som europeiska stödpaket lanserades i snabb takt. Den samlade storleken på dessa coronarelaterade stödpaket är långt större än de som tidigare varit aktuella i klimatomställningssammanhang. De föreslagna stöden till att återupprätta pandemidrabbade fossilbaserade aktiviteter är också de största fossilstöden som någonsin utlovats i Europa.

EU:s GRÖNA GIV (EDG)¹³

EGD är det mest ambitiösa klimatinitiativ som formulerats på internationell nivå och har inspirerats av det storskaliga investeringsprogram som lanserades i USA av Roosevelt på 1930-talet. EGD har ett starkt fokus på ”gröna” investeringar och en målsättning att uppnå en ”grön tillväxt”, det vill säga, en tillväxt frikopplad från främst fossil resursanvändning. Programmet är också förknippat med en ambition om *just transition*, det vill säga att klimatomställningen ska vara rättvis.¹⁴

Ambitionen i EGD är ”att öka EU:s mål om att på ett ansvarsfullt sätt minska utsläppen av växthusgaser till minst 50 procent och uppemot 55 procent år 2030 jämfört med 1990 års nivåer.” Men hur tolkar man ”på ett ansvarsfullt sätt”?

Man kan notera att EGD-dokumentet i sina industriella avsnitt inte med ett ord noterar den potential som biobaserad industri, främst skogsindustrin, kan spela i omställningen till en cirkulär ekonomi. Skogen förekommer inte som en potentiell del av lösningen – enbart som en del av problemen avskogning och hotet mot den biologiska mångfalden.

I maj 2020 lanserade kommissionen efter ett tysk-franskt initiativ en storskalig återhämtningsbudget med ett starkt fokus på gröna investeringar. 750 miljarder euro föreslogs, för första gången i EU:s historia, att lånas upp på kapitalmarknaderna.¹⁵ Vid en extra sommarsession enades ministerrådet den 21 juli 2020 om ett samlat åtgärds paket på 1824 miljarder euro omfattande dels en sjuårsbudget – *Multiannual Financial Framework*, MFF, på 1074 miljarder euro – dels ett specifikt återhämtningspaket – *Next Generation EU* (NGEU) på 750 miljarder euro.¹⁶

Av NGEU-paketet föreslås 672,5 miljarder euro avsättas för återhämtning och resiliens inom EU. 360 miljarder av dessa fördelas som lån och 312,5 som bidrag. Därtill görs avsättningar på 77,5 miljarder till ett antal europeiska utvecklingsprogram, varav det största om 10 miljarder bildar en fond för en rättvis omställning (*just transition*).

Enligt ministerrådets avtal ska 30 procent av det samlade MFF-NGEUEU-paketet på 1824 miljarder euro, det vill säga ca 550 miljarder euro, gå till klimatrelaterade åtgärder. Men texten kan också läsas så att i denna djupa kris kan mer än 1200 miljarder euro fördelas utan hänsyn till klimateffekterna. Faktiskt innehåller avtalet en uttrycklig formulering att EU ska använda de fonder som upplånats på marknaden med det enda målet att hantera konsekvenserna av Covid-19.¹⁷ Överenskommelsen om budgeten kan således tolkas som att klimatarbetet offrats på covid-hanteringens altare. I detta läge är det angeläget att påverka EU så att alla återhämtningsåtgärder också bidrar till klimatomställningen.

Omfattningen på MFF-NGEUEU paketet är i storleksordningen 260 miljarder euro om året. Det motsvarar 1,4 procent av EU:s samlade BNP på 18 000 miljarder euro. Den centrala frågan är inte hur stor andel av detta paket som anslås till klimatrelaterade åtgärder eller hur stor andel av NGEU-delen som ska ges som lån respektive gåva. Det väsentliga är att en EU-ledd klimatsatsning borde ha en omfattning som är minst dubbelt så stor som detta paket, det vill säga i storleksordningen 500 miljarder euro om året.

Efter rådsbeslutet har kommissionen återkommit med en långtgående klimatplan för 2030. I denna återkommer man till den gröna giv från hösten 2019 och lägger sig på den högsta reduktionsnivån i det klimatlagsförslag man lanserade våren 2020, det vill säga, på 55 procents utsläppsreduktion jämfört med 1990 års nivå.¹⁸

Behandlingen av förslaget till europeisk klimatlag i Europaparlamentet under oktober 2020 resulterade i ytterligare en ambitionshöjning för klimatpolitiken. Parlamentet fastslog bland annat att de närliggande reduktionsmålen räknat från 1990 års utsläppsnivå skulle skärpas från 55 procent till 60 procent före 2030.¹⁹ Det var möjligen den mest långtgående målsättning som någonsin formulerats av ett officiellt organ på nationell eller multinationell nivå.

Ministerrådets möte i december 2020 medförde att klimatpolitiken återfördes till kommissionens ursprungliga 55-procentiga reduktionsmål till 2030. I allt väsentligt var det också på den nivån som de slutliga förhandlingarna om en europeisk klimatlag landade i april 2021.²⁰ Den nya lagen är ambitiös ur ett globalt perspektiv och innebär i praktiken en årlig utsläppsreduktion under innevarande decennium på fyra procent räknat på 2019 års nivå. Det är dock inte tillräckligt för att få bukt med klimatkrisen. För det krävs snarast dubbla den takten.²¹

En europeisk sjuprocentig omställningspolitik – så kan den se ut

Utgångspunkten i det som måste göras och uppnås är dels att människor, företag och länder hjälps ur sin ekonomiska kris, dels att detta sker i kombination med omfattande och snabb fossilavveckling, att det sker på ett rättvist sätt och slutligen att detta måste klaras av i beaktande av de stora olikheter som finns inom EU.²²

För att EU ska uppfylla sin andel av den globala klimatomställningen krävs, som nämnts, att vi reducerar våra koldioxidutsläpp med minst sju procent årligen från 2018/19 års nivå. Den ofrivilliga nedgång i fossilbränsleanvändning och utsläpp som ägde rum 2020 får inte betraktas som en tillfällig svacka avsedd att återhämtas. Den bör i stället utnyttjas som första steget i lika stora – men kontrollerade och kompenserade – årliga neddragningar under resten av decenniet.

En årlig reduktion av koldioxidutsläppen med sju procent är inte möjlig enbart med energieffektiviseringar eller byte till nytt bränsle i gamla system och tankar. Så snabbt kan inte de fossilfria energisystemen, som inom EU utgör 15 procent av energikonsumtionen, expandera. Det krävs en storskalig omställning av alla fossilberoende aktiviteter och system inom hela EU-området. Konkret innebär det att unionens samlade resurser i den nyligen lagda återhämtningsbudgeten måste användas för att *främja en hårdhänt utfasning av fossila aktiviteter och infasning av postfossila sådana*, i linje med vad innovationsteorins fader, Joseph Schumpeter, kallat *Creative destruction*:

EU:s FOSSILBEROENDE PRÄGLAS AV VARIATION

Sex EU-länder har omfattande kolbrytning. Två – Tyskland (134 Mt) och Polen (112 Mt) - står för nära två tredjedelar av unionens samlade kolbrytning. I sex länder står kolet för mer än tio procent av energiförbrukningen, främst Polen (45 procent), Tjeckien (35 procent) och Tyskland (18 procent). Ytterligare flera är genom sina elnät indirekt beroende av kolet.

Alla EU-länder har högre territoriella växthusgasutsläpp per capita än världsgenomsnittet. Nio har mer än dubbelt så stora utsläpp. EU har sex procent av världens befolkning men står för 12% av den samlade energiomvandlingen och 10% av fossilbränsleanvändningen. Inom EU produceras ca 18 % av världens (huvudsakligen fossilbränsle drivena) personbilar: 12 miljoner av totalt 67 miljoner. Fyra länder – Frankrike, Tyskland, Slovakien och Spanien producerar årligen mer än en miljon personbilar vardera.

EU är också värmland för tre av världens tio största flygbolag och för världens näst största flygplanstillverkare – samtliga direkt eller indirekt under överskådlig tid totalt fossilberoende. Därtill kommer flera mindre flygbolag.

- Grundregeln måste vara att inga EU-medel slussas till aktiviteter som ökar CO₂-utsläppen. EU-medel ska inte heller gå till samordnade program där andra finansiärer stödjer fossila programdelar. Medlemsländer som vill stödja fossilbaserad verksamhet får göra det utan EU-stöd.
- Kolgruvor, dagbrott och kolkraftverk måste halveras i närtid. Kolet är den smutsigaste av alla energiformer och dess användning numera också olönsam utan subventioner, vilket illustreras av kolkraftens nedgång inom unionen. Kolet ersätts främst av vind- och solkraft; tekniker som är väl kända och konkurrenskraftiga samt medger mycket snabba investeringsförlopp med hög sysselsättningspotential.
- Som en del i denna omställning måste det göras omfattande EU-satser i det europeiska elnätet, inkl. nya ledningar mellan Skandinavien och kontinenten. Också detta är i huvudsak känd teknologi med hög sysselsättningspotential.

- Flygverksamheten kan inte återuppbyggas mer än till högst hälften av sin nivå före coronakrisen. Flyget har på kort sikt ingen fossilfri lösning vilket accentuerar kravet på att reducera dess omfattning. I väntan på framtida vätgasdrift – den enda i dag synliga och realistiska lösningen – kan kvarvarande flyg drivas med biodrivmedel som ”pimpats” med vätgas.²³
- Produktion och försäljning av fossilbaserade personbilar kan i princip upphöra omedelbart då redan existerande bilbestånd är alldeles för stort.
- För att påskynda den fossildrivna personbilens avveckling bör EU stimulera omfattande skrotningsprogram parallellt med nya systemlösningar för den trafik som försvinner.
- För att uppfylla kraven på en rättvis omställning (*just transition*) måste huvuddelen av de finansiella resurser som nu skapas inom EU fördelas till *omställning - inte återuppbyggnad*. EU:s satsningar på en rättvis omställning framför allt riktat mot kolets avveckling, måste ges betydligt mer resurser än de drygt fem promille (10 miljarder euro av hela paketet) som överenskommit inom ramen för NGEU.²⁴ Det är inte orimligt att föreställa sig att en ”just transition” kräver tio gånger så mycket som den överenskomna nivån, dvs. 100 mdr euro, för att erhålla acceptans.
- EU bör kraftigt bidra till att skala upp och påskynda de vätgassatsningar som redan pågår i unionen. Vätgasen är i flera avseenden ett viktigt komplement till andra energiformer i omställningen.

Avveckling av subventioner till fossilbaserad verksamhet

En viktig hörnsten i omställningen bort från fossilberoendet är att omedelbart avveckla alla subventioner av fossilanvändning. Sedan tidigare finns en överenskommelse bland G7-länderna om att dessa ska avskaffas senast i slutet av 2025 men det gäller enbart subventioner som är ineffektiva. Det står därför i praktiken alla länder fritt att behålla de subventioner som man själv definierar som effektiva. Till alla tidigare subventioner kommer nu de som är knutna till återhämtningsprogrammen efter coronapandemin och där medlemsstater tenderar att negligera klimataspekterna. Under 2020 uppgick till exempel de europeiska subventionerna till flyget till ca 25 miljarder euro.

Sverige bör verka för att EU arbetar för att alla subventioner av fossilrelaterad verksamhet avvecklas senast 2025.

En offensiv industriell och teknisk satsning på europeisk nivå

Här fokuseras på tre industriella sektorer. Till skogen och biomassan återkommer vi i nästa avsnitt.

Den förnybara energisektorn inom EU är, trots snabb expansion under senare år, endast i början av sin potentiella expansion. Såväl solenergin som vindkraften är i dag mogna och ekonomiskt konkurrenskraftiga industrier som kan bära upp storskaliga investeringsvågor under hela kommande decennium. Tyskland har i dag (2019) 61 GW installerad vindkraftskapacitet, motsvarande 171 MW/000 kvkm. EU:s samlade kapacitet är för närvarande 192 GW eller 43 MW/000 kvkm, dvs endast en fjärdedel av Tysklands nuvarande vindkraftstäthet. Enbart ambitionen att under 2020-talet nå upp till Tysklands nuvarande nivå kräver en årlig tillväxttakt på 15 procent av europeisk vindkraftsindustri.

Europa står för 75 procent av världens *offshoreinstallationer av vindkraft*. De fem största länderna är Storbritannien, Tyskland, Kina, Danmark och Belgien. Europeiska företag leder teknikutvecklingen och stora havsområden runt EU lämpar sig för vindkraft, inte minst när plattformarna blir flytande.²⁵ Detta är ett europeiskt paradområde där det är angeläget med storskaliga EU-satsningar på fortsatt teknikutveckling i kombination med politiska åtgärder för att upprätthålla momentum och konkurrenskraft i den snabba expansion som inletts.

Ett europeiskt vätgaskluster kan fungera som en katalysator för många aktiviteter i det postfossila samhället och lösa flera av de dilemman som fossilavvecklingen skapar. Vätgas kan användas som drivmedel i bränsleceller och turbiner och därmed driva fordon (inte minst som komplement) såväl som flygplan och stationära kraftaggregat. Det kan nyttjas för energilagring (effektreserv), och för att ”hotta upp” biodrivmedel men också långsiktigt blandas med biogas för att driva turbiner. Under en övergångsfas kan det även blandas i naturgasen. Därtill kan det, inte minst, användas som ett klimatvänligt reduktionsmedel i stålframställning. Ett sådant teknikskifte är inte bara en svensk angelägenhet utan kombinationen vätgas-stål är potentiellt viktig för hela den europeiska omställningen. På detta område krävs i närtid omfattande politisk intervention på EU-nivå.

Vätgasproduktion är dessutom ett utomordentligt komplement till storskalig utbyggnad av vindkraft, i synnerhet offshorebaserad sådan. EU bör prioritera och på alla sätt stödja en snabb vätgasindustrialisering och snabb utbyggnad av erforderlig infrastruktur. Vätgasen måste ges en explicit prioritering i unionens teknik- och forskningsstrategier inom energi- och transportområdena. Så är f.n. inte fallet.

Det sedan tidigare pågåendet programmet *Connecting Europe Facility* (CEF) har en energisektor som bör förlängas och stärkas. Den hittills starka andelen naturgas (50 procent) inom programmet bör reduceras till förmån för snabb utbyggnad av *elnät och vätgasinfrastuktur*, det vill säga det som klimatomställningen kräver. Detta är dessutom ett utmärkt tillfälle för Sverige att storskaligt bygga ut det eftersatta svenska elnätet samt öka överföringskapaciteten till de kontinentala näten. En snabb nätutbyggnad ger synergieffekter till de åtgärder som diskuteras ovan. Inget av detta omnämns f.n. i den specificering av överenskommelsens innebörd för de olika utgiftsslagen som bilagts ministerrådets avtal.

En samordnad europeisk politik för standarder och utbyggnad av *elvägar* är ytterligare en dimension som bör läggas till uppskalade CEF-satsningar. Elvägar erbjuder snabba omställningsmöjligheter (i närtid) till låga kostnader och med nyttjande av redan gjorda väginvesteringar. En storskalig europeisk satsning på elvägar kan dessutom – inte minst i kombination med vätgas - tjäna som en katalysator för klimatvänliga nysatsningar inom stora delar av europeisk fordonsindustri.

EU:s taxonomi

För att underlätta klimatbedömningen av de investeringar som struktur-omvandlingen kräver har EU tagit fram en manual – en *taxonomi* – för inblandade finansiärer. Trots ett omfattande arbete har denna på flera områden erhållit en snarast mekanisk framtoning. Taxonomins generella formuleringar till exempel om såväl vattenkraft som användningen av biomassa illustrerar nödvändigheten av att undvika svepande sektorsvisa klassificeringar av de aktiviteter som ska ersätta det fossila kolet. Sveriges omfattande erfarenhet av bland annat dessa två sektorer bör kunna nyttjas i arbetet med att utveckla nyanserade instrument för bedömningen av de aktiviteter och material som ska bygga ett fossilfritt samhälle på kort och lång sikt.

EU, skogen och biomassan²⁶

Av EU:s landareal täcks ungefär 38 procent av skog. Under senare år har såväl skogsareal som vedareal ökat. I Nordeuropa är skogsarealens andel nära dubbelt så stor, ca 70 procent i såväl Finland som Sverige. Dessa länder innehåller därmed ca 30 procent av EU:s skogar.

Skogen har stor potential att bli en del i lösningen på de problem som följer av fossilavvecklingen. Biomassa kan användas klimatvänligt på i stort sett alla områden där man i dag nyttjar fossilt material samt på många områden där cement och metaller nyttjas. Biomassan, särskilt skogsråvaran, erbjuder i det närmaste oändliga möjligheter till

substitution bort från fossilt material. Förbränning av biomassa är normalt det minst klimatnyttiga sättet att använda den på.

Utmaningen är dels att biomassan på global nivå inte räcker för alla anspråk som ställs på den – i synnerhet om den också ska användas som energikälla. Dels också att den nuvarande exploateringen av skogliga resurser hotar biodiversiteten. Tillväxt av skogsareal och koltillväxt är inte nog – denna tillväxt måste kombineras med variation i mycket större skala än vad som hittills varit fallet. Det måste inte ske på varje skogskvadratmeter – men det måste ske på nationell och global nivå.

Dilemmat är tydligt: för att vi ska klara klimatomställningen måste skogsresurserna få användas – och det storskaligt. Substitutionen till ett fossilfritt samhälle och till en cirkulär ekonomi är i hög grad baserad på en ökad användning av biomassa i allmänhet och skogsråvara i synnerhet. Vad är alternativet till detta solenergiframställda biomaterial? Mot den bakgrunden är det anmärkningsvärt att europeiska policydokument i stort sett negligerar biomassans potentiella roll i den postfossila ekonomin. Skogen omnämns enbart ur ett biodiversitetsperspektiv.

Här finns ett genuint policydilemma. Nyttjandet måste vara klimat- och miljömässigt hållbart. Sverige (och Finland) har med sina skogliga erfarenheter ett stort ansvar att visa att det går att utveckla klimatvänlig skoglig hushållning och industriell verksamhet med bibehållen biologisk mångfald. Det innebär inte att vi gjort tillräckligt, bara att skogsanvändningens metodik måste utvecklas i takt med att anspråken på skogen växer. Det kräver regelverk och skogligt utvecklingsarbete på EU-nivå som också fokuserar på skogens möjligheter att bidra till klimatomställningen, inte bara på de väl kända mångfaldsproblem som också måste lösas.

En cirkulär bioekonomi som gör EU mer självförsörjande på viktiga råmaterial kan utgöra ett väsentligt bidrag till den Gröna Given. Skogarna i Europa skapar i dag 3 miljoner jobb, sysselsätter 400 000 små och medelstora företag och därtill 60 miljoner skogsägare. Den potentialen måste tillvaratas i klimatomställningen. I det postfossila samhället bör omfattningen bli än större.

Ett sätt att öka skogens roll i klimatomställningen – och radikalt nytt i EU-sammanhang – är att i huvudtitel 3 – naturresurser och hållbarhet - explicit föra in ett utgiftsavschnitt om skog och skogsindustri parallellt med avsnittet om den gemensamma jordbrukspolitiken (Common Agricultural Policy, CAP).

En stor europeisk satsning på biomassa kan med fördel kopplas till EU:s biståndspolitik. Globala stödinsatser på hela det skogliga kretsloppet är sannolikt de mest klimateffektiva biståndsåtgärder som kan vidtas. Det gäller såväl nyplanteringar som hejdandet av den avskogning som pågår på många håll i världen. Huvuddelen av EU:s internationella bistånd bör kanaliseras till socialt och ekonomiskt ansvarsfull skogs- och biomasspolitik.

Klimatomställningen, globaliseringen och konkurrensneutralitet

De företag, länder och sammanslutningar (som EU) som går före i klimatomställningen löper risk för att få negativa konkurrensfördelar. I korthet kan andra aktörer åtminstone under en övergångstid kapa åt sig marknadsandelar där klimatomställningen skapar högre kostnader. Det är inte alltid fallet, i synnerhet efter att nya lösningar hunnit mogna, vilket illustreras av vindkraftens snabba expansion av egen kraft över stora delar av världen. Men en snabb europeisk klimatomställning nödvändiggör åtgärder för att säkerställa konkurrensneutralitet.

I kommissionsordförande Ursula von der Leyens programförklaring från juni 2019 aviserades att EU bör införa en *carbon border tax* för att förhindra koldioxidläckage vid tillämpningen av inhemska åtgärder för att begränsa utsläppen av koldioxid. Förslaget återkommer i det nyligen av Europeiska rådet godkända återhämtningspaketet som en möjlig finansieringskälla för att återbetala de lån som EU tar upp på den internationella kapitalmarknaden.

Om någon form av koldioxidrelaterad gränsjusteringsmekanism införs vid gränsen är det ur trovärdighetssynpunkt viktigt att den utformas så att den utgör en del av ett allomfattande program för att reducera koldioxidutsläpp. För omvärlden och i WTO måste alltså EU kunna visa att stora ansträngningar görs för att få ner koldioxidutsläppen i hela unionen. Sådana ansträngningar bör i så fall bland annat innebära att slopa den fria tilldelningen av utsläppsrätter inom ramen för EU ETS och eventuella andra skattebefrielser eller subventioner. I annat fall riskerar EU att beskyllas för att skydda sina egna industrier.

Sverige bör vara positiv till idén att införa någon form av koldioxidrelaterad gränsjusteringsmekanism. I vilken form och omfattning detta bör ske får visa sig längre fram när väl ett konkret förslag härom tagits fram av kommissionen. Nära till hands ligger en reglering av internationell järn- och stålhandel. Mycket tyder på att flera svenska företag i mitten av decenniet kommer att kunna leverera fossilfria järn- och stålprodukter – dyrare men koldioxidfria. En sådan strukturomvandling måste stödjas av det handelspolitiska regelverket. Med nuvarande prisrelationer kommer klimatvänligt stål inte utan policyåtgärder att bli konkurrenskraftigt.

SVERIGE BÖR:

- I sin EU-klimatpolitik ha starkt fokus på att ramen för EU:s gröna giv och klimatlag sätts som en sjuprocentig årlig CO₂-reduktion med utgångspunkt i 2019 års nivå;
- Starkt betona att denna sjuprocentiga reduktion blir grunden för den strukturomvandling som måste präglå återhämtningen efter den nuvarande pandemin;
- Verka för grundregeln att inga EU-medel slussas till aktiviteter som ökar CO₂-utsläppen. Medlemsländer som vill stödja fossilbaserad verksamhet får göra det utan EU-stöd;
- Driva linjen att kolgruvor, dagbrott och kolkraftverk måste halveras i närtid;
- Föreslå att produktion och försäljning av fossilbaserade personbilar inom EU upphör omedelbart, detta då existerande bilbestånd är alldeles för stort;
- Agera för att flygverksamheten inte återuppbyggs mer än till högst hälften av sin nivå före coronapandemin;
- Inom ramen för denna strukturomvandling verka för att omfattande åtgärder vidtas inom energi- och transportrelaterade aktiviteter samt att vätgasrelaterad industri och teknik utvecklas;
- Vidta policyåtgärder för att säkra en rättvis omställning (*just transition*). Värnandet av en rättvis omställning bör vara ett huvudområde i svensk EU-klimatpolitik;
- Tillsammans med Finland ägna uppmärksamhet åt skogens och biomassans roll i den europeiska klimatpolitiken. Inom detta område, som präglas av genuina policykonflikter, är det angeläget att på EU-nivå utveckla lösningar som kombinerar en nödvändig biomassanvändning i den gröna omställningen med ökad satsning på biologisk mångfald.

ETT SÄKRARE OCH MER SJÄLVSTÄNDIGT EU

av Hans Alldén & Sakari Teerikoski

Den etablerade regelbaserade världsordningen har genomgått ett skifte mot en ny, mer multipolär och mindre regelbaserad världsordning, där den starkes rätt och bilaterala överenskommelser tagit mer plats på bekostnad av internationella institutioner och multilateralism. Allvarliga konflikter i EU:s grannskap utgör en övertygande illustration till varför en starkare, mer sammanhållen och aktiv gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, inklusive försvarsdimension, behövs för vår säkerhet.

Drivkrafter för större europeisk självständighet inom utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik

Genom Europa pågår nu en diskussion där många förordar *europeisk suveränitet*. Ibland används även begreppet *strategisk autonomi*. Begreppet kan även översättas med *europeisk självständighet*. Det syftar inte på nationell suveränitet utan på att Europa ska kunna agera och garantera till förmån för gemensamma grundintressen och värderingar. Begreppet *europeisk självständighet* syftar alltså på att förstärka vår handlingsförmåga och motståndskraft i ett flertal olika domäner, inte att begränsa öppenhet.

Spänningar och risker ökar i en värld där de ömsesidiga beroendena inte längre följs av förstärkt, utan försvagat, internationellt samarbete. Det europeiska samarbetet kommer att bli viktigare som första rangens skydd och aktör, i en värld där FN och folkrätt bör förbli det globala ramverket.

Det ligger i Sveriges intresse att EU blir mer motståndskraftigt och aktivt. Detta då omvärlden har blivit mer hotfull och oberäknelig och vår värld mer sårbar. Bara genom att samarbeta än närmare inom olika politikområden kan vi samla den europeiska kraft som skyddar oss, stärker vår inre sammanhållning och gör oss starkare som internationell aktör.

En förstärkt GUSP innebär tydligare strategier gentemot omvärlden genom ett effektiviserat beslutsfattande så att EU tydliggör sina intressen för omvärlden, skapar förutsägbarhet och öppnar för regelbaserade överenskommelser. Sverige och Europa har allt att vinna på att detta görs inom en värld där multilateralism och folkrätt stärks. Globalt samarbete och europeisk självständighet är på inget sätt konkurrenter.

Det innebär att Sverige mer aktivt bör verka för att stärka de institutioner som byggts upp inom EU och samarbeta på ett otal sakområden i en bred säkerhetssyn, från vaccin till ny klimatteknologi, digitala lösningar och cybersäkerhet, från demarcher om mänskliga rättigheter till fredsbevarande missioner och försvarssamarbete.

Ytterligare ett avgörande skäl för närmare samarbete är insikten om kopplingen mellan intern och extern styrka. Det samarbete inom ekonomi och olika sakområden som Sverige eftersträvar av specifika skäl går hand i hand med den starkare självständighet och samarbete som hela EU eftersträvar, eller bör eftersträva internationellt. Syftet är inre sammanhållning samt att motverka nationell populism och fördjupa demokratins underliggande strukturer och kultur. Allt pekar därför mot en kvalitativ förstärkning av EU:s förmåga som aktör på en global scen, med politisk vilja och kraft att agera. Sverige bör i denna fråga driva svenska värden och intressen som djupt engagerad partner.

EU i en farligare värld

Den globala ordningen och dess styrformer fick möjlighet att utvecklas efter 1989, då flera demokrativågor som kommit under 1980-talet kulminerade i hopp om inget mindre än en ny demokratisk, folkrättsgrundad och ekonomiskt rättvisare världsordning. Under flera år följde globala beslut om normer och samarbetsformer på område efter område. Det var en period av avspänning och optimism.

Ett bakslag kom med Irakkriget 2003. Dess konsekvenser har sköljt genom Mellanöstern och Nordafrika, och även Europa, i snart tjugo år; regional förödelse, otaligt lidande och samhällskulturell förstörelse. Storbritannien följde USA, medan andra europeiska makter valde FN:s säkerhetsråd, IAEA och en annan väg i ett val som indikerar ett mer folkrättsligt alternativ.

Den internationella scenen har förändrats i en snabb takt i riktning mot en utmanande tid för multilateralism och regelbaserad internationell samverkan i vilken den starkes maktpolitik och bilaterala överenskommelser mellan stater tagit mer plats.

Efter Irakkriget följde en ström av starkt ökande hotbilder i Europas närhet och globalt. I en känsla av maktlöshet har vi bevittnat terrorhandlingar i EU:s huvudstäder, inspirerade av radikal islamism, krig i Ukraina, Kaukasus, Syrien och Libyen med flyktingströmmar som följd, islamiska statens framväxt och ett Afrika fortsatt plågat av brutala inbördeskrig. Utvecklingen i Turkiet är problematisk, ett land som tidigare setts som en brygga till ett instabilt Mellanöstern och en blivande EU-medlem.

Den auktoritära vågen med nationalpopulistiska ledare har blivit global och syns tydligt på alla kontinenter. Det har i grunden skiftat mittpunkten i förutsättningarna för multilateralism och gjort världen osäkrare och mer oförutsägbar. Inget tyder dessvärre på att detta fenomen kommer att försvagas i närtid. En oroande tendens är ökat samarbete mellan auktoritära regimer.

Länderna i EU:s grannskap borde i enlighet med EU:s uttalade målsättning vara nära partners i ett förtroendefullt samarbete men utvecklingen i Ryssland går tyvärr i en annan riktning, i takt med att dess auktoritära tendenser förvärras. Sanktionspolitiken är nödvändig, inte minst för att signalera våra värderingar, men den medför också kostnader. I Mellanöstern har EU:s inflytande successivt minskat, åtminstone i relativ bemärkelse, samtidigt som konsekvenserna av konflikter och instabilitet får långtgående effekter för Europa, exempelvis genom flyktingströmmarna.

Även med Kina har, i avsaknaden av mänskliga rättigheter och med de växande auktoritära tendenserna, förhoppningar delvis grusats om ett alltmer utvecklat och förtroendefullt samarbete. I stället tornar hotbilder upp sig i form av industrispionage, försök att påverka politiska förhållanden inom EU:s medlemsländer och mer aggressivt utrikespolitiskt uppträdande generellt. Brotten mot mänskliga rättigheter grumlar bilden ytterligare. Spänningarna i Sydasiens har inte minskat, tvärtom.

Gemensamt för såväl Kina som Ryssland är försök att underminera EU genom att så splittring i EU och odla kontakter och kommersiella intressen med vissa EU-länder i bland annat det söndrande syftet. Bilden ska inte förenklas då det även finns fortsatta drivkrafter för konstruktivt samarbete, exempelvis i klimatfrågan. Den allra mest verksamma strategin under alla omständigheter är för EU:s del att hantera relationerna och förhandlingarna utifrån en stark och enad europeisk position.

Även i Afrika har EU:s inflytande minskat trots stora och dyra satsningar på demokrati- och valstöd, konfliktförebyggande och konflikthalterande insatser. Kina har kraftigt flyttat fram sina positioner i Afrika och dess bistånd ifrågasätts mindre, trots att demokratirelaterade villkor ofta saknas. Desto viktigare är att EU:s nya tag för europeisk-afrikanska partnerskap ges starkare stöd så att handel och investeringar kan växa.

Det är inte svårt att motivera behovet av ökad säkerhet. Alla EU:s medlemsländer och medborgare känner av det hårdnande internationella klimatet. Den naturliga följden är en uppslutning kring en starkare gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Riskanalysen må se olika ut i de 27 huvudstäderna, men hotbilderna riktas mot alla gemensamt. Splittning inom EU är en fara som fått konkreta uttryck i flera situationer av beslutsförklaring.

Nya tag i det transatlantiska samarbetet

Under Trumps presidentperiod fick européerna erfara att amerikansk politik kan skifta färg snabbt och att populistiska och auktoritära tendenser också kan spridas till demokratier och nära samarbetspartners. Trump-eran gav näring åt argumenten för en mer självständig och kraftfull GUSP.

Med Biden inleds ett nytt kapitel i det transatlantiska partnerskapet. Att USA nu i ganska snabb takt återgår till en regelbaserad hållning och ett antal multilaterala samarbeten, såsom Parisavtalet, är goda nyheter för Europa. Det finns ett momentum som EU måste ta vara på genom att bredda samarbetet och göra utformningen så långsiktigt hållbar som möjligt. I ljuset av Biden-administrationen rätt resoluta inledning borde det finnas goda möjligheter till europeisk samsyn, exempelvis genom en konkretisering av kommissionens nya euro-amerikanska agenda för global förändring. I Bryssel är man positiv till ett gemensamt euro-amerikanskt agerande i förhållande till hotbilder, regionalt och globalt. Sverige har en roll att spela i kraft av sina historiskt nära relationer med USA och samarbete på en mängd sakområden. Detta skulle kunna utnyttjas genom initiativ, inklusive toppmöten, under det svenska ordförandeskapet 2023.

Dra nytta av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP)

Bedömningar av kvalitén och styrkan i dagens GUSP beror i hög grad på förväntningarna. Vid en jämförelse mellan perioden före Maastrichtfördraget med EPS (Europeiskt Politiskt Samarbete) och dagens situation kan vi konstatera att arbetet på en gemensam politik, inklusive en försvarsdimension, har gjort betydande och konkreta framsteg, i en skala och takt som förvånat många inom och utanför EU. Att så pass stora framsteg gjorts beror främst på omvärlden. Krigen i forna Jugoslavien blev en brutal påminnelse om vad en svag europeisk politik kan leda till och tydliggjorde ett skriande behov av en mer gemensam politik för fred i närområdet och globalt. Sedan följde mer oförutsägbarhet i världsläget och ett flertal dramatiska kriser i EU:s närhet som drev på ytterligare reformer genom regeringskonferenser.

Utvecklingen av GUSP har således varit organisk och behovsstyrd. Den är förankrad i dagliga processer som drar in den svenska utrikesförvaltningen och det övriga Regeringskansliet i ett ständigt utbyte. GUSP är knappast ett vardagsord och behöver inte bli det, men vad som behöver fördjupas är förankring, strategi och den kapacitet med vilken Sverige arbetar med frågorna.

Idag finns Höge Representanten för GUSP (tillika vice-ordförande i kommissionen), en gemensam utrikesförvaltning (EEAS) med global räckvidd genom delegationerna, en gemensamt antagen säkerhetsstrategi, ett gemensamt skyddat kommunikationssystem, en försvarsbyrå och ett strukturerat försvarssamarbete (PESCO) inom ramen för den gemensamma försvars- och säkerhetspolitiken (GFSP), samt ett stort antal krishanterande, fredsskapande och fredsbevarande insatser, nu med en egen utökad budgetfacilitet. Viktigt är en gemensam säkerhetssyn, som den formulerats i EU:s globala strategi från 2016.

EU tar hela tiden ställning i internationella frågor genom uttalanden, demarcher, instruktioner och gemensamma strategier. Sverige bidrar dagligen. Kissingers famösa fråga: "vem ringer den amerikanske utrikesministern till vid behov?" har således i någon mån fått ett svar men det är otillräckligt.

Den svepande kritik som ofta hörs mot GUSP är därför inte helt motiverad. Utrikes- och säkerhetspolitik är alltid starkt förknippad med nationell suveränitet. En väldigt snabb utveckling mot en genuint gemensam politik är därför realistisk. Nationalstaten kommer under överskådlig framtid att vara ett tungt element och en identitet.

Det betyder inte att det gemensamma inte kan och måste förstärkas. Politiken har utvecklats men ändå räcker det inte. Den gemensamma utrikestjänsten EEAS har inte fullt ut motsvarat förväntningarna, delvis på grund av bristande stöd från medlemsländerna. GUSP har internt och externt uppfattats som svag och trög. Mer måste göras, i den Brysselbaserade institutionella strukturen men också lokalt i tredje land och sammanhållningen stärkas. Det bör ske genom politisk vilja och realistiska förslag, steg för steg. Ett sådant steg skulle kunna vara beslut med kvalificerad majoritet i vissa frågor. Diskussionen har pågått ett antal år och tydliga förslag väckts om att utan fördragsändringar (via TEU 31.3) tillämpa majoritetsröstning rörande sanktioner, mänskliga rättigheter och beslut om civila missioner. Mer bör göras för att utarbeta gemensamma strategier för agerande i tredje land och då inte bara avseende stora länder. På längre sikt kan fördragsändringar eventuellt aktualiseras.

En annan möjlighet är att faktiskt utnyttja de existerande gemensamma resurserna för fredsskapande och fredsbevarande i strategiska aktioner. EU:s snabbinsatsstyrkor (*battle groups*) finns under GUSP:s paraply men har ännu inte satts på prov. Behoven ska styra.

Inte heller PESCO (*Permanent Structured Co-operation*) är ett välkänt begrepp. Inte desto mindre markerade tillblivelsen av denna entitet för koordinering av gemensamt agerande under den gemensamma försvars- och säkerhetspolitiken ett kvalitativt steg framåt.

Närmandet mellan EU och NATO är en naturlig följd. Det har fått konkreta uttolkningar genom intresseförklaringar, samarbete på fältet, i gemensamma missioner och genom strukturerat samarbete. Samtidigt har EU-identiteten i samarbetet succesivt stärkts. Det föreligger inte något skäl att sätta NATO och EU i ett konkurrens- eller motsatsförhållande utan den inslagna vägen bör istället breddas, förstärkas och göras mer hållbar, genom en "europeisering av europeisk säkerhet". Sedan Bidens tillträde finns större möjligheter att bygga vidare på samarbeten mellan EU och USA för att gemensamt värna om de gemensamma transatlantiska värdena. Det bör ske inom ramen för ett starkare och mer självständigt EU inklusive budgetmässiga åtaganden.

Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik i framtiden

Sverige bör bejaka en successiv och organisk vidareutveckling av utrikes- och säkerhetspolitiken med en försvarsdimension och än mer aktivt söka bidra praktiskt till samarbetet. Sverige bör överväga de olika förslag som väckts avseende en förstärkning av den gemensamma diplomatin och verka för rekrytering av svenskar till densamma. Diskussionen kring hur den gemensamma försvarsunionen ska utformas följs noggrant och Sveriges inställning och målsättning bör klargöras på ett transparent sätt. Nyttan av en utbyggd gemensam europeisk säkerhet bör vara möjlig att förklara för en bredare allmänhet men engagemanget skulle underlättas av en djupare förankring i samhället för EU-medlemskapet generellt. Ett starkare EU bör samarbeta kring framskjuten global närvaro, konfliktförebyggande, fredsbevarande och fredsskapande och måste acceptera ökade kostnader. Sverige har ett intresse av en stark solidaritetsanda och av att EU-fördragets solidaritetsartikel kan fungera i praktiken. Även om åtagandena inte är formellt bundna till försvarsgarantier är det viktigt att veta att EU eller enskilda EU-länder kan komma till undsättning vid kriser, även de av mer civil natur.

SVERIGE BÖR:

- Agera för att stärka EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) och utveckla och aktivera medlen och kapaciteten, bland annat genom majoritetsröstning och starkare uppslutning för en gemensam europeisk diplomati;
- Förklara och förankra EU:s centrala roll för vår gemensamma säkerhet och stödja utvecklingen mot en mer självständig europeisk kapacitet inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik;
- Nyttja EU-samarbetet för att fortsatt aktivt värna frihet, demokrati, rättsstat, mänskliga rättigheter, multilateralism, internationell rätt och fredlig konfliktlösning.



HANDELSPOLITISKA UTMANINGAR - WTO OCH KINA

av Peter Kleen

Hur EU:s handelspolitik kommer att gestalta sig framöver bestäms till stor del av de ekonomiska och teknologiska förändringar samt de geopolitiska förskjutningar som inträffat under senare år och som kan förutses de närmaste åren.

Strukturella förändringar i världsekonomin och världshandeln

Världsekonomin har under de senaste 20–25 åren undergått kraftiga strukturella förändringar. Globaliseringen har tilltagit men ändrat karaktär genom nya affärsmodeller, där världshandeln i stor utsträckning sker genom intrikata regionala och globala värdekedjor.

Den internationella handeln blir också alltmer innovationsstyrd, där tjänstehandeln kommer att spela en allt större roll. "Tjänstefieringen" av världsekonomin och framväxten av digitala teknologier har skapat högkvalitativa jobb och drivit på den ekonomiska tillväxten.

Härutöver kan läggas den allt överskuggande och existentiella utmaningen – den accelererande uppvärmningen av jordens klimat – som helt säkert kommer att påverka de beslut som kommer att fattas runtom i världen på det handelspolitiska området.

Ökad unilateralism och bilateralisering

Vi lever idag i en betydligt mer osäker och instabil värld med ökade politiska och ekonomiska spänningar. I stället för internationellt samarbete och multilateral styrning har vi kunnat bevittna en ökad unilateralism med betoning på behovet av nationell suveränitet. De breda förhandlingar som inleddes för snart 20 år sedan i World Trade Organization (WTO) inom ramen för den så kallade Doharundan har gått i stå. Förhandlingarna fortsätter på sparlåga med hittills få konkreta resultat.

Delvis som en konsekvens av att det multilaterala samarbetet inom WTO förtvinat har regleringen av villkor för internationell handel och ekonomisk samverkan fått en tilltagande bilateral och delvis regional karaktär. Multilateralismen som grundläggande idé har under de senaste 20–25 åren utmanats. I stället har bilaterala och regionala frihandelsavtal (s.k. FTA:s – *Free Trade Agreements*) blivit den viktigaste strategin för att driva frihandelsprinciper vidare. EU har här lett utvecklingen med idag över 40 FTA:s omfattande över 70 länder och är därmed den WTO-medlem som slutit mest antal sådana avtal i världen.

Detta innebär att EU har stärkt sina ekonomiska relationer med ett stort antal länder och regioner i världen och att en växande andel av EU:s externa utrikeshandel regleras under olika former av preferensarrangemang. Politiken har i stort sett varit mycket framgångsrik. Genom dessa FTA:s kan EU sprida sina produktstandarder som ett incitament för partnerländerna att förbättra sitt tillträde till den stora EU-marknaden. Det är samtidigt svårt att förneka att EU genom dessa preferentiella avtal har bidragit till en påtaglig fragmentering av världshandeln där vissa länder beviljas förmåner som andra länder inte får ta del av.

Geopolitiska förskjutningar

Den gemensamma handelspolitiken är EU:s mest kraftfulla geopolitiska verktyg och beslutas i de flesta fall med kvalificerad majoritet av medlemsstaterna. Efter samråd med dessa är det dock Europeiska kommissionen som sköter förhandlingar med andra länder, både i WTO och med andra länder och regioner.

För handelspolitiken gäller således exklusiv gemenskapskompetens. Genom denna överstatlighet är EU en handelspolitisk stormakt. Geopolitiskt har dock den globala ekonomiska maktbalansen under de senaste 20 åren rubats genom Kinas extremt kraftiga tillväxt. Då Kina blev WTO-medlem 2001 svarade landet för knappt 4 procent av världens varuexport. Denna andel har nu mer än fördubblats. Kinas snabba utveckling har i grunden förändrat den politiska och ekonomiska världsordningen som karakteriseras av ökade spänningar mellan de tre stora handelspolitiska aktörerna EU, USA och Kina.

EU kommer att även fortsatt vara en välmående region även om dess relativa andel av den globala befolkningen (6 procent 2020) kommer att sjunka. EU kommer heller inte att vara den regionen i världen med den mest dynamiska tillväxten. Detta leder i sin tur till att EU:s förhandlingsstyrka gradvis kommer att minska i relation till andra mer befolkningsrika och dynamiska regioner. Redan år 2024 väntas 85 procent av världens BNP-tillväxt komma från områden utanför EU.

Denna relativt sett minskande tyngd för EU förstärktes i och med brexit när EU:s tidigare näst största ekonomi Storbritannien lämnade unionen den 31 januari 2020. Hur bör då EU mot bakgrund av dessa ekonomiska och geopolitiska förskjutningar agera på de olika spelplanerna? Vilka prioriteringar bör göras och hur bör Sverige ställa sig?

Den multilaterala spelplanen – behov av en uppdatering av WTO:s regelverk

Det hävdas ofta lite slentrianmässigt att WTO befinner sig i en kris eller vid en skiljeväg. Detta är bara delvis sant. Trots de ökade påfrestningar som WTO-arbetet under senare år utsatts för verkar ändå dess regelverk i det tysta. De idag 164 medlemmarna tvingas dagligen lägga band på sina protektionistiska instinkter genom de åtaganden man gjort under årens lopp i olika multilaterala förhandlingsrundor. Den ökning av protektionistiska åtgärder som kunnat registreras under senare år skulle med all sannolikhet ha varit betydligt större utan detta regelverk. Den stabilitet och förutsägbarhet som detta skapat och skapar för de ekonomiska aktörerna bidrar i inte ringa grad till ökade investeringar och en ökad tillväxt i världsekonomin.

För EU är det livsviktigt att försvara och investera politiskt kapital i det regelbaserade system för världshandeln som finns inom WTO. Det är därför glädjande att kommissionen i sin nya handelspolitiska strategi vill ta ledartröjan för att reformera WTO i alla dess funktioner och förbättra effektiviteten i det handelspolitiska regelverket. Detta bör fullt ut stödjas av Sverige.

Kommissionen pekar särskilt på behovet av att reparera den skada som åsamkats WTO:s tvistlösningssystem genom USA:s (läs Donald Trumps) ovilja att utse domare i WTO:s överprövningsorgan (*Appellate Body*). Med Joe Biden som ny president i USA ökar förutsättningarna att man ska kunna enas om de förslag som framlagts för att få överprövningsorganet att börja fungera igen så att WTO återigen får en bindande tvistlösningsprocedur.

Sedan WTO:s bildande 1995 har hållbarhetsfrågorna kommit i fokus på ett helt annat sätt. Ett exempel på detta är de pågående förhandlingarna om en begränsning av fiskesubventionerna världen över. Enligt kommissionen är det en fråga av högsta prioritet att dessa förhandlingar snarast leder till påtagliga resultat. I annat fall kommer fiskeflottorna världen över snart inte längre att ha någon fisk att fånga. Sverige bör driva på i denna fråga. Utan ett positivt resultat kommer WTO:s trovärdighet som förhandlingsforum att skadas.

Någon diskussion huruvida just frågan om den pågående uppvärmningen av jordens klimat aktualiserar nya regler eller ett nytt förhållningssätt i samband med multilaterala handelsförhandlingar har dock inte ägt rum – vilket i sig är anmärkningsvärt med tanke på frågans existentiella dimensioner.

Det är därför glädjande att kommissionen i sin nya strategi också föreslår att en förutsättningslös granskning av WTO:s regelverk ur klimat- och hållbarhetssynpunkt görs. Bland annat gäller detta reglerna för industrisubventioner där man föreslår att en åtskillnad görs mellan subventioner som införs för att stödja klimat- och miljömässiga projekt och övriga subventioner.

Man bör också hålla i minnet att WTO:s regelverk ger utrymme för motåtgärder i form av antidumpnings- eller utjämningstullar mot utländsk prisdumpning eller subventionering som vållar den inhemska industrin i berörda importland påtaglig skada. Efter Indien och USA är EU den WTO-medlem som flitigast använder sig av antidumpningsvapnet. Ca 30 procent av alla antidumpningsåtgärder som vidtagits av EU sedan 1995 har riktats mot import av enskilda produkter från Kina. Som exempel kan nämnas att importen från Kina av keramiska plattor och elcyklar belastas av antidumpningstullar runt 70 procent.

EU står därför inte helt försvarslöst mot dumpad eller subventionerad import från Kina eller för den delen andra länder. På senare år har även tröskeln sänkts för när EU kan införa antidumpningsåtgärder. Vid en översyn av statsstödsreglerna i WTO bör Sverige därför verka för att en översyn görs även av innehållet i och tillämpningen av dessa motåtgärder som regelverket ger utrymme för.

I arbetet för att stärka och vid behov uppdatera WTO:s regelverk är det viktigt att samförstånd kan nås med övriga huvudaktörer i världshandeln, främst då USA och Kina. Trots de handelskonflikter som idag belastar relationerna mellan dessa länder vore det ett strategiskt misstag att hålla Kina utanför en sådan reformprocess. Med sitt stora exportberoende torde Kina långsiktigt vara minst lika intresserat som EU av att verka inom en väl fungerande multilateral världsordning, som ju WTO är ett uttryck för. Detta gör det extra angeläget att stärka WTO:s auktoritet och undvika åtgärder som kringgår dess regelverk. Det är i högsta grad ett egenintresse för EU.

Den bilaterala och regionala spelplanen

I kommissionens nya handelspolitiska strategi är det påfallande hur mycket man prioriterar frågan om att reformera och stärka WTO, vilket innebär att de bilaterala frågorna får mindre utrymme än tidigare. I stället för att som tidigare ange vilka nya handelsavtal som man tänker försöka ingå är kommissionens fokus nu mer på hur befintliga avtal kan fördjupas och uppdateras.

Av särskilt intresse är hur EU:s handelsrelationer med dess tre största handelspartners – USA, Kina och Storbritannien – kommer att utvecklas.

USA – kan TTIP återupplivas?

USA är det enda utvecklade land med vilket EU idag saknar ett bilateralt frihandelsavtal. De förhandlingar som med stor pompa inleddes 2013 om ett ambitiöst handels- och investeringsavtal (TTIP – *Transatlantic Trade and Investment Partnership*) mellan EU och USA suspenderades drygt tre år senare (före Trumps tillträde!). Något återupplivande av dessa förhandlingar verkar inte ligga i korten. TTIP-fiaskot visar tydligt att även om värderingarna på ett mer allmänt och övergripande plan mellan dessa två handelspolitiska stormakter i många fall kan överensstämma är det ändå skillnaderna i olika sakfrågor (jordbruk, offentlig upphandling, immaterialrätt etc.) som avgör om liknande storstilade satsningar som TTIP ska lyckas eller misslyckas.

I stället verkar EU och USA inrikta sig på att försöka enas om hur man kan närma sig varandra vid bland annat tillämpningen av olika tekniska föreskrifter och standarder. Med tanke på den olika syn som råder i EU och USA vad gäller till exempel olika hälsostandarder är det dock knappast realistiskt att vänta sig några snabba resultat.

Kommissionen har i andra meddelanden närmare utvecklat om hur EU och USA på andra områden kan samarbeta och ta gemensamma initiativ på en rad olika områden för att reformera WTO och underlätta fria dataflöden bland annat genom att verka för ett särskilt avtal på AI-området. Detta är högst välkommet ur ett svenskt perspektiv.

Hur bör EU hantera Kina – samarbete eller konfrontation?

Kinas kraftiga uppgång är knappast något övergående fenomen, och EU och västvärlden i stort måste utveckla strategier byggda på denna realitet. Den stora utmaningen framöver är att finna någon form av samexistens mellan EU:s och den övriga västvärldens marknadsledda och Kinas statsledda kapitalism.

Kinas mål är att bli en ledande industrination år 2045. För att nå målet spelar import av utländsk teknologi en central roll, liksom företagssubventioner. EU, Japan och USA anser att Kina använder subventioner som missgynnar företag från andra länder och dessutom på olika sätt tvingar utländska företag som investerar i Kina att överföra teknologi till kinesiska företag och den kinesiska staten.

Sedan 2013 har EU och Kina förhandlat om ett investeringsavtal (CAI – *Comprehensive Agreement on Investment*). Just före årsskiftet 2020/2021 nåddes en principöverenskommelse. Innan avtalet kan träda i kraft måste avtalet genomgå juridisk granskning och översättas innan det kan godkännas av Kina, Europaparlamentet och Europeiska unionens råd. I dagsläget är det högst osäkert om och när avtalet kommer att godkännas. I Europaparlamentet finns av olika skäl en ökande skepsis mot avtalet.

Avtalet kommer att gå utöver de WTO-regler som hittills har styrt svenska investeringar i Kina. Det kommer därför att innebära ökade möjligheter för svenska företag att investera i Kina. Eftersom avtalet är begränsat till vissa sektorer är det dock långt ifrån så omfattande som dess namn ger sken av.

Parterna har också kommit överens om att tillämpa regler om transparens i statsstöd och att inte tvinga utländska företag att lämna ifrån sig teknologi (påtvingad teknologiöverföring). Frågan är om avtalet på just denna punkt får någon större verkan eller om EU bör överväga ytterligare åtgärder.

Den bittra sanningen är nog att EU kommer att få svårt att möta Kinas ytterst konsekventa strategi att med statliga subventioner tillskansa sig allt större marknadsandelar inom en mängd olika sektorer – varav vissa är av stor strategisk betydelse. Motåtgärder i form av utjämnings- eller antidumpningstullar är svåra att beräkna och sätts ofta in för sent då skadan i berörda importländer redan är skedd.

Det är på sikt knappast en särskilt effektiv väg att använda primitiva instrument som strafftullar eller sanktioner. Om EU ska kunna hålla någorlunda jämna steg med Kina inom olika strategiskt viktiga produktområden kanske man tvingas att se över och reformera de egna statsstöds- och konkurrensreglerna för att göra dem mer flexibla och för möta konkurrens från statsstödd export och statsstödda investeringar från Kina. Inom EU har redan väckts tankar i den riktningen. Sverige bör välkomna en sådan översyn.



Konsekvenser av brexit

Efter det att brittena i en folkomröstning på midsommarafton 2016 röstade för att Storbritannien skulle lämna EU följde fyra års hårda förhandlingar om hur de framtida inbördes relationerna, bland annat på handelsområdet, skulle utformas. Lyckligtvis kunde parterna i elfte timmen enas om ett bilateralt handels- och samarbetsavtal, som (efter provisorisk tillämpning den 1 januari 2021) trädde i kraft den 1 maj 2021.

I media har diskuterats om avtalet innebär en "hård brexit" – en närmast filosofisk fråga som kan besvaras olika beroende på vem man frågar. Klart står att avtalet (möjligen med undantag för EES-avtalet) är det mest långtgående frihandelsavtal som EU slutit med något tredje land. Med avtalet lämnar Storbritannien EU:s inre marknad och tullunion med specialarrangemang för Nordirland. Inga tullar eller kvoter kommer att belasta den inbördes varuhandeln men i stället återinförs gränskontroller och ursprungssintyg. På tjänsteområdet är avtalet betydligt tunnare varför det är ett starkt svenskt intresse att avtalet utvidgas och kompletteras under kommande år.

Hur brexit kommer att påverka EU:s framtida handelspolitik kan man bara spekulera om. Visst kan EU på marginalen bli mer protektionistiskt. För världssamfundet som helhet bör man samtidigt inte bortse från att brexit kan ha en positiv bieffekt i så måtto att Storbritannien nu återtar sin tidigare roll som en fristående och aktiv frihandelsröst.

För EU:s del kan Storbritanniens utträde också innebära att de politiska förutsättningarna ökar för att effektivt integrera hänsyn till icke-ekonomiska frågor (klimat, arbetsrätt m.m.) i den gemensamma handelspolitiken, områden som Storbritannien ofta förhållit sig mer skeptiskt till.

Effektivare implementering och övervakning av åtagandena på miljö-, klimat- och de arbetsrättsliga områdena i EU:s bilaterala handelsavtal

EU har lagt ned stor möda och politisk prestige på att i alla sina bilaterala frihandelsavtal inkludera ömsesidiga åtaganden till gagn för breda miljö- och klimatintressen liksom arbetsrätt. I avtalen återfinns till exempel krav på anslutning till diverse multilaterala arbets- och miljökonventioner. Det handlar med andra ord om relativt långtgående åtaganden, särskilt för u-länder, även om de är ganska allmänt hållna. Förutom välgrundade miljö-, klimat- och sociala intressen handlar det även om att motverka orättvis konkurrens och social och miljömässig dumpning samt att underlätta samarbete.

Implementeringen av dessa bestämmelser följs upp genom samtal på regeringsnivå och med deltagande av bland annat civilsamhället. Bristande efterlevnad kan tas upp genom konsultationer och tvistlösningsmekanismer – utan handelssanktioner.

Det är positivt att kommissionens ambition är att mer bestämt följa upp implementeringen så att befintliga åtaganden bättre efterlevs. Detta är dock inte bara en fråga för kommissionen utan bör i högre grad engagera EU:s medlemsländer – området måste överhuvudtaget ges mer resurser. För svensk del bör man också verka för att det civila samhället får ett större inflytande i dessa frågor.

En i högsta grad aktuell fråga är hur man inom ramen för det färdigförhandlade frihandelsavtalet mellan EU och *Mercosur* (Argentina, Brasilien, Paraguay och Uruguay) ska kunna förhindra den pågående skövningen av Amazonas. Samtal lär pågå om hur man med sidoprotokoll ska kunna göra avtalets skrivningar skarpare på denna punkt innan avtalet slutligen ratificeras. Mercosur-frågan är en god illustration av vikten av frihandelsavtalens hållbarhetsavsnitt.

SVERIGE BÖR:

- Fullt ut stödja kommissionens linje att EU ska ta ledartröjan för att stärka och reformera WTO, bland annat ur ett klimat- och hållbarhetsperspektiv. Mest angeläget är att förhandlingarna om en begränsning av fiskesubventioner snabbt kan leda till konkreta resultat;
- Verka för att man vid en reformering av WTO:s statsstödsregler även ser över bestämmelserna för och tillämpningen av åtgärder mot dumpad och subventionerad import;
- Välkomna en översyn och reformering av EU:s statsstöds- och konkurrensregler för att möta konkurrensen från Kina;
- Stödja kommissionens ansträngningar att verka för en skarpare och mer effektiv uppföljning av att åtagandena i hållbarhetskapitlen i EU:s handelsavtal efterlevs.



EU:s INTERNATIONELLA UTVECKLINGSAMARBETE

av Lennart Wohlgemuth

I den tid som följer pandemin är tre övergripande faktorer särskilt uppenbara och bör kunna övertyga oss om att vi måste engagera oss i utvecklingen i länder med utbredd fattigdom. Den första är humanitära och solidariska motiv. Att acceptera en alltför stor skillnad i levnadsstandard mellan olika delar av världen strider mot grundläggande värderingar och hela vår livssyn i Sverige.

Den andra faktorn gäller hur nära vi alla är kopplade till varandra globalt och skulle kunna sammanfattas under begreppet upplyst egennyttia. Alltför stora ojämlikheter riskerar att leda till konflikter och ökade migrationsströmmar som blir alltmer svårhanterliga för oss. Härtill kommer frågor som ohållbar utveckling, klimathotet, spridning av sjukdomar, antibiotikaresistens, livsmedelssäkerhet, internationell brottslighet vilka är av övergripande internationell karaktär (*globala nyttigheter*). Om de inte hanteras i alla delar av världen så påverkas vi i lika hög grad som alla andra. Dessutom skapas också därigenom förutsättningar för ökade handelsutbyten, investeringar, forskningssamarbete och teknikutveckling.

Den tredje är önskan och behovet att upprätthålla och driva värdefrågor av övergripande karaktär i internationellt samarbete såsom frågan om mänskliga rättigheter – inte minst rätten till liv, demokrati och jämställdhet – som världssamfundet har kommit överens om under de senaste decennierna.

Dessa tre motiv utgör underlag för det svenska internationella utvecklingssamarbetet och borde även vara grundvalen för svenskt agerande i förhållande till EU och dess utvecklingssamarbete. Det svenska agerandet skulle stärkas betydligt om vi argumenterar i EU att arbeta på samma sätt och mot samma mål.

Motiven för utvecklingssamarbete med länder med utbredd fattigdom är således oförändrat starka. Det är en central fråga för Sverige, EU och världssamfundet i framtiden, förtjänar starkare uppslutning och intresse och ger argument för det internationella målet om att givarländer ska avsätta minst 0,7 procent av bruttonationalinkomsten till internationellt bistånd. Erfarenheterna av utvecklingssamarbete både bilateralt och genom EU bör uppmärksammas och inkorporeras i hur EU agerar framgent. Detta kräver bättre och mer konkret samarbete mellan medlemsländerna och kommissionen och ökad betoning av lärande från tidigare erfarenheter.

Nära 60 år av internationellt utvecklingssamarbete har lärt oss att utvecklingen måste ägas och drivas av regering och befolkning i samarbetsländerna. Annars blir det inga bestående resultat. Denna insikt fanns redan i den första propositionen om svenska biståndet från 1962 och har betonats i flertalet studier och utvärderingar under åren – och fastslogs slutligen i Parisdeklarationen om biståndets effektivitet 2005. Detta betyder att de reformer, program och projekt som berörs av biståndet måste vara förankrade i den miljö där de ska genomföras. De som berörs måste vara delaktiga och ansvariga för sin egen utveckling – annars blir det inga resultat. För att biståndsgivaren med gott samvete skall våga lämna över ansvaret för de stödda insatserna krävs därför ett stort mått av tillit mellan parterna.

För att möjliggöra ägandeskap i praktiken bör verkliga partnerskap utvecklas mellan givare och mottagare av utvecklingssamarbetet. I dagens läge bör partnerskap vara brett. Det handlar därmed inte bara om traditionellt bistånd utan även om att tillsammans skapa stabilitet och tillväxt genom sysselsättning, bland annat i form av hållbara investeringar och handel. Sådant samarbete bör bygga på förtroende, ömsesidig respekt och långsiktiga utfästelser, det vill säga god samhällsstyrning på båda sidor.

Just nu sker ett oroande trendbrott. Sedan slutet av förra sekelskiftet har stora genombrott för demokratiutveckling och mänskliga rättigheter ägt rum. Sedan 2008 ser vi dessvärre en motsatt utveckling. Allt fler stater utvecklas i auktoritär riktning med allt större svårigheter för politisk opposition och individer att agera. Media får svårare att agera fritt, utrymmet för det civila samhället minskar, det sker allt fler brott mot mänskliga rättigheter och situationen för kvinnor försämras. Dessa faktorer försvårar samarbetet och gör det mer komplicerat att upprätthålla principen om "ägandeskap". Dialogens roll i samarbetet blir därför desto viktigare och bör betonas i allt samarbete, liksom stöd till civilsamhälle, opposition, media och demokratisk kultur.

Den negativa utvecklingen har fått som konsekvens att det ömsesidiga förtroendet mellan parterna långsamt urholkats vilket i sin tur har försvårat dialogen. En viktig fråga blir därför hur Europa skall vända denna trend inom ramen för strategibaserat utvecklingssamarbete med partnerländer som styrs av alltmer auktoritära regimer. Man bör dock fortsätta partnerskapet så länge det finns något hopp om antingen en regimförändring eller tecken på att den rådande regimen är beredd att förändra sin politik, det vill säga att man kan upprätthålla en meningsfull dialog.

EU:s bistånd minskar trots löften om ökning

EU och dess medlemsländer är tillsammans världens största givare av internationellt bistånd. För tredje året i rad minskar dock EU:s och medlemsländernas internationella bistånd och rör sig på nivåer långt under det internationella åtagandet om 0,7 procent av BNI. Sverige är ett av endast tre länder som lever upp till löftet. Sverige bör framhålla detta och ställa krav på att andra medlemsländer gör detsamma.

EU:s mål är att ge stöd till en internationell bärkraftig och inkluderande utveckling som både syftar till att lyfta folk ur fattigdom och att verka för en värld som ekonomiskt, socialt och miljömässigt gör det möjligt för alla att leva ett drägligt liv. Detta har formulerats i Agenda 2030 som antagits av alla världens länder. Detta kräver bland annat att driva de värdegrundsfrågor som Sverige och Agenda 2030 står för.

Särskild vikt bör därvid läggas vid *globala nyttigheter*, det vill säga de problem som är gemensamma mellan länder var man än befinner sig. Stödet behöver få ett mer övergripande synsätt och inkludera regionala och globala hänsynstaganden. Stödet för att motverka klimatförstöring blir här en bra illustration. För att få genomslag i dessa svåra frågor är internationellt samarbete ett måste och lämpar sig därför mycket bra för samarbete inom EU:s ram. Det kräver dock att EU lyckas inom sig att upprätthålla och hålla fast vid hur de olika frågorna såsom hur klimatförstöring ska motverkas skall bedrivas. Ett annat område av yttersta vikt är att finna former för att stödja institutioner, organisationer och individer som kämpar för en demokratisk samhällsutveckling.

Värna biståndet – stoppa urholkningen

Begreppet internationellt utvecklingssamarbete har också breddats under den senaste tioårsperioden och omfattar idag olika sätt att finansiera områden utanför det traditionella biståndet såsom exempelvis särskilda medel för klimatfinansiering, pandemifinansiering och privatsektorsutveckling. Denna utveckling är mycket viktig med tanke på att vad som görs på så många områden får globala konsekvenser.

Sverige bör här även agera för en bred integrerad ansats med tillväxtstimulerande åtgärder såsom handel och investeringar som kan bidra till en mer uthållig omställning, inkluderande ekonomisk utveckling, inte minst på energiområdet samt bygga upp inhemskt kunnande och kapacitet. Det är viktigt att de erfarenheter som erhållits från 60 år av biståndsverksamhet kan utnyttjas även vad gäller sådan finansiering.

Denna breddning har tyvärr också urholkat det traditionella biståndet. Detta gäller framför allt när givarländernas egna inrikespolitiska agendor tillåts att styra prioriteringar inom biståndet, trots att det bryter mot överenskomna principer för biståndets effektivitet.

Annan finansiering ökar således och nya aktörer har tillkommit. Viktigt är att se hur andra politikområden påverkar situationen för de fattiga länderna i världen. De rika ländernas nationella prioriteringar och ageranden inom t.ex. jordbrukspolitik, handelspolitik, migrationspolitik påverkar utvecklingen i de fattiga länderna ofta långt mer än biståndet någonsin kan göra och kravet på koherens har blivit allt större. Detta är en fråga som EU drivit och bör prioritera ännu mer. Denna fråga har framför allt drivits genom skapandet av partnerskap mellan EU och andra regioner i världen exempelvis EU/Afrika-samarbetet, en utveckling som också på lång sikt ska främja handel och resursöverföringar, inklusive privata investeringar.

Andra länder och särskilt Kina har varit både mer aktiva och skickligare på att bedriva en sådan breddad politik gentemot andra regioner vilket lett till att Europa både förlorat i konkurrenskraft och möjlighet att påverka utvecklingen i andra delar av världen.

På ett konkret plan bör Sverige och dess biståndsaktörer söka närmare samarbete med EU och särskilt med Europeiska kommissionen. Sverige bör mer uppmärksamma de fördelar som en närmare koordinering med EU:s gemensamma strategier kan ge och de möjligheter samfinansiering med medlen från EU:s stora biståndsbudget kan skapa. Andra medlemsländer har nått längre än Sverige i detta avseende.

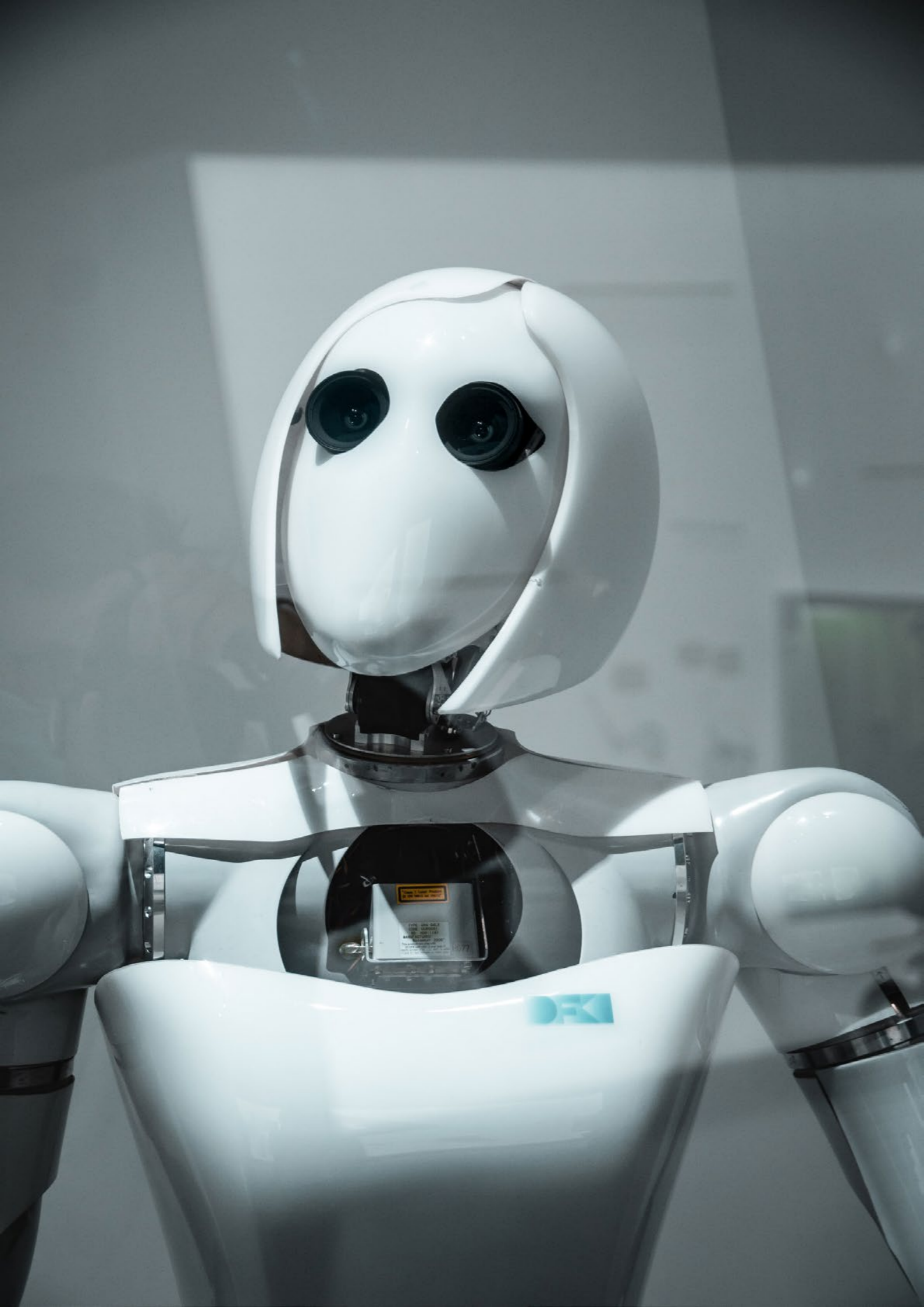
I december 2020 fastställde EU en ny sjuårsbudget som bland annat innebär beslut om att slå samman ett antal budgetposter, inklusive den Europeiska Utvecklingsfonden (EDF). Fördelarna med dessa nya budgetregler är tydliga (ökad transparens, harmonisering av procedurer m.m.) men det finns också risker, till exempel att andelen till de fattigaste länderna och människorna minskar. Sverige bör analysera vad detta kommer att innebära och agera därefter.

Genom att gå med i EU och bidra till att EU fått kraftiga förstärkningar för att bedriva en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik som också inkluderar internationellt utvecklingssamarbete har också utrymmet ökat för Sverige att aktivt delta och driva sina frågor inom EU:s ram. Under ett antal år har medlemsländerna gemensamt byggt upp en metodik och arbetssätt för det vidare arbetet. Men de nya uppgifterna ställer stora krav på engagemang av den svenska regeringen om Sverige inte skall förlora inflytande. Därför måste de berörda myndigheterna i Sverige få tillräckliga resurser för arbetet i EU. Detta gäller även kommissionens egna resurser. I nuläget tvingas man där ofta upphandla de nödvändiga personalresurserna i form av konsulter. Att fortsatt bygga upp resursbasen för att hantera de globala frågorna blir därför av stor vikt för både för Sverige och EU. Att bygga upp en sådan inhemska kapacitetsbas kräver också fortsatt stöd till högre utbildning, forskning och undervisningsväsende.

En hörnsten i en gemensam internationell utveckling är att även de mest marginaliserade och fattiga får del av utvecklingsinsatserna och en plats i en framtida positiv utveckling. Detta måste göras av solidaritet, men också utifrån vår egen långsiktiga egen nytta. Det är därför som det i Sverige måste finnas en politisk vilja att utveckla vårt internationella utvecklingssamarbete, både nationellt och i EU.

SVERIGE BÖR:

- Söka än närmare samarbete med EU, särskilt Europeiska kommissionen, i vårt internationella utvecklingssamarbete;
- Verka för att EU och dess medlemsländer lever upp till åtagandet om 0,7 procent av BNI till internationellt bistånd;
- Stå emot försöken inom EU och OECD-DAC att förändra och bredda biståndsdefinitionen på ett sätt som riskerar att urholka biståndet, särskilt åtagandet om lokalt ägarskap;
- Agera för en utökad debatt inom EU om utvecklingsbegreppet och hur man skall fortsatt driva frågorna om internationellt utvecklingssamarbete inom EU, i ljuset av den förändrade globala situationen och Agenda 2030. EU bör stå för partnerskap baserat på ägandeskap som bör pröva nya vägar utöver det traditionella biståndet. Denna debatt bör omfatta ökad prioritering av finansiering av insatser vad gäller områden med global relevans liksom en bred integrerad ansats med tillväxtstimulerande åtgärder såsom handel och investeringar.



EU:s AI-PLANER STÅR PÅ SKÖR GRUND

av Catharina Ringborg, Agnes Stenbom & Anna Gross

I februari 2020 gick Europeiska kommissionen ut med en rapport om EU:s strategi för artificiell intelligens (AI). Rapporten bygger på den europeiska strategin för AI som togs fram 2018 och fastställer en agenda för "att bevara EU:s tekniska ledarskap". Påståendet att EU är en teknisk ledare inom AI måste dock ifrågasättas, då det i dagsläget skulle krävas en mycket ambitiös satsning för att ens komma nära de globala ledarna inom området. För att bemöta denna utmaning föreslår vi att EU vidgar sitt fokus från AI-innovation till att även utforska hur dessa lösningar realistiskt ska tillämpas. För att uppnå ledarskap inom AI – och därigenom kunna påverka utvecklingen på ett etiskt plan – bör EU titta närmare på policyförslag som gynnar en beprövad metod inom AI- och tekniksektorn, nämligen uppskalning av nystartade bolag.

För att styra AI-utvecklingen i en etisk riktning måste man ligga i framkant av den tekniska utvecklingen. Den insikten är författarna av den här artikeln inte ensamma om, utan det ligger också till grund för EU:s målsättning att bli ledande inom AI. Det har bland annat lett till stora projekt där EU valt att finansiera högt profilerade partnerskap mellan privat och offentlig sektor för att främja innovation i mötet mellan de som har data och de som använder den. Detta har haft viss framgång inom digitaliseringsfrågan, men det är oklart hur framgångsrikt det kan vara när det kommer till att bli världsledande inom AI, och än finns det få sådana partnerskap att hänvisa till som framgångssagor.

Ledarskap är som bekant mest kraftfullt när man leder genom att sätta exempel, men utan framgångsrika inhemska AI-bolag att hänvisa till blir det svårt för EU att visa hur det borde gå till. Att påverka en bransch där man själv bara är en liten spelare är mycket svårt. Även om den stora EU-marknaden av relativt rika konsumenter sannolikt förblir attraktiv för digitala företag, styrs alltid regelverkens påverkan av marknadens storlek. EU skulle nå längre och få färre anklagelser för protektionism genom att möjliggöra för europeiska AI bolag att växa snabbt och sedan kunna gå före, visa genom exempel, och uppmana lagstiftare att låta sig inspireras av hur man reglerar för ansvarsfull användning av AI inom europeiska företag.

Nuläget

Fronten inom AI

De största aktörerna bakom den explosionsartade innovationen inom AI i både USA och Kina är nästan uteslutande företag som grundades för mindre än tjugo år sedan (med undantag för ett fåtal mjukvaruföretag, som Microsoft och IBM).¹ De var startupbolag som "skalade upp", och deras teknik berör idag miljontals människors liv. Lika många människor genererar också dagligen data åt företagen som bidrar till att de kan mata sina AI-motorer med datamängder som knappt går att föreställa sig för flertalet av de europeiska företag som tävlar om marknaden.

Om EU menar allvar med ambitionen att ta ledartröjan inom AI borde man satsa mer på det som erfarenhetsmässigt har visat sig fungera: underlätta för unga företag att stanna kvar i Europa när de går in i sin uppskalningsfas. Detta kräver att man verkligen satsar på att förstå de svårigheter som dessa företag möter i sin vardag. En sak som då kommer att framgå är att möjligheterna till finansiering för dessa företag ofta är hinder för deras utveckling och tillväxt.

Forskning

När det gäller publikationer inom AI är europeiska företags publiceringsvolym försumbara i jämförelse med deras amerikanska och kinesiska motsvarigheter. Under 2019–2020 hamnar det bästa europeiska företaget när det gäller AI-publikationer (franska Criteo) som nummer åtta i världen. Deras publiceringsvolym utgör bara cirka 5 procent av det bästa företaget (Google) och 19 procent av det andra företaget på listan (Microsoft).

När det gäller akademisk forskning håller EU i stort takten med den internationella tillväxten av publicerade artiklar inom AI. Detta kan dock mycket väl förändras nu när Storbritannien lämnat EU, då detta land i nuläget står för en tredjedel av AI-företagen och mer än hälften av de AI-program som för närvarande erbjuds på europeiska universitet.²

Innovation inom produkter och tjänster

Trots en mängd olika digitala innovationsinitiativ som lanserats under det senaste decenniet är EU fortfarande en nettoimportör av digitala tjänster. Men det finns tecken på att några av initiativen har lönat sig. År 2019 överträffade EU:s genomsnittliga innovationsprestanda USA:s för första gången. Snabbväxande europeiska nystartade företag hänvisar också ofta till offentlig finansiering och bidrag som något de fick ta del av i uppstartsfasen.³ Problemen verkar snarare komma senare – när företagen har fått sina första finansieringsrundor och affärsmodellerna har mognat.

Investeringar och finansiering

I EU gick 2016 mellan 2,4 och 3,2 miljarder euro in i olika investeringsfonder, för Asien var siffran 6,5 – 9,7 miljarder euro och i Nordamerika 12,1–18,6 miljarder euro. Som ett direkt resultat av detta har många av de mest framgångsrika bolagen som uppstått i EU (till exempel Skype, Shazam och Momondo) sålts till stora techbolag. Totalt har EU haft endast 33 så kallade *unicorns* (startup med en värdering på minst 1 miljard amerikanska dollar). Motsvarande siffra i USA är 151 och i Kina 83.

EU behöver öka sitt fokus på uppskalning

Mot denna bakgrund vill vi uppmana ledande företrädare för EU att noggrant studera vilka utmaningar ett ungt bolag står inför när de ska skala upp sin verksamhet. En grundare och majoritetsägare har i princip tre val för att finansiera uppskalning: 1) förbli onoterad, 2) bli uppköpt eller 3) gå till börsen. Att bli uppköpt går i princip aldrig att göra ogjort och har stora konsekvenser för företaget. Risken att köparen bara är ute efter att eliminera en blivande konkurrent är stor. I de fallen sker självklart ingen finansiering i någon uppskalning. Framför allt är sannolikheten liten att köparen är europeisk, vilket innebär att möjligheten att påverka regelverken går förlorad. Alternativet att notera sig är tveksamt. Börsen tillhandahåller sällan den sorts finansiering som behövs för den här typen av uppskalning (kanske delvis på grund av att den europeiska börsmarknaden förblivit relativt uppdelad trots den bredare ekonomiska integrationen). Med dessa förutsättningar är det sannolikt att de flesta grundare i denna fas väljer att förbli onoterade.

Att skaffa kapital av den storleksordning det oftast handlar om när företag skall skala upp är både dyrt och kräver speciell kompetens. Därför är det få företag som kan välja den vägen. Möjligheterna att få fram offentligt kapital i den här fasen är i princip obefintliga. Det är därför också viktigt att gripa sig an frågan om vilken roll privata investeringar spelar i unga företags uppskalningsfas. Det kapital som krävs för att finansiera en uppskalning är naturligtvis mycket större än det som går åt i den tidiga fasen, och det är precis detta som gör finansieringen av denna fas så svår. Det finns dock andra policy-alternativ för politiker som vill åtgärda problemet. Genom att staten på olika sätt försöker locka till sig bolag med både pengar och talang, kan möjligheterna för de uppskalande bolagen öka. Israel lyfts ofta fram som ett föredöme och framgångsrikt exempel. Med initiativ som Yozmaprojektet och Israel Biotech har Israel lyckats attrahera bolag med denna kompetens och få dem att finansiera uppskalning av mindre företag. Teralysprogrammet i Quebec är ett annat exempel.

Den europeiska tankesmedjan Bruegel har gjort en läsvärd, mer detaljerad, jämförelse av investeringar i uppskalning mellan EU och USA, och hur skillnaderna skulle kunna åtgärdas.⁴

Andra vägar att utforska

EU:s forskningsfinansiering och AI

Horizon Europe (EU:s hela forskningsprogram) har tre pelare: rena forskningsprojekt, industriprojekt och marknadsutveckling. I den nya budgeten sker all tillgång till instrument för finansiering av risk inom ramen för en investeringsfond, Invest EU. Denna skall tillhandahålla 38 miljarder euro i garantier för att främja investeringar och beräknas generera 650 miljarder euro i offentliga och privata investeringar inom unionen.

Generaldirektoratet för forskning och innovation i kommissionen arbetar med två finansieringsmöjligheter i Invest EU; en för forskning och innovation, en för små och medelstora företag. Den första tillhandahåller kapital genom hela innovations- och företagsutvecklingscykeln; för den andra har generaldirektoratet ansvar för finansiering av egenkapital. Enda undantagen är EIC:s (European Innovation Council) speciella instrument som kan finansiera särskilt lovande projekt med hög risk som inte uppfyller fondens kriterier för bankfäihighet (*bankability*).

EIC har en accelerator som i samarbete med fonden kan finansiera projekt som drivs av mindre företag inklusive startupbolag. I exceptionella fall kan finansiering ske för företag som kommit lite längre i tillväxt (*mid caps*) men som fortfarande inte kan attrahera tillräckligt med investeringsskapital från marknaden för att kunna fullfölja utvecklingen av sin innovation. Sådana företag kan anses vara icke bankfäihiga och därmed kvala in för undantagsregeln och kan även senare, när man kommit längre, få finansiering av fonden. Beslut om hur samarbetet mellan *Horizon Europe* och fonden skall organiseras blir uppenbart oerhört viktigt för hur effektivt EU-stödet till finansiering av risk där det gör störst nytta kommer att bli.

Sverige, som i den digitala omställningen kommit längre än många andra EU-länder, skulle kunna ta en ledande och drivande roll i denna fråga, som en enande kraft för den så viktiga utvecklingen av AI. I allians med länder med samma attityd till forskningsbudgeten som Sverige finns här goda möjligheter att göra skillnad.

Ett riktat partnerskap mellan EU och USA

Stor osäkerhet råder på den globala arenan, men att Kinas ekonomiska makt kommer att öka förefaller helt säkert. Konflikten USA-Kina kommer i stor utsträckning att handla om digital teknologi. Med hänsyn till var de verkliga fronterna i världspolitiken går idag är ett tätare samarbete mellan EU och USA en möjlig väg att gå även inom tekniken. Det ligger även i USA:s intresse att EU blir starkare digitalt. Digitalisering är ett verktyg för ekonomisk tillväxt och en dynamisk ekonomi.

I ljuset av dessa iakttagelser blir ett digitalt partnerskap över Atlanten ett spännande alternativ. En del av ett sådant skulle kunna vara ett särskilt avtal mellan EU och USA om vissa särskilda regler för unga europeiska IT-bolag på den amerikanska marknaden. Att kunna konkurrera och expandera på den stora amerikanska marknaden är en förutsättning för att dessa bolag skall kunna växa snabbt utan att bli uppköpta. Ett sådant mer organiserat samspel än brukligt mellan två stora marknader skulle kunna ge synergier åt båda parter och bör undersökas. Sverige med relativt många techbolag med en värdering på över en miljard dollar och flera strax under, bör driva på hårdare i EU för ett digitalt partnerskap över Atlanten.

Entreprenöriella ekosystem och ökat upptag

Förutom att underlätta för europeiska startupbolag att få rätt sorts finansiering bör EU fokusera på att bygga bra miljöer för entreprenörer som hjälper europeiska AI-företag att växa fortare. Bland annat bör man investera i nödvändig infrastruktur där AI-baserade lösningar kan testas på ett tryggt sätt och där olika aktörer kan dela med sig av data till varandra. Ett bra exempel på en sådan miljö är *Swedish Data Factory*, ett initiativ av AI Sweden.⁵ Här kan AI-lösningar testas i en verklighetstrogen miljö med rätt sorts teknisk infrastruktur, data, legala ramverk och expertis som kan hantera och ta emot stora och komplexa datamängder.

I nära relation till detta ser vi också ett behov för ökad användning av AI runtom i Europa. Utan mottagare blir EU:s AI-ambitioner tandlösa. I Sverige ser vi en offentlig satsning att öka upptaget av digitala lösningar i välfärden, inte minst genom att minimera uppfattad friktion.⁶ Vi måste på EU-nivå möjliggöra för mottagande av den innovation som genom olika initiativ förespråkas.

EU kan sätta kursen för ansvarsfull AI

Vi lär oss alltmer om baksidan av många AI-innovationer, ofta kopplat till affärsmodeller baserade på att fånga den enskilda individens uppmärksamhet och exploatering av användardata. Att EU under de kommande åren genererar ett antal (större) företag som utvecklat AI med en annan målsättning, exempelvis inom hållbarhet eller sjukvård, borde vara en prioritet. Men det kommer inte att ske i Bryssel – utan “på golvet” i företag och i gränsöverskridande samarbete. För att möjliggöra detta kommer mer effektivt EU-stöd att vara nödvändigt. Jurisdiktion och möjlighet att lagföra bolag enligt de “europeiska värderingar” EU noterar i sin AI-strategi är avgörande, men blocket har också möjlighet att vara källa till nyskapande kreativitet hos företag som vill bidra till en bättre värld genom AI-innovation. Genom att öppna för nya idéer och affärsmodeller och möjliggöra uppskalning av dessa kan EU-blocket gå bortom kontroll- och förbudsorienterade instrument och forma kursen framåt.

När de nyligen publicerade förslagen för reglering av AI diskuteras i EU de närmaste åren måste det göras med en förankring i de praktiska utmaningar bolag på fältet upplever. De krav som ställs måste vara tydliga och möjliga att följa i praktiken. Om inte, riskerar ambitionerna för etisk AI att bli väghinder snarare än riktmärken.

Problemet med företagens uppskalning är något som EU måste ägna mer uppmärksamhet. Genom att behålla företagen inom sin inflytelsesfär kommer EU att kunna förstärka sina policyinstrument – regleringar, skatter och andra stimulansåtgärder – som tryggar demokratiska värden. Det är vår förhoppning att EU:s politiker kommer att prioritera de åtgärder som behövs för att lösa problemet med företagens uppskalning, som vi har beskrivit i den här artikeln.

SVERIGE BÖR:

- Driva på hårdare i EU för ett vidgat fokus inom AI. Från att endast fokusera på innovationer bör EU än mer utforska hur nya lösningar realistiskt skall kunna tillämpas. Därmed bör mer uppmärksamhet läggas på att formulera policyer som underlättar uppskalning av nya bolag som arbetar med AI;
- Ta en ledande roll i frågor som berör samarbetet mellan EU:s forskningsprogram och *Invest EU*, den fond som skall tillhandahålla garantier för att främja investeringar. Samarbetet mellan dessa två blir viktigt för hur effektivt EU-stödet för riskfinansiering kommer att bli;
- Driva på hårdare i EU för ett digitalt partnerskap över Atlanten. Hur regelverket ser ut för unga europeiska IT-bolag på den amerikanska marknaden är avgörande för dessa bolags möjligheter att växa och expandera snabbt utan att bli uppköpta;
- Driva på hårdare i EU för uppbyggnad av bra miljöer för entreprenörer som hjälper europeiska AI-företag att växa fortare, bland annat genom investeringar i nödvändig infrastruktur där AI-baserade lösningar kan testas på ett tryggt sätt och där olika aktörer kan dela med sig av data till varandra. Ett bra exempel är *Swedish Data Factory*.



MIGRATION, INTEGRATION OCH EU

av Kajsa Hallberg Adu

När över en miljon asylsökande, främst från ett kollapsat Syrien, behövde skydd 2015 testades EU:s politik för migration och integration. Hela idén om ett gemensamt EU-system kom under stark press genom ojämn fördelning av mottagande och avsaknad av solidaritet. Frågan fick långtgående politiska konsekvenser för hela EU och i varje medlemsland. Splittringen inom EU blev uppenbar.

2015, just efter krisen, tog EU fram en ny agenda för migration och asyl.¹ Den sätter en strategi för hantering av migration i partnerskap med de länder migranter kommer ifrån. EU:s kommissionär för inrikesfrågor Ylva Johansson lade i september 2020 fram en ny pakt för migration och asyl.² Pakten fortsätter ett redan påbörjat arbete för att harmonisera grunderna för skydd och procedurerna för uppehållstillstånd mellan medlemsstaterna. Den nu gällande Dublinförordningen ska ersättas av en ny överenskommelse, men den mycket kritiserade ansvarsfördelningen vid asylärenden bibehålls dock.

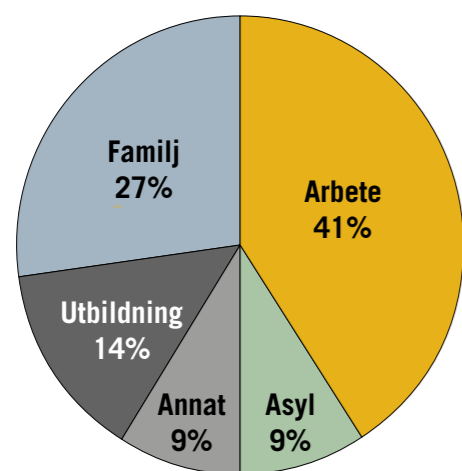
Kritiken bygger på att man ska ansöka om asyl i första ankomstland vilket gör att länderna i södra Europa som Grekland, Italien och Spanien tar emot stora mängder migranter medan länder i norra Europa som till exempel Sverige – som det är nästan omöjligt att först komma till – därför får färre asylärenden på sitt bord. Anledningen till att ansvarsfördelningen bibehålls är att man inte kommit överens om en annan lösning. Det föreslås att de länder som inte tar emot så många asylsökande i stället bidrar till en så kallad återvändandesponsring eller bistår med operativt stöd. En annan kritik är att EU fokuserar på att hålla migranter borta från Europa genom att värna sin yttre gräns snarare än att utveckla ett gemensamt program för legal migration.

Vad som står på spel i förhandlingarna om en kompromiss är att – för kortsiktigt ekonomiska, populistiska och auktoritära krafter skull – ge avkall på en humanitär grundprincip om rättssäkerhet i asylärenden vilket borde ligga i linje med EU:s grundvärderingar. Inte desto mindre är det önskvärt att nå framgång i försöken att skapa ett gemensamt regelverk även om det måste innebära kompromisser som kan vara svårsmälta för vissa länder och aktörer.

Svårt att enas om en problembeskrivning

En viktig anledning till varför migration är en fråga som det är svårt att enas om inom EU är att inrikespolitiska diskussioner drivs av högerpopulistiska partier i länder som pekar ut invandringen, speciellt av asylsökande, som en huvudsaklig anledning till välfärdsstatens försvagning. Stödet för dessa åsikter har ökat över tid. Dock är nettoinvandringen till EU-länderna inte speciellt hög, 1,3 miljoner 2019 (2,2 miljoner immigranter och 0,9 miljoner emigranter) för en population på omkring 450 miljoner. Arbete, familj och utbildning är de vanligaste skälen till att söka uppehållstillstånd i EU bland icke-europeiska invandrare. Asylsökande utgjorde endast 9 procent av uppehållstillstånden 2019 (se Figur 1).

GILTIGA UPPEHÅLLSTILLSTÅND I SLUTET AV 2019³, ANLEDNING:



En större tyst utmaning

En kanske större utmaning än invandring för många EU-länder är den svaga befolkningstillväxten, då de yngre generationerna skaffar barn allt senare i livet, skaffar färre barn eller emigrerar. Det gäller speciellt Grekland, Italien, Portugal och Spanien samt några Visegradländer, men även Sverige har behov av invandring då vi har stora pensionsavgångar framför oss. I detta spänningsfält ryms integrationsfrågan, det vill säga hur de som invandrat accepteras av samhället som individer och som grupp samt hur de själva accepterar de samhälle de kommit till.

Integration

Integration är en långsiktig process, där en del menar att det bara är nästa generation som kan sägas blir integrerade på ett komplett vis med arbete, språk, och kultur. Det beror delvis på den utbredda rasismen och diskrimineringen i Europa som diskuteras i FRA-rapporten *Being Black in the EU* från 2018⁴. I rapporten framgår att dubbelt så många rasifierade respondenter med universitetsutbildning (9 procent) har lågavlönade arbeten jämfört med samma grupp i befolkningen i stort (5 procent). En av fyra upplevde diskriminering på jobbet (24 procent), något högre bland rasifierade män än kvinnor. Vissa invandrare bär också på traumatiska upplevelser som behöver bearbetas.

OECD:s *International Migration Outlook 2019*⁵ undersökte rollen av familjeåterförening för långsiktig integration och kunde visa att förseningar negativt påverkar arbetsmarknadsintegration och språkinläring. Till detta kan läggas att den politiska diskussionen om migration kraftigt överdriver problemen och underskattar rasism och diskriminering. Sammantaget med ett kortsiktigt fokus på vad som kan åstadkommas under en fyraårig valperiod har detta viktiga policyområde inte fått tillräckligt med uppmärksamhet. Dock pekar forskning på att mycket är vunnet i både humanitära och ekonomiska termer om invandrare kommer i arbete så snart som möjligt.



Sysselsättningen är ett prioriterat mål

Eurostat mäter integration i fyra dimensioner: sysselsättning, utbildning, social inkludering och aktivt medborgarskap. Denna text fokuserar dock på sysselsättning då det är det mest prioriterade målet för integrationspolitiken.

Nära 8 procent av invånarna i EU:s medlemsländer är födda utanför EU, även om det finns stora variationer mellan länderna. I Sverige och Tyskland är siffran en bra bit över 10 procent, medan den är under tre procent i länder som Rumänien, Bulgarien och Slovakien. Sysselsättningsgraden är markant lägre för de som invandrat från länder utanför EU (60 procent) jämfört med EU-medborgare (74 procent). Kvinnors sysselsättningsgrad är lägre än mäns. Därför ses invandrarkvinnor som en särskild prioriterad grupp för integrationsinsatser. En fjärdedel av invandrarna är högutbildade och man räknar med att närmare 40 procent är överkvalificerade för de jobb de utför. Sammantaget är invandrare en heterogen grupp vars integration kommer att ta olika lång tid och bero på olika faktorer och därför kräva flera olika insatser.⁶

Även om sysselsättningen för invandrare ökat inom EU de senaste fem åren riskerar covid-19 pandemin och effekterna av den att drabba invandrare hårdare. Det behövs tydligare politik för att integrera invandrare i samhället.

Vilka institutioner i samhället verkar för integration idag?

I november 2020 antogs en handlingsplan för integration och inkludering 2021–2027.⁷ Handlingsplanen fokuserar på alla de invandrare som redan finns i Europa, nykomlingar som medborgare. Handlingsplanen bygger också på nya data på hur pandemin drabbade invandrare i Europa hårdare än andra grupper. Samtidigt var upprätthållande av service och vård i krisen ofta beroende av samma migranternas arbete. Handlingsplanen syftar därför till att bättre ta tillvara migranternas "färdigheter, energi och talanger" för att använda Ursula von der Leyens ord från hennes tal till unionen 2020.

Medel som överstiger 100 miljarder euro för ökad integration har fördelats 2014–2020 av Europeiska Socialfonden (ESF), European Regional Development Fund (ERDF), Erasmus+, och Asyl, Migration och Integrationsfonden (AMIF). ESF investerar i lokala, regionala och nationella program för att öka sysselsättningen särskilt för de som har svårt att hitta arbete.

I Sverige har ansvaret för att nyanlända får arbete lagts på Arbetsförmedlingen – ”etableringsuppdraget” – efter att tidigare ha varit ett kommunalt ansvarsområde. Idag har kommuner och regioner ansvar för andra aspekter av integration som utbildning, boende och hälsa. I en förstudie av Global Utmaning och Karin Alfredsson om kommuners framgångsrika integrationsprojekt framhålls särskilt långsiktighet och aktörer på olika nivåer i samverkan.⁸

Migrationsverket sköter det formella mottagandet av invandrare, men har inget integrationsansvar. Det innebär att asylsökande under asylprocessen hamnar mellan stolarna och att deras integration inte kan påbörjas förrän de fått uppehållstillstånd och omfattas av arbetsförmedlingens och kommunernas och regionernas ansvar. Viktig tid förloras och kostnader för de personer som väntar på besked blir höga samtidigt som många branscher behöver fler anställda.

Ett exempel på hur samhället kan samverka för att nyanländas färdigheter, energi och talanger tas tillvara är projektet *Software Development Academy (SDA)* på KTH. Projektet har riktat in sig på högutbildade nyanlända invandrare som inte hittat ett arbete. Detta projekt har tagit fasta på att tech-sektorn i Sverige akut behöver fler programmerare och därigenom skapat en snabbutbildning, så kallad ”re-skilling” som bygger på KTH-forskarens spetskompetens inklusive ett matchningsprogram som sköts av ett privat företag.⁹ Sedan 2017 har 362 nyanlända utan jobb från 58 olika länder, 55 procent av dem kvinnor, snabbutbildats under 15 veckor (550 studietimmar) till mjukvaruutvecklare. Projektet finansieras av ESF, KTH och Wallenbergstiftelsen. 82 procent av de som gått programmet har inom fem månader fått arbete i tech-sektorn.¹⁰ KTH som en samarbetspartner ligger i linje med forskningspropositionens (2020/21:60) förslag att högskolan ska ges större ansvar för samverkan, internationalisering och livslångt lärande.¹¹

Projektet har skapat en metod för samarbete mellan näringsliv, akademi och finansärer för att lösa en utmaning för både tillväxtbranscher och nyanlända.

Vad kan vi lära av SDA-metoden?

Varje människas integrationsprocess i ett nytt samhälle, speciellt om detta uppkommit genom trauma och separerat personen från sin familj, är komplex och långsiktig och kräver därför involvering och engagemang av flera aktörer i samhället över tid.

Riktade insatser för till exempel högutbildade invandrare tidigt i deras integrationsprocess kan vara en framgångsrik väg som exemplet med SDA visar. Att skapa win-win-situationer på ett kreativt sätt genom att matcha bristyrken med invandrare på olika kunskapsnivåer är en annan slutsats. Här finns utrymme att ytterligare utveckla rollen för EU, statliga institutioner såsom universitet och privat näringsliv i att i samverkan utbilda, matcha och anställa nyanlända för effektivare integration.

Sammanfattningsvis är denna period av förhandling, efter en kris som visade på svagheter i EU:s migrationspolitik, en unik möjlighet för EU att byta inriktning från krishantering till en hållbar politik. Särskilt viktigt är att man i pakten även diskuterar nya vägar in för legal arbetsmigration och centrala direktiv för familjeåterförening.

SVERIGE BÖR:

- Agera för att synen på invandrare och deras integration i samhället ändras, i linje med EU:s nya integrationshandlingsplan, det vill säga att värdera invandrares oundgängliga bidrag till vårt samhälle;
- Prioritera en hållbar, harmoniserad och långsiktig migrations- och integrationspolitik - inom ramen för ett gemensamt europeiskt regelverk - som bygger på principer i linje med EU:s grundvärderingar som rättssäkerhet. Frågan bör få mer resurser eftersom det är både en social och ekonomisk investering för framtiden;
- Ifrågasätta Migrationskommissionens fokus på tidsbegränsade uppehållstillstånd för asylsökande och återvändandeprocesser utifrån skyddsskäl som ofta inte förändras nämnvärt över något eller några år.

EU:s BUDGET OCH EGNA MEDEL

av Mats Ringborg

Vid mötet med Europeiska rådet 17–21 juli 2020 enades medlemsländerna om unionens budget för perioden 2021–2027. Beslut av ministerrådet fattades 17 december.

Budgeten uppgår till 1 074,3 miljarder euro, vilket motsvarar 1,07 procent av medlemsländernas bruttonationalinkomst, BNI. I Europeiska kommissionens ursprungliga budgetförslag uppgick budgeten till 1 135 miljarder eller 1,11 procent av BNI. Parlamentets motbud var 1,30 procent eller 1 324 miljarder.

Förhandlingarna mellan rådet och parlamentet ledde till en kompromiss enligt vilken budgetramen utökades med 16 miljarder euro som ska tillföras program som av parlamentet ges särskild prioritet. Finansiering förväntas ske genom intäkter från utdömda böter för brott mot unionens konkurrensregler.

Den svenska avgiften kommer enligt budgetpropositionen för 2021 att uppgå till ca 45 miljarder svenska kronor årligen under perioden 2021–2023, efter avdragen reduktion om ca 9 miljarder per år. Detta innebär enligt finansdepartementet att avgiften som andel av BNI kvarstår på samma nivå som tidigare.

Anslaget till EU-budgeten är ungefär lika stort som anslaget till internationellt utvecklingssamarbete.

Sveriges hållning

Regeringens hållning inför budgetförhandlingarna offentliggjordes vid en presskonferens i mars 2017. Några citat från pressmeddelandet:

EU:s nya budget måste bli mindre än idag och Sveriges avgift ska hållas nere. Pengarna bör i större utsträckning gå till gemensamma områden som migration och säkerhet än till jordbruksstöd, och utbetalningar till medlemsstaterna ska villkoras med att man följer gemensamma beslut på migrationsområdet;

När Storbritanniens bidrag försvinner behöver budgeten minska med lika mycket. Regeringen vill sätta ett utgiftstak som inte överstiger 1 % av EU:s BNI;

Den svenska avgiften ska hållas nere. Det vill vi göra främst genom att minska storleken på budgeten men också genom att värna den andel vi själva ska betala;

Regeringen vill se en modern budget med omprioriteringar till fördel för gemensamma åtgärder som säkerhet, migration, konkurrenskraft, forskning och klimatomställning. Det sker genom minskade anslag för jordbruksstöd och strukturfonder;

Regeringen vill se en mer effektiv kontroll av hur EU-medel används. Med en minskad budget blir det ännu viktigare att pengarna används på rätt sätt.

I anslutning till presskonferensen noterade finansminister Magdalena Andersson (enligt pressuppgifter) att *vi kommer att vara snålast i EU. Det är vi redan idag och det kommer vi att vara även i fortsättningen.*

I budgetpropositionen för 2021 heter det att *målet för den svenska budgetpolitiken i EU är att prioritera gemensamma utmaningar som mer effektivt hanteras på EU-nivå än av de enskilda länderna var för sig, exempelvis miljö och klimat, forskning, migration, säkerhet och att utveckla den inre marknaden. Målet innebär att Sverige ska verka för en effektiv och återhållsam budgetpolitik inom EU, där utgifter med ett tydligt europeiskt mervärde prioriteras. Målet innebär även att Sverige ska verka för en kostnadseffektiv användning.*

Hur mycket är EU-medlemskapet värt?

Regeringens mål att hålla ned budgeten och den svenska avgiften så mycket som möjligt har kritiserats. Inställningen sägs vara ett uttryck för brist på förståelse för EU-samarbetets betydelse för övergripande och långsiktiga svenska intressen, för motsträvighet och kameralt tänkande, och för en brist på politisk vilja att på ett positivt och framåtblickande sätt bidra till det europeiska samarbetsprojektet.

Alla medlemsländer tjänar på sitt medlemskap i EU – ekonomiskt, socialt och säkerhetsmässigt.

För svensk del är tillträdet till den inre marknaden av mycket stor betydelse. Genomsnittet av uppskattningar som har gjorts av kommissionen, Bertelsmann och det tyska forskningsinstitutet IFO visar att Sveriges förtjänst av inre marknaden uppgår till över 30 miljarder kronor årligen.

Andra fördelar med EU-samarbetet går inte att mäta i kronor och ören men är uppenbara för alla – fred och stabilitet i Europa, gemensam säkerhet och solidaritet, ett effektivare klimatarbete som är av stor betydelse globalt, den fria rörligheten, Erasmus, gemensam handelspolitik med de möjligheter som frihandelsavtal öppnar för svenska företag, det svenska intresset av en hållbar gemensam migrationspolitik och av en förstärkt bevakning av unionens yttre gränser, och nu senast samarbetet på hälsoområdet.

I regeringsdeklarationen från den 5 september 2020 framhöll statsministern följande:

EU är vår viktigaste utrikes- och säkerhetspolitiska arena. Inget annat samarbete är så avgörande för svensk säkerhet och fred.

EU är också centralt för svensk ekonomi, välfärd och vårt klimatarbete. Krisberedskapen ska stärkas och den inre marknaden ska utvecklas för stärkt konkurrenskraft i den globala ekonomin. Sverige ska fullt ut delta i och forma EU-samarbetet på ett sätt som värnar både svenska och europeiska intressen.

I 2021 års EU-deklaration konstaterar EU-minister Hans Dahlgren att ”*EU ger Sverige en styrka som är betydligt större än vår egen. På flera ställen i deklarationen återkommer han också till vikten av ett starkare EU.*

Man kan få intrycket att det är något som inte stämmer mellan dessa uttalanden och finansministerns utsagor om snålhet alternativt budgetrestriktivitet.

Sveriges hållning inför EU:s nästa långtidsbudget

Europa står inför stora utmaningar. För att hantera dessa utmaningar behövs ett starkare EU.

I linje med statsministerns uttalande i regeringsdeklarationen bör målet för den svenska inställningen till EU:s budget formuleras i mer offensiva och positiva termer. Vår roll bör bli mindre reaktiv och mer proaktiv och signalera en mer synlig och engagerad roll för Sverige i europeisk politik. Det måste finnas en öppenhet för att budgeten kan – och kanske bör – bli större än vad den är idag om det handlar om förstärkt samarbete på områden som är viktiga för Sverige.

Inför förhandlingarna om nästa långtidsbudget finns mot denna bakgrund anledning att se över det svenska förhållningsättet.

Svenska institutet för europapolitiska studier, SIEPS, bör få i uppdrag att tillsammans med andra berörda intressenter göra en grundlig översyn av de prioriteringar som har gällt hittills, inklusive huruvida omvärldsförändringar och andra faktorer kan motivera omprioriteringar. Uppdraget till SIEPS bör också innefatta att identifiera områden där Sverige skulle kunna markera särskilt intresse för förstärkta satsningar. Det handlar om vad vi vill lyfta fram i form av samarbete som skulle ge ett mervärde och som är viktigt för Sverige och Europa, och som vi vill satsa på.

Vägledning kan sökas bland annat i de så kallade flaggskeppsprogram som har identifierats av Europaparlamentet.

Det kan finnas skäl att särskilt uppmärksamma möjliga svenska initiativ inom följande områden:

- Hälsounionen – förstärkning av resurser till Europeiska läkemedelsmyndigheten (EMA) och smittskyddsmyndigheten (ECDC);
- Infrastruktur – satsningar på projekt av särskilt gemensamt intresse;
- Energiunionen – satsningar för ökad effektivitet och försörjningstrygghet genom sammanlänkningsprojekt av medlemslänternas energisystem (*projects of common interest*);
- Fortsatta satsningar på Frontex för att stärka skyddet av unionens yttre gränser;

- Förstärkta resurser till revisionsrätten och Olaf för granskning av hur medlemsländerna hanterar medel från EU-budgeten och för undersökningar av misshushållning och korruption;
- Förstärkt stöd till gemensamma forskningsprojekt;
- Förstärkt stöd till centret för cybersäkerhet inom näringsliv, teknik och forskning och till åtgärder för att motverka utländsk desinformation;
- Förstärkta insatser för att öka EU:s militära förmåga;
- Förstärkt samarbete rörande försvars- och rymdindustri;
- Ökade resurser till Erasmus;
- Förstärkta insatser för att bekämpa internationell organiserad brottslighet.

Kontrollen av att EU:s budgetmedel används på ett ändamålsenligt och effektivt sätt är en uppgift som har visat sig vara alltmer central. När utfallet av 2019 års budget diskuterades i rådet framförde Sverige och Nederländerna stark kritik mot kommissionens hantering eftersom revisionsrätten åter konstaterat att "the error rate" låg över 2 procent.

Det är välkommet att kommissionen prioriterar insatser på detta område och att ministerrådet i december 2020 har antagit en "förordning om en generell villkorsordning för skydd av unionsbudgeten". Syftet med förordningen är att fastställa regler som är nödvändiga för att skydda unionens budget vid överträdelser av rättsstatens principer.

Förordningens effektivitet har ifrågasatts. För regeringen är det en angelägen uppgift att aktivt följa upp hur den tillämpas, inte minst frågan om konditionalitet mellan utbetalning av EU-medel och en stats efterlevnad av rättsstatens principer.

Egna medel

EU:s budget finansieras med s.k. egna medel. Förenklat uttryckt finns det tre huvudtyper – intäkter i medlemsländerna från tulluppbörd vid import från tredje land och som med visst avdrag tillförs EU-budgeten, medel som baseras på medlemslänternas mervärdesskattebas och medel som baseras på medlemslänternas BNI.

Vid Europeiska rådets möte i juli 2020 fattades beslut om vissa ändringar i budgetens finansieringssystem. Beslutet innefattade bland annat införande av nya egna medel baserade på en enhetlig uttagssats på vikten av plastförpackningsavfall som genereras i varje medlemsland och som inte materialåtervinns.

Regeringen har i proposition 2020/21:87 föreslagit riksdagen att godkänna rådets beslut om ändringar i budgetens finansieringssystem, inklusive systemet för egna medel. Riksdagen har den 24 mars ställt sig bakom förslaget.

I Europeiska rådets beslut från juli 2020 heter det att "under de kommande åren kommer unionen att arbeta för att reformera systemet för egna medel och införa nya egna medel." Tanken är att dessa nya intäkter främst ska användas för att betala tillbaka de lån som tas upp i enlighet med beslutet om återhämtningsinstrumentet (NGEU) vilket skulle innebära att medlemsstaternas avgifter kan reduceras. Enligt rådets beslut kommer förslag om en "mekanism för koldioxidjustering vid gränsen" att läggas fram under första halvåret 2021. Även förslag om en digital skatt kommer att tas fram första halvåret 2021.

Kommissionen kommer i juni 2021 att presentera förslag om ett reviderat system för handel med utsläppsrätter. Intäkter från auktioner av utsläppsrätter tillfaller nu medlemsländerna (Riksgälden redovisade en intäkt på 1,4 miljarder svenska kronor 2019). Det är sannolikt att kommissionens förslag kommer att innebära att dessa intäkter helt eller delvis tillförs unionsbudgeten.

I beslutet från juli 2020 heter det vidare att unionen under nästa fleråriga budgetram kommer att arbeta för ett införande av andra egna medel, vilket kan omfatta en skatt på finansiella transaktioner. I den "roadmap" som rådet och parlamentet har beslutat om heter det att *the Commission will also propose additional new own resources, which could include a financial contribution linked to the corporate sector or a new common corporate tax base.*

Regeringen kommer under de närmaste åren att behöva ta ställning till förslag från kommissionen på dessa områden.

På många håll finns en stark tveksamhet till tanken på gemensamma skatter på unionsnivå. Bakgrunden får sökas i en befarad utveckling i federalistisk riktning. I Sverige har vissa målat upp skräckscenarier där "Bryssel" beslutar om nya skatter som svenska folket ska betala.

Det ligger i Sveriges intresse att EU ges möjlighet att använda skatter och avgifter som styrmedel för att uppnå gemensamt fastställda politiska mål, på samma sätt som vi gör i Sverige. Förslagen om plastskatt, koldioxidrelaterade gränsåtgärder och ett reviderat ETS-system faller inom denna kategori.

I en studie av Bruegel-institutet har en genomgång gjorts av de förslag till egna medel som återfinns i NGEU-beslutet. Ett av de kriterier som Bruegel baserar sig på i sin analys är *whether the resource is related to EU-policies.*

Mot denna bakgrund kommer man till slutsatsen att det ligger närmast till hands att prioritera en ordning där intäkter från ett förstärkt ETS-system tillförs EU-budgeten. I studien görs uppskattningen att totala intäkter från ETS skulle kunna uppgå till 800 miljarder euro fram till 2050 och kanske t.o.m. till så mycket som 1 500 miljarder euro. ETS intäkter skulle därmed vara tillräckligt stora för att finansiera återbetalning av NGEU-skulden. När det gäller de övriga förslagen som finns i NGEU-beslutet konstaterar Bruegel att frågan om en "digitalskatt" i första hand ska behandlas inom OECD och att det inte finns någon enighet om en skatt på finansiella transaktioner.

SVERIGE BÖR:

- Inför förhandlingen om nästa flerårsbudget utgå från en helhetssyn på värdet av Sveriges deltagande i EU. Det måste finnas en öppenhet för att budgeten kan – och kanske bör – bli större än vad den är idag om det handlar om förstärkt samarbete på områden som är viktiga för Sverige. Utgångspunkten bör inte (i första hand) vara att hålla nere den svenska avgiften så mycket som möjligt;
- Aktivt följa upp tillämpningen av förordningen om skydd av unionens budget och särskilt verka för en tydlig konditionalitet mellan utbetalningar och efterlevnad av rättsstatens principer;
- Ställa sig positiv till förslag om att intäkter inom ETS-systemet ska tillföras EU-budgeten. Samma sak gäller det kommande förslaget om koldioxidrelaterade gränsåtgärder. Intäkter från ETS-systemet skulle utgöra viktiga bidrag till hur återbetalning av NGEU-lånen ska finansieras.

ÅTERHÄMTNINGSFONDEN OCH DESS UPPFÖLJNING

av Mats Ringborg

Inledning

Beslut om återhämtningsfonden (NGEU) fattades av Europeiska rådet i juli 2020. Debatten i Sverige om Europeiska kommissionens ursprungliga förslag följde två huvudspår.

De som välkomnade förslaget lyfte fram det faktum att den exceptionella situation som Europa befann sig i till följd av corona-pandemin gjorde att det var nödvändigt med exceptionella åtgärder, både för att bistå de länder som drabbats hårt av pandemin och för att stärka sammanhållningen inom unionen. Åtgärder måste vidtas för att undvika en allvarlig kris för hela EU-samarbetet och för att manifestera solidaritet med de värst drabbade. Varningar utfärdades för konsekvenserna om enighet inte skulle uppnås, inte minst risken för politisk instabilitet och uppsving för populistiska och EU-fientliga krafter. Enighet om paketet skulle vara en styrkedemonstration som skulle inge hopp för framtiden, och EU:s roll som global aktör och försvarare av europeiska grundläggande värderingar skulle stärkas.

Regeringens hållning kritiserades för att vara snål, motsträvig, kameral och kortsiktig, och för att man i sina ställningstaganden inte vägde in värdet för Sverige av ett stabilt och sammanhållet EU (exporten, den fria rörligheten, den europeiska tillhörigheten). Regeringen kritiserades också för att underskatta vikten av ett starkt EU i en situation av geopolitisk osäkerhet och hot mot europeiska värderingar. Ett mer positivt och långsiktigt förhållningssätt till EU-samarbetet i stort efterlystes.

De som var kritiska till förslaget såg framför sig ett EU som är helt annorlunda än det EU som svenska folket röstade om 1994. Viktiga steg skulle tas i federalistisk riktning, genom besluten om den gemensamma upplåningen och möjligheten att ta upp egna skatter. Utbetalningarna från återhämtningsfonden skulle göda korruption och fortsatt misshushållning i länder som under lång tid misskött sina ekonomier. Förslaget skulle innebära att EU omvandlades till en "transfereringsunion". I en intervju i Svenska Dagbladet 2020-08-19 uttalade finansminister Magdalena Andersson att "det handlar om att andra länder har velat göra av med våra pengar".



En tredje falang såg kommissionens förslag framför allt som ett sätt att rädda euron. Att rädda euron ansågs i för sig vara välkommet eftersom man inser att ett sammanbrott för eurosamarbetet skulle få mycket allvarliga konsekvenser också för Sverige. Slutsatsen var dock att Sverige – eftersom vi inte deltar i eurosamarbetet och eftersom vi inte har något ansvar för tillståndet i eurozonen – inte borde delta i beslutet om återhämtningsfonden. Det är inte svårt att föreställa sig vilka reaktioner en sådan svensk linje hade fått bland övriga medlemsländer och vilka konsekvenser det hade fått för synen på Sverige och vår fortsatta roll i Europasamarbetet.

Beslutet – NGEU

För att förse unionen med nödvändiga medel för att hantera de utmaningar som covid-19-pandemin innebär bemyndigas kommissionen att på unionens vägnar låna upp medel på kapitalmarknaderna. Dessa medel kommer att överföras till unionsprogrammen. Med tanke på att NGEU är ett exceptionellt svar på rådande omständigheter är kommissionens befogenheter att låna tydligt begränsade i storlek, varaktighet och omfattning.

Kommissionen bemyndigas att låna upp medel till ett belopp av högst 750 miljarder euro i 2018 års priser. Den nya nettoupplåningen kommer att upphöra senast i slutet av 2026. Unionen ska använda de medel som lånats upp uteslutande i syfte att ta itu med följderna av covid-19-krisen. De medel som lånas upp får användas för lån till ett belopp av högst 360 miljarder euro i 2018 års priser och för bidrag till ett belopp av högst 390 miljarder euro i 2018 års priser. Återbetalningen ska schemaläggas i enlighet med principen om sund ekonomisk förvaltning för att säkerställa en stadig och förutsebar minskning av skulderna till och med den 31 december 2058. De intäkter som flyter in som en del av beslutet att utvidga systemet med egna medel kommer att användas för att betala tillbaka lånen.

Europeiska rådets beslut innehåller vissa riktlinjer för hur och efter vilka kriterier dessa medel ska ställas till medlemsländernas förfogande. Medlemsstaterna ska utarbeta nationella återhämtnings- och resiliensplaner i vilka man anger sin reform- och investeringsagenda för åren 2021–2023. Planerna ska bedömas av kommissionen inom två månader efter det att de lämnats in. Kommissionen ska be ekonomiska och finansiella kommittén att yttra sig om huruvida relevanta delmål och mål har uppnåtts på ett tillfredsställande sätt. Bedömningarna ska godkännas av rådet med kvalificerad majoritet. Ekonomiska och finansiella kommittén ska eftersträva konsensus. Om en eller flera medlemsstater

i undantagsfall anser att det föreligger allvarliga avvikelser från ett tillfredsställande uppnående av relevanta delmål och mål får de begära att Europeiska rådets ordförande ska hänskjuta frågan till nästa möte i rådet.

Om en fråga hänskjutits till Europeiska rådet kommer det inte att fattas något kommissionsbeslut om godkännandet av betalningar förrän frågan diskuterats på ett uttömmande sätt vid nästa möte. Detta förfarande ska i regel inte ta längre tid än tre månader efter det att kommissionen har bett ekonomiska och finansiella kommittén att yttra sig.

Kommissionen har presenterat detaljerade riktlinjer för hur medlemsstaternas planer ska utformas och utvärderas. Medlemsstaterna uppmanas att särskilt prioritera åtgärder för att främja klimatomställningen – minst 37 procent av planernas utgifter ska gå till detta ändamål. På samma sätt ska 20 procent av utgifterna under planerna öronmärkas för digital omvandling.

Rådet har den 11 februari 2021 fattat beslut om en förordning som formaliserar besluten från Europeiska rådet. Enligt förordningen måste medlemsländerna i sina nationella planer fastställa ett sammanhängande paket med reformer och investeringsprojekt som omfattar sex politikområden:

- Grön omställning
- Digital omställning
- Smart och hållbar tillväxt och sysselsättning för alla
- Social och territoriell sammanhållning
- Hälsa och motståndskraft, och
- Strategier för nästa generation, barn och ungdomar, utbildning och kompetens.

Stödet kommer att kopplas till specifika rekommendationer i den europeiska planeringsterminen och stabilitets- och tillväxtpakten, där man har identifierat de centrala utmaningar som varje medlemsland måste ta itu med för att stärka sin konkurrenskraft och den sociala och ekonomiska sammanhållningen. Planerna ska lämnas in till kommissionen senast 30 april. Därefter har kommissionen två månader på sig att bedöma planerna. Rådet har sedan fyra veckor på sig att anta sitt beslut om slutligt godkännande av varje plan. Flera länder hade inte lämnat in sina planer inom den fastställda tidsgränsen.

För att pengarna ska kunna börja överföras till medlemsländerna måste rådets beslut om nytt finansieringssystem och egna medel ratificeras av medlemsländerna. Regeringen har i proposition 2020/21:57 daterad 4 februari 2021 föreslagit att riksdagen godkänner beslutet. Riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag den 24 mars. När detta skrivs hade flera länder ännu inte ratificerat beslutet.

Kritiken mot fonden har fortsatt även efter det att beslutet har fattats. Kritiken inriktas bland annat på vilka kriterier som har använts för hur utbetalningarna har fördelats på olika länder. Vidare uttrycks oro för att beslutet inte kommer att visa sig vara en engångsåtgärd, trots försäkringarna om motsatsen. Möjligheterna att kontrollera att de medel som distribueras används på rätt sätt ifrågasätts, liksom fondens stimulanseffekt.

Utgångspunkten för denna text är att beslutet är fattat och att det ser ut som det gör. Fokus bör därmed ligga på att beslutet implementeras på ett ansvarsfullt, effektivt och ändamålsenligt sätt, i linje med bestämmelserna i fördraget och svenska intressen.

I och med att ekonomiska och finansiella kommittén och rådet ska granska kommissionens bedömningar har medlemsländerna fått en möjlighet att ha synpunkter på varandras sätt att använda de medel som ställts till förfogande inom ramen för NGEU-beslutet. Som framgår av redovisningen ovan öppnas också en möjlighet för ett medlemsland att i en situation med "allvarliga avvikelser" blockera en utbetalning och få frågan hänskjuten till Europeiska rådet.

Förslag

Regeringen bör inte tveka att utnyttja de möjligheter NGEU-beslutet erbjuder att framföra kritik – när så är befogat - mot andra länders sätt inte bara att utnyttja medlen inom NGEU-beslutet utan även på hur man sköter sina ekonomier och sina offentliga finanser i största allmänhet. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt länder som under lång tid uppvisat svag tillväxt och oförmåga att vidta tillväxtfrämjande strukturella reformer.

Även om det kan vara problematiskt att framföra kritik mot ett annat medlemsland finns i det rådande läget skäl för medlemsländerna att spela en mer aktiv roll i granskningarna. För svensk del bör resurser avsättas för att ta fram underlag för granskningarna framför allt av de länder som uppvisar de största bristerna vad gäller tillväxt och sunda offentliga finanser.

Regeringen bör heller inte tveka att ta upp väldokumenterade konkreta exempel på korruption och misshushållning med EU-medel. En annan aspekt som bör uppmärksammas är mottagarlandets kapacitet att förvalta stödet på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Av stor betydelse är också en aktiv uppföljning av den i december 2020 antagna förordningen om en generell villkorsordning för skydd av unionsbudgeten.

SVERIGE BÖR:

- Delta aktivt i granskningen av andra länders återhämtningsplaner mot bakgrund av riktlinjerna för hur NGEU-medlen ska användas och tidigare rekommendationer inom planeringsterminen och stabilitets- och tillväxtpakten. Resurser bör avsättas för att ta fram underlag för sådana granskningar;
- Särskilt uppmärksamma riskerna för korruption om misshushållning och frågor om efterlevnad av rättsstatens principer;
- När situationen kräver det, vara beredd att föra upp identifierade allvarliga brister i ett medlemsland till diskussion i Europeiska rådet;
- Ställa krav om en aktiv uppföljning av den i december 2020 antagna förordningen om en generell villkorsordning för skydd av unionsbudgeten.



SVERIGE OCH EURON

av Mats Ringborg

Frågan om Sveriges förhållande till euron har ägnats förhållandevis liten uppmärksamhet under senare år.

Flera omständigheter som är relevanta för det svenska ställningstagandet har förändrats sedan folkomröstningen 2003. Storbritannien har lämnat EU. De tre baltiska staterna är medlemmar i valutaunionen. Eurokrisen har genomlidits och euron har befast sin ställning som en världsvaluta. Sammanhållningen mellan euro-länderna har förstärkts genom beslutet om återhämtningsfonden. Geopolitiska förändringar har inneburit att ett starkt och enat EU är viktigare än någonsin.

Syftet med denna text är att bidra till en förnyad diskussion om Sverige och valutaunionen. Diskussionen bör ta sin utgångspunkt i behovet av en tydlig, offensiv och framåtblickande svensk Europapolitik. En slutsats är att det är viktigt att identifiera de problem och frågeställningar som kommande regeringar och riksdagar har att ta ställning till när det gäller förhållandet till valutaunionen och därmed till EU.

Textens fokus ligger på de politiska aspekterna av frågan om Sveriges förhållande till euron.

Maastricht-fördraget

Maastricht-fördraget trädde i kraft 1 november 1993. I fördraget beslutades om införande av den ekonomiska och monetär unionen (EMU) med euron som gemensam valuta. Euron skulle införas stegvis. De länder som uppfyllde kriterierna för deltagande ålades införa den gemensamma valutan från 1 januari 1999 (fas 3) eller vid en senare tidpunkt efter beslut av Europeiska rådet. De så kallade konvergenzkriterierna kan sammanfattas som följer:

- En hög grad av prisstabilitet. Inflationstakten får inte med mer än 1,5 procentenheter överstiga inflationstakten i de högst tre medlemsstater som har uppnått de bästa resultaten i fråga om prisstabilitet;

- En hållbar finansiell ställning för den offentliga sektorn. De referensvärden som gäller är 3 procent av BNP för budgetunderskott respektive 60 procent för statsskulden i förhållande till BNP;
- Ett iakttagande av det normala fluktuationsutrymmet enligt europeiska monetära systemets växelkursmekanism under minst två år utan att ha devalverat på eget initiativ i förhållande till någon annan medlemsstats valuta;
- Den långfristiga räntan får inte med mer än 2 procentenheter överstiga motsvarande räntesats i de högst tre medlemsstater som har uppnått de bästa resultaten i fråga om prisstabilitet.

En förutsättning för deltagande i valutaunionen är att medlemsstatens centralbank har en oberoende ställning i linje med bestämmelserna i fördraget.

Beslut om vilka medlemsländer som skulle ingå i första gruppen deltagare i valutaunionen fattades av rådet i maj 1998. Medlemsstater som inte kvalificerat sig för deltagande skulle få s.k undantagsstatus (*member state with derogation*). Eftersom Sverige (och Grekland) inte uppfyllde de nödvändiga villkoren slogs det fast att Sverige skulle ges undantag i enlighet med artikel 109k i Maastricht-fördraget.

Medlemskapsförhandlingarna

Förhandlingarna om Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen avslutades i april 1994. I förhandlingarna behövde regeringen ta ställning till hur Sverige skulle förhålla sig till Maastricht-fördragets bestämmelser om den ekonomiska och monetära unionen.

Den svenska positionen redovisades i prop. 1994/95:19 den 11 augusti 1994 om Sveriges anslutning till den Europeiska unionen.

Vid förhandlingsstarten den 1 februari 1993 konstaterade chefen för den svenska förhandlingsdelegationen att "Sverige vill delta i den framväxande ekonomiska och monetära unionen. Gemensamma ansträngningar för att uppnå monetär stabilitet är en viktig förutsättning för ekonomisk tillväxt och sysselsättning".

Samma formulering återkom vid en av de avslutande förhandlingsrundorna, med tillägget att "ett slutligt svenskt ställningstagande avseende övergången från den andra till den tredje fasen kommer att göras i ljuset av den fortsatta utvecklingen och i enlighet med bestämmelserna i fördraget". Detta anförande registrerades officiellt av medlemsländerna utan kommentarer.

Ur propositionen kan också följande saxas: "Statsrådet Dinkelspiel informerade (...) genom hans framträdande inför riksdagen den 10 november inte bara riksdagen och svenska folket utan även våra partners i EU om Sveriges ståndpunkt". Man kan särskilt lägga märke till att Dinkelspiel beträffande Sveriges interna beslutsordning framhöll att i fråga om övergången från den andra till den tredje fasen i EMU "är det ytterst riksdagen som ska ta ställning". I propositionen betonade regeringen att övergången från fas två till fas tre är en intern svensk angelägenhet och att beslut i frågan fattas av riksdagen. I propositionen noteras att frågan om medlemskapet i Europeiska unionen skulle bli föremål för en folkomröstning den 13 november 1994.

Inför eurons införande 1 januari 1999

I prop. 1997/98:25 beslutad 2 oktober 1997 ("Sverige och den ekonomiska och monetära unionen") föreslogs att Sverige inte bör införa EU:s gemensamma valuta då den tredje etappen inleds 1 januari 1999. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag. Beslutet grundades huvudsakligen på förslag från EMU-utredningen (SOU 1996:158), som presenterades i oktober 1996.

I utredningen görs en ingående analys av alla aspekter på frågan om deltagandet i valutaunionen.

Huvudslutsatsen är att det *vid en sammanvägning talar enligt vår bedömning de ekonomiska argumenten i dagsläget emot ett svenskt deltagande i den monetära unionen. Sammantaget talar de politiska argumenten för. Vår helhetsbedömning av såväl de ekonomiska som de politiska argumenten är att de faktorer som talar emot svenskt deltagande redan i första omgången 1999 är starkare än de faktorer som talar för (...) vår rekommendation om att Sverige bör vänta med ett ställningstagande utgår från att endast ett begränsat antal EU-länder inledningsvis kommer att ingå i den monetära unionen. Om däremot de flesta EU-länder – inklusive Danmark och Storbritannien – skulle gå med redan från början stärker det argumenten för ett tidigt svenskt deltagande (...). Vi har gjort bedömningen att ett svenskt beslut om att inte delta i den monetära unionen 1999 innebär överkomliga politiska kostnader i form av minskat inflytande inom EU. Detta gäller under förutsättning att den svenska grundinställningen är att arbeta för ett medlemskap inom några få år. Om en sådan grundinställning inte kan göras trovärdig eller om andra EU-länder gör en allmänt mer negativ värdering av avaktande svensk hållning kan de negativa politiska effekterna på Sveriges ställning i EU bli mycket större och förstärka argumenten för att Sverige från början ska delta i den monetära unionen.*

Det huvudsakliga skälet för regeringens ställningstagande var avsaknaden av folkligt stöd. Opinionsmätningar sägs i propositionen ge en tydlig bild på denna punkt, "Den negativa inställningen hos det svenska folket måste vara avgörande för ställningstagandet". Det framhålls att det mot denna bakgrund inte kan vara ett svenskt intresse att försöka driva igenom ett deltagande från start.

I frågan om konsekvenser för Sverige inflytande i EU-kretsen konstateras att vårt inflytande skulle bli större om vi ingick i valutaunionen. Detta skäl sägs dock inte väga tyngre än bristen på folkligt stöd för ett sådant deltagande. I växelkursfrågan konstateras att det råder osäkerhet om hur detta kriterium ska tolkas.

Folkomröstningen

Folkomröstningen om euron ägde rum 14 september 2003. 42 procent röstade ja och 56 procent nej. Valdeltagandet var 82,6 procent.

Europeiska kommissionen

Kommissionen och Europeiska centralbanken (ECB) publicerar vartannat år s.k. konvergensrapporter vilka utgör underlag för beslut om huruvida en medlemsstat uppfyller villkoren för att kunna ansluta sig till euroområdet.

I ECB:s konvergensrapport från juni 2020 heter det att de medlemsländer som har status som medlemsländer med undantag (Bulgarien, Tjeckien, Kroatien, Ungern, Polen, Rumänien och Sverige) har åtagit sig att införa euron i enlighet med fördraget, vilket innebär att de måste sträva efter att uppfylla samtliga konvergenskriterier.

I ECB-rapporten konstateras att inflationen i Sverige i mars 2020 över 12 månader var 1,6 procent, det vill säga under referensvärdet på 1,8 procent. Vidare konstateras att Sveriges offentliga budgetsaldo och skuldkvot uppfyllde Maastricht-kriterierna 2019 men att en kraftig försämring förväntades år 2020. Den svenska kronan visade under referensperioden (april 2018 till mars 2020) en relativt hög volatilitet. Den långa räntan låg väl under referensvärdet.

Den svenska lagstiftningen sades inte uppfylla alla krav på centralbankens oberoende och om rättslig integration i Eurosystemet. "I enlighet med fördraget har Sverige sedan 1 juni 1998 skyldighet att anta nationell lagstiftning inför en integration i Eurosystemet. De svenska myndigheterna har under denna tid inte vidtagit några lagstiftningsåtgärder för att rätta till de oförenligheter som beskrivits här och i tidigare rapporter".¹

I kommissionens konvergensrapport från 2018 dras slutsatsen att "Sverige för närvarande uppfyller tre av de fyra ekonomiska kriterier som krävs för att införa euron, nämligen de kriterier som rör prisstabilitet, de offentliga finanserna och den långfristiga räntenivån. Sverige uppfyller inte kriterierna för växelkursen och lagstiftningen i Sverige är inte helt förenlig med fördraget."

Opinionsläget

SCB genomförde i maj 2020 mätningar av svenska folkets attityd både till EU-samarbetet och till euron.

På frågan om man skulle rösta ja eller nej i en omröstning om införande av euron svarade 64 procent "nej", 20 procent "ja" och 15 procent "vet inte".

På frågan om man var för eller emot EU-samarbetet i stort svarade 57 procent för och 17 procent emot. Andelen som svarar "för" är historiskt sett hög – i november 1996, knappt två år efter inträdet i EU, var siffran 30 procent.

Regeringen har gjort klart att någon ändring av den svenska inställningen till euron inte kan bli aktuell om inte en sådan får stöd i en folkomröstning. Med tanke på det aktuella opinionsläget förefaller det föga sannolikt att någon ändring av det svenska folkets negativa inställning till euron kommer att ske ens på medellång sikt.

Sveriges position

Frågan om det svenska förhållandet ("undantaget") till euron är problematisk.

Vid ett möte med i EU-nämnden i februari 2016 krävde representanter från Kristdemokraterna, Centerpartiet, Vänsterpartiet och Sverigedemokraterna att regeringen skulle inleda förhandlingar med EU med syfte att få till stånd ett formellt undantag från åläggandet att verka för en anslutning till euron.

Enligt pressuppgifter konstaterade statsministern att Sverige hade ett undantag från deltagandet i eurosamarbetet. Han hänvisade till det ovannämnda rådsbeslutet från maj 1998 enligt vilket Sverige beviljats undantag med hänvisning till artikel 109k i Maastricht-fördraget.

Det är skillnad mellan ett fördragsfäst undantag (Danmark) och ett undantag som hänger samman med att ett land inte/ännu/ uppfyller konvergenskraven. Den av statsministern återopade artikeln handlar om länder som tillhör den senare gruppen.

Frågan om det svenska undantaget har vid ett par tillfällen behandlats i Riksdagen, bland annat som en följd av en motion från Miljöpartiet (2007/08: Fi272).

I motionen förslås att Sverige bör ta initiativ till en förhandling med EU om ett formellt juridiskt bindande undantag från skyldigheten att införa euron.

Finansutskottet avslag motionen med följande motivering: *”Utskottet har tidigare behandlat liknande förslag... Förslagen avslogs då med motiveringen att EG-kommissionen efter den svenska folkomröstningen 2003 förklarar att ett formellt undantag om att Sverige inte behöver införa euron inte är nödvändigt. Utskottet ser ingen anledning att nu omvärdera detta ställningstagande”.*²

Eurokrisen

Eurokrisen 2009–2010 var ett resultat av snabbt växande statsskulder och försämrade betalningsförmåga i några av EU:s medlemsländer, i synnerhet Grekland, Portugal, Italien och Spanien.

Krisen utsatte hela eurokonstruktionen för mycket stora påfrestningar och på många håll förutsågs eurosamarbetets sammanbrott.

Efter krisen har euron befäst sin ställning och valutaunionen är inte längre på allvar ifrågasatt eller hotad. Alternativet med återgång till nationella valutor och fragmentering avskräcker. Flera länder har infört euron efter krisen och många länder har ambitionen att göra det. Euron är näst efter dollarn det viktigaste betalningsmedlet i internationell handel. Alla förutsägelser om eurosamarbetets sammanbrott har kommit på skam.

Att ifrågasätta euro-samarbetet som sådant är därför tämligen poänglöst, samtidigt som svagheter i konstruktionen fortfarande är uppenbara.

Europeiska rådets beslut 21 juli 2020 (”NGEU”) kan ses som ett steg mot att komma till rätta med dessa svagheter. Det gäller besluten om gemensam upplåning och s.k. egna medel.

Eurosamarbetet har förstärkts genom dessa beslut. Spänningarna mellan medlemsländerna har reducerats inte minst genom de betydande resursöverföringar som har beslutats till länder som har drabbats hårt av coronapandemin. En annan effekt torde vara att det motstånd mot deltagande i valutaunionen som har funnits i till exempel Italien har försvagats.

Samtidigt kvarstår de mycket betydande utmaningar i form av svag konkurrenskraft, låg tillväxt, hög skuldsättning och hög arbetslöshet som under lång tid präglat vissa länder i eurozonen, inte minst Italien. Italienska regeringars oförmåga att genomföra nödvändiga strukturella reformer utgör ett allvarligt problem för hela unionen. För att garantera samarbetets hållbarhet på sikt är det en förutsättning att sådana reformer genomförs.

Italiens och andra eurozonsländers strukturella problem kan aldrig lösas på permanent bas genom transfereringar inom unionen.

Den disciplin för sund ekonomisk politik och hållbara offentliga finanser som stabilitet- och tillväxtpakten är ett uttryck för måste återupprättas. Transfereringar som villkoras med krav på strukturella reformer kan vara ett sätt att bidra till att detta mål uppnås.

Frågan om vilka villkor som bör ställas på de länder som kommer i åtnjutande av det stöd som har beslutats i NGEU – och hur granskningen av länderna ska ske – var en viktig fråga under förhandlingarna om återhämtningspaketet. Frågan behandlas närmare i ett kapitel om NGEU.

Det är ett starkt svenskt intresse att eurosamarbetet vidmakthålls och konsolideras och att eurozonens ekonomier utvecklas positivt och dynamiskt. Angela Merkel har sagt att ”för Tyskland går det varaktigt bra endast om det också går bra för Europa”. Detta gäller också i hög grad för Sverige. Italiens problem är också Sveriges.

Det hade varit önskvärt att detta synsätt i högre grad hade präglat den svenska hållningen inför besluten om NGEU – en långsiktig vision av ett starkt EU där Sverige spelar en aktiv roll för att främja europeisk samhörighet och utveckling.



EU och euron i världen

Den geopolitiska situationen har förändrats radikalt sedan den svenska folkomröstningen 2003. I ljuset av utvecklingen i Kina, Ryssland och USA är europeisk enighet viktigare än någonsin. Euron är en central manifestation av denna enighet och samhörighet. Ju fler medlemsländer som ansluter sig, desto starkare blir EU som kraft i världen.

Ett starkt EU kommer att behövas för att försvara centrala europeiska värden i en situation då dessa hotas av externa krafter. Det handlar om den liberala demokratin, mänskliga rättigheter och "the European way of life".

Detta perspektiv på EU:s roll och framtid saknas alltför ofta i den svenska debatten om vårt förhållande till EU och om unionens framtid.

Kommentar

Konvergenskravet på viss växelkursstabilitet är av särskilt intresse eftersom det är en faktor som återopas för att Sverige är ett medlemsland med undantag.

Kravet handlar om att en förutsättning för att ett land ska anslutas till euron är deltagande i växelkursmekanismen ERM under minst två år. Anslutning till ERM innebär att ett land som avser ansluta sig till valutaunionen förbinder sig att binda sin valuta till euron inom ett visst intervall.

Det är inte känt om det förekommer påtryckningar på Sverige från andra länder eller kommissionen för att Sverige ska ansluta sig till ERM. Motiven bakom sådana påtryckningar skulle i så fall, förutom hänvisningar till fördraget, vara att Sverige genom den nuvarande växelkursordningen åtnjuter otillbörliga konkurrensfördelar och att vi till och med skulle kunna genomföra konkurrensdevalveringar.³

Förutsättningarna för icke-euroländer att leva upp till konvergenskraven har påverkats av de åtgärder som regeringarna har tvingats vidta för att hantera pandemins ekonomiska konsekvenser. Stabilitets- och tillväxtpakten (med regler om budgetunderskott och statsskuld) har också tillfälligt upphävts.

Under en period var det en uttalad ambition att Sverige skulle tillhöra Europas "kärna". Denna tes hörs sällan numera och det är uppenbart att inget land kan tillhöra Europas kärna utan att ingå i valutaunionen. Frågan om Sveriges förhållande till euron är i hög grad inte bara en rent ekonomisk fråga utan också en fråga om vilket inflytande vi vill ha på EU-samarbetet i stort och i utformningen av Europas framtid.

Av de 27 medlemsländerna har 19 infört euron som valuta. Finland införde euron 1 januari 1999. Estland 1 januari 2011. Lettland 1 januari 2014 och Litauen 1 januari 2015.

Efter Storbritanniens utträde finns inget "tungt" medlemsland kvar i kretsen av icke-euroländer.

Som framgått av föregående avsnitt består denna krets (åtta länder) av centraleuropeiska stater som blev medlemmar 2004 (Polen, Tjeckien, Ungern), 2007 (Rumänien och Bulgarien) och 2013 (Kroatien), samt av Sverige och Danmark (som ju har ett fördragsfäst undantag).

Ju fler länder som ansluter sig till euron desto mer kommer utanförskapet att märkas för de länder som inte deltar. Frågor som är viktiga för alla medlemsländer avhandlas i kretsen av euroländer.

Hur de centraleuropeiska länder som återfinns på förteckningen över medlemsstater med undantag kommer att förhålla sig till euron och i vilken takt de kan förväntas ansluta sig är osäkert. Bulgarien och Kroatien har tagit viktiga steg genom anslutning till ERM. Det kommer att bli viktigt att bevaka de övrigas inställning och att överväga vilka konsekvenserna blir för Sverige i en situation då fler länder ingår i valutaunionen. Ett scenario där Sverige, Polen och Ungern är de enda länder som står utanför eurosamarbetet vore inte idealiskt.

Slutsatser

De osäkerheter som tidigare har omgett europrojektet har reducerats jämfört med vad som var fallet åren 1998 och 2003. De skäl som talar för en svensk anslutning har stärkts till följd av bland annat en ökad medvetenhet om behovet av ett starkt och sammanhållet EU i ljuset av globala utvecklingstendenser. Medvetenheten har även ökat gällande betydelsen av Sveriges europeiska tillhörighet, gemensamt ansvar och behovet av en aktiv och engagerad roll för Sverige i utvecklingen av Europas framtid.

Riksdag och regering måste därför överväga den position som Sverige kommer att befinna sig i när allt fler av EU:s medlemsländer ansluter sig till valutaunionen. En sådan utveckling kan antas leda till en ökad marginalisering av de medlemsländer som inte ingår i eurozonen.

Regeringen måste slå fast en handlingslinje för den situation som uppstår om kommissionen och andra medlemsländer utövar påtryckningar på Sverige för att vi ska ansluta oss till ERM och därmed ta ett steg mot införande av euron.

Regeringen måste vidta åtgärder med anledning av den kritik mot svensk lagstiftning som framförts av kommissionen och Europeiska Centralbanken. Regeringen måste också tillse att en ny riksbankslag blir förenlig med EU-rätten.

SVERIGE BÖR:

- Förhålla sig till det faktum att den politiska kostnaden att långsiktigt stå utanför eurosamarbetet har ökat sedan folkomröstningen;
- Förhålla sig till den situation som Sverige kommer att befinna sig i om allt fler medlemsländer ansluter sig till euron;
- Formulera en handlingslinje för att hantera påtryckningar om svensk anslutning till euron;
- Vidta åtgärder med anledning av den kritik som framförts av kommissionen och ECB om svensk lags oförenlighet med EU-rätten;
- Säkerställa att förslag till ny riksbankslag måste vara förenligt med unionsrätten.

UNGA RÖSTER FÖR ETT HÅLLBART FRAMTIDA EUROPA

av Hanna Nelson & Hanna Waerland-Fager

År 2019–2020 kunde vi bevittna att unga människor runt om i världen ledde stora folkliga protester, bland i annat Hongkong, Chile, Libanon och Irak. De höjde sina röster för en rad ekonomiska och demokratiska krav och för mänskliga rättigheter – protesterna var så många att tidningarna inte hann med. Samtidigt mobiliserade rörelsen *Fridays for Future* miljontals unga. Den unga generationen vill bli hörd och kräver att beslutsfattare tar dess krav på allvar. Är EU rentav skyldigt att lyssna på sina unga medborgare och ge det inflytande som unga i andra regioner i världen nekas? Om EU ska leva upp till sin idé om att vara en moralisk stormakt är det nödvändigt.

Om vi tar oss tiden att lyssna talar unga européer med en tydlighet om vägen framåt för EU-samarbetet. Inför framtiden behöver vi ett starkt EU som är hållbart i dess verkliga bemärkelse: miljömässigt, socialt och ekonomiskt. Världen behöver också ett EU som visar global solidaritet. Som en av världens största ekonomier och det mest långtgående mellanstatliga och överstatliga samarbetet har EU en unik möjlighet att visa ett globalt ledarskap i vår tids avgörande frågor.

Kanske är det viktigare än någonsin att lyssna på de unga och ta deras oro och hopp inför framtiden på allvar. De politiska beslut som fattas idag är avgörande för vår planet, den unga generationens framtid och Europas framtid. Så har det kanske alltid varit, men inte på samma definitiva och dramatiska sätt som klimatförändringarna och den pågående covid-19-pandemin illustrerar.



Klimatkrisen är utan tvekan vår tids stora ödesfråga och unga människor höjer sina röster för att beslutsfattare ska förstå och agera för att stoppa den globala uppvärmningen. Unga har gått före, bland annat genom rörelser som *Fridays for Future* och ungdomsorganisationer som försöker påverka politiken inifrån. Unga organiserar sig för att kräva att beslutsfattare tar vetenskapen och de ungas klimatoro på allvar: klimatförändringarna måste stoppas och det nu. Ja helst igår.

Det går inte heller att blunda för att pandemin har avslöjat svagheterna i vårt ekonomiska och politiska system, däribland den ojämlikhet som finns inom och mellan länder. EU och dess medlemsländer står därför inför en stor utmaning, eller mer optimistiskt formulerat, en möjlighet att *"build back better"*: bygga upp starkare, mer hållbara ekonomiska och politiska system. Detta är en förutsättning för att dagens unga inte ska bli en så kallad "förlorad generation" vars utbildnings- och jobb-möjligheter samt psykiska hälsa har utmanats hårt när osäkerhet blivit vårt nya normaltillstånd. Om vi inte lyckas få ner de globala utsläppen, om vi inte står upp för demokratiska fri- och rättigheter i en tid av demokratisk tillbakagång och om vi inte skapar en hållbar och jämlik ekonomi i en tid där unga riskerar en ökad grad av ojämlikhet och fattigdom än tidigare generationer riskerar EU att försvagas.

Politiska prioriteringar - om de unga får välja

I Eurobarometern (2019) intervjuades unga européer i åldern 15–30 på uppdrag av Europeiska kommissionen om hur de ser på Europasamarbetet, om deras attityder gällande vår tids främsta politiska utmaningar och vilka frågor som EU-samarbetet bör prioritera. Att skydda miljön och klimatet är det vanligaste svaret (66 procent av de tillfrågade) och följs av att EU bör prioritera att förbättra utbildning, bekämpa fattigdom och ekonomisk och social ojämlikhet, förbättra människors hälsa och välmående samt stå upp för mänskliga rättigheter, demokrati och de gemensamma värderingarna. För svenska beslutsfattare är det särskilt intressant att veta att svenska unga i högre utsträckning än andra lyfte vikten av att EU står upp för demokrati, mänskliga rättigheter och de gemensamma värderingarna. Det kan tala för att unga svenskar sätter hög tillit till EU i de frågorna - och därmed också förväntar sig att Sverige står upp för detta i EU.

I denna text dyker vi kort ner i några av dessa frågor: att stoppa klimatförändringarna, bygga upp en hållbar och mer jämlik ekonomi, stå upp för demokratin och att låta ungas röster höras i EU-beslutsfattandet.

Ta klimatkrisen på allvar - EU måste visa ledarskap

Under det senaste decenniet har världens länder avgett fler löften och antagit fler avtal på klimatområdet än vad vi kan räkna till. I Parisavtalet (2015) lovade samtliga undertecknade länder att hålla den globala uppvärmningen långt under två grader och sträva efter att begränsa den till 1,5 grader. Avtalet innehåller även åtaganden om att ambitionerna ska höjas efter hand och att rikare länder ska ge stöd i omställningen till länder med utbredd fattigdom. Viktiga, ja direkt livsavgörande löften.

Varför mobiliserar sig då världens unga för klimatfrågan? Jo, för att dagens beslutsfattare inte lever upp till deras löften. Analyser som gjorts av bland annat FN:s miljöprogram visar att ländernas nuvarande klimatplaner och klimatåtgärder inte räcker för att möta temperaturmålet om två grader, än mindre om 1,5. EU och dess medlemsländer är också långt ifrån att nå temperaturmålet. Ett brutet löfte som innebär att beslutsfattarna styr oss mot en klimatkatastrof, en utveckling som framför allt blir den yngre generationens verklighet. Klimatanpassning i all ära men om uppvärmningen går över två grader kommer det att vara omöjligt för unga att växa upp i många länder och människor i fattigdom kommer att drabbas hårdast. För unga i länder med utbredd fattigdom kan brutna klimatlöften innebära att hoppet om en framtid släcks. I en artikel i DN (11 april 2021) påmindes vi om situationen i Bangladesh som visar vad brutna klimatlöften kan innebära, bland annat i form av översvämningar från smältande glaciärer, förstörd jordbruksmark och förgiftat dricksvatten och ett ökande antal människor på flykt från sina hem.

I en intervju i Financial Times påminde också Greta Thunberg om vikten av att faktiskt agera och att göra det nu: *Vi måste sluta fokusera på datum och nummer och faktiskt acceptera och erkänna att vi måste minska våra utsläpp nu. Vi kan prata om 2030, 2040 eller 2050 men det är vad vi gör nu som spelar någon roll.*

Den globala uppvärmningen för redan idag med sig död och förstörelse runt om vår värld. Inte minst i form av extremväder och naturkatastrofer. Kanske minns vi cyklonerna Idai och Kenneth och den dödliga värmeböljan i Europa, Indien och Pakistan? Kanske har vi läst om det växande antalet människor som befinner sig på flykt undan extremväder, så kallade klimatmigranter? Dessa och oräkneliga andra klimatrelaterade kriser och katastrofer borde vara tillräckliga för att agera. Den samlade klimatforskningen och de unga klimataktivisterna ger världens länder, inklusive EU och dess medlemsländer, ett tydligt budskap.

Nyligen stämde portugisiska ungdomar 33 europeiska länder för brott mot Europakonventionen och mänskliga rättigheter, ett åtal som ska tas upp i Europadomstolen med hänvisning att länderna har brustit i att skydda sina medborgare och även kränkt rätten till liv. Klimatkrisen är inte något vi kan fokusera på "när det passar". Det är dags att agera som att det är en riktig kris. Covid-19 pandemin har visat oss att vi har förmågan att hantera kriser när vi tar dem på allvar.

EU:s institutioner och EU:s medlemsländer har uttryckt en ambition om att gå före i klimatfrågan, inte minst genom att EU:s efterlängtade klimatlag antogs den 21 april. Lagen innebär bland annat ett åtagande om att EU ska minska sina utsläpp av koldioxid med minst 55 procent till 2030. Lagen är välkommen, men den är inte tillräckligt ambitiös om vi ska nå målet om att begränsa uppvärmningen till 1,5 grader. Detta är givetvis en stor besvikelse då det är direkt livsnödvändigt att EU:s uttryckta ambition om klimatledarskap blir verklighet och att åtgärderna är tillräckliga för att begränsa uppvärmningen till 1,5 procent. Det är nödvändigt för världens möjlighet att bromsa in uppvärmningen och klara av den omställning som måste göras för att undvika en klimatkatastrof och för EU:s möjlighet att återfå den unga generationens förtroende. Ett misslyckande är inte ett alternativ.

Klimatkrisen är orättvis och ojämlik. Utvecklingsländer och unga människor som många gånger bidragit minst till den globala uppvärmningen drabbas hårdast av klimatförändringarnas allvarliga konsekvenser. EU måste gå före och ta ledning i kampen mot klimatförändringarna globalt och bidra till att minska klimatojämligheten. Vi vill påminna om EU och rika länders löften om att hjälpa länder med utbredd fattigdom att göra den omställning som krävs och att bekämpa den klimatorättvisa och -ojämlikhet som vi ser idag. I en nyligen publicerad rapport visar Oxfam att den rikaste procenten i världen släpper ut mer än dubbelt så mycket koldioxid som den fattigaste hälften av jordens befolkning. Dessutom konstateras att om utsläppen inte minskar kommer "koldioxidbudgeten", det vill säga mängden koldioxid som vi kan släppa ut för att begränsa uppvärmningen till 1,5 grader, att vara förbrukad 2030. Det är viktigt att Sverige och EU agerar solidariskt i klimatarbetet både genom att gå före med egna ambitiösa klimatplaner (och konkreta åtgärder!) och genom ekonomiskt och tekniskt stöd till utvecklingsländernas omställning, samt genom att prioritera miljö- och klimat vid ingången och uppföljningen av samarbets- och handelsavtal.



Gör om, gör rätt: en hållbar och jämlik ekonomi

Sverige och EU bör ta chansen att bygga upp ett mer hållbart och jämlikt ekonomiskt system efter pandemin. Vårt ekonomiska system utarmar våra naturresurser, för oss mot en klimatkatastrof och skapar ojämlikhet inom och mellan länder. Covid-19-pandemin har blottlagt de svagheter som många länge varnat för. Den har inneburit att den ekonomiska ojämlikheten har ökat och analyser visar att det kan komma att ta decennier för världens fattigaste att återhämta sig från pandemin. Många, däribland IMF:s högste chef talar om risken med ett förlorat årtionde. Vad innebär ett förlorat årtionde för vår unga befolkning?

Att vara 21 år 2021 innebär att vara ensam och hungrig (övers.), sa en ung belgisk student i samband med en demonstration i Bryssel som arrangerades för att belysa de ekonomiska svårigheter som unga drabbats av till följd av coronapandemin.

Ungdomsarbetslösheten i EU är idag över 17 procent, mer än dubbelt så hög som den genomsnittliga arbetslösheten. I Spanien, som både drabbats hårt av den ekonomiska krisen och pandemin, anser många att det senaste årtiondet just är ett "förlorat decennium" för Spaniens unga. Nästan 40 procent av landets unga uppger exempelvis att de anser att det är osannolikt eller omöjligt att hitta ett jobb under det kommande året.

Att EU och dess medlemsländer parallellt måste hantera en pandemi och en klimatkatastrof innebär att EU:s beslutsfattare måste prioritera att den ekonomiska återhämtningen också bidrar till klimatomställningen, samtidigt som ett löfte om att "ingen ska lämnas utanför" bör framhållas. EU:s återhämtningsfond från pandemin, NGEU, är en historisk ekonomisk insats för EU-medlemsländernas återhämtning med en budget på 750 miljarder euro, ett viktigt åtagande för att komplettera nationella åtgärder. Det är välkommet att 55 miljarder av dessa direkt ska allokeras för att stödja den gröna omställningen och för att skapa en cirkulär ekonomi. En knapp tiondel av budgeten öronmärks för klimatomställningen, vilket inte är tillräckligt ambitiöst, men målsättningen om en cirkulär ekonomi ger hopp. Om det görs rätt kan många nya gröna arbetstillfällen skapas. På så vis kan det bli en viktig åtgärd för att både hantera ungdomsarbetslösheten och klimatförändringarna.

Det är angeläget att Sverige bidrar till att EU verkligen bygger upp mer hållbara och jämlika ekonomiska system efter pandemin. I en globaliserad och sammanflätad ekonomi är ett enskilt lands ensamma omställning inte ett alternativ. Många av världens främsta och största företag har sin bas i EU. Därmed kan en gemensam EU-omställning ha en betydande positiv påverkan på den globala omställningen.

EU måste stå upp för demokratin

Det har varit ett tufft år för demokratin runt om i världen. Sammanställningen av 2020 års demokratiindex från *the Economist Intelligence Unit* visar att demokratin tillbakagång fortsätter för femtonde året i rad. Trots att EU rymmer en majoritet av världens fullvärdiga demokratier (23 länder) har pandemins följder belyst en oroande negativ utveckling och visat hur auktoritära krafter använder samhällskriser och människors rädslor för att hota demokratin och begränsa våra medborgerliga och politiska rättigheter. I Östeuropa har många länders svaga demokratiska institutioner och låga förtroende för politiken återspeglat en oroande nedgång i folkets stöd för demokratin. Trendbrottet för östra Europa är Belarus - där de fredliga demonstrationerna mot landets president Lukasjenko efter valet i augusti 2020 har lett till en förbättrad demokratisk kultur i form av ökat intresse och engagemang för demokratin, samt ett minskat förtroende för autokratiska ledare. Det är unga människor som leder de prodemokratiska protesterna i Belarus, precis som unga ofta leder andra folkliga protester och rörelser runt om i världen för demokrati, mänskliga rättigheter och krav på åtgärder för att stoppa den globala uppvärmningen.

EU:s medlemsländer är inte skyddade från denna demokratiska tillbakagång. Runt om i Europa vittnar det civila samhället, inklusive ungdomsorganisationer, om ett minskat demokratiskt utrymme. Det civila samhället är centralt för att skydda mänskliga rättigheter samt försvara demokratin. Här spelar det unga civilsamhället en viktig roll då ungas organisering arbetar för att skydda barn och ungas rättigheter, men också för att främja ungas utrymme och deltagande i det demokratiska samtalet. Oavsett landets demokratiska tradition har de senaste årens händelser, som präglats av en global auktoritär våg, nationalism och populism samt desinformation och "fake news", bidragit till ett alltmer begränsat medborgarutrymme för ungdomar. I en undersökning gjord av *European Youth Forum* uppger två av fem ungdomsorganisationer att de är rädda för att yttra sina åsikter offentligt på grund av risk för negativa åtgärder från sin regering. Samma andel uppger även att de inte kan utesluta att regeringen försöker styra deras verksamhet och en majoritet anser att det är svårt att få sin röst hörd i policydiskussioner och beslutsprocesser.

Tiden efter pandemin kommer inte endast behöva säkerhetsställa en grön omställning och en hållbar ekonomi. Unga höjer även sina röster för att EU ska stå upp för de grundläggande demokratiska värderingar som samarbetet vilar på, både inom och utanför EU:s gränser. Det handlar om att stå upp för ungas fria organisering i Ungern, stötta unga kvinnors rättigheter i Polen och de portugisiska ungdomar som stämmer 33 länder inför Europadomstolen för bristande klimatåtgärder samt visa solidaritet med de unga som fortsätter att demonstrera för demokrati i Belarus. Här behöver Sverige, i alla lägen, företräda en konsekvent politisk linje där man står upp för EU-beslut som främjar demokratin i Europa och vågar kritisera och arbeta emot de smygande avsteg från demokratiska fri- och rättigheter som vi nu kan bevittna både inom EU:s gränser och i Europa i stort. Ungas röst är tydlig: inga politiska kompromisser inom EU får någonsin inskränka på kampen att stå upp för demokratin.

Ungas röster måste få höras i debatten om EU:s framtid

Dagens beslutsfattare påstår sig ofta lyssna på de unga, men frågan är om de verkligen hör vad de unga säger. Unga måste få möjlighet att på riktigt vara med och forma framtidens EU. Det kräver reella möjligheter för unga att kunna delta i demokratiska processer. En viktig grundsten för att möjliggöra detta är att unga aktörer, exempelvis ungdomsledda organisationer eller nätverk, behöver ha ekonomiska och administrativa möjligheter att kunna bedriva sitt arbete. Statligt stöd, eller EU-stöd via Erasmus+, bör förse ungdomsorganisationer med ett grundstöd istället för de aktivitetsstöd som kräver en hög administrativ börda. Det är också viktigt att lyfta fram det arbete som mer informella ungdomsgrupper bedriver genom att stärka ungas kapacitet att arbeta för strukturell förändring i samhället, vilket i sin tur kräver att politiska processer måste använda ett ungdomsperspektiv för att möjliggöra ungas deltagande. Detta kan exempelvis innebära ett ungdomsvänligt, icke-teknokratiskt språk och särskilda medbeslutandestrukturer där unga har möjlighet att vara representerade under hela beslutsprocessen, från agendasättande till utvärdering av ett fattat beslut.

I maj 2021 lanseras konferensen om Europas framtid, en rad debatter och diskussioner där människor från hela EU får ge sina förslag och idéer för att öka medborgarinflytandet över vad EU gör. Denna EU-omfattande demokratiska process är en viktig möjlighet att inkludera ungas perspektiv om framtidens EU-samarbete. I processen kommer kommissionen, tillsammans med Europaparlamentet och ministerrådet, behöva se till att unga inte bara konsulteras utan även har möjlighet att delta aktivt i medborgardialoger, där deltagarna sedan kan följa upp vilka förslag som tagits vidare av EU:s institutioner eller medlemsländer.

SVERIGE BÖR:

- Tydligare verka för att unga européer får möjlighet att meningsfullt delta och höras i politiska diskussioner i samband med EU:s framtidskonferens;
- Driva de politiska frågor i EU som dagens unga generation anses vara viktigast - att ta klimatkrisen på allvar, bekämpa fattigdom och ekonomisk och social ojämlikhet samt stå upp för demokrati, mänskliga rättigheter och EU:s gemensamma värderingar;
- Aktivt verka för att EU:s återhämtningsfond och andra insatser bidrar till klimatomställningen och främjar ett mer hållbart och jämlikt ekonomiskt system för kommande generationer;
- Företräda en konsekvent politisk linje som främjar demokratin i Europa och som tydligt fördömer och agerar mot de inskränkningar av demokratiska fri- och rättigheter som vi nu kan bevittna både inom EU:s gränser och i andra delar av Europa. Politiska kompromisser får aldrig någonsin inskränka EU:s demokratiska grundvärderingar;
- Aktivt arbeta för ett ökat demokratiskt medborgarutrymme för unga samt stödja utvecklingen för ett aktivt och levande civilsamhälle där europeiska ungdomsorganisationer kan samarbeta över gränserna.

REFERENSER OCH SLUTNOTER

Kapitel: EU:s klimatstrategi

1. NASA (2021). GISS Surface Temperature Analysis. Hämtad från https://data.giss.nasa.gov/gistemp/maps/index_v4.html
2. UNEP (2019). Emissions Gap Report 2019, Nairobi: United Nations Environmental Programme.
3. Gornitz, V., et al., (2019). New York City Panel on Climate Change 2019 Report, Chapter 3: Sea Level Rise, Annals of the New York Academy of Sciences, Vol. 1439, pp. 71-94.
4. Global Carbon Project.
5. IPCC (2018). Global Warming of 1.5°C, Special Report, (summary for policy makers + 5 kapitel), Geneva;
6. Rogelj (2019). "Estimating and tracking the remaining carbon budget for stringent climate targets", Nature, 571, 335-342.
7. UNEP (2019). Emissions Gap Report 2019, Nairobi: United Nations Environmental Programme.
8. EC (2020c). Special Meeting of the European Council - Conclusions, EUCO 10/20, CO EU 8 CONCL 21 July 2020.
9. BP (2020). BP Statistical Review of World Energy 2020.
10. Eurostat (2020). Hämtad 20-06-30 från https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_ac_aibrid_r2&lang=en
11. EC (2019). Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions: The European Green Deal, Bryssel 11.12.2019, COM(2019) 640 final.
12. EC (2020a). Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law), Bryssel: 4.3.2020, COM(2020), 80 final.
13. EC (2019). Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions: The European Green Deal, Bryssel 11.12.2019, COM(2019) 640 final.
14. Bruegel (2020). A Just Transition Fund – How the EU budget can best assist in the necessary transition from fossil fuel to sustainable energy, Bryssel: Bruegel & European Parliament.
15. EC (2020b). Meddelande från kommissionen till europaparlamentet, europeiska rådet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén: EU-budgeten som motor i den europeiska återhämtningen, Bryssel 27.5.2020, COM (2020) 442, final.
16. EC (2020c). Special Meeting of the European Council - Conclusions, EUCO 10/20, CO EU 8 CONCL 21 July 2020.
17. EC (2020c). Special Meeting of the European Council - Conclusions, EUCO 10/20, CO EU 8 CONCL 21 July 2020. sid. 3.
18. EC (2020d). Stepping up Europe's 2030 Climate Ambition, COM(2020) 562, Bryssel 20200917. s. 1-3. 1990 är det basår alla länder jämför sig med.
19. EP (2020). European Climate Law, P9_TA-PROV(2020)0253.
20. EC (2021). Regulation (EU) 2021/..... establishing the framework for achieving climate neutrality and amending regulations.... (European Climate Law). <https://www.consilium.europa.eu/media/49461/st08440-en21.pdf>
21. Sedan 1990 har EU reducerat sina årliga utsläpp från 4346 till 3300 Mt CO₂, eller med 23 procent. För att nå det nu överenskomna genomsnittliga reduktionsmålet 55 procent till 2030, dvs. ned till 1956 Mt, återstår neddragningar under innevarande decennium med 1344 Mt. Det motsvarar fyra procent årligen från nuvarande nivå (3300 Mt) (utsläppsdata från BP, 2020).
22. Bruegel (2020). A Just Transition Fund – How the EU budget can best assist in the necessary transition from fossil fuel to sustainable energy, Bryssel: Bruegel & European Parliament.
23. Biomassa är rik på kol och syre men har inte lika stor andel väteatomer som fossila kolvätebränslen. Genom att "berika" biomassan med vätgas tillverkad med hjälp av vindkraft kan man nästan fördubbla dess energivärde. Därtill blir biodrivmedlet då klimatvänligt.
24. EU bör även inrikta delar av sitt globala biståndsbudget på rättvis omställning (eng. "just transition") inom den ännu expanderande kolnäringen främst i Afrika.
25. GWEC (2020). Global Offshore Wind Report 2020, Bryssel: Global Wind Energy Council

Avsnittet behandlar främst skogsrelaterade aktiviteter. Jordbrukets roll i EU:s klimatomställning återkommer vi till i annat sammanhang.

Kapitel: EU:s internationella utvecklingssamarbete

1. Keijzer, N., S. Klingebiel, C. Ornamark, and F. Scholtes (2018). Seeking Balanced Ownership in Changing Development Cooperation Relationships. EBA Report 2018: 08. Stockholm: Expert Group for Aid Studies
2. Odén, B. and L. Wohlgemuth (2013). Swedish Development Cooperation Policy in an International Perspective. Perspectives No 24
3. Odén, B. and L. Wohlgemuth (2011). Where is the Paris Agenda Heading? Perspectives, No 19. School of Global Studies, University of Gothenburg
4. Wohlgemuth, L., (2012). Svenskt utvecklingssamarbete 50 år, Perspectives No 23
5. Wohlgemuth, L. och Odén, B. (2019). Swedish Development cooperation Policy. Trends, lessons learned and directions for the future. Global Utmaning, Stockholm

Kapitel: EU:s AI-planer står på skör grund

1. Looking at the biggest AI companies in the world, not a single one was started before the digital era - suggested backdrop for effect: the Villani report published in France in 2017, (innovation outside the reach of the public sector was given very little room)
2. Raymond Perrault, m.fl (2019). The AI Index 2019 Annual Report, AI Index Steering Committee, Human-Centered AI Institute, Stanford University, Stanford, CA, December 2019. Hämtad från https://hai.stanford.edu/sites/default/files/ai_index_2019_report.pdf
3. Charlotte Reypens, Julie Delanote och Désirée Rückert (2020). "From Starting to Scaling: How to Foster Startup Growth in Europe", European Investment Bank. Hämtad från: https://www.eib.org/attachments/efs/from_starting_to_scaling_en.pdf
4. Gilles Duruflé, Thomas Hellmann, Karen Wilson (2017). "From Start-Up to Scale-Up: Examining Public Policies for the Financing of High-growth Ventures" pp.9-19, 30. Bruegel. Hämtad från https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2017/04/WP-2017_04.pdf
5. AI Sweden. (u.å). "The AI Factory". Hämtad från: <https://www.ai.se/en/data-factory>
6. Regeringskansliet (2020) "Välfärdscommissionen överens om ökad digitalisering och minskat IT-krångel", Hämtad från: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/12/valfardskommissionen-overens-om-okad-digitalisering-och-minskat-it-krangel/>

Kapitel: Migration, Integration och EU

1. EC (2015). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A European agenda on migration. Hämtad från https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf
2. EC (2020a). New Pact on Migration and Asylum - A Fresh Start on Migration in Europe. Hämtad från: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_en
3. Eurostat. (2021). Migrant integration. Hämtad 13 April 2021 från <https://ec.europa.eu/eurostat/web/migrant-integration/background>
4. FRA (2018). Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Being Black in the EU. Hämtad från: <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/being-black-eu>
5. OECD. (2019). International Migration Outlook 2019. Hämtad från: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c3e35eec-en/index.html?itemId=/content/publication/c3e35eec-en>
6. EC (u.å). Eurostat. Hämtad från: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/migrant-integration/background>
7. EC. (2020b). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027. Hämtad från: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/pdf/action_plan_on_integration_and_inclusion_2021-2027.pdf
8. Alfredsson, K. (2017). Vagar till effektivare integration. Tankesmedjan Global Utmaning. Hämtad från: <https://www.globalutmaning.se/rapporter/vagar-till-effektivare-integration/>
9. Wiggberg, M., Gobena, E., Kaulio, M., Glassey, R., Bälter, O., Hussain, D., Guanciale, R. & Haller, P. Effective reskilling of foreign-born persons at universities - The Software Development Academy (in review, 2021).
10. KTH. (2021). Software Development Academy. Hämtad från: <https://www.kth.se/en/itm/sda/software-development-academy-1.841849>
11. Regeringskansliet. (2020). Forskning, frihet och framtid - Kunskap och innovation för Sverige. Hämtad från: <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/Forskning-frihet-framtid-kunskap-och-innovation-for-Sverige>

Kapitel: Sverige och Euron

1. Artikel 131 i TFEU stadgar att " Each Member State shall ensure that its national legislation including the statutes of its national central bank is compatible with the Treaties and the Statute of the ESCB and of the ECB". Enligt Riksbankens rättsutredning med anledning av förslaget om nu riksbankslag har Kommissionen angivit att "man avvaktar med att inleda en rättsprocess då man förväntas sig att kontakter med svenska myndigheter kommer att leda till en lagstiftning som beaktar Riksbankens oberoende fullt ut".
2. Detta är en utsaga som måste granskas närmare. Vilket uttalande från kommissionens sida som åberopas redovisas inte. Vad som gäller är ju att alla länder utan ett formellt undantag har en fördragsmässig skyldighet att arbeta för en anslutning till valutaunionen. Om inte en sådan skyldighet fanns skulle Danmark (och tidigare Storbritannien) inte ha behövt förhandla sig till formella undantag. Riksbanken har i en rättsutredning 2021-03-15 med anledning av förslaget till ny riksbankslag konstaterat att den svenska översättningen av "member state with a derogation" (medlemskap med undantag) kan vara missvisande eftersom det rör sig om medlemsstater som ännu inte är anpassade till euron. Begreppet "medlemskap med undantag" är därför "ofta missförstått som ett generellt undantag från skyldigheten att anpassa nationell lagstiftningmedlemsstat med undantag /har/ inte ett undantag från kravet på centralbankens oberoende och inte heller från kravet på anpassning av inhemsk lagstiftning för att successivt uppnå samstämmighet med EU-fördraget och ECB-stadgan".
3. I EMU-utredningen konstateras följande "meningarna går alltså isär i fråga om Sveriges juridiska handelsfrihet i ett läge då konvergensvillkoren är uppfyllda. Oavsett det juridiska sakförhållandet är det i praktiken inte troligt att ett land kommer att tvingas att delta i det gemensamma valutaområdet mot sin vilja". Detta är en bedömning som måste diskuteras. Den politiska kostnaden för att inte ansluta sig till euron om villkoren är uppfyllda skulle vara mycket betydande.

BILDREFERENSER

Omslagsbild: Leonard Cotte/Unsplash

Förord: David Leveque/Unsplash

Inledning: Benn McGuinness/Unsplash

Till försvar av demokratin och rättstatens principer:
Katie Rodriguez/Unsplash, Spaylia/Unsplash

EU:s klimatstrategi: Jack Sloop/Unsplash

Ett säkrare och mer självständigt EU: Andrew Butler/Unsplash

Handelspolitiska utmaningar: Angela Compagnone/Unsplash,
Andrew Buchanan/Unsplash

EU:s internationella utvecklingssamarbete: Markus Spiske/Unsplash

EU:s AI-planer på skör tråd: Maximalfocus/Unsplash

Migration, integration och EU: Robert Hickerson/Unsplash

EU:s budget och egna medel: Mika Baumeister/Unsplash

Återhämtningsfonden och dess uppföljning: Anne Nygård/Unsplash

Sverige och euron: Immo Wegmann/Unsplash, Kai Ma/Unsplash

Unga röster för ett hållbart framtida Europa: Lewis Parsons/Unsplash,
Justin Luebke/Unsplash

GLOBAL UTMANING

Global Utmaning är Sveriges ledande oberoende tankesmedja. Genom tvärssektoriell forskning, faktabaserat underlag och dialog bidrar vi med långsiktiga lösningar och konkreta policyförslag som accelererar den hållbara utvecklingen ekologiskt, ekonomiskt och socialt.

Läs mer om oss på globalutmaning.se och följ oss på sociala medier.