



BJÖRN LUNDQVIST,
ANNA MICHALSKI & LARS OXELHEIM (REDAKTÖRER)

DEN NYA GEOPOLITISKA KARTAN OCH EU:S VÄGVAL

EUROPAPERSPEKTIV 2025

ÅRSBOK FÖR EUROPAFORSKNING INOM
EKONOMI, JURIDIK OCH STATSKUNSKAP

SANTERUS
FÖRLAG

NÄTVERK FÖR EUROPAFORSKNING

De svenska universitetens institutioner för juridik, statskunskap och ekonomiska ämnen samarbetar i tre nätverk för Europaforskning. Dessa arrangerar gemensamma arbetsmöten för behandling av pågående forskning. Samarbetet syftar till att bättre utnyttja nationella resurser och internationella kontakter. Härtill kommer uppgiften att göra viktiga forskningsresultat tillgängliga på svenska för en bredare allmänhet. Publiceringen av Europaperspektiv är ett led i denna senare strävan.

Nätverket för Europarättsforskning leds av Björn Lundqvist vid Juridiska institutionen vid Stockholms universitet. Ordförande i styrelsen för Nätverket för Europaforskning i statskunskap är Anna Michalski vid Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet. Nätverket för Europaforskning i ekonomiska ämnen leds av Lars Oxelheim vid Lunds universitet. Närmare information om verksamheten finns på Europaperspektivs hemsida <http://www.europaperspektiv.se>, från vilken det även finns länkar till respektive nätverks hemsida:

Juridik – <http://www.snef.se>

Statskunskap – <http://www.snes.se>

Ekonomi – <http://www.snee.org>

Varning! All textkopiering ur denna bok, utöver lärares begränsade rätt att kopiera för undervisningsbruk enligt Bonus Copyright Access skolkopieringsavtal är enligt Lagen om upphovsrätt förbjuden utan skriftligt tillstånd från förlaget.

Utgiven 2025 av Santérus Förlag, Stockholm.

ISSN 1403-3879

ISBN 978-91-7359-215-4

© 2025 Respektive författare/Santérus Förlag

Omslagsidé: Sven Bylander, London, England

Inlaga: Santérus Förlag

Santérus Förlag ger också ut böcker under förlagsnamnet

Santérus Academic Press Sweden

info@santerus.se

www.santerus.se

Tryck: ScandBook AB, Falun 2025

Innehåll

Förord • 7

Inledning • 11

Johannes Jarlebring

Betydelsen av EU:s marknadsmakt i en geopolitisk omvärld • 33

Hannes Lenk

Från morot till piska – Kan EU balansera handel och säkerhet i en ny geoeconomisk ordning? • 60

Love Rönnelid

Kan effektiv industripolitik genomföras på den inre marknaden?
Rättens roll i en tid av geopolitisk konkurrens • 90

Christian Sandström och Mikael Stenkula

Är grön industripolitik för EU det rätta vägvalet? • 116

Calle Håkansson

EU:s försvarsindustriella utveckling
– drivkrafter och utmaningar • 143

Martin Lundmark

Europeisk strategisk autonomi inom försvarsområdet. Vägval för militära försörjningskedjor till följd av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022 • 166

Louise Bengtsson

Hälsa och säkerhet – nya perspektiv på EU:s interna och externa aktörskap • 194

Susanne Arvidsson

EU:s vägval för uthålliga investeringar och biologisk mångfald • 217

Åsa Romson

EU:s nya intresse för resurshushållning – en fråga med geopolitisk koppling till både säkerhet och klimat • 245

Presentation av författare och redaktörer • 270

Förord

I en tid då världspolitiken allt mer kännetecknas av instabilitet och stormaktsrivalitet står EU inför flera vägval föranledda av ett antal geopolitiska utmaningar. Dessa utmaningar handlar om ändrade förutsättningar för internationell frihandel där den regelbaserade globala ekonomin utmanas av en tilltagande merkantilistisk kursriktning med maktpolitiska förtecken och där stryppunkter, sårbarheter och relativa vinster dominerar alltmer. De geopolitiska utmaningarna inbegriper också direkta säkerhetspolitiska hot, till och med krig i Europas absoluta närhet, påkallat av revanschistiska staters krav på rättmätiga sfärer, en nedbrytning av norm- och regelverk som kringgärdar regionala säkerhetsordningar och nya allianser mellan auktoritära stater. Även om den tidigare liberala världsordningen hade kännbara inslag av säkerhetspolitiska intressen, allianspolitik och normkonflikter utgör den nya geopolitiska ordningen en motpol då den är grundad i maktpolitik där handel och ekonomiska utbyten utgör medel för att säkerställa egna intressen och maktpositioner.

Under Ursula von der Leyens första period som ordförande i Europeiska kommissionen lanserades mottot om en geopolitisk kommission och en rad nya initiativ sjösattes inom ramen för den ekonomiska säkerhetsstrategin i syfte att stärka EU:s försvar av den inre marknaden och europeiska företags konkurrensvillkor både på inhemska och utländska marknader. Också inom säkerhetspolitiken stärktes EU:s kapacitet att bemöta Rysslands aggression i Ukraina och motverka ryska försök att skaffa politiskt inflytande i europeiska länder genom desinformation, cyberattacker och valpåverkan genom sociala media,

exempelvis i presidentvalen i Rumänien och Moldavien under hösten 2024. Det konkreta militära hotet från Ryssland har resulterat i en stor satsning från EU-ländernas sida att uppgradera sina försvarsförmågor, samtidigt som stödet till Ukraina i kriget mot Ryssland fortsatt. EU, med den Europeiska kommissionen i spetsen, har förstärkt samordningen av inköp av försvarsmateriel och samarbetet kring forskning och utveckling av nya vapensystem. De geopolitiska utmaningarna är omfattande och dess återverkningar påverkar många olika politikområden bortom global ekonomi och säkerhetspolitik.

Med bakgrund av Rysslands ökande aggression, Kinas fortsatta normbrytande beteende och det osäkra politiska läget i kölvattnet av återvalet av Donald Trump som USA:s 47:e president står EU inför svåra vägval där strategiska dilemman och avvägningar måste avgöras. Den 1 december 2024 tillträdde ett nytt ledarskap för EU:s institutioner med Ursula von der Leyen som ordförande i kommissionen, Kaja Kallas som hög representant för EU:s utrikes frågor och säkerhetspolitik, tillika vice-ordförande i kommissionen, samt António Costas som ordförande i Europeiska rådet. Men även om det nya ledarskapet i Bryssel har dessa vägval högst på sin politiska agenda vilar EU:s handlingsförmåga till syvende och sist på att EU-länderna kan uppbåda enighet i en samfällad strategi och ta de nödvändiga besluten. De politiska spänningarna i EU:s grundarländer, till exempel Tyskland, Frankrike och Nederländerna, där högerpopulistiska partier utmanar etablerade partier om makten är oroväckande. Också inom Europaparlamentet som valdes i juni 2024 finns betydande högerpopulistiska och i vissa fall euroskeptiska partier. Därtill styrs EU-länder såsom Ungern och Slovakien sedan en längre tid av ryssvänliga, euroskeptiska regeringar vars ledare inte drar sig för att stoppa eller förhålla viktiga beslut på EU-nivå.

Detta är den tjugioåttonde utgåvan av Europaperspektiv. I denna utgåva analyserar forskare i juridik, ekonomi och statskunskap frågor som berör EU:s kurs framåt med den nya geopolitiska kartan och de vägval som unionen är ställd inför. I boken ställs ett flertal centrala frågor på sin spets som speglar dilemman som uppkommer i geopolitikens kölvatten: Har EU förmågan att verka för en regelbaserad internationell ordning när tongivande stormakter driver en politik

som underminerar den? Vilka är konsekvenserna av EU:s ekonomiska säkerhetsstrategi för den globala ekonomiska ordningen? Hur allvarligt är EU:s beroende av kinesiska råvaror och teknikprodukter för den gröna omställningen? I vilken mån kan EU fortsatt stödja Ukraina i kriget mot Ryssland och vad innebär EU:s utökande befogenheter inom en europeisk försvarsindustristrategi?

Dessa och andra frågor behandlas av författarna i 2025 års utgåva av Europaperspektiv. Boken tar en mångvetenskaplig ansats och författarna presenterar i sina respektive kapitel en analys av EU:s utveckling inom sina expertområden. Europaperspektiv ges ut gemensamt av de Svenska nätverken i Europaforskning i ekonomi, juridik och statsvetenskap verksamma vid universitet och lärosäten runtom i landet. Undertecknade har fungerat som bokens redaktörer. Som företrädare för vart och ett av dessa tre nätverk har vi fastställt bokens tema och därefter valt ämnen och författare. Samordningen av det redaktionella arbetet med boken har ombesörjts av Per Ekman och Kajsa Edholm vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala. Bokens upplägg behandlades på ett seminarium med författarna i Stockholm den 30 maj 2024.

Stockholm, Uppsala och Lund i januari 2025

Björn Lundqvist Anna Michalski Lars Oxelheim

Inledning

Omstöpningsen av det internationella systemet är sedan början av 2020-talet en realitet och dess konsekvenser har börjat skönjas. För EU innebär en geopolitiskt orienterad omvärld stora utmaningar med återverkningar på säkerhet, konkurrenskraft, den gröna omställningen och EU:s ställning i världen. De geopolitiska utmaningarna kommer från statliga aktörer både i närområdet och långt från Europas gränser och inbegriper både traditionellt allierade och fientliga makter. Gemensamt för dessa aktörer är att de genom maktmedel vill säkra den egna regimens dominans och sätta egna intressen i förgrunden, även om det sker på andra länders bekostnad. Den geopolitiska världsordningen har i mitten av 2020-talet redan resulterat i den tillbakagång för globaliseringen som kan skönjas i handelsmönster och investeringar vilka numera sker främst i närområdet med likasinnade partner genom så kallad *friendshoring*. Internationell politik utmärks av stormaktsrivalitet och konkurrens om råvaror, teknologi och marknader där relativa vinster står i centrum och internationell ekonomi kännetecknas av något som kan liknas vid merkantilismens återkomst om än i ny form. På både det politiska och ekonomiska området är det en djupt oroande trend att många internationella organisationer har förlorat i handlingskraft och förmåga att upprätthålla gemensamma regler och universella normer.

För att möta dessa utmaningar har EU lanserat en rad nya initiativ och policyinstrument. Beslut har tagits för att stärka EU:s ekonomiska säkerhet, samordna EU-ländernas inköp av militär utrustning och främja en gemensam utveckling av vapensystem. Många av dessa åtgärder har resulterat i utökade befogenheter för Europeiska kommissionen men i flera fall har genomförandet förblivit en nationell angelägenhet. EU:s handlingsstrategier uppvisar sålunda ett antal, stundvis motsatta, mönster och den politiska enigheten är inte garan-

terad. Frågan är om EU är rustat att försvara sina intressen och främja en utveckling som ligger i linje med dess värden och ambitioner i en omvärld präglad av maktpolitik, konkurrens och rivalitet. I denna utgåva av Europaperspektiv behandlar vi några av de viktigaste vägvalen EU står inför i mitten av 2020-talet.

EU:s ökade sårbarhet

Sedan 2010-talet har ett antal hot och utmaningar av geopolitisk karaktär hopat sig vid Europas gränser. Under covid-19-pandemin framträdde EU:s sårbarhet vad gäller tillgången till råvaror och beroendet av tillförlitliga värdekedjor och transportsystem för industrin i Europa. I kölvattnet av Rysslands orättmätiga anfallskrig mot Ukraina stegrades säkerhetshoten och riskerna med Europas asymmetriska beroende av ryska råvarutillgångar tydliggjordes. För de som vid tiden innan krigsutbrottet hade förringat riskerna med att stå i beroendeställning till Ryssland blev hoten i början av 2022 om en kraftigt minskad leverans av rysk gas som vedergällning för stödet till Ukraina ett brutalt uppvaknande. Samtidigt har även Kinas alltmer maktfullkomliga agerande och brist på respekt för universella normer och regelverk kommit att belysa riskerna med asymmetriska beroenden, i synnerhet som Kina kontrollerar tillgången på flera strategiska råvaror och teknologier. Bojkotter och vägran att leverera råvaror som behövs i tillverkningen av en hel rad produkter från mediciner till ammunition belyser riskerna med så kallade stryppunkter som kan användas som vapen i handelskonflikter eller för politiskt inflytande. Denna typ av hot och utmaningarna från auktoritära stater är känd och har lyfts fram i debatten även om dess återverkningar ofta har förringats av ekonomiska och politiska skäl. Likväl är det en förenkling att måla upp världen i termer av en strid mellan demokratier och autokratier, i synnerhet som auktoritära ledare sitter vid makten i Europa och i en rad andra länder vars statsskick, åtminstone formellt sett, är demokratiskt.

Sedan Donald Trump valdes till USA:s 47:e president i november 2024 är en period av stora omvälvningar runt om i världen att vänta.

Omvalet av Trump till amerikansk president försämrade utsikterna i Europa att kunna räkna med amerikanskt stöd att stävja försvagningen av det internationella regelbaserade systemet, samt med USA:s förpliktelse att säkra freden i Europa inom ramen för Nato. Under Donald Trumps första mandatperiod, 2017–2021, kom EU ofta att stå i skottgluggen på grund av sitt handelsöverskott med USA och 2018 belades europeisk import av stål och aluminium med strafftullar. Trump kritiserade också de europeiska Nato-länderna skarpt för att de inte infriade sina finansiella åtaganden i försvaret av Europa. På grund av erfarenheterna från Trumpadministrationen misströstar EU:s institutioner och merparten av EU:s medlemsländer över de kommande åren med Donald Trump som amerikansk president. Men olikt 2016 har EU denna gång förberett sig på olika möjliga scenarier.

I sitt tal till Europaparlament i november 2019 lanserade Ursula von der Leyen, som nyutnämnd kommissionsordförande, mottot om en geopolitisk kommission, beredd på att försvara Europas intressen i en värld alltmer styrd av maktpolitik. Arbetet med att skärpa EU:s förmåga att besvara geopolitiska hot har sedan dess påskyndats och ett antal nya instrument och initiativ har antagits i syfte att försvara europeiska företags konkurrensvillkor på den inre marknaden. År 2022 samlade kommissionen dessa satsningar under den Europeiska ekonomiska säkerhetsstrategin i syfte att höja EU:s ekonomiska säkerhet och samtidigt som man sade sig vilja upprätthålla öppenhet på handelsområdet och välkomna investeringar och forskning för att främja Europas ekonomi. Inte långt därefter signalerade von der Leyen i ett uppmärksammat tal i maj 2023 att EU inte ville bryta de ekonomiska banden med Kina genom så kallad frikoppling (*de-coupling*) som då förespråkades av USA utan lanserade i stället en strategi om så kallad riskminimering (*de-risking*). I sitt tal om tillstånden i unionen i september 2023 upprepade von der Leyen devisen att Europa ska ”stärka den ekonomiska säkerheten genom riskminimering och inte frikoppling”.

Den europeiska ekonomins konkurrenskraft har sedan 2022 stadigt försämrats i jämförelse med USA. Tillväxten i EU räknat i BNP föll från 3,4 procent 2022 till 0,4 procent 2023 enligt Eurostat (i USA ökade BNP med 2,5 procent i 2023). Samtidigt stagnerade produk-

tiviteten i euroområdet 2023, medan den ökade signifikant i USA enligt den Europeiska centralbanken. Många skäl ligger bakom de försämrade utsikterna för den ekonomiska utvecklingen i Europa, men många pekar på att en delförklaring ligger i det enorma industrisubventionspaketet i USA – *Inflation Reduction Act* – som lanserades 2022 under Joe Bidens presidentskap. Också i Kina stimuleras den inhemska produktionen av vissa exportvaror som på grund av den svaga inhemska efterfrågan inte kan avsättas på den egna marknaden och säljs därför till underpriser på utländska marknader. Sedan covid-19-pandemin har elektriska bilar, stål och andra tekniska produkter producerade i Kina sålts till låga priser på den europeiska marknaden vilket har bidragit till EU:s stora handelsunderskott med Kina (just under 400 miljarder euro 2022 vilket sjönk något till 291 miljarder 2023). Därtill börjar kriget i Ukraina göra sig synligt även i de enskilda EU-ländernas statskassor samtidigt som konkurrensen om statliga satsningar på högteknologisk produktion i olika sektorer har ökat. Här åsyftas inte Ukraina-faciliteten på 50 miljarder euro utan enskilda länder där effekterna ännu inte blivit fullt synliga utom kanske i de baltiska staterna och Polen. Här kan ett dilemma uppkomma om man med given ekonomisk bas (när man i många fall redan nått en farligt hög belåningsgrad) i stället för statsstöd till utveckling av annan högteknologisk verksamhet satsar på utveckling av vapensystem som stöd till Ukraina.

Detta pekar mot att det i kölvattnet av den nya geopolitiska kartan har uppstått ett antal geoekonomiska dilemman. Hur ska EU givet sitt beroende av försörjning av råvaror, teknikutveckling och import av varor från Kina inom grön teknik, till exempel solenergiproduktion och batteritillverkning, förhindra att EU:s gröna omställning försvåras och att Europa görs sårbart? Vissa industrisektorer i Europa, till exempel den tyska bilindustrin, har under en längre tid varit beroende av den kinesiska marknaden samtidigt som Kina fortsatt inte tillgodoser kravet på lika villkor för utländska aktörer på sin hemmamarknad. Till exempel belägger Kina utländska aktörer med krav på teknik- och dataöverföring och de högre inre säkerhetskraven slår extra hårt mot utländska företag etablerade på kinesiska marknaden. Även den alltmer nationalistiska amerikanska ekonomiska politiken

– *America first* – missgynnar på ett direkt sätt handeln med Europa och påverkar indirekt den europeiska konkurrenskraften negativt. Sammantaget utgör sårbarheter inom råvarutillgång, teknologi och tekniktillverkning dilemman för den gröna omställningen som bygger på möjligheten att utnyttja gröna energilösningar. Att skydda inhemsk produktion genom att belägga exempelvis kinesiska varor med tullar kommer i längden att visa sig kostsamt (inte minst för konsumenter i Europa) och undergräva den gröna omställningen.

En annan konsekvens av de tilltagande geopolitiska spänningarna är att det blivit allt svårare att skilja mellan säkerhetspolitiska hot och ekonomiska risker och därmed att prioritera mellan olika målkonflikter såsom frihandel och skydd av marknadsaktörer och industrisektorer. Säkerhetsaspekterna framkommer tydligt exempelvis i Kinas stöd till Ryssland där handeln med varor och teknik med både civila och militära användningsområden sätter press på västerländska statliga aktörer att förhindra att export till Kina i stället hamnar i ryska händer, samtidigt som man från europeiskt håll är mån att inte ytterligare försämra handelsrelationerna med Kina. Det kinesiska stödet till Ryssland och Kinas vägran att fördöma Rysslands krigshandlingar utgör utan tvekan ett strategiskt dilemma för EU som hittills endast svarat med mycket begränsade sanktioner som knappast kan få Kina att ändra sitt agerande.

Från geopolitik, till liberal multilateralism och en återgång till stormaktspolitik

Sedan mitten av 2010-talet har det internationella systemet genomgått en genomgripande förändring bort från den liberala världsordningen mot en alternativ ordning byggd på maktpolitik, territoriell expansion och användningen av naturtillgångar i maktpolitiska syften. Denna så kallade geopolitiska ordning har sitt ursprung i filosofiska strömningar runt förra sekelskiftet där statskunskap och geografi förenades i teorier om staters behov av territorium. Den klassiska geopolitiken diskrediterades under andra världskriget som konsekvens av Tysklands krigsföring och revanschistiska politik. I

kölvattnet av andra världskriget förstärktes demokrati och marknadsekonomi i Västeuropa och västeuropeiska länder infogades i den liberala världsordningen med USA som förgrundsland och ledare. Även om den liberala världsordningen under kalla kriget i realiteten inbegrep starka maktpolitiska aspekter, till exempel den strategiska allianspolitiken i Nato och en västcentrerad världssyn kännetecknades den också av ekonomisk liberalism som gav upphov till ökad frihandel och gynnade inrättandet av internationella ekonomiska organisationer. När man i mitten av 2020-talet talar om geopolitikens återkomst är det snarare i kontrast till den liberala ordningen som växte fram efter Berlinmurens fall 1989 med en tilltagande globalisering, spridning av liberala normer och multilaterala samarbeten inom ramen för ett regelbaserat internationellt system. En grundläggande skillnad mellan den liberala institutionalismen och det geopolitiska perspektivet ligger i synen på ömsesidiga beroenden mellan stater. I det liberala perspektivet leder ömsesidiga beroenden till samarbeten om ömsesidig nytta genom ökade ekonomiska utbyten som förankras i trovärdiga åtaganden och principer för konfliktlösning. En god cirkel skapas som i sin tur leder till fördjupat samarbete och ökat förtroende. Inom geopolitik är däremot det ömsesidiga beroendet inte varaktigt och ger upphov till sårbarheter som kan exploateras av konkurrenter och fiendliga aktörer. En ond cirkel uppstår som leder till misstro och skapandet av konkurrerande sfärer och allianser. Traditionellt ansågs geopolitiken främst handla om militära maktmedel som används till strategiska mål men i den post-liberala världsordningen har de geoeconomiska maktmedlen kommit i fokus.

Geopolitikens återkomst uppvisar i mitten av 2020-talet två motsatta utvecklingstendenser. En av dessa är försvagningen av det regelbaserade internationella systemet, särskilt påtagligt vad gäller bristande respekt för folkrätten, förnekandet av universella normer och värden, företrädesvis mänskliga rättigheter, och internationella organisationers förfall genom brister i efterlevnaden av internationella regelverk, exempelvis inom Världshandelsorganisationen. Den andra tendensen är återkomsten av maktpolitik, stormaktsrivalitet, och ambitioner om rättmätiga sfärer, som i Europa har utmynnat i ett regelrätt invasionskrig. För EU som ser sig själv som både en skapelse

och en beskyddare av den liberala världsordningen är utvecklingen mot en geopolitisk ordning svår att bemästra eftersom den motverkar många av de principer som ligger till grund för den europeiska integrationsprocessen såsom multilateralism, regelbaserad styrning och en gemensam värdegrund baserad på liberala värden och friheter. Fram till mitten av 2020-talet har EU:s institutioner med Europeiska kommissionen i spetsen svarat på geopolitikens utmaningar främst med ekonomiska åtgärder och instrument givet fördelningen av maktbefogenheter i fördragen. I takt med att de säkerhetspolitiska utmaningarna har intensifierats och säkerhetshoten tilltagit, såväl militära som icke-militära i form av cyberattacker, sabotage mot kritisk infrastruktur, destabilisering av samhällsfunktioner och desinformation, har EU:s roll inom säkerhet- och försvarspolitikerna stärkts.

Geoekonomin inbegriper både positiva och negativa instrument som kan användas offensivt för att skapa inflytande, lojalitet och materiell nytta eller defensivt i försvar av sårbarheter och egna tillgångar. Till de positiva instrumenten som används offensivt inbegrips strategiskt stöd till inhemsk industri för att genom avancerad teknologi och geografiska knutpunkter skapa stryppunkter för andra, samt med hjälp av ekonomiskt stöd och investeringar i tredje land försäkra tillgången till naturresurser och skapa inflytande och lojalitet. Bland de negativa instrumenten som används defensivt räknas investeringar i egen teknologi, tillverkning och utvinning av råvaror för att undkomma stryppunkter och sårbarheter. Till de negativa instrumenten som används offensivt räknas sanktioner såsom exportkontroller och exportförbud, och handelspolitiska straffåtgärder såsom tullar och importkvoter. Denna renodlade framställning förhindrar inte att stater i faktisk politik kan kombinera dessa instrument för att värna nationella intressen på det mest effektiva sättet.

Vilka är de geopolitiska utmaningarna och var kommer de ifrån

Oron bland EU:s institutioner för konsekvenserna av en geopolitisk utveckling av världspolitiken tilltog under Jean-Claude Junckers ord-

förändeskap i Europeiska kommissionen, 2014–2019. De säkerhetspolitiska hoten från Rysslands sida i kölvattnet av annekteringen av Krim 2014 och den illegala ockupationen av Donetsk och Luhansk i östra Ukraina var mest kännbara i de baltiska länderna och Polen. Över lag reagerade EU och dess medlemsländer tämligen halvhjärtat på den ryska aggressionen och införde sanktioner mot Ryssland i förhoppningen att ryska uttalanden om att återställa sin naturliga sfär i Östeuropa var tomma hot. Inte desto mindre uppmärksammade Juncker de geoeconomiska utmaningarna från USA och Kina i sitt linjetal om tillståndet i unionen 2017 och uppmanade EU-länderna att tala med en röst eftersom ”Europa måste alltid försvara sina strategiska intressen”. Han lanserade också ett initiativ att stärka granskningen av utländska investeringar med syftet att signalera att EU inte är ”naiva frihandlare”. I motsvarande tal 2018 förkunnade Juncker att han hade lyckats bemöta de handelspolitiska påtryckningarna från USA:s sida just därför att EU hade varit enigt i att fördöma de amerikanska strafftullarna på stålexport från Europa. Dock beklagande han att EU inte hade förmått stå upp och fördöma Kinas brott mot mänskliga rättigheter i en omröstning i FN:s råd för mänskliga rättigheter med uppmaningen ”[V]i måste förstärka vår förmåga att tala med en röst när det handlar om vår utrikespolitik”.

I slutet av 2010-talet förstärktes EU:s medvetenhet om de geopolitiska utmaningarna i första hand från Kina och USA. Den positiva stämningen i det strategiska partnerskapet mellan EU och Kina förbyttes gradvis till misstro och skepsis. Den ökade motsättningen framkom tydligt redan 2019 i ett meddelande om EU:s strategiska hållning till Kina där landet beskrevs som ”en förhandlingspartner med vilken EU behöver finna en balans mellan olika intressen, en ekonomisk konkurrent om teknikledarskapet samt en systemrival som främjar andra statsskick”. I sitt första linjetal om tillståndet i unionen 2020 upprepade von der Leyen beskrivningen av Kina som förhandlingspartner, ekonomisk konkurrent och systemrival och betecknade relationen mellan EU och Kina som ”både en av de strategiskt viktigaste och en av de mest utmanande vi har”. Flera skäl låg bakom de försämrade relationerna. Ett viktigt skäl var frustrationen från EU:s sida att Kina efter nästa tjugo år i Världshandelsorganisationen

inte hade anammat de regler och principer som åligger en fullvärdig medlem, utan alltjämt förde en ekonomisk politik med syftet att gynna kinesiska företag genom statliga subventioner, tvingande teknologiöverföring och bristande efterlevnad av regler om patent och immaterialskydd för varor. En annan viktig anledning var de strategiska uppköp som Kina gjorde i kölvattnet av statsskuldskrisen i Europa som kopplades till Kinas stora infrastruktursatsning – *Belt and Road Initiative* – sju år senare 2013. Dessa investeringar uppfattades som alltmer problematiska för nationell och europeisk säkerhet. I synnerhet uppfattades det diplomatiska forumet ”16+1”, där Kina och de europeiska länderna som tagit emot kinesiska investeringar inom ramen för *Belt and Road Initiative* samlas, som en öppen utmaning av den europeiska sammanhållningen och EU:s förmåga att påverka utvecklingen i länderna på Balkan som förhandlar om medlemskap i EU. Sedan en längre tid har Kina försökt att underminera sammanhållningen EU-länderna emellan genom att spela ut dessa mot varandra och dra nytta av sin strategiska position i vissa länder, ofta kopplade till infrastrukturinvesteringar. Kina har därtill vid ett flertal tillfällen bestraffat enskilda, ofta mindre, EU-länder som vidtagit åtgärder som det kinesiska styret inte gillat, exempelvis Litauens beslut att låta Taiwan att öppna ett officiellt kontor i Vilnius 2021. Förbindelserna mellan Kina och EU förvärrades ytterligare under covid-19-pandemin, 2020–2021, då Kina försvårade försörjningen av vissa råvaror och bröt värdekedjor efter en inledande charmoffensiv mot särskilt Italien och Ungern. Kinas vägran att samarbeta med Världshälsoorganisationen i att utröna ursprunget till covid-19 ansågs också normbrytande av EU.

Lika omvälvande, men tveklöst mer oväntat, för EU-ländernas omvärldssyn var Donald Trumps ämbetsperiod, 2017–2021. Även om USA sedan början av 2000-talet har genomgått en omsvängning i strategiskt fokus från Europa till Stilla havet var Trumps förakt gentemot EU som organisation, bristande respekt för Natos säkerhetsgarantier och likgiltighet inför internationella åtaganden och internationella organisationers roll i världspolitiken djupt oroande för USA:s europeiska allierade. Trumps agerande sände chockvågor i Europa, exempelvis när han 2018 kallade EU för ”en av hans största fiender”

några timmar innan ett toppmöte med Vladimir Putin eller när han tycktes ifrågasätta Natos paragraf 5 om säkerhetsgarantin. Den rådande uppfattningen var att Trump trots hans uppseendeväckande uttalanden och personlighet inte var att se som en engångshändelse utan som ett utslag på en djupare förändring i USA. Osäkerheten om USA:s strategiska avsikter gentemot Europa ledde till en uppmaning om strategisk autonomi i EU, ofta framförd av den franske presidenten, Emmanuel Macron. Förslaget om en europeisk strategisk autonomi möttes dock av blandade reaktioner hos EU-länderna då vissa fruktade att en uttaland egen väg skulle leda till ett definitivt amerikanskt tillbakadragande från Nato medan andra menade att det var förhastat att dra några definitiva slutsatser om den framtida inriktningen på USA:s utrikes- och säkerhetspolitik.

Vid tidpunkten för Rysslands anfallskrig mot Ukraina oroades EU:s ledare över den tilltagande rivaliteten mellan USA och Kina. Kriget i Ukraina försämrade säkerhetssituationen för EU-länderna och militära såväl som icke-militära hot har ökat. Den geopolitiska hotbildningen med ett revanschistiskt Ryssland i närområdet och dess ”vänskap utan gränser” med Kina ritade onekligen om Europas strategiska karta. Som ett svar har den europeiska armen inom Nato förstärkts med Finlands och Sveriges medlemskap i alliansen. EU-ländernas militära och ekonomiska stöd till den ukrainska krigsinsatsen har också medfört ett allt starkare samarbete inom det försvarsindustriella området i syfte att förse Ukraina med vapen och ammunition men också för att rusta upp EU-ländernas försvar och förbättra deras försvarsförmåga.

Vilka utmaningar är EU ställt inför och hur ska geopolitiska dilemman lösas

EU har svarat på de ekonomiska och säkerhetspolitiska utmaningarna med konkreta åtgärder som beskrivs mer utförligt i enskilda kapitel i denna bok. Huvudparten av dessa åtgärder har tagits inom det ekonomiska området för att motverka så kallade geoeconomiska risker. Statsvetarna Sarah Bauerle Danzman och Sophie Meunier

menar i en studie från 2024 att de åtgärder som EU har genomfört i huvudsak syftar till att försvara den inre marknaden genom sanktioner mot utländska aktörer. Bland instrument som införts nämns förordningarna om granskning av utländska direktinvesteringar (2019), exportkontroll (2021), utländska subventioner (2022), gränsjusteringsmekanismen för koldioxid (2022) samt instrumentet mot ekonomiskt tvång (2023). EU har genomfört åtgärder i syfte att stimulera motståndskraften hos europeiska företag och andra ekonomiska aktörer på den inre marknaden genom den gröna given och de industripolitiska initiativen för halvledare och batterier. Däremot har EU, i deras mening, varit mindre framträdande när det gäller offensiva tvångsåtgärder och nämner endast kontrollmekanismen för utgående investeringar och instrumentet för internationell offentlig upphandling (båda införda 2022) som exempel på konkreta åtgärder av denna typ. Instrumentet för internationell offentlig upphandling ger dock kommissionen befogenheter att utreda om europeiska företag utestängs från offentlig upphandling i tredje land och i så fall belägga landets ekonomiska aktörer med straffavgifter när de deltar i offentliga upphandlingar på den europeiska marknaden. Syftet är att uppnå lika villkor för europeiska företag på utländska marknader som för utländska företag som verkar på EU:s inre marknad.

Geopolitikens samlade återverkningar på det internationella systemet är diffusa och vidsträckta. Ett multipolärt system förmodas innebära en omgruppering av internationella maktförhållanden där de västliga makternas dominans försvagas och nya maktkonstellationer uppkommer. Världens reaktioner på kriget i Ukraina visar på att en sådan maktförskjutning redan är ett faktum då många stater i Globala syd, samt Indien, Brasilien och Sydafrika har förhållit sig neutrala eller fördömt Rysslands agerande med stor tvekan. För EU:s del handlar omsvängningen mot ett multipolärt system med geopolitiska förtecken främst om hur Unionen fortsättningsvis ska kunna verka inom internationella organisationer och på globala arenor, hur man bygger partnerskap och främjar internationell samverkan, samt hur man navigerar rivaliteten mellan USA och Kina. EU:s förmåga att leda i frågor där Europa traditionellt har haft en hög profil, till exempel inom den internationella klimatpolitiken och i främjandet av

mänskliga rättigheter och demokrati, ifrågasätts alltmer av stater som sedan lång tid anser att EU:s attityd är nedsättande och som numera har alternativa samarbetspartners, i synnerhet Kina.

Vid ingången till 2025 är det viktigt att belysa de politiska utmaningar och vägval som EU ställs inför givet den mer kraftfulla ekonomiska säkerhetsstrategin, strafftullarna på kinesiska elbilar från november 2024, det fortsatta stödet till Ukraina i kriget mot Ryssland, samt de dilemman som valet av Donald Trump som president i USA innebär. Förväntningarna riktas mot EU och i synnerhet förmågan hos EU:s institutioner att bemöta de geopolitiska utmaningarna kraftfullt.

Den 1 december 2024 tillträdde de nya ledarna för EU:s institutioner. Beslutet att utnämna Ursula von der Leyen till ordförande i Europeiska kommissionen för ytterligare en mandatperiod är ett tecken på att EU-länderna är måna om stabilitet i EU:s ledarskap. Förhoppningen är att von der Leyen kan upprätta ett gott samarbete med ordföranden i Europeiska rådet, António Costas, och den höga representanten för EU:s utrikes frågor och säkerhetspolitik, tillika vice-ordförande i Europeiska kommission, Kaja Kallas.

Vid utnämmandet i juli 2024 lanserade von der Leyen de politiska riktlinjerna för Europeiska kommissionen, 2024–2029, framförda i termer av ett antal val som Europa måste ta ställning till. För von der Leyen är det centralt att EU-länderna bemöter en osäker omvärld med samstämmighet eftersom hoten och utmaningarna de är ställda inför är för omfattande att hantera på egen hand. Jämfört med sin första mandatperiod då ledordet var en ”geopolitisk kommission” ska den nya kommissionen i stället verka för att återupprätta Europas konkurrenskraft, garantera dess säkerhet, genomföra den gröna omställningen och värna om den europeiska samhällsmodellen och de värden den bygger på. EU:s säkerhet ska skyddas genom att förverkliga den europeiska försvarsunionen och en nyinrättad kommissionär för försvarsfrågor ska ha i uppgift att påskynda arbetet med att samordna EU-ländernas militära kapaciteter och produktionen av försvarsmateriel. EU:s utvidgning, i synnerhet införlivningen av Ukraina, framställs som en geopolitisk nödvändighet. Von der Leyen vill också se en ny ekonomisk utrikespolitik som ska vila på ekono-

misk säkerhet, handel och investeringar i partnerskap vilka ska genomföras med hjälp av ekonomisk statskonst. Hon menar att Europa har trätt in i en "tidsålder av geostrategisk rivalitet" och att "Kinas alltmer aggressiva inställning och orättvisa ekonomiska konkurrensvillkor, dess "obegränsade" vänskap med Ryssland [...] återspeglar en övergång från samarbete till konkurrens".

Den nya kommissionens uppfattning om världsläget kommer utan tvekan att testas på många områden, inte minst om de strafftullar på kinesiska elbilar som EU införde i november 2024 medför en risk för eskalering, utöver de tullar som Kina omedelbart påförde importen av fransk konjak. Ett handelskrig med Kina riskerar att undergräva kommissionens mål att främja konkurrenskraften i Europa i ett läge då Europa samtidigt ska verkställa den gröna omställningen. Mot denna bakgrund är omvalet av Donald Trump till amerikansk president extra krävande och osäkerheten är stor om Trump verkligen kommer att genomföra sina vallöften om att belägga all amerikansk import med skyddstullar och verka för att skapa en fredslösning i Ukraina inom 24 timmar. Även om dessa vallöften bygger på förenklingar och överdrifter kommer Trumps presidentskap att innebära stora utmaningar om EU pressas att ingå avtal som gynnar USA ekonomiskt i utbyte exempelvis mot militärt stöd.

Inte desto mindre ligger sannolikt den svåraste utmaningen för EU i att verka unisont och förhindra att inre spänningar och menings-skiljaktigheter lägger hinder för eller fördröjer avgörande beslut. Den politiska utvecklingen i Europa sedan början av 2000-talet har resulterat i att allt fler högerpopulistiska partier kommit i direkt eller indirekt maktställning och att vissa EU-länder såsom Ungern och Slovakien sedan en längre tid styrs av ryssvänliga, EU-skeptiska högerpartier med anti-demokratiska tendenser. De högerpopulistiska strömningarna är emellertid inte bara starka i östra Europa, utan de spelar en alltmer central roll i regeringskoalitioner i flera av EU:s grundarländer, till exempel i Nederländerna, och utmanar de etablerade partierna om den yttersta makten även i Frankrike och Tyskland. Von der Leyen uppmärksammade i sina politiska riktlinjer det inre hotet mot rättsstaten genom att understryka vikten av att stärka Europas demokrati och ekonomi som är "beroende av

rättsstatsprincipen”. Kommissionen ämnar skydda rättsstatsprincipen genom att göra den till en grundförutsättning för tilldelning av EU-medel och stärka kopplingen mellan ekonomiskt stöd från EU och hur rättsstatsprincipen efterföljs i EU. Därtill ska EU:s framtida långtidsbudget förses med skyddsåtgärder gentemot länder som bryter mot rättsstatsprinciper och den generella villkorlighetsordningen ska tillämpas på alla EU-fonder. Sammanfattningsvis står von der Leyen och den nya kommissionen inför stora och komplexa utmaningar under senare hälften av 2020-talet.

I den 28:e utgåvan av Europaperspektiv sätts fokus på att utröna om EU:s vägval i termer av politik och utökade befogenheter är adekvata för att bemöta en förändrad geopolitisk omvärld. Vad innebär gemensamma satsningar inom nödvändig spjutspets teknologi för EU:s resiliens och konkurrenskraft? Är EU:s politik om utländska direktinvesteringar och nya, mer robusta verktyg för granskning av sådana investeringar tillräckliga, och hur har dessa implementerats av medlemsländerna? Hur bidrar EU:s strävan om strategisk autonomi till att minska sårbarheterna och förbättra försörjningskapacitet på ett stort antal områden, inklusive den europeiska folkhälsan? Kan EU verka för en gemensam prissättning av miljöfarliga utsläpp och avfall för att påskynda den gröna omställningen globalt? Vad ska göras för att stärka industrins förmåga att anpassa sig till nya regler och policyinstrument inom den gröna given? Till vilken grad är EU:s koldioxidtullar nödvändiga för den gröna omställningen och hur påverkar de EU:s handelsförbindelser? Kommer EU:s försvarspolitiska industrisatsning leverera en högre militär kapacitet till en lägre kostnad? Kan en förbättrad resurshushållning vara en väg ur Europas geopolitiska dilemman? Dessa och andra frågor diskuteras av forskare inom ekonomi, juridik och statsvetenskap i bokens nio kapitel.

I bokens första kapitel diskuterar *Johannes Jarlebring* hur vi bäst kan förstå EU:s marknadsmakt i en geopolitisk omvärld. Kapitlet ifrågasätter den brett spridda bilden av att EU under de senaste åren har gjort en geopolitisk helomvändning och är på väg att bli en global maktspelare. Jarlebring varnar för att denna bild riskerar att leda till en felaktig tolkning av EU:s roll i världen och i förlängningen leda till ogenomtänkta politiska val. Kapitlets tolkning är i stället att EU

använder sin marknad och regleringsapparat för att trycka tillbaka omvärldens geopolitisering, men utan att för den skull själv bli en geopolitisk maktspelare.

Kapitlet redovisar övergripande det teoretiska och empiriska stödet för denna tolkning. Jarlebring påvisar särskilt att de instrument som brukar anföras som bevis för EU:s geopolitiska helomvändning, såsom det nya anti-tvångsinstrumentet, är relativt svaga och outvecklade. Samtidigt är de nya instrument som innebär att EU externaliserar sin interna regelordning, såsom EU:s nya AI-lag, är betydligt mer utvecklade. Därmed, menar Jarlebring, finns en betydande kontinuitet i EU:s användande av marknadsmakt, där den viktigaste trenden är att unionen börjat försvara den regelstyrda internationella ordningen på ett mer kraftfullt och självständigt sätt än tidigare.

Jarlebring belyser avslutningsvis att det finns politiska vägval vad gäller EU:s användning av marknadsmakt. Medan vissa EU-aktörer driver på för att EU ska bli en geopolitisk maktspelare, prioriterar andra målen att stärka EU som tillväxtmotor eller att använda EU:s marknadsmakt som värn för Europas civilisatoriska modell. Kapitlet landar i rekommendationen att EU:s beslutsfattare bör avstå från våghalsiga satsningar på att göra EU till en geopolitisk spelare. I stället bör EU nöja sig med att koordinera medlemsländernas geoekonomiska agerande, och bättre kalibrera sin regleringsorienterade maktanvändning, till stöd för en regelstyrd internationell ordning.

I det andra kapitlet analyserar *Hannes Lenk* den geoekonomiska vändningen i EU:s handels- och investeringspolitik, där handelspolitiken i allt högre grad används för att hantera säkerhetsutmaningar och stärka EU:s strategiska intressen. Genom att använda ett teoretiskt ramverk som kategoriserar EU:s geoekonomiska instrument visar Lenk hur kommissionens verktygslåda har utökats för att integrera både handels- och säkerhetspolitiska mål.

Lenk belyser särskilt hur geopolitiska utmaningar ger kommissionen möjlighet att öka sitt inflytande över nya politiska områden. Kommissionen drar nytta av tvetydigheten som följer med ett utvidgat säkerhetsbegrepp, samt genom att introducera nya, odefinierade koncept som öppen strategisk autonomi, riskminimering och ekonomisk säkerhet. Kapitlet beskriver vidare hur Kinas ekonomiska

och tekniska framväxt används för att mobilisera stöd bakom de nya policyinitiativen och genomdriva en förändrad inriktning i EU:s gemensamma handelspolitik.

Mot denna bakgrund framhäver kapitlet att EU:s nya policyinstrument inte enbart syftar till att främja marknadstillträde och ekonomisk tillväxt, utan framför allt till att säkerställa resiliens och teknologiskt oberoende i en alltmer konfliktfylld global ordning. Under de senaste åren har kommissionen således lyckats introducera ett stort antal unilaterala handelspolitiska instrument med handels- och investeringsbegränsande egenskaper. Genom att utnyttja den gemensamma handelspolitiken, ett område under exklusiv befogenhet, kan kommissionen agera snabbare och mer dynamiskt. Dock uppmärksammar Lenk att den ökade kopplingen mellan handel och säkerhet utmanar EU:s åtaganden för multilateralism och kan potentiellt leda till en mer protektionistisk hållning.

I bokens tredje kapitel analyserar *Love Rönnelid* vilka skillnader som finns mellan den inre marknaden och de historiskt mest framgångsrika exemplen på effektiv industripolitik. De historiskt framgångsrika ekonomiska strategierna – främst ostasiatiska – byggde på en blandning av offentligt stöd och disciplinering av marknaden, en hög grad av offentlig koordination och en låg grad av rättslig kontroll över ekonomin. EU:s inre marknad har i motsats till dessa länders system i hög grad skapats genom rättslig innovation som avpolitiserat komplicerade politiska beslut. Det förutsågs leda till svårigheter för staten att planera ekonomin, ett tänkande som även kopplats till så kallad messiansk legitimering, där unionens ekonomiska struktur även föreställs bidra till fred och demokratisering.

I kapitlet pekar Rönnelid på vilka olika risker som finns om unionen vill inspireras av de ostasiatiska framgångsexemplen. Det rör framför allt en svag förmåga att styra resurser och disciplinera företag på den inre marknaden, svårigheter att centralisera beslutsfattande inom unionen, risk för konflikter med EU-rättens tankar om icke-diskriminering, och en svag förmåga att återföra privata vinster från industripolitiken till det offentliga. Ledande tänkare inom industripolitik pekar på risker med att utge stora stöd utan en offentlig förmåga att kontrollera ekonomin. Sådana offentliga förmågor skulle

kräva en väsentlig förändring av de rättsregler som skapar den inre marknaden. En förändring av dessa regler skulle sannolikt lyfta fram politiska motsättningar som kunnat döljas genom den rättsliga avpolitiseringsen. Avslutningsvis menar Rönnelid att EU i sitt vägval bör försöka styra diskussionen om industripolitik bort från ett antal fördunklande dikotomier, samt vara försiktig med att utge stora subventioner om inte andra nödvändiga kapaciteter för industripolitik kunnat utvecklas inom unionen.

I bokens fjärde kapitel analyserar *Christian Sandström* och *Mikael Stenkula* lämpligheten av att bedriva en aktiv industripolitik med gröna förtecken på EU-nivån. De ändrade geopolitiska förutsättningarna i kombination med de klimatrelaterade utmaningar som världen står inför har gjort att allt fler förespråkar att EU ska öka ambitionsnivån och genomföra omfattande, expansiva och riktade industrisatsningar. Det både för att påskynda klimatomställningen och för att göra EU mer oberoende av omvärlden.

Författarna menar emellertid att denna strategi är förenlig med många problem och frågar sig om information, incitament och kompetens på EU-nivå är utformade för att kunna bedriva denna form av ”politisk kapitalism” på ett framgångsrikt sätt. Baserat på egen och andras forskning drar de slutsatsen att riktade stödssystem ställer alltför höga krav på den politiska sektorns förmåga att kunna identifiera framtidens industrier, produkter och tekniska lösningar. Författarna menar vidare att billiga lån och bidrag tenderar att sätta risktänkandet ur spel och dra till sig olika former av ”bidragsentreprenörer”, samtidigt som det öppnar upp möjligheten för omfattande lobbying för att gynna specifika lösningar, företag, branscher eller länder.

I stället för att låta byråkrati och administration växa och diktera utvecklingen på EU-nivå menar författarna att det finns andra vägar att välja. De vill hellre se en ambitiös, heltäckande och global prissättning av miljöfarliga utsläpp och avfall, eftersom det ger industrin rätt incitament att påskynda en omställning, utan att man låser fast sig i specifika lösningar eller företag. De förespråkar även en traditionell miljöpolitik med regelrätta förbud och utfasning av miljörelaterade gifter, vilket tidigare har visat sig fungera väl. I den mån det behövs extra stimulanser för att påskynda utvecklingen menar författarna

att allmänna avdrag bör användas i så stor utsträckning som möjligt i stället för riktade bidrag. Som ett tydligt vägval föreslår de dessutom att ett konkurrens- och teknikneutralt system erbjuds, så att politiker inte åläggs att i förväg försöka välja ut framtida tekniska lösningar inom påstådda framtidsbranscher.

I kapitel fem beskriver *Calle Håkansson* hur EU:s försvarsindustriella utveckling har sett ut sedan slutet av 1990-talet fram till efter Rysslands anfallskrig mot Ukraina. Kapitlet redogör för hur EU, och framför allt den Europeiska kommissionen, har fått en utökad roll inom området för försvarsindustri sedan mitten på 2010-talet. Håkansson menar att utvecklingen varit avhängig ett politiskt och långsiktigt policy-entreprenörskap från kommissionens sida och de olika kriser som drivit på för ny europeisk integration inom politikområdet försvar och säkerhet.

Sedan Rysslands fullskaliga krig mot Ukraina bröt ut 2022 har flera nya initiativ lanserats på EU-nivå inom det försvarsindustriella området. Det innefattar bland annat initiativ för att satsa på gemensam upphandling av försvarsmateriel och för att utöka produktionen av ammunition i Europa inom ramen för en ny försvarsindustristrategi. Enligt Håkansson finns det dock fortfarande frågetecken om hur dessa initiativ kommer utvecklas framöver eftersom medlemsstaterna traditionellt sett har varit försiktiga med för stora överstatliga inslag inom försvarspolitik. Vidare är ambitionerna inom de nya initiativen avhängigt förhandlingarna om EU:s långtidsbudget efter 2027.

I kapitlet argumenterar Håkansson för att EU behöver göra mer inom försvarspolitik i Europa, även om unionen redan har stärkt sin roll inom området. Han ser bland annat ett behov av större och mer gemensamma finansieringsmodeller för försvar framgent. Han menar att EU kan dra lärdomar av hur covid-19-pandemin hantearades och att unionen gemensamt bör ta upp lån för att satsa på utveckling och upphandling av försvarsmateriel. Håkansson förespråkar avslutningsvis även ett närmare samarbete mellan EU och Nato.

I bokens sjätte kapitel analyserar *Martin Lundmark* de stora utmaningar som Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022 medförde för EU:s förmåga att stödja Ukraina med donationer av försvarsmateriel. Efterfrågan på försvarsmateriel, i synnerhet ammunition

och granater, ökade kraftigt i samband med kriget i Ukraina och inföll i kölvattnet av en lång period av rationaliseringar på nationell nivå för att uppnå en "fredsoptimerad" struktur i försvarsindustrin och nerskärning av den strategiska samordningen av försvarsföretagen. EU:s medlemsländer och deras försvarsföretag visar i mitten av 2020-talet att de inte på långa vägar kan leverera de mängder som behövs för att möta Ukrainas behov av ammunition och granater. Den samlade produktionskapaciteten hos företagen var otillräcklig, och företagen saknade möjlighet att snabbt öka sin produktion.

I kapitlet visar Lundmark även på hur Ukrainakriget genererat en stark drivkraft från kommissionens sida att öka EU:s förmåga till strategisk autonomi inom försvarsområdet och dess försvarsindustri. Kommissionen presenterade våren 2024 ambitiösa förslag för att öka den överstatliga styrningen och samordningen inom EU vad gäller försvarsanskaffning och EU:s försvarsindustri – det som kallas EU:s strategiska autonomi inom försvarsområdet. Förslagen medför tydliga utmaningar gentemot enskilda medlemsländers nationella prioriteringar kring anskaffning och autonomi. Många medlemsländer föredrar inhemska leverantörer eller köper framför allt från USA, andra följer i hög utsträckning Natos generella preferenser och standarder. Motivationen att prioritera EU:s strategiska autonomi över nationella mål har fram till mitten av 2020-talet inte varit särskilt framträdande.

Lundmark belyser således hur nationella och EU-gemensamma mål för strategisk autonomi kommer i konflikt och medlemsländernas oförmåga att reagera på hastigt uppkomna försvarsbehov till följd av Rysslands krig i Ukraina. För att EU:s strategiska autonomi inom försvarsområdet ska kunna förstärkas menar Lundmark att det krävs en ökad vilja hos medlemsländerna att medge överstatlig styrning från kommissionen. Den strategiska samordningen och samsynen behöver öka baserat på gemensamma affärsmodeller och en djupare förtroendebaserad planering av försvarsmateriellproduktion. Också en markant förändring från en fredsoptimerad försvarsindustri till en robust förmåga till gemensamt försvar krävs.

I bokens sjunde kapitel analyserar *Louise Bengtsson* hur EU mot bakgrund av den förändrade geopolitiska kontexten och dynamiken

efter covid-19-pandemin har fått en alltmer framåtlutande roll på hälsoområdet, såväl internt inom EU som genom sitt globala aktörskap. Med utgångspunkt i integrationsteori och diskursiva inramningar som kopplar hälsofrågorna till säkerhetsperspektiv på olika sätt, belyser kapitlet vad som kan beskrivas som ett säkerhetsorienterat skifte i EU:s roll som regional och global hälsoaktör. Kapitlet beskriver denna utvecklings drivkrafter och natur.

I kapitlet visar Bengtsson att en mer intressebaserad handels- och industripolitik hamnat i fokus under mitten av 2020-talet, där försörjningskapacitet, konkurrenskraft och ambitionen att minska sårbarheter på läkemedels- och vaccinområdet är en central inramning som kopplar till strategisk autonomi. I tillägg finns det fortsatt ett stort fokus på hälsosäkerhet, i bemärkelsen att EU:s stärkta samarbete på området till stor del fokuserar på beredskap för kommande pandemier och andra hälsohot så som bioterrorism. Slutligen tyder EU:s externa ambitioner på en ny agenda där unionen genom bland annat den så kallade Global Gateway-strategin och strategiska partnerskap med utvecklingsländer hoppas kunna flytta fram sina globala positioner i ett alltmer spänt geopolitiskt läge. Bengtsson menar att EU i sitt vägval behöver säkerställa en rimlig balans mellan unionens intressen och värderingar, och genuina hänsyn till partnerländers utvecklingsbehov och prioriteringar. Det, menar hon, är av stor vikt inte minst mot bakgrund av det missnöje som uppstod på grund av unionens hantering av vaccinupphandlingarna där europeiska intressen fick gå före global prevention.

I det åttonde kapitlet belyser *Susanne Arvidsson* EU:s vägval och utmaningar i relation till hållbara investeringar och biologisk mångfald. Kapitlets huvudsakliga frågeställning är hur EU kan hantera tvillingkriserna – klimatförändringar och förlusten av biologisk mångfald – för att nå sina ambitiösa hållbarhetsmål. Arvidsson redogör för den historiska utvecklingen av EU:s klimatpolitik, med fokus på den europeiska gröna given som syftar till att uppnå klimatneutralitet senast 2050. Arvidsson analyserar även EU:s policyinitiativ kopplade till biologisk mångfald, inklusive strategin för biologisk mångfald 2030 och den nya Naturrestaureringslagen, och hur dessa kan bidra till att motverka förlusten av biologisk mångfald. Hon pekar dock på

betydande hinder, såsom bristande internationell samordning och kunskapsluckor inom företag och politik, vilka riskerar att underminera EU:s ambitioner.

I analysen framhålls behovet av att stärka industrins förmåga att anpassa sig till nya regler och policyinstrument, såsom taxonomiförordningen (EU:s taxonomi), direktivet om företagens hållbarhetsrapportering (*Corporate Sustainability Reporting Directive*, CSRD) och de framtagna EU-standarderna för hållbarhetsrapportering (*European Sustainability Reporting Standards*, ESRS). I kapitlet presenteras forskning som visar att företagens beredskap inför EU:s striktare hållbarhetskrav är bristfällig. Arvidsson diskuterar även svårigheterna med att mäta och rapportera biologisk mångfald jämfört med klimatpåverkan, vilket försvårar arbetet med att omdirigera finansiella flöden mot naturpositiva investeringar. Kapitlet belyser vidare de politiska och normativa utmaningar som förlusten av biologisk mångfald och klimatkrisen ställer EU inför, inklusive behovet av förbättrade metoder för att mäta och rapportera hållbarhetsprestationer.

Avslutningsvis diskuterar Arvidsson hur EU bör stärka sin hållbarhetspolitik under Ursula von der Leyens andra mandatperiod som ordförande för kommissionen. Hon föreslår att EU ska komplettera sina policyinstrument med sektorsspecifika riktlinjer, investera i utvecklingen av enhetliga metoder för mätning av hållbarhetsaspekter samt främja kapacitetsbyggande inom industrin. För att den gröna given ska bli en framgångssaga för klimatet och biologisk mångfald är det, enligt Arvidsson, ett avgörande vägval att politiken förser industrin med bättre stöd och vägledning kring hur hållbarhetsprestationer ska mätas och rapporteras.

I bokens avslutande kapitel undersöker Åsa Romson geopolitiska beaktanden som motivering till EU:s ökade intresse av regleringar för att minska resursanvändningen. Kapitlet har två frågeställningar. En av dessa gäller hur väl EU:s regleringar om resurshushållning är utvecklade. Den andra gäller i vilken utsträckning dessa regleringar motiveras utifrån EU:s geopolitiska sårbarhet. Romson redogör i kapitlet för två olika vetenskapliga perspektiv på hur resurshushållning kan analyseras i gällande geopolitisk kontext. Romson ålägger dels ett traditionellt handelsekonomiskt perspektiv där globala värde-

kedjor för resurser och produkter utmanas när protektionism försvårar handel, dels ett miljö- och geovetenskapligt perspektiv där den globala resursanvändningen medför så omfattande miljörisker att den i sig utgör ett säkerhetshot mot en välmående jord och därmed europeiska samhällen.

Kapitlet diskuterar därefter, i huvudsak utifrån miljörättsliga perspektiv, frågan om på vilket sätt EU:s handlingsplan för cirkulär ekonomi speglar dessa geopolitiska hänsyn. Romson undersöker även implementeringen av planen i aktuella EU-rättsliga reformer inom produkt- och restproduktslagstiftning, inom regleringen av plast, samt i lagstiftningen kring strategiska och kritiska råmaterial. Romson belyser således EU-regelverk som på olika sätt syftar till ökad resurshushållning och diskuterar utmaningar som uppstår. Kapitlets avslutande avsnitt återkopplar till frågan om resurshushållning kan vara en väg ur Europas geopolitiska dilemman och presenterar vägval för EU som i hög utsträckning kan föra områdena samman. Ett viktigt vägval är därvid att vidareutveckla livscykelperspektivet till en EU-rättslig miljöprincip, och samtidigt använda det som mätsticka vid utformning av ny och reformerad lagstiftning.

Betydelsen av EU:s marknadsmakt i en geopolitisk omvärld

av Johannes Jarlebring

Om Europa inte kan bli mer produktivt kommer vi att tvingas välja. Vi kommer inte att på en gång kunna bli ledande inom ny teknik, vara en förebild i klimatfrågan och agera som en oberoende spelare på världsscenen. Mario Draghi, september 2024.

EU:s inre marknad har på nytt seglat upp till fronten av unionens politiska agenda. En rad ledande aktörer har under 2024 hävdad att Europa måste mobilisera kraften i den inre marknaden för att stärka sin makt i en geopolitisk omvärld. Inte sällan framställs en stark marknad som en universallösning, med vars hjälp Europa ska nå alla sina mål samtidigt: bli en ledare i nyckelteknologier, gå före i klimatfrågan och dessutom agera som en oberoende geopolitisk spelare på den internationella scenen.

Ett slående exempel erbjuds av Frankrikes president Emmanuel Macron som i ett linjetal i april 2024 utvecklade en vision om ett framtida Europa som bygger internationell styrka och ledarskap genom storskalig industripolitik, i konkurrens med framför allt USA och Kina. Andra exempel finns i Ursula von der Leyens agenda för den Europeiska kommissionen. I sitt tal inför Europaparlamentet i juli 2024 lanserade kommissionens ordförande bland annat en ny ”ekonomisk utrikespolitik”, med inslag av vad hon kallade ekonomisk statskonst (*economic statecraft*). Två tunga rapporter har bidragit med stoff till denna agenda. Rapporterna är författade av Enrico Letta respektive Mario Draghi, båda tidigare premiärministrar i Italien,

och förordar massiva investeringar i den inre marknaden för att göra Europa mer konkurrenskraftigt, produktivt och starkt.

Det är i sig inte förvånande att EU:s inre marknad betraktas som en källa till makt i världen. Det är välkänt att den som har kontroll över en stor marknad kan bli mindre beroende av omvärlden och dessutom på olika sätt utnyttja andras beroendeförhållanden för att påverka externa aktörer och strukturer. I statsvetenskaplig forskning har detta kallats för att utöva *marknadsmakt*. EU:s historiska utveckling kan till stor del läsas som en process som successivt har stärkt Europas marknadsmakt. Parallellt med successiva utvidgningar till nya länder, vilka har förstörat den inre marknaden, har unionen gradvis byggt upp en betydande kapacitet att kontrollera marknaden, inte minst genom att knyta samman nationella myndigheter i olika mer eller formaliserade organ och nätverk. Därigenom har EU byggt upp en marknadsmakt som vilar på 450 miljoner konsumenter och en regleringskapacitet som på många områden överstiger motsvarande kapacitet i USA och Kina. Faktum är att marknadsmakt är det enda område där EU har något så när hårda resurser som kan matcha dessa stormakter.

Frågan är dock vad den nya agendan om ett mer aktivt utövande av marknadsmakt egentligen betyder för EU:s internationella roll. En lång rad forskare och EU-experten har tolkat den som att EU håller på att omvandlas till en geopolitisk spelare och till och med gör en geopolitisk helomvändning. Som framhölls redan i det inledande avsnittet av 2023 års utgåva av Europaperspektiv skulle detta innebära att EU överger sin traditionella inriktning, som vanligen ansetts handla om att söka ömsesidigt gynnsamma lösningar baserade på frihandel, normativa principer och multilaterala regelverk. Ett geopolitiskt EU koncentrerar i stället sin maktanvändning till att skapa kontroll och dominans över internationella värdekedjor, ytterst för att stärka sin position i relation till stormakter som USA och Kina. Men i vilken mån stämmer verkligen tesen att EU gör en geopolitisk helomvändning i sin användning av marknadsmakt? Och vad innebär det i så fall för vår förståelse av unionens plats och roll i den nya framväxande världsordningen?

Detta kapitel framhåller att det inte alls är självklart att EU gör eller

kommer att göra en tydlig geopolitisk helomvändning. Att många verkar ta denna helomvändning för given är oroväckande och riskerar att leda till en felaktig bild av EU:s maktanvändning och roll i världen, vilket i förlängningen leder till dåliga beslut. Det är visserligen tydligt att unionen har blivit mer geopolitiskt än tidigare, vilket syns inte minst i EU-ledares politiska diskurs och i vissa nya instrument kopplade till EU:s nya industripolitik och inte minst instrumentet mot ekonomiskt tvång (*Anti-Coercion Instrument*). Men den nya diskursen är tvetydig i sin inriktning och flera av de tyngsta nya instrumenten är snarast exempel på att EU växlar upp sin traditionellt inriktade maktanvändning. Framstående exempel är EU:s nya gränsjusteringsmekanism för koldioxid (*Carbon Border Adjustment Mechanism*, också kallad CBAM), förordningen om harmoniserade regler för artificiell intelligens (AI-förordningen) och avskogningsförordningen. Dessa instrument kan knappast sägas syfta till att dominera internationella värdekedjor, utan snarare till att skapa nya regelverk inom globala marknader, till stöd för en regelstyrd internationell ordning.

För att spetsa till min alternativa tes hävdar jag i detta kapitel att den praktiskt mest betydelsefulla förändringen av EU:s användning av marknadsmakt under de senaste åren har bestått i att unionen börjat stödja den regelstyrda internationella ordningen på ett mer aktivt och självständigt sätt än tidigare. Kapitlet gör gällande att detta smått paradoxala svar på omvärldens geopolitisering inte i första hand beror på att EU:s externa agerande styrs av tydliga och starka övergripande normer, vilket somliga forskare hävdar. Snarare finns mer komplexa orsakssamband och drivkrafter, som handlar om att användandet av marknadsmakt till stor del styrs av strukturella faktorer och en dragkamp mellan olika aktörer med konkurrerande visioner om hur EU bäst bör använda sin makt.

Kapitlet inleds med att presentera en analysram som urskiljer tre olika sätt att använda marknadsmakt. Utifrån denna analysram utvecklas i avsnitt två en kritisk analys av tesen om EU:s geopolitisering och en alternativ tolkning av EU:s agerande. Analysen fördjupas empiriskt i avsnitt tre, fyra och fem, vilka diskuterar förändringar i EU:s diskurs (vad EU säger) och unionens nya, mer eller mindre geopolitiska instrument (vad EU gör). För att göra analysen mer fram-

åtblickande och belysa politiska val i utövandet av marknadsmakt utvecklas därefter, i avsnitt sex, tre alternativa perspektiv på EU:s maktanvändning och roll i världen. Ska EU agera som en geopolitisk spelare, konkurrera genom att ta marknadsandelar inom snabbväxande tillväxtmarknader *eller* försvara EU:s normer och civilisatoriska modell? Kapitlet avslutas med rekommendationer om hur EU kan använda sin marknadsmakt på ett effektivt sätt.

Tre olika sätt att använda marknadsmakt: normspridning, externalisering och statskonst

Marknadsmakt kan utövas mer eller mindre aktivt, och med hjälp av flera olika tekniker. Nedan beskrivs olika sätt att använda marknadsmakt i tre idealtyper. Som kommer att framgå senare i kapitlet är dessa idealtyper av stor betydelse för att identifiera hur EU använder sin makt, och uttolka vad denna maktutövning betyder för EU:s internationella roll. De två första idealtyperna – normspridning och externalisering – understödjer i huvudsak en regelstyrd internationell ordning. Den tredje typen – ekonomisk statskonst – står däremot i konflikt med och undergräver denna ordning. De tre idealtyperna sammanfattas i tabell 1 nedan.

Normspridning innebär att idéer och regelverk sprids utan inslag av direkt tryck eller förhandling från EU:s sida. Ett omtalat exempel på detta är Brysseffekten, för att använda ett begrepp som myntats av Anu Bradford, professor i juridik vid Columbiauniversitetet i USA. I en bok från 2020 visar Bradford att internationella företag ibland tillämpar EU:s regelverk även när de arbetar i andra marknader, trots att de inte är tvingade till detta. Skälet är enligt Bradford att EU:s regler ofta är mer krävande än regelverk i andra länder och att produkter som utformas utifrån EU-regler därmed ger tillgång även till dessa länders marknader. Ett ytterligare skäl är att det kan vara dyrt och ineffektivt för företag att anpassa tjänster och produkter till olika lokala marknader. Ett illustrativt exempel på Brysseffekten är att den globala bilindustrin under många år har tävlat om att snabbast anpassa sina motorer till EU:s standarder för koldioxidutsläpp. När

internationella företag väl har anpassat sig till EU-regler kan det ske spridningseffekter till såväl nationell lagstiftning som internationella organisationer. I en studie från 2024 fann Europeiska kommissionen statistiskt stöd för att andra länder använder EU-regler som modell när de utformar produktkrav inom hälsa, säkerhet och miljö. Studien fann dessutom stöd för Brysseeffektens centrala tes, att EU:s inflytande på andra länders lagstiftning inom dessa områden är större än USA:s och Kinas. Eftersom normspridning bidrar till att skapa internationell koordinering av marknadsregler understödjer denna typ av maktanvändning den liberala internationella ordningen, inklusive både harmoniserade regelverk och frihandel.

Den andra idealtypen brukar kallas för *externalisering* och skiljer sig från normspridning i det att EU och länder som USA använder sin marknadsmakt mer direkt och aktivt, för att påverka marknadsregler och företag bortom de egna gränserna. Detta görs genom en rad olika tekniker som har det gemensamma draget att de ger utländska aktörer särskilda incitament att följa eller närma sig de marknadsregler som anammats internt av aktören med marknadsmakt. Externalisering anses av många forskare som central för att underbygga en regelstyrd internationell ordning. Daniel Drezner hävdade exempelvis i en bok från 2008 att det är USA och EU som tillsammans underbygger alla mer betydelsefulla internationella marknadsregimer, genom att med hjälp av sin marknadsmakt externalisera sina interna regelverk. Även om externalisering innebär en relativt direkt och aktiv maktanvändning, handlar den inte om att skapa geopolitisk dominans. Snarare handlar det om att upprätta ekonomiska incitament som kan användas för att initiera en dialog med externa aktörer, i syfte att bygga internationella regimer, öka effektiviteten i EU:s interna regelverk och skapa en jämn spelplan på internationella marknader.

En välkänd teknik för externalisering är att tillämpa intern lagstiftning bortom de egna gränserna, genom att helt enkelt kräva att internationella företag ska följa lagstiftningen även när de agerar i andra länder. Ett exempel är att EU ofta utformar sin lagstiftning avseende digitala marknader för att gälla alla tjänster som används inom EU eller påverkar europeiska medborgare, oavsett var i världen tjänsteproducenten och dess servrar befinner sig. Regelöverträdel-

se beivras med stora böter och hot om utestängning från den inre marknaden. En annan externaliserings-teknik är att kräva att andra länder ska anpassa sin lagstiftning som villkor för att ingå handelsavtal. EU kopplar ofta sina frihandelsavtal till en rad villkor avseende kring hur tjänster och varor ska produceras, exempelvis villkor om att motparten ska följa de internationella konventioner om miljömässigt hållbarhet som EU själv har anslutit sig till, såsom Parisavtalet om klimatförändring. Såsom framgår av dessa exempel är en baksida med externaliseringsåtgärder att de kan leda till handelshinder, om externa aktörer inte anpassar sig till EU:s krav.

En allt vanligare teknik för externalisering är också att skapa system för att systematiskt granska andra länders interna regelsystem på olika områden och bedöma om de är tillräckligt bra för att ge länderna fullt tillträde till den inre marknaden (så kallad "regimkontroll", på engelska *regime vetting*). Som jag dokumenterat i två artiklar från 2023 har EU sådana system på plats i en rad sektorer, såsom skogsbruk, fiskeri, persondataskydd och finansiella tjänster. Ett exempel är att EU inom fiskerisektorn upprättat listor över länder som, enligt EU:s bedömning, inte tillämpar hållbart fiske och bestraffar dessa länder med försämrat marknadstillträde. Liknande "svarta listor" har upprättats över länder som EU anser har bristande interna regelverk för företagsbeskattning och penningtvätt. Ett annat välkänt exempel på regimenkontroll finns i EU:s dataskyddsförordning (*General Data Protection Regulation*, GDPR), som föreskriver att persondata kan flöda fritt endast till länder som har adekvata skyddsregler på plats. Dessa relativt hårdhänta former av externalisering tillämpas bara i sektorer där EU har en intern lagstiftning som är strängare än den lagstiftning som tillämpas hos handelspartners, och om detta riskerar att leda till att den europeiska marknaden påverkas negativt. Externalisering handlar med andra ord inte bara om att EU vill driva en normativ agenda, utan minst lika mycket om att EU vill försvara den inre marknads integritet och gynna dess konkurrenskraft.

Den tredje och sista idealtypen handlar om att marknadsmakt används för att driva centrala utrikespolitiska och säkerhetspolitiska prioriteringar. Denna användning av marknadsmakt faller under det breda begreppet *ekonomisk statskonst*. Ett exempel på statskonst är

att vidta handelsrestriktioner som syftar till att bestraffa externa aktörer, försvaga dem eller skicka varningssignaler. Förutom traditionella handelssanktioner, kan aktörer som kontrollerar viktiga noder i moderna globala marknader använda denna kontroll på mer sofistikerade sätt, som exempelvis när telekommunikationsnätverk och finansmarknadsstrukturer används för att spionera på andra länder eller strypa deras tillgång till viktiga marknadsflöden. Ett aktuellt exempel på statskonst i EU:s regi är de breda sanktionspaketen mot Ryssland efter invasionen av Ukraina. EU har även vidtagit en rad andra sanktioner, riktade mot totalt nära 5 000 individer från över 30 länder, som dock i huvudsak handlar om överträdelser mot de mänskliga rättigheterna. En annan teknik för att utöva ekonomisk statskonst är att minska det egna beroendet av utländska makter inom säkerhetskritiska områden, genom att investera i egen produktions- och innovationskapacitet och styra handel till länder som är allierade eller uppfattas som säkra. Slutligen kan ekonomisk statskonst utövas genom att granska och kontrollera externa och interna investeringar och andra handelsrelaterade flöden för att säkerställa att främmande makt inte utnyttjar dessa flöden på sätt som skapar säkerhetsrisker.

TABELL 1. IDEALTYPISKA ANVÄNDNINGAR AV MARKNADSMAKT

Typ av makt-användning	Beskrivning	Exempel på tekniker
Normspridning	Externa aktörer anpassar sig semi-automatiskt till de regler som gäller internt på en stor inre marknad. Stödjer en regelstyrd internationell ordning.	Brysseffekten; Lärande och emulering
Externalisering	Direkta, aktiva åtgärder för att få omvärlden att anamma eller approximera den egna regelordningen. Stöder <i>i princip</i> en regelstyrd internationell ordning, men kan också leda till handelshinder.	Extraterritoriell lagstiftning; Regelkrav i handelsavtal; Regimkontroll
Ekonomisk statskonst	Marknadsmakt används som medel för att driva centrala utrikespolitiska och säkerhetspolitiska prioriteringar. Undergräver en regelstyrd internationell ordning.	Sanktioner; Åtgärder för att ökad autonomi; Kontroll av investeringar och handelsflöden

Teorier om EU:s makt: Hur geopolitisk kan en union av medlemsländer egentligen bli?

Geopolitisering innebär att de beroendeförhållanden som skapas genom internationell handel i ökad utsträckning betraktas som instrument för att driva utrikespolitiska och säkerhetspolitiska målsättningar i konkurrens med andra stormakter. Det perspektiv som anläggs på världen handlar om att dominera internationella värdekedjor och utnyttja beroendeförhållanden inom ekonomin för att inrätta länder i hierarkiska relationer. Betraktad utifrån den analysram som utvecklats ovan innebär tesen om att EU gör en geopolitisk helomvändning att unionen inte längre förlitar sig på normspridning eller inte heller tillmäter externalisering någon hög prioritet. I stället lägger EU sitt krut på att utveckla statskonst för primärt geopolitiska syften. Forskare som menar att EU gör en geopolitisk helomvändning anser att detta i grunden förändrar EU:s internationella roll och natur som makt. Pierre Haroche, forskare vid universitet i franska Lille, lanserade exempelvis i en artikel från 2024 begreppet *Geoeconomic Power Europe* som en konceptuell lins för att förstå detta nya EU. Anna Herranz-Surrallés, forskare vid Maastrichtuniversitetet, ser i en artikel från 2024 en ömsesidigt stärkande relation mellan en ny geoeconomisk världsordning, EU:s utveckling av geoeconomiska instrument och EU:s identitet som geoeconomisk makt.

Hannes Lenks kapitel i denna bok ger en sammanvävd bild av flera av de olika observationer och förklaringsmodeller som brukar användas av de som hävdar att EU gör en geopolitisk helomvändning. En särskilt viktig utgångspunkt är att Kinas intåg i världsekonomin och den växande ekonomiska kampen mellan USA och Kina har tvingat EU:s politiska elit att fundamentalt förändra EU:s strategiska inriktning. Denna strategiska förändring spåras vanligen i en ny diskurs; särskilt att EU har börjat utmåla Kina som en geopolitisk rival, snarare än en handelspartner, och i ökad utsträckning uttalar och driver mål om europeisk suveränitet och strategisk autonomi. Därtill tillmäts den så kallade hegemoniteorin stor vikt för att förklara EU:s agerande. Denna teori gör gällande att en regelstyrd världsordning, präglad av frihandel och utvecklade internationella institutioner, bara

kan uppkomma under epoker där det finns en dominant makt som kan garantera att internationella spelregler efterlevs. Världens länder behöver under sådana perioder inte bekymra sig om vem de bedriver handel med eller vem som vinner mest på denna handel. I stället kan de koncentrera sig på att maximera sin *absoluta* vinst. Emellertid kommer frihandel, enligt teorin, förr eller senare leda till att andra länder kommer ikapp ekonomiskt och börjar utmana hegemonens ställning och de internationella regelverken, vilket utlöser geopolitisering. Hegemonen kommer svara på detta hot genom att använda återstoden av sin dominans för att vidmakthålla sin *relativa* makt och hålla rivalen på mattan. Detta leder till en eskalerande geopolitisering där hegemonen och dess rivaler utmanar varandra med ekonomisk statskonst, vilket raserar den regelstyrda internationella ordningen.

Frågan är dock hur väl dessa teorier passar på EU, som varken är en hegemon eller en framväxande rival till en hegemon. Jag menar i min avhandling om EU:s marknadsmakt från 2024 att tesen om EU:s geopolitiska helomvändning överskattar hur starkt och direkt EU styrs av strukturella förändringar på internationell nivå (både de som gäller diskurs och roller, och de som gäller materiella resurser) och bortser från de interna begränsningar och drivkrafter som påverkar EU:s agerande. För att uttrycka det hela i en enkel allegori kan man säga att tesen om EU:s geopolitisering uppfattar EU som ett stort skepp, som tidigare har seglat i lugna vatten men som nu möts av stormar och stridsfartyg, vilket fått kaptenen att ge en generalorder om att radikalt lägga om kursen och rusta skutan. Jag skulle dock hävda att EU snarare kan betraktas som ett stort tåg, som i grunden styrs utifrån de rälsar som byggts under flera decennier av internationell integration, samt av tågets många egensinniga konduktörer, maskinskötare och passagerare. Därtill är var och en av tågets 27 vagnar försedd med en nödbroms.

I mer precisa termer kan man säga att EU, i jämförelse med länder som USA och Kina, saknar en stark centraliserad politisk auktoritet som kan navigera utifrån tryck från omvärlden. Maktanvändningen påverkas i stället huvudsakligen av olika interna faktorer: unionens omfattande regelverk avseende den inre marknadens funktionssätt, unionens interna regleringskapacitet, de olika nätverk av policy-

entreprenörer som formats inom och runt den Europeiska kommissionen och som konkurrerar med varandra om att utforma dess förslag, samt de olika intressen och principer som drivs av unionens 27 medlemsländer. Nätverken av policyentreprenörer, som består av såväl politiker, tjänstemän, regelexperter, civilsamhällesaktörer och representanter för företagsintressen, kan använda de regelverk och regleringsresurser som skapats av EU-integrationen för att driva sina agendor i EU:s externa politik. En förutsättning för kraftfull maktanvändning är dock alltid att medlemsländerna ger grönt ljus. I praktiken innebär detta att de policyinstrument som EU tar fram vanligen ger betydande insyn och kontroll till medlemsländerna, som därmed kan blockera eller urvattna beslut som inte gynnar dem.

Utifrån denna bild kan det för det första ifrågasättas i vilken mån EU verkligen har förutsättningar att omsätta sin marknadspekt i nya kraftfulla instrument för ekonomisk statskonst, såsom antas av de som menar att EU gör en geopolitisk helomvändning. Andrew Cottey, professor vid University College i York, visar exempelvis i en artikel från 2020 att EU historiskt haft notoriskt svårt att göra tydliga prioriteringar och systematiskt undviker att göra svåra val i sin utrikespolitik. En grundläggande begränsning är att unionens medlemsländer ofta har sinsemellan motstridiga intressen och att inget medlemsland vill bära högre nettokostnader än något annat medlemsland. Vanligen finns också ett principiellt motstånd i medlemskretsen mot att överföra betydande maktresurser till EU-nivå inom områden som betraktas som nationella kärnkompetenser, såsom ansvaret för nationell säkerhet. Detta har resulterat i att EU fortfarande har en relativt begränsad budget, motsvarande ungefär 1 procent av EU-ländernas samlade BNP, och saknar både gemensam polis och armé. En rad klausuler i EU-fördragen gör klart att det är medlemsländerna, och inte EU, som svarar för nationell säkerhet.

För det andra kan det utifrån denna bild ifrågasättas om EU vill eller kan nedprioritera maktanvändning för externalisering av dess internt tillämpade regler och principer. Snarare finns skäl att tro att en geopolitisk omvärld kommer att leda till en uppväxlad externalisering, då omvärldens geopolitisering mobiliserar nätverk av policyentreprenörer inom olika områden och ger dem nya argument för att

få genomslag för sina agendor. Policyentreprenörer som försvarar en viss regleringsagenda (såsom miljöskydd) lär reagera på att internationella regimer (såsom Parisavtalet om klimatförändring) krackelerar eller inte utvecklas lika snabbt som tidigare och hävda att EU därför måste kliva in mer kraftfullt för att ersätta dessa. Policyentreprenörer som prioriterar unionens konkurrenskraft lär reagera på att länder som USA och Kina börjar gynna sina egna företag på orättvisa sätt, och hävda att EU därför behöver utveckla instrument som jämnar ut spelvägarna och motverkar att företag flyttar sina aktiviteter till länder med de mest gynnsamma regelverken. Förutsättningarna för policyentreprenörskap blir särskilt goda när målet om att bygga internationella regimer sammanfaller med mer direkt intressedrivna bevekelsegrunder. Ett exempel är att Världshandelsorganisationens (WTO) konfliktlösningsmekanism sedan flera år är blockerad av stormaktskamp. EU har mycket riktigt svarat genom att utveckla sin egen kapacitet att beivra överträdelser av WTO-regler, både för att försvara det internationella regelbygget och verka för en jämn spelplan.

Sammanfattningsvis förutser den alternativa syn på EU:s marknadsmakt som utvecklats här en "geopolitiseringsparadox". I en kontext där länder som USA och Kina anses utveckla nya former av statskonst för att stärka sin egna säkerhet, svarar EU genom att använda sin marknadsmakt mer aktivt. Men EU:s mest potenta svar handlar inte om säkerhetsfrämjande statskonst, utan om externalisering av de regler och principer som tillämpas på den interna marknaden. EU:s maktanvändning går med andra ord bortom Brysseleffekten och andra typer av mjuk normspridning, men innebär inte att EU i grunden geopolitiseras eller i någon större utsträckning blir en geopolitisk spelare. Tesen om EU:s geopolitiska helomvändning framstår därmed som överdriven och riskerar att leda till missförstånd om EU:s makt och roll i världen.

Tvetydiga förändringar i diskurs: exemplet "Öppen strategisk autonomi"

De som hävdar att EU gör en geopolitisk helomvändning framhåller ofta att EU:s politiska elit har utvecklat en ny politisk diskurs med fokus på makt. Detta kan i sig knappast förnekas. Det har blivit närmast en regel att Europeiska kommissionens strategiska dokument, oavsett sakområde, inleds med referenser till en geopolitiserad omvärld och att EU behöver bli starkare och mer aktivt hävda sin roll i världen. I både tal och officiella dokument framhålls behovet av europeisk suveränitet, strategisk autonomi, konkurrens med strategiska rivaler samt att EU behöver bli mer realistiskt och mindre naivt.

Geopolitiserings-tesen gör dock också det osäkra antagandet att den nya diskursen leder till en helomvändning i unionens faktiska agerande. Ett exempel som särskilt framhållits i forskningen är EU:s nya doktrin om *öppen strategisk autonomi* (ÖSA). Joan Miro, verksam vid universitetet Pompeu Fabra i Spanien, spårar i en artikel från 2023 hur begreppet strategisk autonomi först dök upp inom det försvarspolitiska området för att understryka behovet av att minska Europas militära beroende av USA, och hur kommissionen sedan kom att använda det i policydokument inom en lång rad områden, såsom industripolitik, konkurrenspolitik, digitalisering, klimat, jordbruk, finansmarknad och handel. I en artikel från 2023 kopplar Pierre Haroche ÖSA till kommissionsordförande Ursula von der Leyens strategiska ledarskap och ser begreppet som en operationalisering av hennes uttalade målsättning att leda en geopolitisk kommission. Enligt Haroche ledde ÖSA till en starkare koordinering av kommissionens externa politik, genom att interna motsättningar inom kommissionen kunde överbryggas. Forskarna Luuk Schmitz och Timo Seidl, båda vid forskningsinstitutet European University Institute i Florens, tar resonemanget ett steg längre genom att hävda att kommissionen använde ÖSA som en så kallad koalitionsagnet, för att mobilisera och möjliggöra allianser bland bredare intressentgrupper, till stöd för en ny politisk, geopolitisk inriktning för EU.

Frågan är dock hur mycket och hur genomgripande den nya diskursen verkligen förändrar de intressen och idéer som drivs av EU:s

olika interna aktörer. Faktum är att de tal och officiella dokument som understryker europeisk suveränitet, säkerhet och autonomi ofta *samtidigt* intygar EU:s fortsatta stöd för den regelstyrda internationella ordningen. En alternativ tolkning av den nya diskursen är att den uppstått som ett sätt att besvara internt motstridiga tryck från olika aktörer, utan att för den skull leda till en enad strategisk linje. Vad gäller ÖSA specifikt har det i forskningen framhållits att EU:s medlemsländer inte är eniga om vad doktrinen faktiskt innebär. Frihandels- och marknadsorienterade länder, bland annat i Norden, lägger en stark betoning på ordet öppenhet och reserverar sig mot begreppet autonomi, som de betraktar som ett uttryck för protektionism. Niklas Helwig, forskare vid Utrikespolitiska institutet i Helsingfors, menar i en artikel från 2022 rentav att ÖSA har kommit till bred spridning just på grund av dess tvetydighet som gör det möjligt för olika aktörer att läsa in sina egna prioriteringar. Dennis Broeders vid universitetet i Leiden har tillsammans med andra forskare i en studie från 2023 argumenterat för att EU:s mer geopolitiska diskurs på det digitala området mycket väl leda till ”strategisk kakafoni” snarare än samordnat agerande mot tydligt definierade mål.

För att återkoppla till de tre idealtyperna för användning av marknadsmakt kan EU:s nya diskurs sägas spegla en framväxande uppfattning om att EU inte längre kan förlita sig på Brysseleffekten och indirekt normspridning via internationella regimer, utan behöver använda sina maktmedel mer direkt och unilateralt. Det tycks däremot råda fortsatt oenighet om hur makten ska användas, särskilt om fokus ska ligga på ekonomisk statskonst eller på externalisering av EU:s interna regelordning.

Ny ekonomisk statskonst, men utan resurser och under nationell kontroll

En del av EU:s svar på omvärldens geopolitisering har bestått i att utveckla nya instrument för ekonomisk statskonst. Dessa nya instrument kan på goda grunder beskrivas som geopolitiska då de tycks ha udden riktade mot geopolitiska rivaler, särskilt USA och Kina.

Sophie Meunier och Bauerle Danzman menar exempelvis i en artikel från 2024 att EU har visat betydande uppfinningsrikedom i att utveckla vad de kallar geoeconomiska instrument. Bland annat nämner de EU:s nya instrument mot ekonomiskt tvång, förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar (*Regulation on Foreign Direct Investment Screening*) samt nya satsningar på att stärka Europas ställning när det gäller tillgång till råmaterial och utveckling av kritiska teknologier såsom halvledare och batterier. Kathleen McNamara från universitetet i Georgetown hävdar i en artikel från samma år att EU är i färd med att implementera vad hon kallar en geopolitisk marknadsstrategi genom att utveckla en ingripande och aktivistisk industripolitik. Hon hävdar också, dock utan att ge konkreta exempel, att EU har visat en förkärlek för att använda marknaden som vapen.

Det kan samtidigt noteras att det råder brist på systematiska genomgångar i vetenskapliga publikationer av hur EU positionerar sig med sin marknadsmakt. De försök som ändå gjorts att ta ett brett grepp i denna fråga visar att de instrument som utgör de tydligaste exemplen på statskonst – exempelvis EU:s nya anti-tvångs instrument och förordningen om att granska utländska direktinvesteringar – förefaller relativt svaga och outvecklade. Faktum är även att EU:s nya industripolitiska initiativ, exempelvis de som avser halvledare och batterier, inte har lett till ny, betydande finansiering på EU-nivå utan har finansierats genom ompaketering av existerande EU-medel i kombination med finansiering på nationell nivå av EU:s medlemsländer. Den nya industripolitik som hittills vuxit fram har snarast bestått i att EU gjort undantag i sina statsstödsregler, undantag som i huvudsak använts av Tyskland och Frankrike för satsningar som gynnar deras egna industrier.

Skälet till den relativt svaga utvecklingen av statskonst är inte främst att Europeiska kommissionen är återhållsam när den utformat sina förslag, utan att förslagen urvattnas, för att inte säga mals ned, i förhandlingar mellan medlemsländerna. Ett exempel är EU:s instrument mot ekonomiskt tvång, som i sin ursprungligen föreslagna tappning innehöll betydande möjligheter för kommissionen att på egen hand tillämpa det nya instrumentet, vilket skulle ha genere-

rat en central EU-kapacitet att agera som geopolitisk spelare. Under förhandlingsprocessen lyckades dock en koalition av medlemsländer ändra beslutsreglerna så att det instrumentet som till slut antogs endast kan användas om det har stöd av en kvalificerad majoritet av medlemsländerna. På liknande sätt har medlemsländerna aktivt valt att inte skjuta till nya pengar till EU:s satsningar på nyckelteknologier. Ett exempel är att ett förslag från kommissionen om att tillföra 10 miljarder euro till en plattform för strategiska tekniker (*Strategic Technologies for Europe Platform*, STEP) under förhandlingarna mellan medlemsländerna skars ned till 1,5 miljarder euro. Sett i ett geopolitiskt sammanhang, där måttstocken sätts av USA och Kina, är sådana satsningar att betrakta som blygsamma.

Mot detta kan möjligen invändas att processen mot utvecklande av EU:s statskonst ännu är i ett tidigt skede och kan komma att accelerera under kommande år. Detta kan förstås inte uteslutas, särskilt om omvärldsutvecklingen gör att det geopolitiska trycket blir politiskt akut. Flera historiska exempel visar att EU har kunnat övervinna sina interna motsättningar i situationer när Europa stått inför ett överhängande och gemensamt externt hot, såsom under finanskrisen 2009, pandemiåren 2020–2022 och det pågående kriget i Ukraina. Samtidigt bör noteras att dessa historiska krisåtgärder inte har lett till större *permanenta* öknings av EU:s resurser. Inte heller har de i grunden förändrat de inre förutsättningar som präglar EU:s maktanvändning. Unionens medlemsländer vill fortsatt begränsa och kontrollera EU:s statskonst, särskilt instrument som kan leda till (asymmetriskt fördelade) kostnader eller avser säkerhetsfrågor.

Särskilt intressant i sammanhanget är Mario Draghis rapport om EU:s konkurrenskraft (*The future of European competitiveness – A competitiveness strategy for Europe*), publicerad i september 2024. Rapporten framhåller att de geopolitiska trycken är så akuta att de hotar Europas existens, vilket motiverar massiva investeringar, inklusive stora industripolitiska satsningar på EU-nivå. Icke desto mindre kan Draghi-rapporten också läsas som en bekräftelse på EU:s oförmåga till grundläggande reform. De problem som rapporten pekar på – att EU ligger långt efter länder som USA och Kina vad gäller produktivitetsökning – är kända sedan länge, utan att EU för den skull

har vidtagit samlade, starka åtgärder. Flera av rapportens byggstenar framstår också som politiskt mycket svårgenomförbara. Exempelvis lär förslaget om att satsningar ska finansieras genom att ge ut gemensamma EU-obligationer möta motstånd i många länder, inklusive Tyskland. Inte heller förslaget om att EU:s konkurrenskraftsagenda ska styras strategiskt av stats- och regeringscheferna i Europeiska rådet förefaller särskilt lovande. Dels bygger det på att Europeiska rådet, som arbetar med konsensus, förmår prioritera konkurrenskraft inom vissa nyckelsektorer framför alla andra strategiska mål som det redan formulerar. Dels bygger det på antagandet att Europiska rådets prioriteringar får starkt genomslag i olika decentraliserade och ständigt pågående förhandlingsprocesser på både EU-nivå och nationell nivå, vilket är långt ifrån givet. Det är därför inte särskilt troligt att EU lyckas lösa sitt dilemma genom att investera sig ut ur det, som Draghi föreslår.

Det är osannolikt att EU:s budget kommer att utökas kraftigt under de förhandlingarna om EU:s nästa långtidsbudget som väntas starta sommaren 2025. Snarare kommer EU söka innovativa sätt belåna de begränsade medel som redan finns på EU-nivå, exempelvis genom att via Europeiska investeringsbanken (EIB) ge garantier till olika, främst privata investeringar. Om dessa marknadsberoende instrument lämpar sig för stormaktskamp är tveksamt och återstår att se. Det är enligt min mening lika osäkert om EU kommer lyckas bygga effektiva instrument för att använda marknaden som ett vapen, eller ens kontrollera utgående och ingående investeringar. Vad gäller de särskilda svårigheterna med att upprätta en centralt kontrollerad industripolitik hänvisas till Love Rönnelids och Christian Sandströms och Mikael Stenkulas kapitel i denna bok.

Paradoxen: en uppväxlad externalisering av EU:s interna regelordning

Den andra aspekten av EU:s svar på omvärldens geopolitisering är än mer oväntad och paradoxal. EU har under de senaste åren kraftigt växlat upp sina ansträngningar att externalisera sin interna regelordning,

med hjälp av nya typer av instrument för att utöva marknadsmakt. Till skillnad från statskonst förutsätter dessa externaliseringsinstrument inte nya stora resurser på EU-nivå. De inkräktar inte heller på nationella kärnkompetenser, vilket gör att medlemsländerna inte på ett lika påtagligt sätt söker vattna ur dem eller ta kontroll över deras tillämpning.

Ett särskilt uppmärksammat exempel är CBAM, den nya gränsjusteringsmekanismen för koldioxid som inom ett antal koldioxidintensiva sektorer lägger en avgift på företag som importerar från länder som saknar regler för koldioxidbeskattning. EU motiverar CBAM utifrån dels det principiellt utformade målet att motverka klimatförändring (inskrivet i EU:s klimatlag), dels intresset av att förhindra koldioxidläckage till andra länder samt skapa rättvisa spelregler för energiintensiv industri. CBAM ger andra länder incitament att anpassa sina interna regelverk då länder som har egna avgifter för koldioxidutsläpp kan undantas från EU-avgifterna. EU kommer därmed tillämpa regimkontroll, det vill säga att det kommer granska andra länders regelverk och bedöma om de är tillräckligt bra för att länderna ska beviljas undantag. Slutligen kan nämnas att EU kombinerar CBAM med en rad åtgärder för att övertyga andra länder att anta motsvarande regler. I CBAM anges exempelvis målet att utveckla en multilateral klimatklubb för att bana väg för ett globalt ramverk för koldioxidprissättning. Som en konkret illustration av hur CBAM bidrar till att begränsa geopolitisering vägrade EU i oktober 2023 att inkludera klimatåtgärder i ett USA-lett sanktionsinitiativ specifikt riktat mot Kinas stålproduktion, eftersom detta skulle strida mot implementeringen av den regelbaserade CBAM.

Ett annat exempel på externalisering av EU-regler finns i den uppmärksammade AI-förordningen som EU antog slutligt i maj 2024. Lagen utgör världens första generella regelverk om ansvarsfull användning av artificiell intelligens. Den framställs ibland som en del av en geopolitisk dragkamp mellan EU, USA och Kina om ledarskap i den digitala sfären. Samtidigt tjänar AI-förordningen inte till att dominera värdekedjor eller straffa geopolitiska rivaler. I stället etablerar den vad EU kallar ett rättighetsbaserat och människocentrerat förhållningssätt till AI genom att kräva tillstånd för användning av

AI som anses vara förenade med särskilt stora risker. AI-förordningen har extraterritoriell tillämpning då gäller för ”leverantörer och användare av AI-system som är belägna i ett tredjeland där de data som produceras av systemet används i Europeiska unionen” (artikel 2.1c). På liknande sätt som i fallet CBAM agerar EU också för att utveckla ”digitala partnerskap” och främja en internationell uppförandekod för AI, i syfte att skapa internationella regler som i möjligaste mån ligger i linje med EU:s interna regler. AI-förordningen ger EU ett särskilt förhandlingskort i dessa samtal genom att den gör det möjligt för EU att ingå bilaterala avtal som ger myndigheter i tredje land rätt att utföra de kontrollfunktioner som anges i lagen (artikel 39). Med andra ord kommer EU återigen att utöva regimkontroll för att bedöma om andra länders interna regimer är tillräckligt bra för att bevilja länderna bättre tillgång till den inre marknaden.

Ett tredje exempel på EU:s uppväxlade externalisering är avskogningsförordningen från 2023, som syftar till att hindra att produkter som har orsakat avskogning eller skogsförstörelse säljs inom EU eller exporteras från EU. Detta kan inkludera produkter som timmer, kakao och boskap. I förhållande till andra länder upprättar förordningen ett innovativt system för regimkontroll genom att Europeiska kommissionen ges i uppdrag ska klassificera länder i tre kategorier (hög, medel eller låg risk) utifrån en bedömning av huruvida dessa länder har effektiva system för att säkra att produkterna inte har bidragit till avskogning eller skogsförstörelse. Ju högre risken bedöms vara, desto strängare krav ställer EU på att importörer vidtar åtgärder för att säkerställa att produkterna inte har bidragit till avskogning eller skogsförstörelse.

Till sist kan nämnas att EU också har skapat instrument som syftar till att påverka andra länders regler för statsstöd och offentlig upphandling. Eftersom dessa instrument bygger på interna EU-regler och är principiellt utformade kan de också sägas handla om externalisering av interna regelverk, även om de i någon mån kan sägas ha udden riktad mot Kina och i viss mån även USA. I förordningen om utländska subventioner (*Regulation on foreign subsidies distorting the internal market*) från 2023, ges Europeiska kommissionen möjlighet att förhindra företag som får subventioner av stater utanför EU att

lägga anbud i offentlig upphandling, vilket externaliserar EU:s interna förbud mot statssubventioner. EU:s instrument för internationell upphandling (*Regulation on the International Procurement Instrument*), antaget 2022, ger på liknande sätt kommissionen rätt att begränsa tillträdet till den europeiska upphandlingsmarknaden om ett tredjeland visar sig tillämpa åtgärder som begränsar tillträdet till dess egen marknad för offentlig upphandling.

Sammanfattningsvis finns betydande stöd för att EU har växlat upp sina ansträngningar att utveckla internationella regimer genom att externalisera sin interna regelordning. Även om det krävs mer forskning för att ge slutgiltiga förklaringar av denna utveckling, är det troligt att interna faktorer kraftigt påverkar EU:s agerande. En grundläggande drivkraft finns i de nätverk av policyentreprenörer som använder sig av EU:s interna regelverk och regleringskapacitet, liksom den geopolitiska kontexten, för att driva agendor som handlar mer om reglering än om geopolitik.

Tre visioner om EU:s marknadsmakt

Detta avsnitt diskuterar tre politiska visioner som tillsammans belyser de principiella val som EU står inför i användandet av marknadsmakt. I viss mån handlar valen om bedömningsfrågor, bland annat hur omvärlden uppfattas och vilka förutsättningar EU har att påverka denna. Men till stor del handlar de också om värderingsfrågor, exempelvis huruvida EU bör prioritera stormaktspel, sin ekonomiska tillväxt eller olika regelverk och normer. Perspektiven illustreras med tankegångar och policyförslag hämtade från debatten om EU:s framtid.

1. *EU som geopolitisk maktspelare.* Den första visionen prioriterar användning av marknadsmakt för att göra EU till en geopolitisk spelare. Att uppnå detta mål uppfattas som en förutsättning för att EU ska kunna överleva ekonomiskt och försvara sin sociala och ekologiska modell.

Perspektivet har sin kanske tydligaste företrädare i Frankrikes president Emmanuel Macron som i ett linjetal om Europa i april 2024

målade upp ett Europa som står inför existentiella hot, vilka bottnar i att andra stormakter inte längre följer internationella regelverk. Men även Ursula von der Leyen beskrev i sitt tal till Europaparlamentet i juni 2024 en era som präglas av geostrategisk kamp och ett skifte från samarbete till konkurrens, där ekonomiska beroenden inom olika områden används som vapen. Både Macron och von der Leyen vill att Europa tar stora steg mot en mer aktiv användning av marknadsmakt, genom en kombination av ekonomisk statskonst och externalisering. Båda efterlyser massiva investeringar i Europas marknad, särskilt en storskalig industripolitik för att höja produktionskapaciteten inom säkerhetspolitiskt viktiga områden, skapa kontroll över strategiska produktionskedjor och göra EU mer suveränt. Särskilt Macron efterlyser också en reformerad europeisk handelspolitik som använder den inre marknaden som hävstång för att hävda Europas mål och regelverk. EU ska systematiskt kräva av sina handelspartners att de uppfyller europeiska standarder inom allt från miljö och hälsa till sociala standarder, och en stark gemensam europeisk gränskontroll ska se till att produkter som inte uppfyller dessa standarder inte når Europas marknad. Macron nämner även att handelsavtal bör användas som påtryckningsmedel för att få andra länder att ta emot migranter. Som han framhåller, är detta möjligt tack vare EU:s marknadsmakt: ”vår styrka är vår interna marknad, med 450 miljoner konsumenter”. von der Leyen menar å sin sida att EU ska kunna samla sina olika instrument i ett integrerat erbjudande till andra länder – inklusive infrastrukturinvesteringar, handel och makroekonomiskt stöd – bland annat för att byta till sig tillgång till viktiga råvaror.

2. *EU som motor för ekonomisk tillväxt.* Den andra visionen sätter EU:s ekonomiska konkurrenskraft i första rummet. Konkurrenskraft beskrivs som en förutsättning för att EU ska kunna skapa välstånd för Europas medborgare och i någon mån påverka omvärlden, genom marknaden.

Detta synsätt reflekteras till stor del i rapporten ”Mycket mer än en marknad”, presenterad av den tidigare italienska premiärministern Enrico Letta i april 2024. Rapporten inleds med att konstatera att dagens inre marknaden står för en relativt liten och snabbt krympande andel av den totala världsekonomin. Därefter slår den fast att

EU tjänas bäst av frihandel, öppenhet och försvar av en regelbaserad internationell ordning, samtidigt som den inre marknaden behöver bli mer konkurrenskraftig. Rapporten utvecklar reformer för en utvecklad europeisk industripolitik, särskilt för den gröna och digitala omställningen, som ska upprätthålla en jämn konkurrens på den inre marknaden. Dess röda tråd kan sägas vara att EU ska bygga marknadsmakt genom att arbeta vidare med den inre marknaden, snarare än att söka använda marknadsmakten externt för politiska syften. Rapporten anger uttryckligen att EU inte längre kan räkna med att handelspartners accepterar dess olika regelverk, utan att unionen snarare behöver anpassa den inre marknaden och sin handelspolitik till den förändrade globala maktbalansen. Rapporten refererar till Brysseleffekten som en viktig mekanism, men menar att den inte längre kan stå på egna ben utan behöver stödjas aktivt genom regulatoriska samarbeten. Även om rapporten på olika sätt framhåller behovet av att öka säkerheten på den inre marknaden, innehåller den varken förslag eller språkbruk som antyder att marknaden bör användas i geopolitiska stormaktsspel.

3. *EU som värn för Europas civilisatoriska modell.* I den tredje visionen prioriteras EU:s regelbygge, betraktat som en civilisatorisk modell som behöver både föras ut till andra och försvaras aktivt. I centrum står aktiv externalisering av EU:s regler, vad gäller exempelvis djurskydd, miljö och digitala frågor.

Detta perspektiv finns representerat inom snart sagt varje regleringsområde där det finns intressegrupper som står upp för en viss princip eller ett visst skyddsområde. Detta gäller även delar av Europeiska kommissionen vars direktorat representerar specifika regleringsagendor, såsom generaldirektoratet för klimatpolitik eller det för digitala tjänster. Ett illustrativt exempel på en regelaktivistisk hållning är att kommissionen i ett meddelande från 2022, med den talande rubriken "Styrkan i handelspartnerskap", utlovade att intensifiera sina kontakter med handelspartner för att främja efterlevnad av internationella arbets- och miljöstandarder. I meddelandet föreslogs också att EU ska börja använda sina handelsavtal för att beivra allvarliga brott mot bland annat Parisavtalet om klimatförändringar. Exempel på en mer övergripande version av perspektivet på EU som en

civilisatorisk modell återfinns inom den politiska vänstern i Frankrike. I sitt manifest inför Europaparlamentsvalet 2024 utvecklar den franska vänsterkoalitionen "La France insoumise" en handelspolitisk linje som handlar om att EU ska anta tuffa marknadsregler och ställa sina handelspartners inför ovillkorliga krav att följa dessa. De kostnader och handelshinder som detta skapar tillmäts lägre vikt än att försvara de normer som regelverken står för och skapa skydd för Europas producenter och medborgare, gentemot såväl stormaktsspel som internationell kapitalism.

Rekommendationer för EU:s utövande av marknadsmakt

Som framgått av de tre perspektiv som beskrivits ovan innebär tillämpning av marknadsmakt ett svårt dilemma som kräver politiska val. Den poäng som jag framför allt har framhållit i detta kapitel är dock att EU:s interna förutsättningar gör vissa val mer eller mindre möjliga och realistiska, åtminstone på kort och medellång sikt. För att återkoppla till den liknelse som nämndes tidigare i detta kapitel, är det oklokt att låtsas som att EU är en båt som kan styras åt vilket håll som helst, förutsatt att kaptenen tar ut en tydlig kompassriktning. En mer rättvisande utgångspunkt är att EU fungerar som ett tåg, vars rörelse kraftigt påverkas av de förutsättningar som skapas av tågrälserna, de många aktörer som vill vara med och styra och medlemsländernas nödbromsar.

Utifrån denna liknelse kan det för det första ifrågasättas om EU kan eller vill göra valet att använda sin marknadsmakt för att bli en geopolitisk spelare. Detta skulle förutsätta att medlemsländerna enas om en maktanvändning som i huvudsak ligger utanför EU:s inarbetade strukturer och arbetssätt, vilka bygger på generella regler och lagstiftning, transnationella regulatoriska nätverk och internationella regimer. Att gå "all-in" i en satsning för att utveckla ekonomisk statskonst på EU-nivå riskerar inte bara att leda till svikna förväntningar i största allmänhet, utan också till att EU frångår och underminerar de strukturer på vilka dess inre och yttre maktutövning

hittills byggt. En stark tågförare kan kanske lyckas styra tåget i ny riktning, men hur länge och effektivt kan tåget rulla utan spår att rulla på? Kommer några av passagerarna dra i nödbromsen om de känner att det blir alltför skumpigt?

För det andra belyser tågliknelsen att EU är relativt väl riggat att utöva externalisering, just utifrån sin starka förankring i lagstiftning, regulatoriska nätverk och internationella regimer. Denna maktutövning är visserligen förknippad med en ständig spänning mellan visionen om att skydda EU som en civilisatorisk modell och visionen om EU som en tillväxtmotor. Men trots detta är regelexternalisering sannolikt Europas bästa chans att stödja och bidra till en möjlig omstöpning av den liberala internationella ordningen. Som framhållits i detta kapitel är det rentav tveksamt om EU i praktiken kan eller vill avstå från externalisering, ens om flera av dess centrala ledare vill söka tona ned den regulatoriska ledaragendan. Så länge som EU upprättar interna marknadsregler som är mer krävande än de som tillämpas i omvärlden, kommer det finnas ett funktionellt behov och en intern politisk efterfrågan på externalisering, vilket innebär att EU:s nätverk av policyentreprenörer kommer kunna utnyttja unionens lagar och andra strukturer för att driva sina agendor externt.

Min rekommendation är att EU:s beslutsfattare och tjänstemän analytiskt skiljer på statskonst och externalisering, och söker utveckla dessa olika typer av markanvändning enligt två olika strategiska inriktningar:

1. Sök effektiva former för att koordinera medlemsländernas statskonst.

För att använda ett gammalt talesätt bör EU göra dygd av nödvändigheten genom att avstå från att försöka bedriva statskonst på EU-nivå och i stället inrikta sig på att stegvis öka koordineringen av medlemsländernas statskonst med hjälp av sin regulatoriska verktygslåda. Exempelvis kan Europeiska kommissionen med fördel identifiera risker, såsom svagheter i EU:s samlade försörjningstrygghet, men inte själv söka kontrollera handelsflöden eller använda marknaden som vapen. Detta innebär att kommissionen förblir relativt tandlös som geopolitisk spelare räknad. Jag menar att detta inte bara är av ondo eftersom det undviker att skapa misstankar om att EU vill använda sin marknads-makt för att dominera andra, vilket gör att motparter bör våga bedriva en relativt öppen och fri handel med EU. Dessutom

hindrar inte detta att EU:s medlemsländer ändå kan reagera kraftfullt och koordinerat när Europa väl står inför verkligt överhängande och gemensamma yttre hot. På samma sätt som de gjorde under finanskrisen, pandemin och i samband med Rysslands krig i Ukraina.

2. *Stärk EU-nivåns kapacitet att kalibrera externalisering.* EU behöver kalibrera sin maktanvändning och finna externaliseringsinstrument som fungerar i en geopolitisk miljö. Till stor del handlar detta om att hantera spänningen mellan att, å ena sidan, projicera regleringsmakt och skapa skydd, och, å andra sidan, värna möjligheter till internationell handel. En första utgångspunkt är att på allvar söka besvara frågorna: Vilka internationella partners kan väntas följa EU inom ett visst regelområde? Och hur mycket kommer regelverken att kosta i termer av handelshinder? För att kunna besvara dessa frågor behöver Europeiska kommissionen aktivt odla sin unika förståelse för relationen mellan den inre marknaden och externa marknader och positionera sig som den aktör som har överlägset bäst kunskap om när och hur det är möjligt att produktivt utöva externalisering. En sådan kunskapsbaserad position brukar i forskning kallas epistemisk auktoritet. Den kan användas för att bli en ledande röst både internt, när EU tar fram och reviderar lagstiftning, och externt, när EU skapar dialoger med handelspartners. En lämplig målbild är att EU-lagstiftning ska innehålla smarta externaliseringsklausuler som möjliggör viss förhandling med handelspartners, inom parametrar som är tillräckligt snäva för att inte undergräva EU-lagstiftningens syften. Som diskuterats i detta kapitel är EU redan i full färd med att experimentera med nya tekniker. Både CBAM och AI-förordningen utgör exempel på hur EU experimenterar med innovativa externaliseringslösningar, som kan visa sig mer eller mindre effektiva när det gäller att externalisera EU:s regelverk.

EU:s väg framåt är utan tvekan svår och riskabel. Men genom att arbeta strategiskt utifrån sina styrkor kan EU både öka sin säkerhet och bidra till en framtida världsordning som inte bara bygger på rå makt, utan också på regler och principer.

Källor och litteratur

Resonemangen och exemplen i detta kapitel bygger i hög utsträckning på min avhandling *The European Union's Market Power: techniques, constraints and implications for external action*, i vilken jag utforskar frågorna när, hur och varför EU använder sin marknadsmakt. Avhandlingen bygger i sin tur på tre artiklar varav två är publicerade i offentligt tillgängligt format: "‘Regime vetting’: a technique to exercise EU market power" (*Journal of European Public Policy*, 29:4, 2022). "Blacklisting and the EU as a Global Regulator: The Institutionally Predisposed Norm Breaker" (*Journal of Common Market Studies* 61:4, 2023).

För den som är intresserad av hur länder med marknadsmakt använder denna för att påverka internationella marknadsregler rekommenderas Daniel Drezners berömda och ganska polemiska bok *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*, publicerad 2008 (Princeton University press, USA). Även Beth Simmons artikel "The international politics of harmonization: The case of capital market regulation" (*International Organization* 55:3, 2001) bröt ny mark i litteraturen om marknadsmakt genom att visa på mönster i hur stora länder antar regelverk internt som de sedan driver externt i förhållande till både internationella organisationer och andra länder.

För att förstå hur EU bygger upp och använder marknadsmakt i den regulatoriska sfären rekommenderas de talrika artiklar som skrivits av Abraham Newman och medförfattare. Denna studie, skriven tillsammans med David Bach, påvisar betydelsen av att inte ha bara en stor marknad utan också regleringskapacitet: "The European regulatory state and global public policy: Micro-institutions, macro-influence" (*Journal of European Public Policy* 14:6, 2007). Denna studie, skriven tillsammans med Burkard Eberlein, undersöker hur EU bygger regleringskapacitet genom att skapa inkorporerade nätverk mellan nationella myndigheter: "Escaping the international governance dilemma? Incorporated transgovernmental networks in the European Union" (*Governance* 21:1, 2008). För en klassisk studie av hur EU:s policyentreprenörer drivit dataskyddsfrågor, se Newmans artikel "Building transnational civil liberties: Transgovernmental en-

trepreneurs and the European data privacy directive” (*International Organization* 62:1, 103–130).

Den som är särskilt intresserad av Brysseleffekten bör läsa Anu Bradfords bok *The Brussels effect: How the European Union rules the world* (Oxford University Press, USA), publicerad 2020. I kapitlet hänvisar jag även till följande studie av normspridning publicerad 2024 av Europeiska kommissionen i serien Single Market Economic Papers: *Is the European Union providing a regulatory model for other countries*. Författare är Cristina Hergheliegiu och Fernando Martin.

För en bild av den geopolitisering som sker på internationell nivå, analyserad utifrån hegemoni-teorin, se ”Toward a geoeconomic order in international trade and investment”, skriven av Anthea Roberts, Henrique Choer Moraes och Victor Ferguson (*Journal of International Economic Law* 22:4, 2019).

EU:s geopolitiska omvändelse har varit föremål för en lång rad studier. För analyser med fokus på Europeiska kommissionen och effekterna på EU:s interna utveckling, se Pierre Haroches ”A ‘Geopolitical Commission’: Supranationalism meets global power competition” (*Journal of Common Market Studies* 61:4, 2023) och ”Geoeconomic power Europe: When global power competition drives EU integration” (*Journal of Common Market Studies* 62:4, 2024). Sophie Meunier lägger större betoning i EU:s externa handelspolitik och EU som extern aktör. Se till exempel ”The EU’s Geoeconomic Turn: From Policy Laggard to Institutional Innovator”, författad tillsammans med Bauerle Danzman (*Journal of Common Market Studies* 62:4, 2024). I kapitlet refererar jag även till Tobias Gehrkes artikel ”EU open strategic autonomy and the trappings of geoeconomics” (*European Foreign Affairs Review* 27:(Special), 2022). Jag refererar även till studien av Anna Herranz-Surrallés, Chad Damro och Sandra Eckert: ”The geoeconomic turn of the Single European Market? Conceptual challenges and empirical trends” (*Journal of Common Market Studies* 62:4, 2024).

Slutligen finns det en rad studier som belyser motsättningarna i EU:s geopolitiska inriktning. I kapitlet refererar jag till Niklas Helwigs studie ”The Ambiguity of the EU’s Global Role: A Social Explanation of the Term ‘Strategic Autonomy’” (*European Foreign*

Affairs Review 27(Special), 2022) samt en studie av Dennis Broeders, Fabio Cristiano, Monica Kaminska: "In search of digital sovereignty and strategic autonomy: Normative power Europe to the test of its geopolitical ambitions" (*Journal of Common Market Studies*, 61:5, 2023). Se även Andrew Cotteys artikel "A-strategic Europe" (*Journal of common market studies* 58:2, 2020).

Från morot till piska

- Kan EU balansera handel och säkerhet i en ny geoekonomisk ordning?

av Hannes Lenk

Blickar man tillbaka på det europeiska projektets historia är det tydligt att kriser ofta har fungerat som katalysatorer för stora strukturella och institutionella reformer. Skapandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG) i början av 1950-talet var ett direkt svar på de efterkrigstida förhållandena, och drevs av en önskan att förhindra framtida konflikter genom att institutionalisera ekonomiskt samarbete. Detta grundläggande steg banade väg för Romfördraget 1957 och markerade början på en lång resa mot ekonomisk integration.

Senare kriser har fortsatt att forma EU:s utveckling. Oljechockerna på 1970-talet exponerade de nationella ekonomiernas sårbarheter och ledde till skapandet av Europeiska monetära systemet (EMS), vilket syftade till att stabilisera växelkurserna och stärka det ekonomiska samarbetet. Berlinmurens fall 1989 utlöste en ny våg av reformer, vilket resulterade i Maastrichtfördraget som formellt etablerade Europeiska unionen och lade grunden för euron, ett viktigt steg för att fördjupa både ekonomisk och politisk integration.

Under 2000-talet har EU ställts inför en rad nya utmaningar som i sin tur lett till ytterligare reformer. Den globala finanskrisen 2008 avslöjade svagheter i EU:s ekonomiska styrning och ledde till införandet av nya mekanismer som den Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM). Migrationskrisen 2015–2016 visade behovet av en mer sammanhållen, gemensam asyl- och migrationspolitik. Rättsstatens tillbakagång i vissa medlemsstater och covid-19-pandemin har också testat EU:s motståndskraft och medfört förändringar i dess institutionella och rättsliga ramverk. Vad dessa kriser alla hade gemensamt

var att externa faktorer skapade ett behov för EU att anpassa etablerade institutionella ramar och principer på ett pragmatiskt sätt till nya och oväntade förutsättningar.

I mitten på 2020-talet står EU inför en annan typ av kris, eller snarare flera sammanflätade kriser. De ökade spänningarna mellan USA och Kina, Kinas framväxt som en strategisk konkurrent, och Rysslands fullskaliga invasion i Ukraina har skapat nya geopolitiska och ekonomiska utmaningar för EU. Dessa händelser har tvingat unionen att ompröva sin roll i en ny global ordning där säkerhet och ekonomi är allt tätare sammankopplade. Detta kapitel står således i kontrast till Jarlebrings bidrag till denna bok. Medan han argumenterar för att utvecklingen av EU:s handelspolitik bör ses som en gradvis anpassning mot en mer självsäker ekonomisk politik, presenterar detta kapitel ett alternativt perspektiv, där EU tvingas reagera snabbt på en ”chock” som varken unionen eller medlemsstaterna var förberedda på. Denna krisdynamik formar således EU:s handelspolitiska anpassning, som präglas av en akut och reaktiv omställning. Det som tidigare sågs som främst ekonomisk politik vägs nu mot säkerhetsintressen, vilket skapar en ny dynamik där handel och säkerhet förs ihop i en gemensam strategi. Denna utveckling sätter EU:s handelspolitik i gungning och skapar en sorts identitetskris för unionen.

För att bemöta denna nya verklighet har Europeiska kommissionen anammat *öppen strategisk autonomi* som ett centralt begrepp som öppnar dörren för att använda sig av handelspolitiken som ett relevant verktyg för att bemöta hot. Genom att knyta handelspolitiken till säkerhetsfrågor kan kommissionen således ta EU:s exklusiva befogenhet under artikel 207 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) i anspråk för att expandera sitt mandat inom frågor som tidigare främst föll under den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP), där medlemsstaterna har starkare inflytande och beslutsprocesserna är långsammare och bygger på enhällighet.

Genom att utnyttja osäkerhet och otydlighet kring begreppet säkerhet agerade kommissionen som en policyentreprenör för att gradvis utvidga sitt inflytande över säkerhetsfrågor. Detta har gjort det möjligt för kommissionen att införa nya handelspolitiska instrument,

såsom förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar (*Regulation on Foreign Direct Investment Screening*, UDI-förordning) och instrumentet mot ekonomiskt tvång (*Anti-Coercion Instrument*, ACI), som bygger på handelspolitiska mekanismer men tjänar bredare säkerhetsmål. Med hjälp av handelspolitiken har kommissionen kunnat agera snabbt och mer autonomt, vilket har möjliggjort att de nödvändiga åtgärderna kan implementeras utan att förlita sig på de mer långsamma processerna inom GUSP.

Detta kapitel undersöker hur EU:s handelspolitik har blivit en ny arena för säkerhetsfrågor och geoeconomiska strategier. Genom att analysera de verktyg och koncept som har tagits fram av kommissionen, kartläggs hur handelspolitiken har utvecklats från att främja marknadstillträde och tillväxt till att hantera alltmer komplexa geopolitiska utmaningar. Vidare belyser kapitlet hur kommissionen har utnyttjat sina institutionella och rättsliga befogenheter för att forma och driva EU:s nya geoeconomiska strategi, samtidigt som potentiella risker med denna utveckling diskuteras. Avslutningsvis presenteras ett antal policyrekommendationer för vägen framåt.

Från frihandel till geoekonomi: nya spelregler för handel och investeringar

Under perioden efter andra världskriget präglades många stater av en motvilja mot öppna marknader, med undantaget för USA som drev en tydlig politisk agenda för att återinföra liberala ekonomiska ideal i den globala ekonomin. Den nya ordningen, som successivt distanserade sig från den ekonomiska nationalism som dominerade mellankrigstiden, baserades i huvudsak på principen om icke-diskriminering inom handeln och stöddes av nya multilaterala institutioner som Internationella valutafonden (IMF), Världsbanken och Allmänna tull- och handelsavtalet (GATT). Samtidigt erkändes staters rätt att ingripa på marknaden för att säkerställa inhemsk stabilitet och social välfärd. Denna balans mellan öppna marknader och statliga ingripanden blev känd som en era av inbäddad liberalism (det som på engelska brukar kallas för *embedded liberalism*).

Men på 1970- och 1980-talen ledde ekonomisk turbulens till en övergång från inbäddad liberalism till nyliberala ideal. Tron på att ohämmade handels- och investeringsflöden skulle driva ekonomisk tillväxt och välfärd blev den nya normen. Det politiska narrativet skiftade i större utsträckning mot avreglering och privatisering, och frihandel började ses som ett universellt medel för att skapa en sammanlänkad och välmående global ekonomi. Under denna era upplevdes en fördjupad ekonomisk integration och ett minskat statligt inflytande på marknaden. Övergången från GATT till Världshandelsorganisationen (WTO) och de utvidgade handelsreglerna som följde med denna institutionella utveckling speglar den nyliberala vändningen väl.

Trots att den ekonomiska integrationen under alla dessa år syftade till att stabilisera en världsekonomi i spillror efter andra världskriget, fick säkerhetsintressen ingen central plats i den framväxande liberala ekonomiska ordningen. Visserligen infördes specifika undantag i GATT och senare i WTO:s regelverk, för att tillåta stater att tillvarata sina väsentliga säkerhetsintressen. Men dessa undantag åberopades sällan, då staterna var medvetna om risken att undergräva hela den regelbaserade ordningen om de användes för ofta. I stället vilade tron på att ökad ekonomisk integration skulle fungera som en naturlig garant för säkerhet, eftersom de ökade beroenden sådan integration skapar förväntades höja de ekonomiska kostnaderna för framtida konflikter. För den liberala ekonomiska ordningen som skulle säkerställa fred och global stabilitet blev förändring genom handel (*Wandel durch Handel*) ett ledmotiv.

EU är i många avseenden en produkt av den tiden. Det är därför inte överraskande att EU:s handelspolitik anammade liberala ekonomiska principer och betonade fördelarna med handelsliberalisering, avfärdade statliga ingripanden i marknaden och strävade efter djupare ekonomisk integration. I de europeiska säkerhetsstrategierna från 2003 och 2009 återspeglades synsättet att det är tack vare den europeiska integrationen som fred och regional stabilitet har uppnåtts. Strategierna framhäver den centrala roll som handel, det multilaterala handelssystemet och fördjupade ekonomiska samarbeten spelar för EU:s säkerhet.

Sedan mitten av 2000-talet slår liberaliseringens pendel dock tillbaka. Finanskrisen 2008 avslöjade svagheter i den liberala ekonomiska ordningen och ifrågasatte idén om sammanlänkade marknader som garant för fred och stabilitet. Kritiken ökade, särskilt i USA, där det växande missnöjet med WTO:s oförmåga att hantera frågor kring tvingad tekniköverföring och industrisubventioner från icke-marknadsekonomier. Detta ledde till en gradvis reträtt från det multilaterala handelssystemet. Tvistlösningsmekanismen – kronjuvelen i WTO systemet – har för den största delen av 2020-talet varit ur funktion eftersom USA vägrar att tillsätta nya medlemmar till överklagandeorgan.

Sociala rörelser och politiska förändringar, som Occupy Wall Street och brexit, illustrerade en växande skepsis mot globaliseringens fördelar och en önskan att återta kontrollen över ekonomisk och social politik. Covid-19-pandemin och Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina förstärkte dessa tendenser. Sammantaget blottlade dessa och andra kriser det globala ekonomiska systemets sårbarheter, vilket banade väg för en djup omorientering i EU:s handels- och investeringspolitik – en ny geoeconomisk ordning.

Geoekonomi innebär, enligt Blackwill och Harris, två seniora ekonomer med Council on Foreign Relations, användningen av ekonomisk politik som ett verktyg för att uppnå geopolitiska mål. I föreliggande kapitel använder vi oss av begreppet geopolitik som maktutövning i internationella relationer genom politiska processer, inklusive för att främja nationella intressen, med avsikt att påverka den globala maktbalansen. Den nya geoeconomiska ordningen grundar sig således i användning av ekonomisk politik som verktyg för att bemöta politiska spänningar. I takt med att fokus i ekonomisk politik skiftar från absoluta till relativa ekonomiska vinster ses ekonomiska relationer därför alltmer genom ett makt- och säkerhetsperspektiv, där en nations ekonomiska vinst uppfattas som en annan nations strategiskt förlust. Gränsen mellan ekonomisk konkurrens och strategisk rivalitet suddas gradvis ut och i västländerna växer intresset för ökad statlig intervention, inåtriktad industripolitik och ekonomisk nationalism. Sandström och Stenkula diskuterar i sitt bidrag till denna bok några av problemen med EU:s industripolitiska initiativ

som riktar sig till gröna satsningar. Mest relevant för detta kapitel är att handel och investeringar i den framväxande geoeconomiska ordningen har blivit en del av den större diskurs om makt och nationens säkerhet.

Den geoeconomiska vändningen är inget EU-internt fenomen. Handelspolitiken i andra västländer – och inte minst USA – följer en liknande dynamik. EU visade sig vara långsammare än andra västländer i att reagera på de nya geopolitiska trenderna. Medan USA övergick till unilaterala handelsåtgärder och stramare kontroller av strategiska teknologier och investeringar, höll EU fast vid sin multilaterala handelsagenda och frihandelsavtal. Detta beror delvis på EU:s juridiska ramverk, som är utformat för att främja frihandel och ekonomisk integration snarare än att uppnå geopolitiska mål. Enligt artikel 206 i EUF-fördraget ska EU:s handelspolitik verka för en harmoniserad utveckling av världshandeln och en gradvis avveckling av handels- och investeringsrestriktioner. Även om artikel 207 i EUF-fördraget tillåter handelspolitiska skyddsåtgärder, är dessa främst utformade för att skydda den inre marknadens konkurrenskraft snarare än att möta geopolitiska utmaningar. Denna rättsliga ram innebär att EU:s handelspolitik är bunden till att i första hand främja marknadsliberala principer och ekonomisk effektivitet, vilket begränsar möjligheterna att använda handelspolitik som ett verktyg för att nå strategiska mål, framför allt när detta skulle ha handelsbegränsande effekter. I sitt bidrag till denna bok undersöker Love Rönnelid hur EU:s interna strukturer skapar begränsningar för EU att framgångsrikt kunna genomdriva riktad industripolitik. Detta kapitel beskriver hur liknande begränsningar finns i EU:s institutionella ramverk för handels- och investeringspolitik, och hur kommissionen töjer ut dessa gränser för att bemöta en ny geopolitisk realitet.

Visserligen har EU under en lång tid använt sin ekonomiska makt och stora konsumentmarknad som en hävstång för att främja mål som hållbar utveckling, mänskliga rättigheter och arbetsnormer samt för att sprida värden som demokrati och rättsstatsprincipen utanför EU:s egna gränser. Många av EU:s handelsavtal innehåller så kallade villkorsklausuler samt kapitel om handel och hållbar utveckling. När Lissabonfördraget antogs förankrades denna ansats dessutom

direkt i fördragen. Den gemensamma handelspolitiken ska således genomföras i enlighet med allmänna mål och principer för EU:s externa relationer. Dessa finns samlade i artikel 21 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) och hänvisar bland annat till demokrati, rättsstatsprincipen och respekt för mänskliga rättigheter. Trots att EU:s handelspolitiska instrument i viss grad alltid använts för att uppnå icke-handelsrelaterade mål förblev EU:s handelspolitik i grunden rotad i marknadsliberala principer och engagemang för en regelbaserad internationell ordning. Frågan som uppstår är hur EU kan balansera denna principiella liberala inställning med den nya geoeconomiska inriktningen.

Även EU:s komplexa institutionella ramverk skapar betydande begränsningar för införandet av geoeconomiska verktyg. Det råder en långvarig institutionell åtskillnad mellan utrikes- och handelspolitiken. Beslut om restriktiva åtgärder och sanktioner inom GUSP kräver i de allra flesta fall enhällighet, även om förordningar som faktiskt inför åtgärderna senare antas med kvalificerad majoritet enligt artikel 215 i EUF-fördraget. I stark kontrast har den gemensamma handelspolitiken däremot alltid varit en exklusiv EU-kompetens, vilket ger kommissionen en ledande roll där beslut vanligtvis fattas med kvalificerad majoritet. Detta skapar en situation där det i praktiken är enklare att genomföra ekonomisk politik än att driva utrikespolitiska initiativ på EU-nivå.

Utmaningarna som detta skapar begränsas dock inte till formella beslutsprocesser utan sträcker sig till den underliggande förhandlingsdynamiken. Enhällighet ger mindre medlemsstater oproportionerligt stor makt att driva igenom sina nationella intressen genom hot om veto mot GUSP-beslut. Exempelvis blockerade Cypern 2008 sanktioner mot Belarus för att tvinga fram en förändring i EU:s politik gentemot Turkiet. På liknande sätt har Ungern konsekvent försvårat konsensus kring sanktioner mot Ryssland.

EU:s rättsliga och institutionella ramverk främjar således en liberal handels- och investeringspolitik, och försvårar antagandet av utrikespolitiska instrument med restriktiva effekter på handel och investeringar. I ljuset av EU:s konstitutionella ramverk – och inte minst artikel 21 i EU-fördraget – förklarar detta användningen av

EU:s inre marknad som en morot för att genomdriva en värde-baserad handelspolitik med förhoppningen att kunna sprida demokrati och rättsstatsprincipen. Jarlebring erbjuder i sitt bidrag till denna bok en intressant inblick i hur den inre marknaden kan fungera som hävstång för EU:s marknadsmakt.

Under slutet av 2010-talet och början av 2020-talet har denna liberala ansats dock ifrågasatts. Den kanske mest citerade startpunkt för den vändningen är von der Leyens linjetal år 2017 då hon lovade att driva en geopolitisk kommission. Sedan dess har kommissionen lyckats med att använda sig av bland annat den gemensamma handelspolitiken för att utveckla en verktygslåda av geoeconomiska instrument för att främja EU:s strategiska intressen och stärka dess globala inflytande. Allmänt innebär det en svår balansgång mellan en säkerhetsdriven handelspolitik och protektionism – skydda men inte beskyddande (*protect not protectionism*). EU ställs dessutom inför särskilda utmaningar eftersom den geoeconomiska vändningen rimmar illa med den gemensamma handelspolitikens rättsliga och institutionella ram.

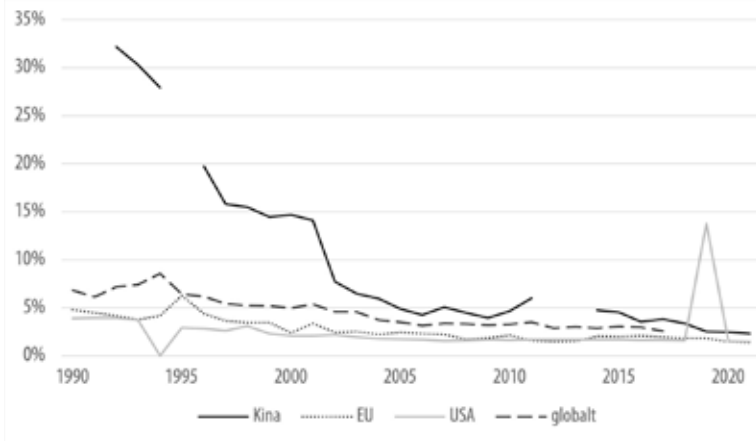
För att förstå EU:s geoeconomiska handelspolitik är det viktigt att beakta två centrala faktorer. Å ena sidan utgör Kinas ekonomiska och tekniska framväxt kontexten för det politiska narrativet som sammanflätar ekonomiska intressen med säkerhetsintressen. Å andra sidan ger ett allt bredare säkerhetsbegrepp kommissionen det nödvändiga utrymmet för att bygga den geoeconomiska verktygslådan till stor utsträckning inom den gemensamma handelspolitiken.

Draken i rummet: Kina och den ekonomiska maktkampen

Kinas ekonomiska och tekniska uppgång är förmodligen den viktigaste drivkraften bakom övergången till en geoeconomisk ordning. Efter andra världskriget, och särskilt efter Sovjetunionens fall, vilade den ekonomiska liberalismens stabilitet främst på USA:s dominans i den globala ekonomin. USA, tillsammans med likasinnade ekonomier som EU och Japan, utformade de normer, regler och institu-

tioner som fortfarande underbygger och upprätthåller frihandel och investeringsflöden. Denna ordning skapade en unipolär värld som både gynnades av och garanterade ekonomisk öppenhet. Men när ekonomiska vinster och tekniska framsteg började spridas globalt, trädde Kina fram som en formidabel makt och utmanade västvärlden ekonomiskt, tekniskt och militärt.

Sedan 1980-talet har Kina attraherat västerländska multinationella företag med låga arbetskostnader och en relativt stabil investeringsmiljö. Kinas inträde i WTO 2001 accelererade landets ekonomiska tillväxt ytterligare. Ett tydligt tecken på Kinas integration i globala värdekedjor är att de genomsnittliga exporttullarna på varor minskade från 35 procent år 1990 till under 5 procent i mitten av 2020-talet (figur 1). Genom stora investeringar i utbildning av arbetskraft och infrastruktur har Kina snabbt utvecklats från att vara en lågkostnadsproducent till att bli en global ledare inom högteknologisk tillverkning.

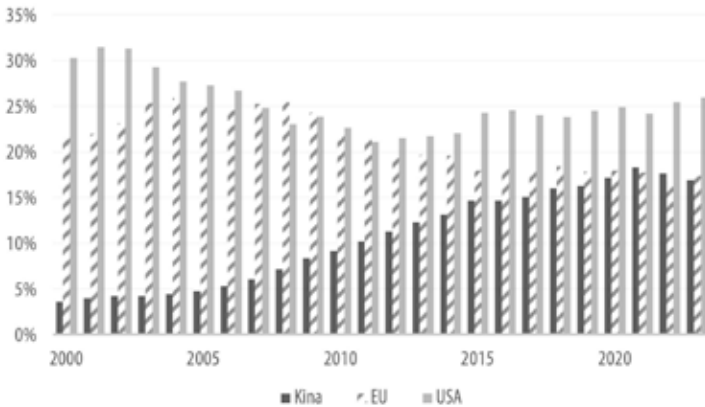


FIGUR 1: EXPORTTULLAR PÅ VARUHANDEL (%), DATA: VÄRLDSBANKEN.

Vidare har Kina blivit en central aktör i utvinningen och förädlingen av många av världens kritiska råvaror, som är avgörande för tillverkningen av allt från halvledare och solpaneler till magneter och batterier, men även maskiner och teknik inom militär- och försvarssektor. Enligt 2023-års data från det amerikanska institutet för geologiska

undersökningar (USGS) dominerar Kina bland annat den globala produktionen av gallium, germanium, och grafit, där de står för 98, 68 respektive 77 procent av produktionen. Vad gäller andra råvaror som litium och koppar är Kina en mindre aktör i utvinning (18 respektive 8 procent) men dominerar förädling av råvarorna (med 56 respektive 44 procent). Kina har därmed snabbt vuxit fram som en viktig exportör av både billiga konsumtionsvaror, avancerade högteknologiska komponenter och strategiska råmaterial. I dag är det få produkter som inte på något sätt innehar något från Kina i sina värdekedjor.

Ytterligare ett riktmärke för Kinas ekonomiska utveckling är landets andel av den samlade BNP i världen. Sedan början på 00-talet har Kina ökat sin globala marknadsandel, medan både USA och EU har tappat marknadsandelar (figur 2). Trots utmaningar som otillräckligt skydd för immateriella rättigheter, tvingad tekniköverföring och omfattande industrisubventioner, har Kinas stora konsumentmarknad fortsatt att vara en stark magnet för utländska företag. Kinas djupa integration i de globala värdekedjorna har i viss mån balanserat dessa brister och gjort landet till en oundgänglig del av världsekonomin.



FIGUR 2: ANDEL AV GLOBALA BNP (%), KÄLLA: VÄRLDSBANKEN.

Runt 2015, i takt med stigande arbetskraftskostnader och ökade geopolitiska spänningar med USA, förändrades Kinas ekonomiska politik under Xi Jinpings ledning till att bli alltmer strategiskt inrik-

tad på att stärka Kinas globala position. År 2016 antogs en strategi som syftade till att etablera Kinas dominans inom högteknologiska sektorer som AI, robotteknik och bioteknik, och som rymmer mer kända politiska initiativ som ”Made in China 2025” och militär-civil fusion. Sedan år 2020 utvecklas Kinas ekonomi dessutom längs en dubbel cirkulationsmodell, dvs. att produktionen i första hand stärker den inhemska konsumtionen och begränsar marknadstillträdet för utländska aktörer, samtidigt som inhemska företag ges stöd. På så sätt har Kina försökt minska sitt beroende av utländsk teknik och samtidigt ta kontroll över strategiska sektorer. *Belt and Road Initiative* (BRI) är ett annat exempel på hur Kina använder ekonomiska verktyg för att expandera sitt globala inflytande. I många afrikanska länder dominerar kinesiska företag gruvdriften och vinner stora kontrakt för att bygga viktig infrastruktur, såsom 5G-nätverk.

Kinas uppgång är särskilt betydelsefull eftersom landet erbjuder en alternativ ekonomisk modell till den västerländska liberala marknadsekonomin — en form av statskapitalism som utmanar de grundläggande principerna i den globala ordningen som framväxte ur kalla krigets slut. Dessutom utmanar Kina västvärlden i kampen om globalt teknologiskt ledarskap. Landet har snabbt byggt upp en inhemsk innovationskapacitet, driven av statligt stöd och riktade förvärv av immateriella rättigheter. Kinas satsningar på framtidstekniker som 5G, artificiell intelligens, kvantdatorer och grön teknik minskar snabbt det tekniska gapet gentemot USA.

Militärt har Kina under 2020-talet också blivit alltmer självsäkert. Detta märks i landets hållning gentemot Taiwan och i Sydkinesiska havet, där Kina har byggt militära installationer på konstgjorda öar i omstridda områden. Dessa åtgärder utmanar den USA-ledda säkerhetsarkitekturen i Asien och syftar till att utöka Kinas inflytande. Kombinationen av ekonomiska och militära strategier speglar en målmedveten ambition att använda geoekonomiska metoder för att etablera en dominerande global position och utmana USA och dess allierade på flera fronter. Kina har bland annat visat sig villigt att använda sin position i globala värdekedjor för att utöva ekonomiska påtryckningar och påverka politiska beslut. De omfattande infrastrukturinvesteringarna inom ramen för BRI skapar de nödvändiga bero-

endeförhållanden som möjliggör sådana ekonomiska påtryckningar.

I västvärlden har förhoppningen om att Kinas integration i världsekonomin skulle leda till en övergång till marknadsekonomi och förstärkt demokrati minskat i takt med Kinas uppgång. USA har sedan länge skärpt sin retorik och politik gentemot Kina. Under Donald Trumps första mandatperiod som USA:s president kallades Kina för en "revisionistisk makt" och en "strategisk konkurrent" som använder sig av "rovgirig ekonomi". År 2018 införde USA tullar på stål och aluminium från Kina, med hänvisning till nationella säkerhetsskäl. När Kina ifrågasatte tullarna i WTO hänvisade USA till undantaget för nationell säkerhet. Under Bidenadministrationen infördes ytterligare åtgärder, bland annat tullar på grön teknik och elbilar, och tullar på lastkranar i amerikanska hamnar där kinesiska tillverkare dominerar marknaden övervägs. Andra partnerländer som Japan, Australien, Sydkorea och Kanada har infört liknande åtgärder för att bemöta de utmaningar Kina anses utgöra. Denna förändring markerar ett skifte från den liberala ekonomiska idén om handel som ömsesidigt gynnande till en mer konfliktfylld syn där ekonomiska beroenden ses som potentiella strategiska sårbarheter. Kinas uppgång betraktas därför som ett direkt hot mot USA och i förlängningen EU:s globala ekonomiska och militära dominans.

För EU har Kina historiskt sett varit både en viktig handelspartner och en attraktiv investeringskälla. EU:s medlemsländer har därför länge varit oense i frågan om hur hårt man bör agera mot Kina. Tyskland, till exempel, är vanligtvis försiktigt med att anta hårdare åtgärder på grund av landets stora exportmarknad i Kina, särskilt inom bilindustrin. Detta gör det svårt för EU att anta en enhetlig och snabb reaktion på geopolitiska utmaningar som Kinas uppgång medför. Ett konkret exempel på detta är förhandlingarna om Investeringsavtalet mellan EU och Kina (*Comprehensive Agreement on Investment, CAI*), som påskyndades under det tyska ordförandeskapet i EU:s ministerråd 2020 och tydligt reflekterade de tyska intressena för ett konstruktivt ekonomiskt samarbete med Kina. Avtalet godkändes dock aldrig av Europaparlamentet efter att Kina införde sanktioner mot Europaparlamentariker som en reaktion på kritik mot Kinas behandling av uiguriska minoriteter.

Oro över Kinas växande inflytande i Europa, särskilt genom förvärv som hamnen i Pireus och den tyska robotillverkaren KUKA, avslöjade sårbarheter i den europeiska ekonomin. Gradvis vaknade Europas industrier och politiska ledare till insikten om dessa risker, vilket ledde till en politisk svängning i tongivande medlemsländer som Tyskland. På EU-nivå ledde detta till att man 2017 började stärka sina handelspolitiska skyddsinstrument för att bättre hantera ojämlika konkurrensvillkor och för att skydda strategiska sektorer. Dessa reformer, som var inriktade mot Kina, föreslogs av kommissionen redan 2013, men en rad medlemsländer, däribland Tyskland, förespråkade en mer öppen hållning mot Kina. 2017 blev dock den politiska positioneringen mot Kina mer enhetlig, delvis eftersom Kina då enligt tillträdesprotokollet till WTO skulle ses som en marknadsekonomi, något som skulle ha försvårat för EU att införa antidumpnings- och subventionsåtgärder. Med stöd från medlemsstaterna signalerade dåvarande kommissionsordförande Jean-Claude Juncker samma år en förändring i EU handelspolitik med orden ”vi är inte naiva frihandlare”. Denna förändring fortsatte under Ursula von der Leyens ledning, som lovade att leda en ”geopolitisk kommission” med avsikt att utveckla en ny verktygslåda för att möta utmaningarna från Kina.

I EU:s Kinastrategi från 2019 beskrivs Kina som både en ”ekonomisk konkurrent” och en ”strategisk rival”. Detta speglar EU:s nya geoekonomiska inriktning, där fokus ligger på att hantera de politiska och ekonomiska riskerna med ömsesidigt beroende. Genom strategier och industripolitiska åtgärder har EU antagit en mer försiktig och strategisk hållning gentemot Kina. Som EU:s dåvarande höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, Josep Borrell, konstaterade 2020: ”Vi befinner oss i en situation där det ömsesidiga ekonomiska beroendet håller på att bli politiskt mycket konfliktfyllt”. Risken som ett alltmer självsäkert Kina utgör för den globala maktbalansen blev särskilt tydlig när Kina utövade ekonomiska påtryckningar mot Litauen år 2021 som svar på att Litauen tillät Taiwan att öppna en representation i landet under namnet Taiwan snarare än Taipei.

Sammanfattningsvis har Kinas uppgång och den intensifierade

rivaliteten mellan USA och Kina tvingat EU att anpassa sin handelspolitik. EU måste nu balansera mellan att upprätthålla ekonomisk konkurrenskraft och skydda strategiska intressen, när unionen navigerar i en alltmer komplex och multipolär värld.

(Om)definiera säkerhetsbegreppet

Om den nya geopolitiska ordningen innebär att handelspolitik kopplas tätare till säkerhetsintressen blir det avgörande att definiera vad som ingår i säkerhetsbegreppet. Det är viktigt att förstå att begreppet "säkerhet" är en social konstruktion, vars innebörd formas av de externa faktorer vilka i den politiska diskursen utpekas som aktuellt hot eller behov. Traditionellt har säkerhet främst förknippats med militära och försvarsmässiga intressen, det vill säga nationell säkerhet. Här är säkerhetshoten tydliga och konkret identifierade, och de handlar ofta om direkt fysisk skada eller hotet om sådan skada, vilket motiverar användning av eller hot om militär makt.

Sedan mitten av 2010-talet har säkerhetsbegreppet i internationell rätt och politik breddats avsevärt för att omfatta ett bredare spektrum av intressen som är betydligt mindre skarpt definierade. Jarlebring redogör i sitt bidrag till denna bok om hur olika aktörer använder sig av denna otydlighet för att driva genom sina egna agendor. I detta kapitel fokuserar vi på hur kommissionen agera som "policyentreprenör", dvs. hur kommissionen drar nytta av otydliga gränser för att driva en mer beslutsam handelspolitik. Det är viktigt att förstå vad som driver breddningen av säkerhetsbegreppet, vilket förklaras här av tre ömsesidigt förstärkande trender.

För det första har vi sett framväxten av transnationella hot utan tydlig motståndare. Exempelvis diskuteras klimatförändringen och migration alltmer ur ett säkerhetsperspektiv. EU har sedan länge integrerat krav på hållbarhet i sina handels- och investeringsavtal för att motverka klimatförändringar och uppfylla sina åtaganden under Parisavtalet. Vad som är nytt är att klimatförändringar inte längre bara anses utgöra en miljöfråga utan även en risk för nationell och internationell stabilitet. Man pratar därför alltmer om klimatsäkerhet.

Även inom kommissionen diskuteras kopplingen mellan klimat och säkerhet, det vill säga hur klimatförändringar hotar hälsa och välbefinnande, hur de kan leda till större migrationsströmmar, pandemier och social oro, och därmed påverka global fred och stabilitet.

Från ett handels- och investeringspolitiskt perspektiv innebär kopplingen mellan klimat och säkerhet att klimatåtgärder blir en fråga om geopolitisk konkurrens. Som beskrevs i föregående avsnitt innebär den geoekonomiska vändningen att ekonomisk politik skiftar från att fokusera på absoluta vinster till att prioritera relativa vinster. I denna kontext kan långtgående klimatåtgärder uppfattas som en risk för EU:s globala konkurrenskraft om andra länder inte inför liknande standarder. EU:s handelsstrategi från 2021 ”En öppen, hållbar och beslutsam handelspolitik” tog upp denna utveckling genom att koppla klimatåtgärder till säkerhets- och konkurrenskraftsfrågor. Även EU:s ekonomiska säkerhetsstrategi från 2023 betonar vikten av att hantera sådana hot genom att diversifiera energiförsörjningen och stärka samarbetet med likasinnade partner för att skydda mot de potentiella konsekvenserna av klimatförändringar och relaterade säkerhetsrisker.

Eftersom EU i 2020-talet har svårare att använda sin ekonomiska makt och inre marknad för att påverka globala regulativa standarder, har detta lett till fler unilaterala åtgärder som reglerar hållbarhetsaspekter ur ett konkurrenskraftsperspektiv. I nästkommande avsnitt diskuteras hur till exempel gränsjusteringsmekanismer ska förhindra koldioxidläckage genom att beskatta importerade varor som inte uppfyller EU:s miljöstandarder. Kopplingen mellan klimat och konkurrens- och säkerhetsfrågor visar därför tydligt att även klimatpolitiken blir en del av den bredare geoekonomiska strategin. Sandström och Stenkula redogör i sitt bidrag för att den europeiska gröna given delvis motiverats med att industripolitik i andra länder skadar EU:s globala konkurrenskraft, dvs. att EU måste delta i den industripolitiska kapplöpningen för att skydda unionens ekonomiska intressen.

För det andra sker en omvärdering av ömsesidigt beroende som en potentiell sårbarhet. I en geoekonomisk ordning ses ömsesidigt beroende alltmer som en säkerhetsrisk snarare än en styrka. Länder som är välpositionerade i globala värdekedjor kan använda dessa beroenden

för att utöva ekonomiska påtryckningar. I föregående avsnitt förklarades redan att ekonomier i den nya geoeconomiska ordningen omvärderar sina beroenden av utländsk produktion genom att diversifiera sina leveranskedjor och skapa incitament för tillverkare att återvända för att producera på den inhemska marknaden. Säkerhetsrisken som är knuten till Kinas dominans i vissa leverans- och värdekedjor, påverkar dessutom direkt EU:s handels- och investeringspolicy.

Vad som är viktigt att understryka här är att säkerhetsrisker uppstår i vår alltmer sammankopplade värld från ett bredare spektrum av tekniker, från digitala plattformar till elbilar och avancerad teknik som kan ha både civila och militära användningsområden, samt kritiska råvaror som krävs för tillverkningen av sådan teknik. I det politiska narrativet må det främst vara Kina som utpekas som en säkerhetsrisk. Men i den nya multipolära världsbilden kan även mindre ekonomier vara måna om att agera mer bestämt. Särskilt när sådana stater kontrollerar viktiga delar av den globala värdekedjan, såsom kritiska råvaror. Breddningen av säkerhetsbegreppet leder således till att en större andel av handels- och investeringsflödena potentiellt kan omfattas av restriktiva åtgärder.

Dessutom uppfattas ekonomisk säkerhet inte bara kräva oberoende, utan också en viss ekonomisk styrka som möjliggör projicering av politisk och militär makt globalt. Eftersom begreppet ekonomisk säkerhet saknar en omfattande definition kan det lätt användas för att motivera marknadsreglerande åtgärder genom en säkerhetslins. EU:s ekonomiska säkerhetsstrategi från 2023 understryker detta genom att främja åtgärder för att säkra kritiska råvaror och tekniker, stärka den tekniska suveräniteten, och förhindra ekonomiskt tvång från utländska aktörer.

För det tredje ökar komplexiteten och sammankopplingen av globala hot. Hot som cybersäkerhet, ekonomisk säkerhet och teknisk säkerhet har gjort att handels- och investeringspolitik nu måste inkludera skydd mot digitala hot, teknologisk överlägsenhet och ekonomiska påtryckningar. Detta innebär även skydd mot utländska aktörers kontroll över digital och fysisk infrastruktur. I nästa avsnitt diskuteras hur detta reflekteras i EU:s ramverk för samarbete inom granskning av utländska direktinvesteringar. Direktinvesteringar i

strategiska sektorer och infrastruktur är ofta kopplade till investerare som är statligt styrda eller kopplade till staten. Dessa investeringar granskas i många medlemsstater för att utesluta att utländska aktörer kan utöva kontroll över tillgångar i sådana kritiska sektorer. Begränsningarna av 5G-utrustning från det kinesiska företaget Huawei i flera medlemsländer, på grund av Huaweis påstådda kopplingar till den kinesiska staten, är ett konkret exempel på hur säkerhet har blivit en integrerad del av investeringspolitiken. Den ekonomiska säkerhetsstrategin och handelsöversynen från 2021 lyfter fram behovet av att stärka granskningen av utländska direktinvesteringar och skydda kritisk infrastruktur från utländsk kontroll.

Säkerhetsbegreppet har alltid kopplats till handelspolitiken men utvidgningen av begreppet utmanar de befintliga multilaterala strukturerna, särskilt i WTO. USA:s beslut att införa tullar på stål och aluminium med hänvisning till nationell säkerhet under Trumps första mandatperioden är ett tydligt exempel. Sådana säkerhetskänvisningar skapar oro för att säkerhetsundantag kan användas för att rättfärdiga protektionistiska åtgärder, vilket underminerar WTO:s regelverk och försvagar det globala handelssystemet. USA:s åtgärder ifrågasattes av flera länder, och även av EU, men eftersom WTO:s tvistlösningsmekanism inte fungerar fullt ut förblir tillämpningen av säkerhetsundantaget mer politiskt styrd än regelbaserad.

Som vi sett i föregående avsnitt kan en tydlig koppling av handels- och investeringspolitiken till säkerhetsbegreppet även observeras i EU:s förhållningssätt till Kina. I takt med att EU har blivit mer medvetet om de säkerhetspolitiska riskerna med Kinas ekonomiska och tekniska ambitioner, har man infört nya handelspolitiska instrument för att skydda sina intressen. Att EU stärkte sina handelspolitiska skyddsinstrument för att motverka orättvisa handelsmetoder och skydda europeiska företag från otillbörliga utländska konkurrensmetoder är således ett exempel på hur EU reagerade på Kinas alltmer påtagliga strategiska mål.

I takt med att Kina blivit mer självsäker i sin användning av ekonomisk politik för att uppnå geopolitiska mål, har EU:s syn på säkerhet i handelsfrågor förändrats. EU måste nu balansera skyddet av sina ekonomiska intressen med behovet av att minska sitt beroende av Kina,

särskilt inom tekniska sektorer. EU:s initiativ för att säkerställa teknologisk suveränitet, diversifiera leveranskedjor och skydda kritisk infrastruktur från utländsk kontroll visar hur nya säkerhetsintressen snabbt blivit en central del av EU:s handels- och investeringspolitiska strategi. Kommissionens ekonomiska säkerhetsstrategi är en tydlig reflektion av denna utveckling. Genom att binda samman handel, investeringar och säkerhet understryker strategin behovet av en integrerad och samordnad strategi för att möta de utmaningar som den nya geopolitiska ordningen ställer.

EU står således inför utmaningen att utveckla sin geoekonomiska verktygslåda på ett sätt som hanterar detta breda spektrum av säkerhetsfrågor utan att undergräva de grundläggande principerna om öppenhet och samarbete. Samtidigt måste EU navigera i komplexa institutionella och interinstitutionella strukturer där handelspolitik och säkerhetspolitik allt oftare överlappar, och där medlemsländerna har olika intressen. Att nationell säkerhet enligt artikel 4 i EU-fördraget är en fråga för medlemsstaterna skapar ytterligare komplexitet. Dessutom behandlas säkerhets- och handelsfrågor sällan av samma departement, varken inom EU eller i medlemsstaterna, vilket kan skapa samordningsproblem och ineffektivitet. Säkerhetsintressen kommer alltid att trumfa ekonomiska intressen. Men när säkerhetsbegreppet utvidgas och en stor andel av den globala handeln blir föremål för säkerhetsöverväganden, skapar det lätt handelshämmande effekter.

För att hantera dessa utmaningar måste EU utveckla tydligare riktlinjer för hur säkerhetsfrågor ska integreras i handelspolitiken utan att förlora de marknadsliberala principerna som utgör grunden för EU:s ekonomiska ordning, både på den inre marknaden och i utrikeshandeln. Detta kräver ett starkare samarbete mellan olika EU-institutioner och medlemsstater för att säkerställa en samordnad och enhetlig strategi, vilket är särskilt relevant i relation till Kinas växande inflytande.

En kartläggning av EU:s geoeconomiska verktygslåda

Transformationen i EU:s handels- och investeringspolitik kan mest effektivt analyseras genom ett teoretiskt ramverk som kategoriserar de instrument som kan anses vara en del av EU:s geoeconomiska verktygslåda utifrån två dimensioner. Defensiva instrument skyddar EU:s strategiska intressen, såsom säkerhet och marknadsstabilitet, medan offensiva instrument syftar till att stärka EU:s konkurrenskraft eller till att främja politiska mål utanför unionens gränser. Samtidigt kan dessa instrument verka som sanktionsinstrument, vilket innebär kostnader för utländska aktörer som syftar till att avskräcka från oönskat beteende, eller incitamentsinstrument som främjar önskade åtgärder genom positiva drivkrafter, såsom att främja investeringar i strategiska sektorer. Både sanktioner och incitament kan rikta sig till antingen EU-aktörer eller aktörer i tredje land. Denna modell, utvecklad av Bauerle Danzman och Meunier, fungerar som en konceptuell grund för att förstå hur EU utformar sina ekonomiska verktyg för att bemöta de nya utmaningarna. Instrumenten som tagits fram av kommissionen kan således delas in i fyra typer: offensiva incitamentskapande, offensiva sanktionerande, defensiva incitamentskapande och defensiva sanktionerande.

Weinhardt och De Ville har följt en annan ansats och konstaterar att EU:s instrument i stort syftar till att uppnå tre centrala mål: säkerhet, konkurrenskraft och hållbarhet. I detta kapitel betonas dock att säkerhetsbegreppet har breddats och lett till en konvergens mellan dessa mål, där konkurrenskraft och hållbarhet alltmer blir en del av ett övergripande säkerhetsparadigm. Här görs därför ingen åtskillnad mellan de olika målsättningarna.

Baserat på ovannämnda modell har instrumenten i stället rankats enligt två huvudsakliga dimensioner (figur 3). Ju längre ut från centrum ett instrument rankas, desto mer perifert anses det vara i relation till att direkt reglera handels- eller investeringsrelationer. Modellen tydliggör därför vilka centrala instrument som har en direkt koppling till EU:s handelspolitik genom att dessa baserats på artikel 207 i EUF-fördraget, och vilka perifera instrument som påverkar handeln

indirekt genom andra politikområden, som exempelvis miljö, industri eller den inre marknaden, dvs. där handelseffekterna är indirekta. Genom att kategorisera EU:s lagstiftning på detta sätt tydliggörs EU:s strategiska användning av handels- och investeringspolitiken för att hantera utrikespolitiska mål.

Defensiva sanktionsinstrument spelar en viktig roll för att skydda unionens strategiska intressen eftersom dessa instrument möjliggör en begränsning av handels- och investeringsflödena och därmed tillgång till EU:s inre marknad. Dessa instrument är också mest långtgående. Däremot ökar sådana sanktioner även risken för vedergällning, vilket kan leda till en upptrappning av handelskonflikter och skada unionens internationella relationer.

Det är främst UDI-förordning, förordningen om utländska subventioner (US-förordning), och instrumentet mot ekonomiskt tvång (ACI) som här klassas som defensiva sanktionsinstrument. UDI-förordningen ger EU:s medlemsstater ramar för att införa nationella mekanismer för att granska, villkora eller förbjuda investeringar som kan utgöra säkerhetsrisker. Detta instrument är tydligt defensivt och sanktionerande då det begränsar tillgången till EU-marknaden för utländska investerare, särskilt inom sektorer som är känsliga för nationell säkerhet. US-förordningen hanterar snedvridningar på den inre marknaden som orsakades av utländska subventioner, vilket hotar rättvisa konkurrensförhållanden inom EU. Genom att införa regler som straffar utländska företag som åtnjuter sådana förmåner, syftar US-förordningen till att skydda aktörer på EU:s inre marknad. ACI är utformat för att motverka ekonomiskt tvång från tredjeländer och ger EU möjlighet att vidta motåtgärder. Detta instrument har en tydlig defensiv och sanktionerande funktion, särskilt i ljuset av att ekonomiska beroenden kan användas för att påverka globala maktförhållandena.

På den offensiva sidan finns endast det internationella upphandlingsinstrument (IPI) som bygger på ömsesidighetsprincipen och gör det möjligt för EU att begränsa tillgången till sina offentliga upphandlingsmarknader för länder med stängda eller diskriminerande system. Detta instrument är offensivt eftersom det syftar till att stärka europeiska företags tillgång till marknader utomlands på lika villkor.

Genom att använda EU:s inre marknad som en hävstång skapas incitament för tredje land att öppna sin upphandlingsmarknad.

Defensiva incitamentsinstrument som EU:s gränsjusteringsmekanism för koldioxid (*Carbon Border Adjustment Mechanism*, CBAM) och avskogningsförordningen (AS-förordningen) är utformade för att främja efterlevnad av miljöstandarder genom ekonomiska incitament. CBAM, baserat på artikel 192 EUF-fördraget, syftar till att säkerställa att utländska producenter följer EU:s höga miljöstandarder genom att påföra kostnader på koldioxidintensiva import, medan avskogningsförordningen begränsar import av varor kopplade till avskogning. Dessa instrument fungerar som incitament för utländska aktörer att införa höga standarder snarare än sanktioner. Trots att de ekonomiska kostnader som dessa instrument medför kan anses utgöra en sanktion, används således tillgång till den inre marknaden som hävstång.

Offensiva incitamentsmekanismer, omfattar den Kritiska Råvaruakten (KRA), Halvledarakten (HLA) och den Gröna Givens Industriplan (GGI), alla utformade för att minska beroendet av utländska tillverkare genom att stärka EU:s industriella och tekniska bas. Dessa instrument uppmuntrar till investeringar och utveckling inom viktiga sektorer, såsom grön teknik och försörjningskedjor för kritiska råvaror, i syfte att minska EU:s beroende av tredjeländer.

Det framgår således att EU strategiskt använder den gemensamma handelspolitiken för att införa främst defensiva sanktionsinstrument. Dessa centrala instrument, som direkt reglerar handels- och investeringsrelationer, fokuserar på att skydda unionens strategiska intressen och säkerhet. De perifera instrumenten å andra sidan breddar den geoeconomiska verktygslådan, vilket gör det möjligt för EU att eftersträva mål som motståndskraft och hållbarhet utanför den traditionella handelspolitikens ramar. Medan de centrala instrumenten är inriktade på säkerhetsrelaterade mål via handelspolitiken, ger perifera instrument därmed EU möjlighet att integrera andra politikområden som miljö, industri och den inre marknaden i den geoeconomiska vändningen.

Användningen av defensiva sanktionsinstrument medför dock både fördelar och risker. Alla de centrala instrumenten är unilaterala åtgär-

der med en handelsbegränsande karaktär, som kan ge omedelbara säkerhetsfördelar genom att begränsa tillgången till EU-marknaden för aktörer som hotar unionens strategiska intressen. Att handelspolitiken används för att skapa dessa typer av instrument visar dessutom på att de centrala säkerhetsriskerna förknippas med just handels- och investeringsflödena. Perifera incitamentsmekanismer kan å sin sida främja långsiktig hållbarhet och motståndskraft men kan också innebära höga kostnader för efterlevnad och risk för fragmentering av den inre marknaden. Dessutom kan incitamentsmekanismer som innebär direkta subventioner riskera att snedvrida de ekonomiska förutsättningarna på den inre marknaden.



FIGUR 3: KATEGORISERING AV EU:S GEOEKONOMISKA VERKTYGSLÅDA.

Den utbredda användningen av defensiva sanktionsinstrument under paraplyet av den gemensamma handelspolitiken indikerar att begränsning av handel och investeringsrelationer har blivit ett centralt verktyg i EU:s geoekonomiska strategi. Detta representerar en betydande förändring från EU:s tidigare fokus på multilateralism och frihandel och illustrerar hur unionen anpassar sin handelspolitik för

att möta nya globala utmaningar. EU:s geoeconomiska ansats väver samman centrala och perifera instrument för att navigera i en värld präglad av strategisk konkurrens och säkerhetsutmaningar.

Från öppen strategisk autonomi till ekonomisk säkerhet

Framväxten av *öppen strategisk autonomi* (ÖSA) som en handelspolitisk princip kan spåras tillbaka till kommissionens förberedande arbete inför 2021 års handelspolitiska översyn. Begreppet strategiskt oberoende, som ursprungligen hade sin grund i diskussionerna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken, anpassades till handelspolitiken genom införandet av öppen strategisk autonomi. Detta innebar en betydande omorientering av EU:s handelspolitik eftersom det föreslog en avvägning mellan EU:s önskan att utveckla oberoende kapacitet inom strategiska sektorer och dess engagemang för multilateralism och öppna marknader (jfr Jarlebrings bidrag till denna bok). I synnerhet generaldirektoratet för handel förespråkade införandet av ordet ”öppen” för att lugna berörda aktörer och mildra farhågorna om en övergång till protektionism.

I 2021 års handelspolitiska översyn placerades således ÖSA strategiskt i centrum för EU:s handelspolitik, vilket i praktiken skapade en ram för kommissionen att motivera mer ensidiga och säkerhetsfokuserade handelsinstrument. Genom att dessa instrument förankrades i artikel 207 i EUF-fördraget kunde kommissionen utnyttja sin exklusiva behörighet i fråga om handelspolitik för att genomföra sin geoeconomiska agenda.

För att stärka integreringen av säkerhetsfrågor i handelspolitiken använde sig kommissionen gradvis av en rad obestämda begrepp, såsom *ekonomisk säkerhet*, *rättvisa konkurrensvillkor* och olika former av *suveränitet* samt idén om *diversifiering* och *riskminimering*. Dessa koncept kopplade i förlängningen till det övergripande strategiska målet att uppnå öppen strategisk autonomi. Begreppen utformades strategiskt för att motivera och förstärka specifika handelspolitiska

åtgärder inom ramen för den gemensamma handelspolitiken. Exempelvis blev *ekonomisk säkerhet* ett nyckelbegrepp för att lyfta fram vikten av att minska beroendet och säkra kritiska leveranskedjor, särskilt mot bakgrund av ökade geopolitiska spänningar och ekonomiskt tvång från aktörer som Kina. Detta understödde utvecklingen av flera av de centrala handelsinstrument som diskuterades i föregående avsnitt.

Ett utmärkt exempel på den strategiska användningen av ÖSA är förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar. Under utvecklingen av förordningen var det en betydande debatt om huruvida den skulle baseras på artikel 207 i EUF-fördraget eller artikel 63 i EUF-fördraget, som reglerar kapitalrörelser till och från tredjeländer. Genom att använda artikel 63 skulle förordningen ha hamnat under delad behörighet, vilket skulle ha krävt större samförstånd mellan medlemsstaterna och begränsat kommissionens befogenheter. Förordningen antogs dock i slutändan enligt artikel 207 i EUF-fördraget som en ramförordning, vilket motiverades med att det inte handlade om att harmonisera nationella regler utan snarare om att skapa en samarbetsmekanism för medlemsstaterna för granskning av utländska direktinvesteringar. Detta strategiska val gjorde det möjligt för kommissionen att få fotfäste i lagstiftningen om säkerhetsrelaterade frågor inom ramen för den gemensamma handelspolitiken och samtidigt säkerställa att medlemsstaterna behöll sina rättigheter att skydda den nationella säkerheten. 2024-års reform av förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar är dock ett exempel på kommissionens kalkylerade tillvägagångssätt. Genom att föreslå en utvidgning av förordningens tillämpningsområde och en delvis harmonisering av nationella granskningsmekanismer avser kommissionen att stärka sin tidigare omtvistade auktoritet i säkerhetsfrågor som rör handel och investeringar.

Andra begrepp, såsom *rättvisa konkurrensvillkor* (*level playing field*), har också på ett effektivt sätt kopplats till ÖSA för att stödja kommissionens bredare geoekonomiska strategi. I synnerhet gör detta begrepp det möjligt för kommissionen att reglera EU:s globala konkurrenskraft i säkerhetens namn. Förordningen om utländska subventioner (US-förordning) riktar sig till exempel mot utländska företag som får statligt stöd, vilket snedvrider konkurrensen på EU-marknaden.

Genom att granska dessa enheter och eventuellt införa sanktioner säkerställer förordningen inte bara lika konkurrensvillkor utan tjänar också det bredare målet om ekonomisk säkerhet genom att förhindra utländska enheter från att få otillbörligt inflytande i kritiska sektorer. På liknande sätt har CBAM knutits till ÖSA och säkerställer att EU:s miljöstandarder inte ger dess industrier en konkurrenssnackdel. Båda instrumenten förstärker idén om hållbar konkurrens, som handlar om att skapa en motståndskraftig ekonomisk miljö som balanserar marknadsöppenhet med strategiskt oberoende.

Kommissionen formulerade också olika suveränitetsanspråk – t. ex. digital suveränitet, teknisk suveränitet och suveränitet i leveranskedjan – som baseras i grunden på ÖSA. Dessa begrepp betonar tillsammans behovet av att säkra kontrollen över kritisk infrastruktur, teknik och leveranskedjor som är avgörande för både ekonomiskt oberoende och säkerhet. Teknologisk suveränitet återspeglas t. ex. i HLA och KRA, som syftar till att öka den inhemska kapaciteten inom halvledare och kritiska råvaror. Dessa lagar är inriktade på att minska beroendet av externa leverantörer och säkerställa tekniskt ledarskap, vilket ligger i linje med ÖSA:s mål att göra det möjligt för EU att agera självständigt i en konkurrensutsatt global miljö.

Ytterligare två begrepp, riskminimering och diversifiering av leveranskedjan, har vuxit fram som taktiska komponenter i den bredare ÖSA-strategin, särskilt när det gäller EU:s relation till Kina. Riskreducering innebär i det här sammanhanget att man minskar de strategiska beroendena utan att helt bryta de ekonomiska banden. Det är ett pragmatiskt förhållningssätt där man erkänner komplexiteten i det globala ekonomiska ömsesidiga beroendet. Detta koncept återspeglas i instrument som ACI och den reviderade förordningen om handelspolitiska skyddsåtgärder, som ger EU verktyg för att motverka ekonomiska tvångsmedel samtidigt som engagemanget med viktiga handelspartner upprätthålls. På samma sätt innebär en diversifiering av leveranskedjan att man minskar beroendet av leverantörer med en enda källa, särskilt i kritiska sektorer. Den kritiska råvaruakten och relaterad industripolitik är utformad för att främja större motståndskraft i leveranskedjorna, vilket direkt stöder det bredare ÖSA-målet om strategisk autonomi.

Perifera instrument som HLA, KRA och GGI kompletterar således de centrala instrumenten genom att de anpassas till de strategiska mål för autonomi som fastställs i de centrala handelspolitiska instrumenten. Även om dessa instrument bygger på olika rättsliga grunder – t.ex. artiklarna 114 och 173 i EUF-fördraget – syftar samtliga till att minska beroendet i kritiska sektorer och säkra leveranskedjor. Deras anpassning till ÖSA-ramverket återspeglar en mer komplex styrningsdynamik som kräver samordning mellan flera politikområden men som i slutändan stöder samma strategiska mål. Anpassningen till ÖSA skapar dock samstämmighet mellan dessa politikområden och deras koppling till centrala handelsinstrument ger ytterligare legitimitet.

Kommissionen har således framgångsrikt utnyttjat sin exklusiva behörighet i fråga om handelspolitik genom att strategiskt införa och använda ÖSA-konceptet som en portalprincip för att integrera ett säkerhetsperspektiv i handelspolitiken. Genom att koppla det till ytterligare obestämda begrepp som ekonomisk säkerhet, riskminimering och diversifiering av leveranskedjan har kommissionen effektivt utvidgat sitt tillämpningsområde inom ramen för den gemensamma handelspolitiken. Detta nyanserade tillvägagångssätt har gjort det möjligt för EU att navigera i ett snabbt föränderligt globalt landskap och samla ihop en anmärkningsvärd geoeconomisk verktygslåda.

Säkerhet till vilket pris?

EU:s handelspolitik har genomgått en betydande omkalibrering i ljuset av den globala utvecklingen, där geoekonomi har tagit en central plats. Denna utveckling markerar ett skifte från EU:s traditionella liberala hållning till en mer strategisk användning av handelspolitik för att hantera säkerhetsutmaningar. Den geoeconomiska inriktningen innebär att EU i allt högre grad tillämpar unilaterala handelsåtgärder som utmanar det regelbaserade internationella handelssystemet och de multilaterala institutioner som grundades i efterkrigsåren.

Denna förändring i handelspolitiken är till stor del en reaktion på Kinas ekonomiska och tekniska framväxt, samt en bredare tolkning av säkerhetsbegreppet som nu inkluderar ekonomisk och teknisk

säkerhet. EU har lyckats med att snabbt utveckla en rad innovativa verktyg för att bemöta dessa utmaningar, där både defensiva och offensiva strategier tillämpas, baserade på så väl sanktioner som incitament. Många av dessa instrument, såsom UDI-förordningen, US-förordningen och CBAM fyller flera syften – från att skydda den inre marknaden och främja hållbarhet till att säkra strategiska leveranskedjor och teknologisk suveränitet.

Det är dock noterbart att de centrala handelspolitiska instrument som har utvecklats för att svara mot dessa säkerhetsutmaningar i första hand är defensiva och sanktionerande. Den övervägande användningen av sådana instrument innebär att EU:s handelspolitik framstår mer som en piska än som en morot. Det är ett avsteg från den tidigare politiken som främjade positivt ekonomiskt samarbete genom att öppna marknader och handelspartnernas integration i en regelbaserad ordning. Denna vändning kan på sikt undergräva EU:s anseende som en pålitlig aktör i det multilaterala handelssystemet och leda till ökad osäkerhet i internationella handelsrelationer. Om fokus på säkerhet blir för dominerande riskerar det dessutom att hämma den globala ekonomiska integrationen.

Kommissionen har visat sig strategiskt skicklig i att utveckla ett politisk narrativ baserat på öppen strategisk autonomi, som har etablerat handelspolitiken som en ny arena för säkerhetsfrågor. Detta har gjort det möjligt för kommissionen att använda sin exklusiva befogenhet på handelsområdet under artikel 207 i EUF-fördraget för att driva igenom säkerhetsrelaterade åtgärder som annars skulle ha fallit inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken där beslut kräver enhällighet bland medlemsstaterna.

Men det är långt ifrån självklart att balansen mellan öppenhet och autonomi, kan realiseras fullt ut. Om fokus på säkerhet blir alltför dominerande riskerar EU:s åtgärder tolkas som protektionistiska snarare än säkerhetsinriktade, vilket kan leda till motåtgärder från andra stora aktörer som USA och Kina. Kanske är det dags att överväga en återgång till en mer balanserad strategi där EU inte bara använder piskan utan även odlar några morötter igen. Att tillämpa fler incitamentsbaserade instrument som främjar positivt samarbete med strategiska handelspartners kan vara avgörande för att säkerställa att

EU fortsätter att vara en drivkraft för global ekonomisk stabilitet och hållbar utveckling. För att främja en mer balanserad användning av handelspolitik för att uppnå säkerhetsmål i framtiden skulle följande åtgärder övervägas:

Tydligare avgränsningar mellan marknadsreglerande åtgärder och säkerhet. Handelspolitik bör inte utnyttjas som ett universalverktyg för att uppnå utrikespolitiska mål. Tydligare gränser mellan marknadsreglerande och säkerhetsrelaterade åtgärder skulle minska risken för överreglering och förbättra förutsägbarheten, vilket är avgörande för både europeiska och internationella aktörer.

Evidensbaserad bedömning av säkerhetsrisker. Säkerhetsbedömningar inom handel och investeringar bör baseras på ekonomisk evidens och expertanalys. En alltför restriktiv säkerhetspolitik kan undergräva ekonomisk effektivitet och innovationsförmåga, vilket på lång sikt skulle kunna skada EU mer än vad ökad autonomi och oberoende skulle gynna. Expertgrupper från olika sektorer bör involveras i att identifiera och analysera säkerhetsrisker.

Institutionell skyddsmekanism mot kompetensöverträdelser. För att säkerställa att kommissionen inte tar sig större befogenheter än vad som är förenligt med EU-fördragen, behövs skyddsmekanismer som förhindrar att säkerhetsfrågor inom utrikes- och säkerhetspolitiken dras in under handelsområdet. Tydligare juridisk granskning av lagstiftningsförslag kan bidra till att upprätthålla den institutionella balansen och förhindra att handelspolitiken används för frågor som bättre hör hemma inom andra politikområden.

Rekommendationerna syftar till att säkerställa att EU:s geoeconomiska strategi inte undergräver de långsiktiga målen om hållbarhet, öppenhet och multilateralism. Genom att tydliggöra handelspolitikens roll i säkerhetsfrågor, stärka den evidensbaserade grunden för beslut och upprätthålla institutionella skyddsåtgärder kan EU fortsätta att vara en stark och trovärdig aktör i den globala ekonomiska styrningen, samtidigt som unionen skyddar sina strategiska intressen i en alltmer osäker värld.

Källor och litteratur

För vidare läsning rekommenderar jag Anthea Roberts, Henrique Choer Moares och Victor Fergusons artikel "Toward a Geoeconomic Order in International Trade and Investment" (*Journal of International Economic Law* 22:4, 2019). Här ger författarna en överblick över den geoeconomiska vändningen som tas upp i detta kapitel. *Journal of Common Market Studies* lanserade dessutom en specialutgåva år 2024 om "The Geoeconomic Turn of the European Single Market", där flera författare – däribland Christou och Damro, Haroche, samt Herranz-Surrallés, Damro, och Eckert – beskriver hur EU:s handelspolitik geopolitiseras genom att sammanfläta handels- och säkerhetsintressen. Även Meunier och Nicolaidis betonar i en tidigare artikel "The Geopoliticization of European Trade and Investment Policy" för samma tidskrift (57:S1, 2019) EU:s agerande som internationell aktör genom handelspolitiken.

Angående ÖSA och liknande koncept hänvisar jag till Herrmans genomgång, "Open Strategic Autonomy – New challenges for the EU's Common Commercial Policy" som skrevs 2023 för Svenska institutet för europapolitiska studier (SIEPS) samt Tobias Gehrkes artikel "EU Open Strategic Autonomy and the Trappings of Geoeconomics" (*European Foreign Affairs Review* 27, 2022). Schmitz och Seidl argumenterar dessutom i sin artikel "As open as possible, as autonomous as necessary: Understanding the rise of open strategic autonomy in EU trade policy" (*Journal of Common Market Studies* 61:3, 2023) för att kommissionen använder ÖSA-konceptet för att mobilisera stöd för det geoeconomiska skiftet, vilket inspirerade även argumenten i detta kapitel. För diskussionen om utvidgningen av säkerhetsbegreppet är J.B. Heaths artikel "Making Sense of Security" (*American Journal of International Law* 116:2, 2022) en väsentlig läsning.

I ovannämnda specialutgåva av *Journal of Common Market Studies* diskuterar Sarah Bauerle Danzman och Sophie Meunier EU:s geopolitiska verktygslåda; kapitlets kategorisering bygger till stor del på deras modell. Författarna har även publicerat "Naïve No More: Foreign Direct Investment Screening in the European Union" (*Global Policy* 14:S3, 2023) som tillsammans med Meuniers och Chans artikel

”Behind the screen: Understanding national support for a foreign investment screening mechanism in the European Union” (*Review of International Organizations* 14, 2022) förtydligar Kinas roll i utformningen och implementeringen av UDI-förordningen.

För att förstå Kinas position i den geopolitiska utvecklingen och EU-Kina-relationer, samt hur begrepp som de-risking, ÖSA och ekonomisk säkerhet relaterar till Kinas framväxt, rekommenderas arbeten från Nationella Kunskapscentret om Kina (NKK), särskilt analyser av Andersson, Bohman och rapporten av Shih, Sjöholm och Cappelini (2023).

I min forskning om EU:s handels- och investeringspolitik diskuterar jag bland annat EU:s roll i globala reformer av investeringstvister och hur detta påverkas av EU:s institutionella och konstitutionella ramverk. För läsning kan jag rekommendera delar av min avhandling *The EU Investment Court System*, 2019 (Göteborgs Universitet) samt mitt bidrag till Freya Baetens bok *Legitimacy of Unseen Actors in International Adjudication* (Cambridge: Cambridge University Press, 2019) där jag analyserar hur kommissionen strategiskt använder tvektigheter i EU-fördragen för att utöka sitt inflytande genom den gemensamma handelspolitiken.

Kan effektiv industripolitik genomföras på den inre marknaden?

Rättens roll i en tid av geopolitisk konkurrens

av Love Rönnelid

Detta kapitel utgör en analys av hur reglerna i den inre marknaden förhåller sig till tidigare framgångsrika strategier för industripolitik. Kapitlet syftar till att undersöka hur den inre marknads rättsliga konstruktion förhåller sig till de nya kraven på aktiv industripolitik. De ostasiatiska utvecklingsekonomierna har ansetts utgöra förebilder för modern industripolitik av flera ledande tänkare. Detta kapitel beskriver några huvuddrag i de regleringstekniska strategier som användes i dessa länder och jämför dem med den inre marknaden. Ledande förklaringar av den ostasiatiska utvecklingsmodellen förklarar dess framgång med förmågan att kombinera stöd och disciplin. Detta verkar peka på strukturella problem för den Europeiska unionen (EU, unionen) på grund av några av EU-rättens grunddrag. Särskilt är det svårt att inom EU centralisera industripolitik, införa nödvändiga disciplinerande åtgärder och att återhämta värde från eventuella statsstöd. Föreslagna regelförändringar när det gäller offentlig upphandling och statsstödsreglerna medger ökad möjlighet till stöd från det offentliga. Frågan är i vilken utsträckning dessa stöd kan göras effektiva, om inte unionen samtidigt kan utveckla en kapacitet att utöva kontroll över sektorer man ger stöd till. En avslutande diskussion undersöker i vilken utsträckning en omorientering av den inre marknaden mot ökad kapacitet för industripolitik skulle kräva en grundläggande omförhandling av den rättsliga modellen för den inre marknaden. En sådan omförhandling skulle riskera att öppna upp underliggande politiska motsättningar som kunnat hållas undan genom den inre marknads rättsliga konstruktion.

Det geopolitiska klimatet i mitten av 2020-talet utgör en utmaning för den Europeiska unionen. Flera faktorer har bidragit till en aktiv diskussion om vad som kan göras, särskilt när det gäller behovet av en annan, mer aktiv, form av industripolitik på kontinenten. Behovet av industripolitik understryks på flera håll i världen. Kinas ekonomiska strategi inbegriper en helt annan typ av statlig kontroll över ekonomin och har ibland setts som ett hot mot Europas ekonomiska modell. I USA drev först aktörer på båda kanterna av det politiska spektrumet på för ökad industripolitik. Både Trump- och Bidenadministrationerna har sedan på olika sätt implementerat viss industripolitik med tariffier och inflytelserik lagstiftning. Regelverk som syftar till att ge stöd till bland annat grön energi (*The Inflation Reduction Act*) och halvledare (*The Chips Act*) har förändrat den industriella spelplanen i landet och för Europa. I viss utsträckning som en direkt reaktion mot de amerikanska och initiativen och den kinesiska politiken har den europeiska diskussionen om industripolitik intensifierats och vissa policyinitiativ inletts.

Det finns åtminstone tre huvudargument för industripolitik i denna kontext. Det rör sig om situationer när ett land ligger långt från teknikfronten, när man vill driva på utvecklingen av ny teknologi och industripolitik av säkerhetspolitiska skäl. Det första rör situationer när industripolitiken syftar till att emulera ekonomiska aktiviteter som redan finns på andra platser, att så att säga hämta upp i förhållande till mer teknologiskt avancerade konkurrenter (s.k. *catch-up growth*). Detta är huvudargumentet för industripolitik i en utvecklingsekonomisk kontext. För Europas del blir denna typ av argument aktuella i situationer när tekniker som antas bli centrala i framtiden redan utvecklats på andra platser och unionen ser behov av att hämta upp teknikförsprånget. Det andra argumentet rör situationer när offentlig intervention har använts för att ta fram en teknologi som inte ännu finns och där det inte heller finns riskapitet bland privata investerare för att utveckla den. Detta har historiskt rört sig om statsunderstödd forskning inom militär- och rymdteknik, men även statsstöd för grön teknologi, som solceller. För EU:s del kan detta röra politik för att driva på teknikskiften inom t.ex. grön omställning. Det tredje huvudargumentet rör industripolitik för att

tillse att det finns inhemsk kapacitet att producera en viss vara eller teknologi, motiverat med inhemsk säkerhet. Det är åtminstone delvis detta som motiverar unionens tänkande när det gäller strategisk autonomi. Strategisk autonomi är en uppsättning politiska initiativ för att skapa självständig europeisk förmåga att producera bland annat försvarsprodukter. Ofta har diskussionerna i detta avseende handlat om behov att kontrollera hela värdekedjor för centrala teknologier för att säkra kontinentens oberoende. Både covid-19-pandemin och Rysslands fullskaliga anfallskrig mot Ukraina har understrukt behovet av industripolitik i detta avseende.

Det här kapitlet undersöker alltså de rättsliga förutsättningarna för EU att effektivt utöva industripolitik. Rättsvetenskaplig forskning har inte varit central när det gäller diskussioner om industripolitik, särskilt inte i Europa. De huvudsakliga rättsliga forskningsinriktningar som diskuterat frågorna är sannolikt rättsvetenskapliga traditioner som undersöker juridikens politiska ekonomi och utvecklingsekonomiska ansatser inom rättsvetenskapen. Ingen av dessa har producerat mycket forskning om europeiska förutsättningar och är heller inte välrepresenterade i en europeisk akademisk kontext (*law and political economy* och *law and economic development* saknar till och med vedertagna översättningar på svenska). Ansatsen här är att använda insikter från dessa traditioner för att lyfta fram rättsliga ”bakgrundsfaktorer” som kan påverka unionens kapacitet att utföra relevant industripolitik. Det handlar alltså om att undersöka effekterna av EU-rättens ofta förgivettagna grunddrag, i syfte att försöka förstå hur dessa förhåller sig till den nya industripolitiska agendan.

Ett analytiskt verktyg inom denna tradition är att utifrån t.ex. Morris Cohen analysera hur juridiken konstruerar relationen mellan privat ägande och offentlig makt (ungefärliga översättningar av *sovereignty* och *property*). I en inflytelserik artikel visar han på hur olika institutionella funktioner i juridiken kan klassificeras som att de antingen förstärker offentlig eller privat kapacitet. En central del i detta tänkande är att ägande är en gradfråga som skapas av separata rättigheter. Eftersom ägande utgör en uppsättning olika rättigheter som det offentliga upprätthåller åt privata rättssubjekt så minskar detta den offentliga kapaciteten att agera. Detta analysverktyg kan

förbättra vår förståelse för industripolitik genom att klarlägga hur förstärkningar av ägande typiskt sett sker på bekostnad av offentlig kontroll. Eftersom industripolitik är en slags offentlig strategi för att styra privata aktörer synes detta verktyg lämpa sig väl här.

En tanke bakom kapitlet är att det finns en risk att unionens rättsliga grundstruktur kan utgöra en strukturell nackdel när det gäller kapaciteten för att bedriva industripolitik. För att undersöka detta jämför kapitlet hur de historiskt mest framgångsrika modellerna för industripolitik förhåller sig till grunddragen i EU-rätten. Detta kan förstås inte utföras i detalj inom ramen för denna typ av text. Målsättningen är i stället att bidra till en självutvärderande diskussion om den nuvarande EU-rättens förenlighet med en effektiv europeisk agenda för industripolitik. Inledningsvis beskrivs därför några huvuddrag i EU:s speciella typ av marknadsreglering genom de fyra friheterna. Därefter tecknas huvuddragen i de regeltekniska strategierna hos de ostasiatiska utvecklingsländerna, vilka på sin tid ofta kallades för ”tigrerekonomier” på grund av sin snabba tillväxt. Därefter lyfter kapitlet fram några justeringar som gjorts inom regleringen av den inre marknaden för att tillgodose industripolitiska behov och diskuterar i vilken utsträckning dessa kan öppna möjligheter för emulering av tidigare framgångsrika modeller för industripolitik. En avslutande diskussion summerar riskerna med det nuvarande industripolitiska paradigmet och pekar på några möjliga vägar framåt.

Eftersom forskningsfrågan handlar om att peka på ekonomiska effekter av rättsregler som ibland ses som förgivettagna bakgrundsfaktor så utmynnar detta kapitel i policyrekommendationer som handlar om hur beslutsfattare bör förstå och tänka kring den strategiska terrängen för industripolitik, snarare än några specifika policyjusteringar. Särskilt handlar detta om en förståelse för hur unionens grundläggande regelverk påverkar kapaciteten att emulera den tidigare mest framgångsrika industripolitiken. I ljuset av kapitlets analys noteras vidare ett antal strategier som är lämpliga för att föra diskussionen om europeisk industripolitik vidare på ett fruktbart sätt. Detta handlar huvudsakligen om att undvika att föra diskussionen om industripolitik genom analytiskt fördunklande dikotomier, som frihandel och protektionism.

Den inre marknaden och dess underliggande rättsliga struktur och legitimering

Den Europeiska unionen är i stor utsträckning en politisk enhet som baseras på regelskapande. Det framhålls ofta att unionen är en grundad i sin regelstyrda natur (på engelska uttrycks detta ofta som att unionen är ett *creature of law*). Unionsrättens regler genomdrivs i stor utsträckning genom medlemsstaternas nationella myndigheter och domstolar. Verkställigheten av unionens regelverk är på så vis decentraliserad och juridifierad. Det är också rimligt att tänka på EU:s övergripande politiska makt som i stora drag rättslig. Relativt regionens sammanlagda BNP är unionens budget inte avgörande och dess militära makt är heller inte koncentrerad. Till stor del utövar EU både regional och internationell makt genom regelskapande.

EU:s rättsliga natur är delvis också en effekt av unionens sätt att konstruera lagstiftning och den makt detta ger till domstolar, särskilt EU-domstolen. Det centrala ordinarie lagstiftningsförfarande är utformat för att skapa kompromisser mellan Europeiska kommissionen (kommissionen), Europeiska unionens råd och Europaparlamentet. Detta leder ofta till öppna skrivningar vilka medger stor tolkningsmakt för EU-domstolen. Centrala akademiska verk inom både rätts- och statsvetenskap vilka förklarar unionens framväxt betonar ofta de olika steg som EU-domstolen tagit för att avancera regelverket som konstruerar den inre marknaden. Genom möjligheterna för nationella domstolar att begära förhandsavgöranden lyfts rättsfrågor till EU-domstolen av nationella domstolar på företags och individers initiativ. Den juridifierade institutionella lösningen ger alltså ibland privata aktörer makt att processa mot medlemsstaterna (eller ibland EU:s institutioner) för att värna sina ekonomiska intressen eller försöka påverka unionsrättens långsiktiga utveckling. Med Cohens terminologi ovan kan man säga att systemet förstärker ägande på bekostnad av suveränitet.

En huvudidé bakom EU-projektet har varit att låta ekonomisk integration driva politisk integration. Sedan den Europeiska kol- och stålgemenskapens tid har en idé bakom EU varit att ett närmande av unionens ekonomier ska bidra till minskade risker för konflik-

ter mellan medlemsstaterna. Det europeiska integrationsprojektet har till stor del handlat om att skapa och fördjupa en inre marknad genom de fyra friheterna. Dessa friheter att förflytta personer, varor, tjänster och kapital mellan medlemsstaterna har inom unionen getts en semikonstitutionell status. Den regeltekniska strategin är ofta att harmonisera eller tillnärma nationella regelsystem, för att på så vis uppnå ett system som är tänkt att uppnå en ekonomisk idealbild om att möjliggöra effektiv allokering av resurser genom prismekanismen. Över tid har fler och fler regler tillförts som ansetts nödvändiga för den inre marknadens funktion, inklusive skyddsregler som arbetsregler och miljöskydd. De materiella regler som skapats för att upprätthålla de fyra friheterna utgör kärnan i den materiella EU-rätten. Dessa regler samt unionens konkurrensrätt utgör kärnan i den inre marknadens rättsliga logik.

Av intresse för detta kapitel är särskilt relationen mellan denna rättsligt konstruerade marknad och exemplen på framgångsrik industripolitik som diskuteras i nästa del. Eftersom den inre marknaden till stor del syftar till att, med rättsliga medel, öka rörlighet genom de fyra friheterna har den på olika sätt bidragit till att upprätthålla ett system som kringskär statens kapacitet att intervensera i ekonomin. Två centrala exempel på detta är reglerna om offentlig upphandling och reglerna som begränsar möjligheterna att utge statsstöd. Båda dessa områden syftar bland annat till att minska statens inverkan på marknadsbeslut för att på så vis inte störa prismekanismens effekt. Genom att kontrollera hur stater upphandlar och i vilken utsträckning det offentliga får stötta privata verksamheter är tanken att motverka diskriminering och låta marknaden effektivare ska allokera resurser utan statens påverkan. På ett motsvarande sätt är statsstödsreglerna tänkta att minska det offentligas inverkan på privata investeringsbeslut.

Redan från denna kortfattade beskrivning av den inre marknadens funktion torde det stå klart att juridiken på detta område inte nödvändigtvis är perfekt avvägd för att genomdriva en aktiv industripolitik. Den syftar till att expandera den inre marknaden genom att förstärka äganderätt (i Morris mening) genom att minska offentlig beslutskapacitet. Möjligtvis är denna minskning av suveräniteten inte heller

helt ett sammanträffande. En tillbakablick till en av de mest inflytelserika tänkarna bakom detta system är här motiverad eftersom den belyser möjligheterna att utföra industripolitisk planering

Wilhelm Röpke var en inflytelserik ordoliberal ekonom som framhållits som en huvudtänkare bakom EU:s inre marknad. Han rådgav centrala tyska politiker som Konrad Adenauer och hans trilogi om internationell ekonomisk integration lästes "som en slags bibel" av tänkare nära honom. Som andra tänkare i den ordoliberal traditionen fokuserade Röpke på hur regler skulle minska statens påverkan på marknadsmekanismen. En stor del av den ordoliberal agendan handlar just om hur rätten ska utformas för att stötta en viss typ av ekonomisk utveckling. Det är vanligt att notera att denna juridisk-ekonomiska modell ligger nära EU:s inre marknad.

I de publicerade föreläsningarna från 1954 inför den anrika Haag-akademien tecknar Röpke en bild av hur internationell ekonomisk integration bör ske för att möjliggöra ökat inflytande från prismekanismen. Här framhåller han framför allt behovet av en juridik som kringskär statssuveränitet och staters förmåga att planera ekonomin. Han säger till och med att en begränsning av statssuveräniteten "avgjort" är ett av hans tids "mest angelägna behov". Centralt för hans idé om rättslig integration var att försöka minska kapaciteten för överstatliga organisationer att skapa nya möjligheter att planera ekonomin på en överstatlig nivå. Denna typ av suveränitet som medgav kapacitet att planera på en högre nivå än nationalstatens kallade Röpke för "överskottssuveränitet". Han framhåller i de inflytelserika föreläsningarna att just sådan överskottssuveränitet måste avskaffas på juridisk väg. Just risken för planering av ekonomin på en regional nivå menade han skulle utgöra grogrunden för totalitära politiska krafter – ett *Grossraum* av kontinentala dimensioner, som han skriver. Likt andra tänkare i denna tradition kopplar han alltså statens möjlighet att styra ekonomin till auktoritära politiska system. Av detta skäl skulle kapaciteten att planera på nationell nivå kringskäras och möjligheten till regional europeisk ekonomisk planering ointetgöras. Röpke framhöll behovet av att skapa en europeisk inre marknad som inte möjliggjorde sådan planering. Denna reduktion av ekonomisk planeringsförmåga menade Röpke utgjorde en gynnsam form av "avpolitisering".

Ett skäl för den inre marknadens framgång är sannolikt just dess roll som avpolitiserande kraft. Genom att låta industripolitiska beslut till stor del skötas genom den inre marknaden med låg nivå av politisk inblandning har ett djupare samarbete inom EU möjliggjorts. Det är också vanligt att länka det ekonomiska integrationsprojektet till en tanke om EU som ett freds- eller demokratiseringsprojekt. Genom denna typ av förklaring får de annars till synes tekniska ekonomiska regler en air av progressivitet. Joseph Weiler har i en inflytelserik artikel kallat denna typ av legitimeringsstrategi inom unionen för "messiansk". Han framhåller den som central utöver andra mer diskuterade former av legitimering som processuell demokratisk legitimering och legitimering utifrån politikens utfall (ofta diskuterat genom de mångtydiga begreppen *input legitimacy* och *output legitimacy*). Han betonar i sin analys hur dessa idéer om EU-projektets progressiva natur utgör en rättfärdigande kraft genom att de bidrar med en bredare vision som ger legitimitet åt de tekniska reglerna som konstruerar den inre marknadens regelverk.

Denna inflytelserika förklaring pekar alltså på att unionens ekonomiska reglering även legitimeras av andra politiska idéer som kommit att kopplas till den inre marknaden. Enligt denna läsning underbyggs EU:s inre marknad av en vision om större politiska effekter som de fyra friheterna är tänkta att uppnå – framför allt idén om EU som ett demokrati- och fredsprojekt. Denna visionära form av legitimering utgör en central del i unionens inre logik. Vi kommer ha skäl att återvända till några möjliga effekter av en sådan form av messiansk legitimering av den inre marknaden och dess betydelse för EU:s nya industripolitiska agenda mot slutet av denna text. Först krävs dock genomgång av grunddragen i de nationella strategier för aktiv industripolitik som framhålls som viktiga förebilder av ledande tänkare inom studiet av industripolitik.

Exempel på framgångsrik industripolitik och relevanta förklaringsmodeller

De främsta exemplen på effektiv industripolitik kommer från de nord-ostasiatiska utvecklingsstaterna. Som nämnts i början av texten framhålls dessa asiatiska länders industripolitiska modeller som förebilder också för dagens industripolitik av ledande tänkare på området, som till exempel Dani Rodrik. Nedan följer några huvuddrag hämtade från de japanska, sydkoreanska och taiwanesiska ekonomiska modellerna som utvecklades framför allt under 1950-, 60-, och 70-talen. Dessa liknar även den kinesiska industripolitiken, vilken i stora drag har influerats direkt av den taiwanesiska utvecklingsstrategin. I slutet av denna passage kommer vi undersöka några inflytelserika modeller som försökt förklara varför denna typ av policy var så framgångsrik och även något om vad som särskilde dessa länders strategier från liknande modeller som var mindre framgångsrika, framför allt från länder i Latinamerika.

Ett av huvuddragen för de ostasiatiska utvecklingsmodellerna var det relativa stora statliga inflytandet över kapitalallokering. Detta skedde på olika sätt. I Japan hade centralbanken inflytande över privata bankers utlåning. I Taiwan hade stora statsägda företag inflytande över viktiga sektorer. I Sydkorea hade staten direkt kontroll över många privata banker. Modellerna i dessa ekonomier byggde alltså på privat ägande, men med väsentligt statligt inflytande över hur kapital allokerades. Eftersom det rörde sig om kapitalsnåla miljöer var det statliga inflytandet över hela ekonomin i vissa sektorer helt centralt. Detta gjorde att även regler som formellt var råd följdes, för att tillse fortsatt tillgång till finansiering och för att hålla sig väl med staten. Som Chalmers Johnson har visat byggde denna så kallade ”administrativa styrning” av ekonomin till stor del på statens många möjligheter att påverka företag när det gällde beskattning, långivning, tillgång till utländsk valuta, eller licenser och tillstånd. I ett sådant klimat blev även statens långsiktiga ekonomiska inriktning vägledande för privata företag, på grund av risken för repressalier eller uteblivet stöd om man inte ansågs bidra till den långsiktiga ekonomiska strategin. Den ledande boken om den kinesiska utvecklingsstrategin av Yingyi

Qian betonar hur denna byggde på en "svag äganderätt". Detta är naturligt i ett ekonomisk-politiskt klimat där det anses nödvändigt för staten att koordinera den långsiktiga ekonomiska utvecklingen.

Samtliga här diskuterade ostasiatiska länder gav ekonomiska fördelar till utvalda sektorer som man ville utveckla. Den exakta formen för dessa fördelar varierade: det kunde röra sig om direkt statliga stöd, förmånliga lån, skydd från utländsk konkurrens eller skattelättnader. Dessa fördelar förenades ofta med konkreta motkrav eller så infördes regler som ställde nya krav i sektorer som tidigare hade erhållit statligt stöd. Statlig intervention som stödde eller skyddade ett företag eller en sektor kopplades på olika sätt till motkrav. I en sådan miljö krävdes det att staten kunde ingripa och ändra villkoren allteftersom strategin utvecklades.

I detta policyklimat bestämdes ofta mängden konkurrens inom olika sektorer av en mängd statsmekanismer. Sektorer som skulle utvecklas, ofta med hjälp av utländsk teknik, utsattes inte initialt för fullständig internationell konkurrens. Detta behov av att moderera mängden konkurrens inom vissa sektorer var påtaglig i den japanska strategin. Särskilt försökte man minska konkurrensen inom sektorer man försökte utveckla. Tanken var då att det krävdes tid för att emulera en utländsk teknik i någon av de fyra framgångsrika länderna. Ett sådant indirekt stöd, ofta genom skydd och subsidier, var dock inte utan motkrav. När en teknik väl kunnat utvecklas i den inhemska ekonomin så fasades statsstöden ofta ut. Alternativt så krävde staten ökad export eller emulering av ytterligare tekniker för att fortsätta stödet. Över tid fasades dessa stöd ut oavsett resultat.

Dessa utvecklingsstrategier syftade till att möjliggöra långsiktig planering av hur sektorer skulle länkas ihop genom att prognostisera vilka teknologier, material och underleverantörer som utgjorde förutsättningar för framtida tekniksprång. Detta krävde centraliserat beslutsfattande av mäktiga administratörer som var relativt isolerade från politisk och juridisk kontroll. Mest känd är i detta avseende den japanska myndigheten för utrikeshandel och industri (mera känd som MITI) som var central i skapandet och styrningen av den japanska utvecklingsstrategin. Rättsligt sätt gavs ofta bred kompetens till myndigheter att genomdriva reformer inom en sektor med stor diskretion

och utan möjlighet till juridisk kontroll av beslut, vilket visats i detalj av forskare som John Ohnesorge och Richard Boyd. Det fanns mycket sällan möjligheter för privata aktörer att rättsligt överklaga de beslut som nationella organ tog. Detta är alltså en helt annan syn på rättens roll i ekonomin än den juridifierade inre marknaden som diskuterats i avsnittet ovan. Man kan tänka på detta som ett rättsligt system som betonar statens kapacitet att planera ekonomin över enskilda privata aktörers kapacitet att värna sina intressen. I Cohens terminologi var alltså dessa rättssystem som i större omfattning prioriterade stats-suveränitet över privat ägande.

När det gällde politik på utrikeshandelns område var samtliga dessa länder selektiva när det gällde utländska investeringar och hur dessa integrerades i den lokala ekonomin. Särskilt Japan och Korea var klart skeptiska mot utländska direktinvesteringar. Taiwan och Kina intog å ena sidan en mer välkomnande attityd, men ställde å andra sidan större krav på utländska företag. Samtliga länder använde periodvis olika grader av handelsprotektionism genom importtariffer för att ge skydd åt sektorer de försökte emulera från utländska förlagor. Dessa skyddssystem var dock aldrig permanenta utan fasades ut när det relevanta stödet möjliggjort utveckling av en sektor. Under perioder undervärderades ländernas valutor för att förenkla för exportföretag. Sammantaget medgav dessa typer av policyverktyg att sättet som dessa ekonomier länkades samman med den globala ekonomin i viss utsträckning kunde kontrolleras, vilket jag diskuterat mer detaljerat i tidigare forskning.

Dessa strategier kombinerade alltså så kallad importsubstitution med exportfrämjande. Strategierna kan förenklat sägas ha använt initial selektiv protektionism för att möjliggöra senare frihandel. Länderna använde marknadsmekanismer, men med stark statlig styrning av dessa marknader. I ljuset av hur vanliga dessa dikotomier är i diskussioner om industripolitik har vi skäl att återvända till dem mot slutet av denna text. För tillfället räcker det med att säga att ländernas ekonomiska strategier inte med lätthet låter sig klassificeras några av de ovan nämnda begreppspår som under framför allt 1990-talet styrde debatten om industripolitik. Det är också just denna blandning av policyer som lyfts fram av kommentatorer som pekar på

dess politiska ekonomier som förebilder för annan industripolitik. Särskilt gäller detta förmågan att kombinera kapacitet för statlig planering med marknadsmekanismer genom att ge fördelar till företag som expanderar in i vissa sektorer eller tar fram vissa teknologier.

Dessa industripolitiska strategier var alltså sätt att använda sig av marknadsmekanismer, men där man samtidigt sätter upp spelregler som påverkar dessa. De typiska förklaringsmodellerna för denna typ av politik pekar på förmågan att införa marknadspåverkande regler som kombinerar stöd och skydd för företag med möjligheten till statlig styrning av ekonomin och kapacitet att utöva kontroll över kommersiella aktörer. En vanlig metafor som ledande tänkare (som t.ex. Di Maio) använder är förmågan att använda både "piska och morot" (efter engelskans *sticks and carrots*, som dock kanske klingar mildare än det vedertagna svenska uttrycket). Förutom stödet och skyddet från staten krävdes alltså även en koordinerad kapacitet att dra tillbaka stöd och införa disciplin. Ledande forskare pekar alltså på det avgörande i att just kunna dra tillbaka stöd i de fall när företag inte uppnår uppsatta mål.

Den kanske mest inflytelserika förklaringen av dessa ekonomiska strategiers framgång finns representerad i Alice Amsdens idé om förmågan att konstruera en effektiv "kontrollmekanism". Hennes förklaring av dessa former av industripolitik handlar precis om hur piska och morot kunde kombineras institutionellt. Hon skriver i sin bok *The Rise of "The Rest": Challenges to the West From Late-Industrializing Economies* att kontrollmekanismen i grunden handlade om en typ av reciprocitet där olika typer av stöd gavs för att göra nya sektorer lönsamma. Det centrala var dock att stödet gavs i en miljö, och under sådana förutsättningar, att de inte tilläts att "endast bli gävor". Företag som mottog stöd kontrollerades noga och det fanns en kapacitet att dra tillbaka stöd och styra ekonomins långsiktiga utveckling.

En vanlig förklaring till de ostasiatiska ländernas framgångar är just förmågan att lyckas införa kontroll och disciplin samtidigt som staten stödde industriell omvandling. Författare som Michele di Maio, Ricardo Hausman och Dani Rodrik har pekat på just denna kapacitet att utöva disciplin som en central skillnad som förklarar Ostasiens framgång jämfört med andra industripolitiska program. En vanlig

jämförelse är med de latinamerikanska länder som under efterkrigstiden också försökte sig på industrialisering genom importsubstitution. En analys är att länderna i Latinamerika hade förmågan att stötta och skydda inhemska företag, men inte kapacitet att införa den disciplin som kräves för att dra full fördel av de stora offentliga satsningarna. Enligt dessa läsningar gjorde alltså oförmågan att införa disciplin att dessa länder inte kunde skörda frukterna av de kollektiva resurser som lades på stöd och skydd. I Amsdens terminologi blev alltså mer av deras stöd endast gåvor till företagen, men vilka inte ledde till en strukturell omvandling av ekonomin.

En central fråga för europeisk industripolitik i detta läge kommer att vara i vilken utsträckning unionen har förmåga att införa just denna typ av kontroll, styrning och disciplin. Som framgår av genomgången av den inre marknaden ovan syftar den nuvarande rättsliga institutionaliseringen i stor utsträckning till att undvika statlig styrning av personer, varor, tjänster och kapital. Den nuvarande rättsliga institutionaliseringen av den inre marknaden synes prioritera privata aktörers kapacitet att agera på marknaden över den typ av statssuveränitet som medger ekonomisk planering och därmed effektiv industripolitik. Det är, i ljuset av detta, väl värt att fundera på de rättsliga bakgrundsregler som konstruerar den inre marknaden och att ta dem i beaktande när man expanderar en agenda för mer ambitiös industripolitik på kontinenten.

Europeiska regeljusteringar för att möjliggöra industripolitik

Den europeiska industripolitiska agendan har flera externa aspekter. Som exempel kan nämnas screening av investeringar och koldioxidtullar. Dessa påverkas inte i någon större utsträckning av reglerna på den inre marknaden, utan rör snarare begränsningar av tillgången till den inre marknaden. Det är på själva den inre marknaden som man kan förutse den största friktionen mellan en effektiv industripolitik och de nuvarande reglerna om fri rörlighet. Eftersom industripolitik handlar om att med politiska medel allokera resurser till sektorer dit de annars inte hade flödat finns här en grundläggande motsättning.

Den inre marknaden sätter upp regler för fri allokering och industripolitik handlar om styrd allokering.

Den kanske viktigaste aspekten av den nuvarande europeiska debatten om industripolitik handlar om möjligheten att utge olika typer av subsidier och deras eventuella effektivitet. Från kommissionens sida har fokus har legat på att minska kommersiella risker för företag inom sektorer som ansetts centrala. Daniela Gabor har beskrivit detta som en industristrategi som fokuserar på riskminskning (*derisk-ing*) för privata aktörer. Ta till exempel kommissionens förslag om en industriplan för den gröna europeiska given. Den innehåller fyra huvudkomponenter: förenklade regelsystem, förenklad tillgång till finansiering, ett program för att förbättra kunskap och en öppnare handel för att göra värdekedjor mer motståndskraftiga. Fokus i denna agenda syftar i huvudsak på att omstrukturera marknader för att minska risker för kommersiella aktörer. Denna typ av industripolitik representerar tydligt en agenda som försöker stötta företag, men utan ett starkt fokus på motkrav eller att tydligt försöka hitta sätt att aktivt driva på den tekniska utvecklingen i en särskild riktning genom att införa bredare disciplinering.

Diskussionerna om en mer aktiv europeisk industripolitik har medfört förslag om regeljusteringar inom den inre marknaden för att möjliggöra sådan politik. För det första har man diskuterat regeländringar som skulle luckra upp statsstödsreglerna. Till stor del har denna diskussion handlat om att kunna matcha statsstöd från andra länder (ofta Kina eller USA). Eftersom denna typ av industristöd i princip har getts ut av medlemsstaterna och inte centraliserats inom Unionen så finns här farhågor för att det främst är de stora länderna som kommer kunna stötta sina företag. Även för det fall att man skulle lätta ytterligare på dessa regler blir en central fråga hur policy på detta område effektivt ska kunna koordineras. En risk är att enskilda medlemsstaters kapacitet eller politiska vilja att utge stöd inte skulle matcha behoven av statsstöd. En annan är att länder med störst kapacitet att utge stöd inte kommer ha politiska skäl att stötta de mest centrala sektorerna. Slutligen kan man notera risken att olika företag spelar ut medlemsstater mot varandra, särskilt om en agenda för subsidier inte kan koordineras på unionsnivå.

För det andra har man diskuterat möjligheterna att använda sig mer effektivt av EU:s regler för offentlig upphandling. Ofta har man avsett att göra detta inom ramen för det nuvarande regelverket, men det finns även förslag om regellättnader inom upphandlingsreglerna. Detta skulle t. ex. kunna göras genom att medlemsstaterna tilläts prioritera företag inom den inre marknaden för att motverka utländska företag som verkar med statsstöd. Ett mer långtgående förslag skulle vara att styra europeiska upphandlingar mot centrala sektorer eller företagskluster (grupper av företag som sammantaget har förmåga att skapa en relevant teknologi). Ett förslag från kommissionen är ökad användning av proceduren ”hållbar offentlig upphandling” som ett strategiskt verktyg. Detta handlar alltså om att styra offentliga upphandlingar så att de prioriterar ”hållbarhet”. Detta skulle vara mer i linje med de industripolitiska strategierna ovan, men till synes fokusera huvudsakligen på grön omställning. Men med en sådan ökad prioritering även *mellan* företag och sektorer på den inre marknaden skulle friktionen med det nuvarande regelverket baserat på fri rörlighet riskera att bli större. Framför allt skulle en effektiv strategisk användning av detta instrument kunna tolkas som diskriminering mellan olika aktörer på den inre marknaden.

Det finns alltså redan långt gångna diskussioner om hur regelverken om offentlig upphandling och statsstöd kan behöva justeras för att möjliggöra ökat statligt stöd för privata aktörer. De diskuterade regellättnaderna syftar i princip till att möjliggöra en friare användning av offentliga resurser. Detta är i linje med genomgången av de industripolitiska strategierna från Ostasien i det avseendet att det möjliggör större användning av ”moroten”. Dessa historiskt framgångsrika modeller är dock på flera sätt mer långtgående, framför allt när det gäller ”piskan”. De ovan diskuterade länderna hade centralt organiserade strategier för att peka ut teknologier och kapaciteter som utvecklingsstaten ville utveckla inhemskt. Detta länkades till en övergripande strategi där offentliga aktörer planerade för att driva på den ekonomiska utvecklingen. I denna blandning av policyer ingick inte bara stöd och skydd, utan även en offentlig kapacitet att disciplinera ekonomiska aktörer. Som Cimoli, Dosi och Stiglitz nyligen har förklarat är ”incitament ofta inte tillräckligt”. I framgångsrik indu-

stripolicy har det offentliga en mer aktivt pådrivande och skapande roll. Mariana Mazzucato har beskrivit denna process i detalj när det gäller framtagandet av centrala teknologier som internet, GPS, blue-tooth och touch-screen.

Fyra ytterligare centrala frågor för framtidens europeiska industripolitik

Fyra frågor förtjänar särskild uppmärksamhet inom ramen för den gryende diskussionen om europeisk industripolitik. För det första, inom vilken institutionell enhet det strategiska tänkandet ska kunna etableras och genomdrivas inom ramen för unionens fragmenterade struktur. För det andra hur EU ska kunna utveckla en förmåga till effektiv kontroll och disciplin inom ramen för den nuvarande rättsligt tillskapade inre marknaden. För det tredje hur frågan om diskriminering mellan aktörer på den inre marknaden ska kunna lösas. För det fjärde bör man fundera på hur det offentliga ska kunna ta del av värdet från i de teknikgenombrott som unionens finansiering syftar till.

Den första frågan när det gäller europeisk industripolitik är alltså hur den ska kunna etableras institutionellt och koordineras. Som antytts i beskrivningen av den inre marknads rättsliga grundstruktur kan man tänka sig att unionens fragmenterade struktur gör ledning av industripolitik komplicerad. Det är inte helt lätt att veta var europeisk industripolitik ska kunna centraliseras och ledas. Europaprojektet har institutionaliserats genom maktindelning mellan medlemsstaternas kompetens och den kompetens som finns på unionsnivå, med centrala delar som delad kompetens. Därtill kan läggas en stark maktindelning inom unionens egen kompetens. Slutligen är den inre marknaden på avgörande sätt konstruerad genom rättsliga tolkningar av unionsrätten, vilka i vissa fall kringskär kapaciteten att styra ekonomin. Bara inom området utvecklingsbanker finns tre relevanta europeiska aktörer: den Europeiska investeringsbanken, den Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling, och Europarådets utvecklingsbank (endast den första av dessa är en EU-institution). Detta gör sammantaget ekonomisk planering på regional nivå kom-

plicerat. Som vi kunnat se i diskussionen om Wilhelm Röpke var detta en medveten plan från vissa inflytelserika tänkare. De ovan diskuterade exemplen på effektiv industripolitik har i stället koordinerats av mäktiga nationella myndigheter, som MITI i Japan. De östasiatiska utvecklingsstaternas ekonomier transformerades just genom en sådan förmåga att planera vilka tekniksprång som är nödvändiga och genomdriva dem med stöd och disciplin. De rekryterade den absoluta kunskapsmässiga eliten i dessa länder och hade både makt och prestige. Unionens fragmenterade natur gör en sådan agenda svår att genomdriva. Som Mariana Mazzucatos forskning har visat är även själva avsaknaden av "stort tänkande" när det gäller industripolitik i sig en negativ faktor för rekrytering inom det offentliga. Svag kapacitet att leda och koordinera marknaden kan alltså i sig leda till problem med att rekrytera en lämplig kunskapsbas för industripolitik. En avgörande fråga för europeisk industripolitik är hur man ska kunna vända denna utveckling och etablera koncentrerad makt som kan driva igenom en sådan agenda inom unionen.

Den andra frågan rör hur EU:s kapacitet att styra och utöva disciplin ska kunna ökas. Sättet som den inre marknaden har institutionaliserats genom de fyra friheterna går i grunden emot denna typ av policy. Som vi har sett när det gäller exemplet med den gröna given och den allmänna strategin med "riskminskning" är detta också en bit ifrån var det nuvarande tänkandet inom unionen befinner sig. En sak att oroa sig över när det gäller var diskussionen för närvarande befinner sig är i vilken utsträckning ökat stöd från det offentliga kommer att ge önskad utdelning när förmågan att styra och disciplinera de utvalda sektorerna är så låg. Den vanliga förklaringen av den svagare utdelningen för latinamerikansk industripolitik är i detta avseende bekymmersam. En särskild faktor som gör ekonomisk disciplin svårare att genomdriva är unionens juridifierade grundstruktur med hög tillgång till rättsskipning (fritt efter engelskans *access to justice*). Notera hur de ovan diskuterade utvecklingsstrategierna byggde på en låg grad av juridisk kontroll, och i stället till stor del fungerade genom öppen lagstiftning uttolkad av de relevanta industripolitiska aktörerna. I detta avseende är det värt att notera hur nära knutet den juridifierade marknadsmodellen är till den messianska legitime-

ringen. Rättsstatlighet har blivit ett centralt tema i unionens politiska diskurs och detta gör det sannolikt svårare att öppna upp mer policyutrymme för administrativ ledning av den inre marknaden. Särskilt med tanke på EU-domstolens expansiva tolkning av artikel 16 i EU-stadgan kommer det finnas gott om rättsliga vägar att ifrågasätta en disciplinerande form av industripolitik. Denna rätt att driva näringsverksamhet har diskuterats av flera författare, som t. ex. Eduardo Gill-Pedro. De pekar på hur en sådan användning av (männsliga) rättigheter inom unionen har bidragit till att stärka företags makt på bekostnad av unionens förmåga att upprätta industripolitiskt effektiva spelregler på den inre marknaden.

Den tredje frågan rör diskriminering. EU-rätten är i stor utsträckning konstruerad genom argument om icke-diskriminering. Detta regelverk syftar till att ekonomiska aktörer från olika medlemsstater ska behandlas lika. Den rättsliga figuren bidrar till det som Röpke kallade avpolitisering genom att försvåra styrning av resurser till vissa företag eller sektorer. Denna typ av avpolitisering är sannolikt en delförklaring till den inre marknads framgång, genom att samtliga medlemsstater kunnat ställa sig bakom reglerna. I ljuset av ökad konkurrens från kinesiska företag har det varit relativt lätt att undersöka möjligheter att införa motåtgärder riktade endast mot dessa t. ex. i form av att matcha statsstöd eller införa koldioxidtullar. Den effektiva industripolitiken från Ostasien bygger dock på fokus på utvalda inhemska företag, företagsgrupper, teknologier eller teknologikluster. Om unionen skulle öka sitt industripolitiska engagemang på detta sätt skulle det riskera att ses som diskriminering mellan olika privata aktörer på den inre marknaden. Även om detta rättsligt sett skulle kunna undvikas genom regelförändringar för att klarlägga den rättsliga situationen, riskerar det nog även att öppna upp politiska motsättningar när olika sektorer ska väljas ut. Avpolitiseringsstrategin kommer då att gradvis brytas ner och ge upphov till komplicerade politiska prioriteringar och kanske motsättningar. Särskilt kan man tänka sig att en risk med en sådan agenda är att den kan ge fördelar till de länder inom unionen som redan ligger i framkant tekniskt. Sannolikt skulle därför en industripolitisk agenda av detta slag därför kräva politiska kompromisser som placerade industrikluster även i

länder vars ekonomier i nuläget i större utsträckning fokuserar på jordbruk eller turism. Det är helt enkelt ett komplicerat politiskt problem att omförhandla den rättsliga grundstrukturen på ett sådant sätt att man kan genomdriva effektiv industripolitisk kontroll.

För det fjärde är en central fråga hur det offentliga ska kunna få del i värdet av de tekniska genombrott som eventuellt kommer att sporras genom offentligt stöd. Frågan om att återföra värde från industripolitiska subventioner kan ses som ett specialfall av den centrala förmågan att införa disciplin, men som möter särskilda institutionella och rättsliga problem. Ett vanligt sätt att se på industripolitik är som en form av offentligt mer riskvilligt och långsiktigt riskkapital. De flesta projekt som stöds kommer inte nå framgång, men förhoppningen (underbyggd av historiska exempel) är att ett litet antal projekt kan bli spektakulärt framgångsrika. För att i längden kunna upprätthålla ett offentligt stöd krävs sannolikt att en del av vinsterna återgår till program för att stötta nya projekt. Det offentliga behöver dock tänka på industripolitiska investeringar på ett sätt som liknar investeringsstrategier inom riskkapitalbolag. En sådan "portföljstrategi" kräver att de fåtal högriskprojekt som blir framgångsrika på olika sätt kan bidra till nästa omgång offentliga investeringar. Man kan tänka sig flera olika modeller för att få del i de fåtal stora framgångar som kan antas komma att skapas genom denna typ av agenda: beskattning, direkt offentligt ägande, eller motkrav från sektorer som har stöttats. För att kunna genomdriva detta krävs sannolikt ökat fokus på skatteflykt (kanske integrera industripolitik inom ramen för det s. k. BEPS-projektet om internationellt skattesamarbete), översyn av företagsbeskattning och kontroll över kapitalrörelser ut ur EU. Samtliga dessa områden är i sig komplicerade att koordinera på unionsnivå, särskilt i ljuset av att beskattning huvudsakligen är medlemsstaternas egen kompetens. Vissa av dem skulle även kunna tänkas stå i klar motsättning med den rättsliga grundstruktur som diskuterats ovan, särskild när det gäller kontroll av kapitalrörelser som sannolikt kan skapa friktion med den fria rörligheten för kapital inom unionen.

Dessa fyra områden antyder väsentliga motsättningar mellan de diskuterade industripolitiska modellerna och unionens institutionella och rättsliga struktur. När det gäller förmågan att koordinera denna

typ av politik, förmågan att utöva offentlig kontroll över den inre marknaden, rollen för icke-diskriminering och förmågan att återföra värde av högriskinvesteringar finns betydande strukturella problem inom kontinentens rättsliga grundstruktur. Detta bör dock inte ses som oöverstigliga hinder. Industripolitiska strategier har alltid behövt arbeta med de givna institutionella förutsättningarna och skapa institutioner utifrån dessa. Därtill kan man tänka sig att behovet av en industripolitisk intervention är mindre för EU än för de beskrivna asiatiska länderna. Unionen är än så länge relativt nära den internationella teknikfronten på många områden och det är ett rimligt antagande att kraftig intervention i den inre marknaden bara skulle vara riktigt gynnsamt på vissa områden. Som nämnts inledningsvis är dock inte teknologisk upphämtning det enda skälet att utöva aktiv industripolitik. Man kan motivera industripolitisk intervention med strategisk autonomi eller för att utveckla teknik som ännu inte finns. I dessa fall kan man tänka att riskerna med vissa av unionsrättens grunddrag utgör större hinder. En övergripande risk är att mycket tyder på att statligt stöd utan kapacitet att kontrollera och koordinera ekonomiska aktörer ansetts vara ett huvudskäl till de relativa misslyckandena för latinamerikansk industripolitik. Det är alltså sannolikt viktigt att ha detta i åtanke innan större typer av subsidier utges på unionsnivå.

Vilka begränsningar medför den nuvarande inre marknaden och kan dessa övervinnas?

Det finns påtagliga risker med försök till aktiv industripolitik inom ramen för den Europeiska unionens regelverk. Som nämnts är det sannolikt att det avpolitiserade och juridifierade systemet har bidragit till unionens politiska effektivitet. Den nuvarande rättsliga lösningen vilar på en djupt liggande politisk kompromiss som skulle behöva omförhandlas om unionen skulle vilja implementera den typ av historiskt framgångsrika industripolitik som anses vara den huvudsakliga förebilden enligt ledande tänkare. Särskilt finns risker på grund av svårigheten att ta fram och koordinera en övergripande

industripolitisk plan och svårigheter att utöva styrning och finansiera industripolitiken inom det nuvarande rättsliga ramverket. De historiska lärdomarna från industripolitik där man skyddat och stöttat sektorer, men utan att ingripa med styrning och kontroll är inte positiva. Det bästa vore kanske att öka kapaciteten för styrning och kontroll innan man ökar mängden statsstöd eller andra indirekta subsidier och dirigerar om offentliga resurser genom upphandling. Om detta inte är möjligt bör man överväga att minska de stöd som ges ut eller åtminstone vara starkt selektiv när man stöttar sektorer. Utifrån Amsdens modell riskerar dessa eventuellt att falla inom den typ av statsstöd som med hennes terminologi endast blir gåvor.

En grundläggande fråga är även i vilken utsträckning som det nuvarande systemet för den inre marknaden legitimeras messianskt (med Weilers ord). Även om de mest långtgående idéerna om hur ekonomisk integration skulle leda till fred och demokratisering (*Wandel durch Handel* som tyskarna gärna sade) har tappat mycket inflytande efter Kinas autokratiska vändning och den fullskaliga ryska invasionen av Ukraina finns fortfarande idéer om den inre marknaden som något större än ett ekonomiskt projekt kvar. Dessa idéer om handelns gynnsamma påverkan på andra politiska områden har en lång historia (åtminstone sedan Montesquieus *doux commerce*) och har typiskt sett varit särskilt framträdande i länder som legat först i teknikutvecklingen. Man kan alltså eventuellt tänka sig att dessa argument kommer att försvagas som en form av messiansk legitimering om Europa fortsätter falla efter ekonomiskt relativt Kina och USA. Det är dock fortfarande i mitten av 2020-talet ganska vanligt bland europeiska politiker och tjänstemän att föreställa sig den inre marknaden som ett freds- och demokratiprojekt. I ljuset av detta är det lätt att tänka sig ett motstånd mot en omläggning av unionens grundläggande rättsliga DNA. Man kan även tänka sig att synen på EU som ett i grunden regelbaserat projekt kan begränsa möjligheterna att driva en aktiv industripolitik enligt de historiskt mest framgångsrika exemplen. Dessa var ju politiskt, snarare än juridiskt, ledda och genomdrivna. En omställning av EU-rätten så att den ska bidra till, snarare än begränsa, industripolitiska projekt framstår i detta läge som nära nog utopiskt. Även här kan man tänka sig att djupt rotade idéer om

det eftertraktansvärda med regelbaserad politik kan göra det svårare att emulera dessa historiskt mest framgångsrika modellerna, vilka i större utsträckning bygger på administrativ makt utövad under bred rättslig diskretion.

Man bör även överväga de politiska effekterna av en eventuell omläggning av den rättsliga institutionaliseringen av den inre marknaden för att kunna tillgodose industripolitiska behov. Den nuvarande juridifierade lösningen har varit framgångsrik just på grund av möjligheten att successivt konstruera den inre marknaden genom ett stort antal juridiska beslut. Detta är en typ av avpolitisering som möjliggjort att ta steg mot integration som sannolikt varit svåra att nå genom politiska förhandlingar. Den har även byggt på att ständiga steg tagits mot marknadsexpanderande regler, vilka ibland följts av regler som korrigerar de marknadsexpanderande reglernas effekter (som regler på de miljö- och arbetsrättsliga områdena). Ett sådant system bygger på att det offentliga har en begränsad inverkan på marknaden. Det är en form av avpolitisering som fungerar politiskt eftersom många av fördelningsbesluten sker genom rättsliga beslut. Wilhelm Röpkes ande kan på sätt sägas fortfarande vila över unionens inre marknad. En effekt av detta fragmenterade och marknadsexpanderande rättssystem är dock just svårigheten att utöva styrning över marknaden. Just denna kapacitet har varit central i de industristrategier som diskuterats ovan.

En omläggning av unionens ekonomiska politik för att på allvar möjliggöra en effektiv industripolitik skulle öka chanserna för Europa att stå sig bättre ekonomiskt i en alltmer multipolär värld, men samtidigt öppna upp politiska motsättningar som den tidigare avpolitiserande strategin kunnat hålla under ytan. Det är troligt att den utvecklade marknadsstödjande och suveränitetsbegränsande varianten av den inre marknaden döljer motsättningar mellan länder, sektorer och regioner som skulle komma till ytan om man började återta kapacitet att planera på kontinental nivå. Det som står på spel i frågan om europeisk industripolitik är på så vis sannolikt fundamentala frågor om den politisk-juridiska kompromiss som unionen vilar på. En omläggning för att driva mer aktiv industripolitik kräver en annan politisk ekonomi för unionen. En sådan politisk ekonomi

kräver en förändring av de rättsliga grundförutsättningar som den inre marknaden vilar på. Sådana justeringar skulle minska risken för att EU sakta faller tillbaka mot att bli mer av en kontinent av intressanta sevärdheter och muséer (för att använda en tanke som kanske börjar bli en kliché).. Samtidigt skulle en omläggning som på riktigt medgav centraliserad industripolitik kräva att fundamentala politiska motsättningar som dolts av den inre marknaden skulle komma upp till ytan.

En delvis abstrakt handlingsrekommendation utifrån denna forskning är att undvika vissa av de vanliga dikotomier som diskussioner om industripolitik lätt faller in i. De historiskt mest framgångsrika exemplen på industripolitik låter sig inte med enkelhet inordnas i begreppspar som protektionism och frihandel eller importsubstitution och exportgynnande. Inte heller pekar de på att mer tillgång till rättsskipning eller starka individuella rättigheter är bra från ett industripolitiskt perspektiv. Ett bättre sätt att förstå dessa strategier är som ekonomiska system vilka använde marknadsmekanismer för att nå politiska mål, men där balansen mellan statssuveränitet och privat äganderätt inom ekonomin var skjuten närmare statssuveränitet än den nuvarande europeiska lösningen. Riskerna med att diskutera industripolitik genom dessa dikotomier var sannolikt tidigare mindre för unionen. I en omvärldssituation där Europa låg relativt nära teknikfronten kunde vi kosta på oss sådana grova sätt att analysera ekonomin. För länder som Sverige, som gynnats av öppenhet, fanns det kanske även ideologiska skäl att rama in diskussionen på detta sätt. I det nuvarande läget är det dock sannolikt att fortsatta förändringar av den globala ekonomin kommer att kräva typer av omläggningar av EU:s industripolitik och utrikeshandelspolitik, vilka fördunklas av en diskussion genom dessa begreppspar.

En mer konkret slutsats från detta kapitel är att lägga möda på att hitta sätt att centralisera och koordinera europeisk industripolitik, finna vägar att utöva kontroll över sektorer som ges stöd eller skydd, och att försöka hitta sätt att återta delar av värdet som skapas inom sektorer som unionen bistår. I flera avseenden finns det här en risk att allvarligt menade försök att åstadkomma dessa kapaciteter skulle kräva omförhandling av unionens underliggande rättsliga struktur.

För det fall att en sådan omförhandling inte är möjlig bör de begränsningar som den medför tas noga i beaktande. Fokus bör i första rummet ligga på att bygga ut kapacitet att styra ekonomin på kloka sätt och endast i andra hand fokusera på de offentliga resurser som detta kan komma att kräva.

Källor och litteratur

Karl Ainiger och Dani Rodriks artikel "Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century" (*Journal of Industry, Competition and Trade* 20, 2020) är ett exempel på en bra resonerande text om den ändrade synen på industripolitik. Mariana Mazzucatos bok *The Entrepreneurial State: Debunking the Public vs Private Myth in Risk and Innovation* (London: Anthem Press, 2013) är ett annat exempel på en lättillgänglig text som bidragit till den breda omvärderingen av industripolitikens vikt. Daniela Gabors "The (European) derisking state" (*Stato e mercato* 1, 2023) är en fortsättning på hennes tidigare mer välkända forskning.

För goda exempel på introducerande texter om rättsvetenskapliga ansatser till studier av politisk ekonomi och utvecklingsstudier kan man med fördel läsa Duncan Kennedy "The Stakes of Law, or Hale and Foucault!" (*Legal Studies Forum* 15:4, 1991) samt texterna i David Trubek och Alvaro Santos (red.), *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006). Morris Cohens ursprungliga analys av relationen mellan suveränitet och ägande "Property and Sovereignty" (*Cornell Law Review* 13:1, 1927) är relativt lättillgänglig och har genererat en stor sekundärlitteratur.

Den som är intresserad av EU-rättens framväxt kan läsa Joseph Weiler "The Transformation of Europe" (*Yale Law Journal* 100:8, 1991). Catherine Barnard, *The substantive law of the EU: the four freedoms* (Oxford: Oxford University Press 2022) är en bra genomgång av de materiella reglerna på den inre marknaden. För analyser av företags rättigheter och den inre marknaden kan man läsa t.ex. Gill Eduardo Gill-Pedro, "Whose Freedom is it Anyway? The Funda-

mental Rights of Companies in EU Law” (*European Constitutional Law Review* 18:2, 2022). Wilhelm Röpkes Haag-föreläsningar ”Economic Order and International Law” (86 *Recueil des cours de l'Academie de droit international de la Haye* 203, 1954) är påtagligt läsvärda och hjälpsamma för att förstå inflytelserika idéer som drivit på internationell ekonomisk integration. En utmärkt idéhistorisk bakgrund till denna är Philip Mirowski och Dieter Plehwe (red.), *The Road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective* (Harvard University Press 2015). Ur det stora fält av akademiska studier som diskuterar det ordoliberalas inflytandet i rätten kan särskilt framhållas texterna i Honor Brabazon (red.) *Neoliberal Legality: Understanding the Role of Law in the Neoliberal Project* (Routledge 2017). Joseph Weilers text ”The Face of Crisis – Input Legitimacy, Output Legitimacy and the Political Messianism of European Integration” (*Journal of European Integration* 34:7, 2012) är välförtjänt uppmärksammas.

De respektive banbrytande detaljstudierna om de olika ostasiatiska länderna är: Chalmers Johnsons *MITI and the Japanese Miracle – Growth of Industrial Policy 1925–1975* (Stanford University Press, 1982), Alice H. Amsdens *Asia's New Giant – South Korea and Late Industrialization* (Oxford University Press, 1989), Robert Wades *Governing the Market – Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton University Press, 2004) och Yingyi Qians *How Reform Worked in China: The Transition from Plan to the Market* (MIT Press, 2017). Samtliga dessa bygger på insikter från flera discipliner och är delvis svårtillgängliga för de som saknar specialistkunskaper. Mer tillgängliga studier som bygger vidare på detaljanalyserna är t.ex.: Michele Di Maios ”Industrial Policies in Developing Countries: History and Perspectives” från Mario Cimoli, Giovanni Dosi and Joseph Stiglitz (red.) *Industrial Policy for Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation* (Oxford University Press 2009), Alice Amsden, *The Rise of ”The Rest”: Challenges to the West From Late-Industrializing Economies* (Oxford University Press 2001) samt Ricardo Hausmann och Dani Rodrik, ”Economic development as self-discovery” (*Journal of Development Economics* 72:2, 2003).

Bidragen av Richard Boyd och John K. M. Ohnesorge i Christoph Antons (red.) *Law and Development in East and Southeast Asia* (Routledge

2003) pekar på rättsliga faktorer i dessa länders utvecklingsstrategier. Jag har själv skrivit en längre analys av hur den internationella ekonomiska rätten förhåller sig till dessa länders regleringstekniska strategier i "Regulatory Capabilities of Catch-up Growth: The developmental state, the history of policy space, and today's international economic constitution" i Diego González Cadenas (red.), *Cambio constitucional y orden jurídico internacional* (Tirant lo Blanch 2022).

Är grön industripolitik för EU det rätta vägvalet?

av Christian Sandström och Mikael Stenkula

Europa står inför många utmaningar kopplat till den geopolitiska verklighet som uppkommit under 2020-talet. Efter Rysslands angrepp på Ukraina har Vladimir Putin vänt den fria och demokratiska världen ryggen och landet har fört en alltmer aggressiv utrikespolitik. Kina har växt fram som en ny stormakt med ambition att sätta agendan för världens framtida utveckling – ekonomiskt, politiskt, geografiskt och militärt. Parallellt med denna utveckling har USA efter valet av Donald Trump till president återupplivat sina gamla isolationistiska idétraditioner vilket troligen kommer prägla USA för en lång tid framöver.

Världsläget har på många sätt bidragit till den industripolitiska renessans som har börjat skönjas i västvärlden sedan mitten av 2020-talet. Allt fler länder är positivt inställda till riktade politiska åtgärder och menar att framgångsrik innovation och förnyelse bör drivas genom statliga initiativ. Storskaliga offentliga program och centralt styrd industripolitik för att lösa viktiga och övergripande samhällsmål – så kallad missionsorienterad innovationspolitik – har fått en alltmer framträdande plats på många staters agendor. Men detta gäller inte bara på nationsnivå, även EU har börjat stödja en aktiv industripolitik och har för avsikt att sätta omfattande projekt och satsningar. De geopolitiska oroligheterna har påskyndat denna industripolitiska återkomst. Denna entusiasm för att en ”synlig hand” bör – eller kanske till och med måste – leda ekonomin framåt kommer att påverka Europas ekonomiska och politiska verklighet.

Den akademiska diskussionen om en aktiv industripolitik har vis-

serligen många år på nacken. Men det var med den London-baserade professorn Mariana Mazzucatos bidrag under 2010- och 2020-talet, och hennes idé om en entreprenöriell stat och en missionsorienterad innovationspolitik, som allmänhet och profession på allvar fick upp ögonen för denna fråga igen. Hennes bidrag har lett till en omfattande akademisk diskussion om för- och nackdelar med denna typ av politik. Det ändrade geopolitiska klimatet i kombination med de miljörelaterade utmaningar som världen har kommit att exponeras för efter att hennes första bidrag kom ut i tryck har också gjort hennes forskning alltmer relevant. Det har även lett till att det publiceras mer och mer akademisk litteratur inom området.

Vi vill med detta kapitel analysera det vägval som EU står inför genom att lyfta fram de problem vi ser med en storskalig grön industripolitik och i stället peka ut en bättre och mer realistisk väg. Baserat på vår egen och andras forskning menar vi att den typ av industripolitik som många under 2020-talet förespråkar ställer för höga krav på den politiska sektorns förmåga att kunna identifiera framtidens industrier, produkter och tekniska lösningar för att det ska fungera effektivt. Ett omfattande stöd- och bidragssystem tenderar också att förvränga incitamenten vilket i slutändan kan leda till problem. Den politiska processen öppnas upp för lobbying och stödåtgärderna riskerar att hamna i fickorna på olika särintressen. I slutändan riskerar stora resurser att läggas på satsningar som rinner ut i sanden. Det blir inte mindre problematiskt om stödssystem läggs på såväl nationell som överstatlig nivå.

Att öka EU:s kapacitet och befogenheter innebär många juridiska och politiska utmaningar. Dessa problem diskuteras utförligt i andra delar av denna bok (se till exempel Love Rönnelid, Johannes Jarlebring eller Hannes Lenks kapitel). Vi kommer i stället i detta kapitel – oaktat att det kan finnas juridiska och politiska problem som kan komma att bromsa, försvåra eller kanske till och med förhindra att EU utvecklas i den riktning som vi diskuterar här – att anlägga ett ekonomiskt perspektiv på denna frågeställning.

Kapitlet börjar med en diskussion om industripolitik och gröna satsningar inom EU. Baserat på tidigare forskningsresultat går vi sedan igenom de potentiella problem och faror som vi anser är för-

enade med EU:s vägval på området. Därefter diskuterar vi varför det ändå skulle kunna finnas ett behov av statlig styrning och avslutar med att peka på en väg framåt som förhoppningsvis är bättre och mer realistisk.

EU, industripolitiken och den gröna given

När föregångaren till dagens EU, den Europeiska kol- och stålgemenskapen, såg dagens ljus år 1952 bestod samarbetet av sex medlemsländer med en väl avgränsad uppgift centrerad kring en samverkan mellan de ingående ländernas stål- och kolindustrier. Genom åren har samarbetet både fördjupats och breddats till att omfatta fler medlemsstater.

Under 2020-talet skruvade unionen upp ambitionsnivån ytterligare. De miljörelaterade utmaningarna som unionen stod inför gjorde också att många politiker ofta lyfte fram ”gröna” satsningar som ett prioriterat område där det krävdes statliga interventioner. Redan under finanskrisen 2008 började olika stimulanspaket att sjasättas och delar av den återhämtningsfond som sattes upp av EU i samband med pandemin var tänkt att användas för just gröna investeringar och bidra till en grön omställning av ekonomin.

Bakgrunden till denna utveckling kan sägas starta med covid-19-pandemin som spred sig över världen 2020. Denna farsot ledde till att politiker inom EU fruktade att många sektorer, framför allt inom de delar av tjänstesektorn som krävde fysisk kontakt, skulle drabbas hårt. Många av västvärldens politiker menade att politiska motåtgärder i form av omfattande, men tillfälliga, nationellt utbetalda stöd och subventioner var nödvändiga. Inom EU har man emellertid ett allmänt förbud mot statligt stöd (med möjlighet till vissa undantag) eftersom det kan snedvrider konkurrensen mellan företag i olika delar av unionen. Redan under finanskrisen 2008 föreslog den franska presidenten Nicolas Sarkozy att man skulle lätta på statsstödsreglerna, men han fick då inget gehör för sin idé.

Med covid-krisen kom politikerna däremot att agera annorlunda. Genom införandet av ett första så kallat tillfälligt ”krisramverk” (*Till-*

fällig ram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin under det pågående utbrottet av covid-19) tilläts EU-länderna att tillfälligt göra avsteg ifrån principen om statsstöd för att kunna stödja de företag och branscher som påverkats kraftigast av coronavirusets framfart. Vissa stöd behövde betalas tillbaka medan andra åtgärder var mer direkta transfereringar till näringslivet. Ramverket kom att i princip gälla fram till och med mitten av 2022, men det avlöstes samma år av ett annat tillfälligt krisramverk som infördes i samband med Rysslands fullskaliga anfallskrig mot Ukraina (*Tillfällig krisram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin till följd av Rysslands angrepp mot Ukraina*). Detta ramverk möjliggjorde fortsatt frikostiga stöd till företag från de nationella regeringarna. Det slutade emellertid inte med dessa tillfälliga förändringar i ramverket. I mars 2023, när Krisramen för Ukraina var tänkt att löpa ut, initierade EU ett nytt generöst undantag från statsstödsreglerna genom en så kallad tillfällig kris- och omställningsram (*Tillfällig kris- och omställningsram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin till följd av Rysslands angrepp mot Ukraina*), som enligt utsago skulle fungera som stöd för EU-ländernas omställning till klimatneutrala ekonomier. Ramverket var satt till att gälla fram till och med utgången av 2025.

Ett problem med alla dessa statsstöd var att fördelningen i praktiken blev skev mellan länderna. Kommissionen har inte några officiella och exakta siffror på allt statligt stöd som betalats ut per medlemsland, men i ett policydokument om statligt stöd från 2024 visade EU att mer än 70 procent av allt anmält statsstöd kom från Tyskland och Frankrike. Kommissionären Margrethe Vestager uttryckte också i ett tal under 2023 att uppemot 80 procent av allt statsstöd går till de nämnda länderna och menade att statsstödet var ojämnt fördelat inom unionen. Ett dilemma för EU, och framför allt för de mindre EU-länderna, är alltså att stora och rika länder har en större möjlighet att stödja sina industrier. Att lyfta upp stödet till EU-nivå för att undvika de snedvridningar som nationellt stöd kan ge upphov till blev därmed en fråga högt uppe på EU:s agenda under 2020-talet. En tanke var att man skulle kunna lyfta upp industristöd på EU-nivå samtidigt som man expanderade dess omfattning och riktade in det mot gröna investeringar för att påskynda den gröna omställningen.

Två rapporter från 2024 – författade av Enrico Letta och Mario Draghi – är inne på samma spår när de lyfter fram de utmaningar och problem som EU står inför. EU:s produktivitetstillväxt är påtagligt sämre än konkurrentländernas och båda rapportförfattarna menar att EU riskerar att hamna på efterkälken om man inte kan få upp investeringsnivån i EU. Privata initiativ och investeringar anses inte vara tillräckliga, och de argumenterar därför för att det behövs större möjligheter för politiska stöd och initiativ. Detta inkluderar möjligheten att låta EU på överstatlig nivå koordinera, styra och stimulera investeringsnivån för att just komma runt problemen med nationellt snedvridande statsstöd.

EU har emellertid redan börjat kombinera miljöpolitik och industripolitik i form av olika initiativ inom den europeiska gröna given. Den europeiska gröna given är ett samlingsbegrepp för EU:s långsiktiga politik för grön omställning. Den innehåller en kombination av lagstiftning, regleringar och industristöd i form av både direkta bidrag och kreditgarantier. Politiken är utmanande för näringslivet, inte minst med avseende på kravet att eliminera koldioxidutsläpp. Som exempel kan nämnas att EU i mars 2023 beslutade att bilar drivna av förbränningsmotorer (såvida de inte drivs av förnybara, klimatneutrala elektrobränslen) ska förbjudas till år 2035. Ambitionen är också att industrier som traditionellt släppt ut stora mängder koldioxid såsom stål- och cementtillverkning ska ställa om till fossilfria alternativ.

I syfte att stötta industrin i sitt arbete med att nå dessa miljömål har unionen sjösatt storskaliga satsningar på uppåt 1000 miljarder euro över en tioårsperiod. Två tredjedelar av detta kommer att vara direkta stöd medan en tredjedel är olika sorters billiga lån. Stöden kommer företrädesvis att gå till förnybar elproduktion såsom havsbaserad vindkraft och solkraft. Utöver detta görs stora riktade satsningar som pekar ut vätgas som en nyckelteknik. 43 procent av den europeiska gröna given, 430 miljarder euro, är till exempel öronmärkt för vätgas. EU:s vätgasstrategi från 2020 säger dessutom att unionen skall verka för vätgas-användning för uppvärmning av byggnader.

Kommissionens ordförande Ursula von der Leyen har hänvisat till den europeiska gröna given som unionens motsvarighet till mån-

landningen. När Frankrikes president Emmanuel Macron höll sitt uppmärksammade Europa-tal under våren 2024 påtalade han också att unionen står inför betydande utmaningar, och efterlyste en stor-skalig industripolitik som premierar inhemskt näringsliv och nyttjar den inre marknaden som hävstång för att hävda Europas intressen i världen. Det finns med andra ord gott om exempel på hur tanken om en aktiv industripolitik har återkommit inom unionen.

För att samordna och hjälpa olika aktörer att genomföra gröna satsningar har även en särskild organisation skapats, Europeiska genomförandeorganet för klimat, infrastruktur och miljö (*European Climate, Infrastructure and Environment Executive Agency*, även kallad CINEA).

Grön industripolitik för EU – en kritisk granskning

Industripolitik skapar en mängd olika utmaningar. Det kan emellertid vara värt att börja med att betona att statliga stöd och regleringar inte sällan kan ha en roll att fylla och kan förbättra effektivitet och utveckling inom en ekonomi. Det finns många exempel på lyckade statliga satsningar – även på EU-nivå. Tekniken för att avlägsna svavel från olja med hjälp av vätgas utvecklades i interaktion mellan oljeindustrin och EU. Det var också EU-lagstiftning som låg bakom utfasningen av glödlampor och introduktionen av de väsentligt mer energisnåla LED-lamporna. Det var bland annat inom ramen för stora EU-projekt som man sedan framgångsrikt lyckades borra efter fossila bränslen i Nordsjön. Det finns också historiska exempel på hur banbrytande innovationer har utvecklats genom samarbeten mellan privat och offentlig sektor. Ericssons nära samarbete med det svenska telemonopolet – den statliga myndigheten Televerket – som ledde till utvecklingen av elektroniska växlar och de första generationerna av mobiltelefoni under 1970- och 1980-talet är ett intressant exempel.

Även om det finns exempel på områden där statliga initiativ har bidragit till att samhällsekonomin har kunnat utvecklas är det ändå vår bedömning, baserat på vår egen och andras forskning, att de ris-

ker som en omfattande aktiv grön industripolitik medför överväger de potentiella vinsterna. Detta förhållande gäller i synnerhet om man avser att lägga detaljerade beslut om resurstilldelning av betydande omfattning på en överstatlig nivå – långt ifrån entreprenörernas verkstadsgolv.

Vilka är då de risker som vi mer konkret ser framför oss? I en forskningsantologi från 2024 identifierar vi tillsammans med professor Magnus Henrekson från Institutet för Näringslivsforskning (IFN) en rad olika problem med storskalig interventionistisk industripolitik. Dessa insikter kan med fördel appliceras på EU:s omfattande miljörelaterade satsningar. Många av slutsatserna är relaterade till varandra och är delvis överlappande. Nedan sammanfattar vi dessa och återger ett antal illustrativa exempel.

Ett gemensamt drag för många av de miljö- och klimatrelaterade problem som EU har för avsikt att försöka lösa med överstatlig politik är att de på ett eller annat sätt utgör det som på engelska har kommit att kallas för *wicked problems* ('lömska problem'). Termen introducerades av professorerna Horst Rittel och Marvin Webber från Berkeley i Kalifornien i början av 1970-talet och syftar, övergripande, på problem som är komplexa, kontextberoende, osäkra, svårgripbara och spänner över flera politikområden med olika värdekonflikter. Miljöproblem kan anses vara ett typfall av lömska problem eftersom de ofta inte har några definitiva slutlösningar, är djupt sammankopplade med andra samhällsproblem och många gånger griper genom olika delar av samhället samtidigt.

Flera exempel från historien visar att det är svårt, för att inte säga omöjligt, att lösa den här typen av komplexa problem på något meningsfullt sätt genom att fördela och styra medel uppifrån genom politiska beslut. Det räcker inte att ha genuint goda avsikter och rikligt med offentliga medel. Trots goda intentioner, politisk enighet och de kraftigt ökade resurser som användes till insatser som ansågs vara vetenskapligt grundade, gick det till exempel knappast alls påverka hemlösheten i USA genom de storskaliga och centralstyrda projekt som sjösattes under 2010-talet. De uppsatta målen kom fortlöpande att skjutas på framtiden och revideras. Kostnaden fördubblades men problemen kvarstod. I slutändan uppgick kostnaden för

de statliga satsningarna till över 13 000 dollar per hemlös varje år, vilket hade räckt till att hyra lägenheter till samtliga hemlösa och därigenom eliminera hemlösheten.

På miljöområdet kan de hundratals miljarder som lagts på vätgassatsningar i EU tjäna som ett annat exempel. Under sommaren och hösten 2024 har flera av dessa vätgassatsningar stoppats. Trots omfattande stöd från EU har vätgassatsningar i Örnsköldsvik och Långsele avslutats under 2024. Likaså har danska Ørsted lagt sitt vätgasprojekt på Jylland i malpåse.

Inom stålindustrin kom LKAB att under 2024 skjuta upp utvecklingen av Hybrit och den vätgasbaserade järnsvampen. Europachefen för Arcelor Mittal – världens näst största ståltillverkare – menade i en intervju från 2024 att vätgasen blivit alltför dyr i Europa och att det inte är något realistiskt alternativ att förlägga ståltillverkning där. Detta trots att bolaget har fått betydande EU-medel för sin vätgassatsning i Tyskland.

Nestorn inom evolutionär ekonomi och innovationsekonomi – professorn Richard Nelson från Columbia-universitetet i New York – hävdar att många stora samhällsutmaningar svårigen kan hanteras effektivt genom den typ av historiskt storskaliga statliga satsningar som det ofta hänvisas till i debatten – såsom Apollo- och Manhattan-programmen (det vill säga USA:s månlandning och framtagning av kärnvapen). Vi menar att detsamma borde gälla dagens miljöproblem, som är av en helt annan karaktär än de tidigare projekten. Dessa var tekniskt väldefinierade och avgränsade vilket gjorde det relativt enkelt att avveckla satsningarna när de gett erforderligt resultat (i form av tekniska lösningar).

Forskarna Jeff Muldoon och Derek Yonai från Emporia State University i USA menar vidare att de som förespråkar omfattande statliga satsningar ofta utgår ifrån att byråkrater och statstjänstemän är osjälviska och att det saknas intressekonflikter inom förvaltningen. Det är visserligen troligt att både politiker och byråkrater inte bara drivs av egenintresse, men det vore naivt att anta att beslutsfattare är helt befriade från detta. Inom den ekonomiska teoribildning som kallas public choice är en viktig utgångspunkt att även politiska beslutsfattare och byråkrater drivs av egenintresse.

Många fallbeskrivningar av misslyckade statliga satsningar har också visat att statliga aktörer alltför ofta handlar utifrån egenintresse snarare än utifrån det allmänna bästa. Industripolitiska satsningar domineras tyvärr ofta av politiska prioriteringar snarare än svåra tekniska och ekonomiska avvägningar. Politiker kan bestämma sig för att satsa på det som kortsiktigt ger mest uppmärksamhet och kan dra röster – men som kanske inte är optimalt utifrån andra perspektiv. Detta kan i förlängningen drabba hela samhället då resurserna används för fel ändamål. Att till exempel lägga omfattande resurser i dåliga tider på att bygga vägar och broar i glesbygd som egentligen inte behövs är typiska läroboksexempel på politiska felprioriteringar (därmed inte sagt att alla regionala infrastruktursatsningar är felaktiga). Det råder ingen brist på storslagna utfästelser om tillväxt och återindustrialisering, som sedan fallit på sina egna orimligheter. I efterhand framstår många misslyckade satsningar som orealistiska. Det bör dock understrykas att de kritiska frågorna ofta uteblir när de aviseras i media.

Politiker kan ofta också presentera sina idéer genom att lyfta fram och poängtera de potentiellt mycket alarmerande eller allvarliga konsekvenser som skulle kunna inträffa om inga politiska åtgärder vidtas. Att rama in sitt budskap på detta sätt kallas inom ekonomisk psykologi för att man presenterar sitt budskap inom en *loss frame*. Då de flesta människor enligt beteendekonomin har förlustaversion och vill undvika negativa utfall, kommer väljare vara mer villiga att acceptera stora och kostsamma politiska projekt. Behovet av att väga in effektiviteten och (alternativ)kostnaderna av de föreslagna åtgärderna kan på så vis tonas ner. Politiker kan, som antytts ovan, dra nytta av denna typ av stora statliga satsningar och projekt genom den positiva publicitet som dylika arrangemang ofta ger upphov till. Det kan, om inte annat, attrahera väljare – även om det för en i ämnet insatt kan framstå som en tvivelaktig användning av offentliga medel. Professor Jan Schnellenbach från Brandenburgs Tekniska Universitet (BTU) har i ett av kapitlen i vår tidigare nämnda antologi från 2024 visat att denna typ av argumentationsmetod ofta använts för att lättare få igenom omfattande politiska satsningar.

EU:s pågående satsningar på vätgas kan här tjäna som ett illus-

trativt exempel igen. För att vätgasen ska betraktas som en grön energikälla behöver den vara alstrad från icke-fossila källor och genom så kallad elektrolys, vilket innebär att vatten spjälkas upp till vätgas och syre. Processen är oerhört känslig och elintensiv. Invändningar gällande realismen i dessa satsningar har ofta bemötts med argument om att detta är nödvändigt. Här kan två svenska och för EU viktiga satsningar belysa argumentationen. VD:n för H₂ Green Steel (Stegra), Henrik Henriksson, sa att "planeten brinner upp" och LKAB:s VD, Jan Moström, sa "det måste gå" när han av media blev konfronterad med den bristande realismen i dessa satsningar. Dessa båda uttalanden kan ses som illustrationer av hur industripolitiska satsningar motiveras med utgångspunkt i en skapad *loss frame* där rädsla dominerar diskursen.

Även om man bortser ifrån alla politiska problem associerade med målkonflikter och incitament kan ett mer grundläggande problem vara att man helt enkelt ofta saknar relevant kunskap för att det ska vara möjligt att uppnå det tänkta målet via statligt toppstyrda satsningar. Det finns helt enkelt inga tydliga vägar till en lösning. Många exempel kan ges på de kunskapsproblem som är förknippade med politisk styrning. I vår tidigare anförda antologi visas exempel på hur svårt det är att till exempel bygga upp utvecklingsländers ekonomier och politiska institutioner med riktat bistånd utan tillräcklig information och återkoppling. Det leder lätt till att insatserna får oavsiktliga konsekvenser. Andra exempel, tagna från vår antologi, är den brasilianska regeringens försök att skapa en blomstrande inhemsk varvsindustri när den inhemska industrin inte hade de förutsättningar som krävdes för att lyckas. Den brasilianska forskaren André Alves från São Paulos universitet visar här hur industrin först blomstrade men att man underskattade kostnaden för att bygga upp kompetens och förmåga inom sektorn som visade sig vara för höga. Man försökte återuppbygga en industri som hade gått i graven på 1970-talet och resultatet blev i slutändan ett kostsamt fiasko.

Under 2024 har ett flertal tidigare prisade gröna satsningar uppvisat betydande svårigheter. Ett av de mest omfattande stödpaketet som betalades ut under EU:s nya kris- och omställningsramverk var faktiskt riktat mot Northvolts bygge i Heide, Tyskland. Northvolt-

koncernen kom emellertid att drabbats av omfattande problem under 2024. Den planerade fabrik i Borlänge med tusentals arbetstillfällen tvingades lägga ner. Bara något år tidigare hade socialdemokraten Karl-Petter Thorvaldsson hänvisat till Borlänge som ett bevis på att Sverige höll på att bli en supermakt inom batterier. Under slutet av våren 2024 uppdagades också att Northvolt i Skellefteå drogs med produktionsproblem och växande förluster. Situationen förvärrades ytterligare under sensommaren och hösten 2024. Ett flertal stora uppsägningar kom att genomföras och bolaget var konkursmässigt i mitten av oktober samma år. Skuldsättning och förluster gjorde då att situationen framstod som svårhanterlig.

Exemplet med Northvolt är förvisso taget ur en delvis svensk kontext, men med framtida överstatliga satsningar på EU-nivå kan dylika exempel utgöra en illustration av de problem som kan uppstå. Det bör också understrykas att Northvolt har varit ett europeiskt prestigeprojekt som erhållit betydande resurser från Europeiska investeringsbanken (EIB).

Många beslutsfattare inom den politiska sektorn har med andra ord sällan den information som krävs för att utforma omfattande projekt på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Många av de problem och svårigheter som är kopplade till – aldrig så välmenande – storskaliga statliga satsningar upptäcks ofta först efter att man försökt genomföra dem. Även människor med en genuin vilja att utforma eller genomföra satsningar som de tror ska vara till gagn för samhället har begränsade kunskaper och förmågor.

Det kan också vara svårt att avbryta projekt som senare visar sig vara misslyckade. Politiken kan fortsätta spendera stora summor på misslyckade projekt i hopp om att ytterligare resurser ska lösa problemet. Inom nationalekonomin kallas detta fenomen ibland för *sunk cost fallacy* som enkelt uttryckt innebär att det är lätt att kasta mer pengar efter redan misslyckade investeringar. Det finns en omfattande litteratur som visar på svårigheten för ansvariga beslutsfattare att avsluta projekt som går dåligt eller har misslyckats. Ett klassiskt exempel med politiska förtecken är det engelsk-franska prestigeprojektet Concorde (överljudsflygplan) där politiker fortsatte att satsa pengar trots att projektet var dömt att misslyckas. Faktum är att man

på engelska även använder termen *Concorde fallacy* för att beteckna just politikernas oförmåga att avsluta misslyckade projekt.

Utöver dessa problem kan det finnas intressegrupper som utövar påtryckningar på den politiska sektorn för att få olika former av (ekonomiska) fördelar, så kallad privilegiejakt (*rent seeking*). Starka och koncentrerade intressegrupper, som stora företag, fackföreningar och branschorganisationer, kan många gånger utnyttja sina nätverk och finansiella resurser för att påverka politiken – ofta inom områden där dessa intressenter har ett informationsövertag gentemot den politiska sektorn. Dessa aktörer kan då försöka påverka utformningen av sådant som regleringar, ersättningssystem och skattestrukturer till sin fördel. Det kan mycket väl bli så att ansvariga myndigheter blir indirekt styrda av de reglerade – i stället för tvärtom. Kraftigt och snabbt stigande resurstilldelning till olika områden från den politiska sektorn ökar rimligen utrymmet för och omfattningen av privilegiejakt.

Batteritillverkaren Northvolt, som diskuterats ovan, har tagit hem kreditgarantier på tiotals miljarder kronor. Dessa pengar hade kunnat hamna i andra bolag och i andra länder men riskkapitalisterna bakom satsningen har varit skickligare på att påverka politiken till sin fördel. På marknaden för politisk allokering av resurser är det inte sällan kontakter, lobbying och slughet som leder till mer pengar, och inte nödvändigtvis förekomsten av en lovande affärsidé. Professor Randall Holcombe från Florida State University har skrivit mycket om detta problem i sin forskning. Han har bland annat i en bok från 2018 analyserat och illustrerat det han kallar politisk kapitalism och där belyst de svårigheter som han menar att detta kan leda till. Med politisk kapitalism avser Holcombe ett system med privat ägande av företag som tjänar pengar genom att extrahera resurser ur offentlig sektor. Detta sker med hjälp av finansiering såsom bidrag och kreditgarantier men även genom regleringar och tullar. De tidigare illustrerade exemplen är inte problem kopplade till just Sverige eller Tyskland utan liknande problem riskerar att uppstå var som helst i unionen om man utökar styrning och resurstilldelning från Bryssel.

Om företag kan erhålla stora resurser genom att lobba för mer stödåtgärder har de starkare incitament att ägna sig åt detta i stället

för att producera och leverera värdefulla varor och tjänster till frivilligt betalande kunder på en konkurrensutsatt marknad. Under sådana omständigheter ökar sannolikheten att företag och organisationer blir "bidragsentreprenörer", det vill säga aktörer som lägger tid och kraft på att komma i åtnjutande av olika politiskt beslutade förmåner i form av bidrag och subventioner. I en studie från 2020 av Anders Gustavsson, Patrik Gustavsson Tingvall och Daniel Halvarsson från forskningsinstitutet Ratio visades att de företag i Sverige som systematiskt ansökte om och erhöll bidrag och stöd från staten tenderade att ha lägre produktivitet. Företag som får "gratispengar" för (tekniska) högriskprojekt kan bli immuna mot risk, vilket i slutändan kan resultera i betydande förluster för samhället.

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) har också lyft fram risken att stora statliga satsningar i slutändan kan komma att bli utformade utifrån olika särintressens behov. Eftersom den politiska sektorn sällan är allvetande och mycket information ofta är lokal, fragmenterad och utspridd över hela samhället måste olika former av politiska satsningar tas fram i samspel och samverkan med redan etablerade intressenter. Det är därmed troligt att dessa kommer att få ett mycket stort inflytande över (resurstilldelnings) processen. Storskaliga satsningar tenderar därför att gynna särintressen eller institutionella entreprenörer och det kan finnas en tendens att politiken i stället för att fokusera på de samhälleligt mest värdeskapande projekten satsar på områden och industrier där det finns gott om utrymme för lobbying och klientism.

Denna fråga är dock mer mångfacetterad och det finns flera aspekter att ta hänsyn till. Som vi nämnde i inledningen av denna sektion kan det finnas goda argument för statliga ingripanden. Utan statsstöd hade till exempel inte flygplanstypen Airbus utvecklats och kunnat konkurrera med Boeing, vilket varit negativt för EU och för konkurrensen inom flygplansindustrin. Att med detta exempel argumentera för att användningen av statliga stöd bör expandera är emellertid att gå för långt.

Illustrativa exempel på misslyckade tekniska satsningar på grund av snedvridna incitament där staten trott sig ha förmåga att pricka rätt och försökt styra utvecklingen i en viss riktning kan mångfaldi-

gas. EU bidrog till exempel med 550 miljoner till Göteborg Energi för att försöka göra biogas ur grenar och kvistar. I slutändan kom detta senare projekt att kosta skattebetalarna uppåt två miljarder kronor inom ramen för det så kallade Gobigas-projektet. EU-medel gavs även till Skellefteå Kraft för att bygga en vindkraftsanläggning i form av Blaiken Vind. Bara några år efter invigningen tvingades bolaget skriva ner värdet på anläggningen med 500 miljoner. I Storbritannien startades bolaget Britishvolt, som i januari 2022 lovordades av den tidigare premiärministern Boris Johnson som en del av landets gröna industriella revolution. Bolaget fick statligt stöd, men bara ett år senare försattes företaget i konkurs och satsningen kvävdes därmed i sin linda. Utanför Europa kan man till exempel också nämna misslyckade politiska projekt för att framställa etanol från majs i USA. Utan stora offentliga bidrag hade dessa satsningar inte gjorts och resurserna hade kunnat användas till annat. Denna typ av felsatsningar riskerar att mångdubblas om EU avser att skala upp sin aktiva industripolitik på unionsnivå. Ju mer som man avser att satsa desto fler företag kommer att vilja komma i åtnjutande av dessa resurser och desto svårare blir det för politiker och byråkrater att verkligen hitta de långsiktiga vinnarna (såsom Airbus) bland alla potentiella bidragssökare.

När ett politiskt grundat beslut fattats om att genomföra en viss grön satsning innebär det i normalfallet att betydande resurser ställs till utvalda aktörers förfogande, i form av förmånliga lån, forsknings- och utvecklingsbidrag eller olika subventioner. Tillgången till dessa resurser kommer att påverka aktörernas beteende och beslut. Många (stora) företag kan systematiskt utnyttja sådana politiska tilldelningar och bli mindre försiktiga i sina investeringsbeslut – ett scenario som kan leda till ökad moralisk risk (så kallad *moral hazard*). Moralisk risk uppstår när en aktör har incitament att öka sin riskexponering därför att en stor del av kostnaden för risken bärs av någon annan (vilket i det här fallet ofta innebär stat och kommuner).

Alla de risker som har tagits av ledning och ägare av ovannämnda Northvolt har till exempel varit täckta av kreditgarantier från Riksgälden och EU:s olika institutioner såsom Europeiska investeringsbanken. En kreditgaranti innebär i korthet att staten inte kräver

tillbaka lånen om låntagaren kommer på obestånd, det vill säga om företaget inte kan betala sina skulder. Risken överförs på någon annan än den som tagit risken, vilket lätt leder till att företag kan bli oförsiktiga med vilka risker de tar på sig. Förekomsten av riktade bidrag och billiga lån kan också innebära att lokalpolitiker frestas att ge sig in i en teknologi med begränsad potential.

Europeiska revisionsrätten har också i ett antal kritiska rapporter diskuterat de stödåtgärder som EU använt sig av och godkänt. Revisionsrätten konstaterar att det finns flertal problem och systematiska brister i hur pengarna fördelas och används. De föreslår också att en mängd förbättringar måste genomföras. Baserat på dessa rapporter framstår det som om EU saknar förmågan att exakt bedöma vad man ska satsa på, inte har resurser att kontrollera att pengarna verkligen används på tilltänkt sätt och saknar möjligheten att utvärdera om satsningarna faktiskt gjort nytta (och överstiger kostnaderna). Det förefaller helt enkelt som att EU inte är moget för en omfattande och aktiv grön industripolitik av det slag som många politiker i mitten av 2020-talet börjat marknadsföra. Förespråkare skulle här kanske säga att förhållandena är otillräckliga men att tid och ökade resurser gör att det kommer att fungera bättre i framtiden. Innan denna framtid infinner sig är vår bedömning dock att EU bör vara restriktiv med denna form av politik.

Behovet av (över)statlig styrning

Om det finns så pass många problem med en aktiv, centralstyrd och selektiv industripolitik som vi hävdar att det finns belägg för – den må ha en grön inriktning eller ej – kan man fråga sig varför intresset för denna typ av politik har ökat så markant under 2020-talet. Forsknings- och innovationspolitik har traditionellt sett handlat om att hantera marknadsmisslyckanden knutna till att ny kunskap har drag av en kollektiv nytta. En kollektiv nytta är en vara vars konsumtion är icke-exkluderbar och icke-rivaliserande, vilket betyder att flera kan ha glädje av den samtidigt och att det är svårt att hindra en aktör från att göra bruk av den. Ny kunskap kan också ha så kallade

positiva externa effekter, vilket förenklat kan sägas innebära att den samhällsekonomiska nyttan av ny kunskap är större än den enskilda nyttan för de som tar fram kunskapen. Den traditionella synen har varit att staten bör öka utbudet av forsknings- och teknikorienterade aktiviteter i samhället, men att den inte bör styra inriktningen alltför mycket. Valet av teknologier och investeringar bör i stället lämnas över till de enskilda företagen och branscherna själva, det vill säga till marknaden.

Denna idé om behovet av ett främst mer generellt stöd har sedan finanskrisen 2008 fått börja ge vika för idén om en mer aktiv stat. Förespråkare menar att staten och den politiska sektorn behöver och har kompetens att mer direkt och selektivt styra inriktningen av investeringar mot vad som anses vara det samhällsekonomiskt bästa. Argument för aktiv industripolitik har tidigare ofta varit kopplade till utvecklingsekonomier och har, enligt förespråkarna, varit ett sätt att påskynda dessa länders upphämtning gentemot rikare länder. Detta är ett mindre relevant argument för EU, men har använts i en asiatisk och latinamerikansk kontext.

Andra argument som i mitten av 2020-talet allt oftare används av de som förespråkar en mer aktiv och selektiv politik inom EU är att osäkerhet och risker är för stora för att ny (miljö)teknik och nya lösningar ska kunna utvecklas utan statligt stöd. Att överföra risken till den politiska sektorn är dock inte oproblematiskt. Faran är att den privata sektorn tar på sig för mycket risk och att allt för många privata aktörer investerar pengar i projekt som i slutändan inte visar sig vara livskraftiga. Problemen med moralisk risk, som diskuterades i tidigare sektioner, är också överhängande.

Ytterligare argument för en aktiv industripolitik är kopplade till att man vill utveckla självförsörjning inom nyckelsektorer som kan behövas vid framtida krig och kriser. Statligt jordbruksstöd vilar bland annat delvis på detta senare argument. De ändrade geopolitiska förutsättningarna i mitten på 2020-talet har gjort att argumentet om självförsörjning har börjat användas även om andra sektorer. Behovet av en egen nationell eller europeisk basindustri att luta sig tillbaka mot framstår efter att spänningarna mellan de olika ekonomiska blocken accelererat efter millennieskiftet som alltmer önskvärd – inte

minst av säkerhetspolitiska skäl. Den som vill läsa mer om dessa aspekter kan ta del av Johannes Jarlebrings eller Hannes Lenks kapitel i denna bok och deras diskussion om ”öppen strategisk autonomi.”

Men det finns även miljöaspekter kopplade till denna fråga. Om EU, till att börja med, ska ha höga miljömål kan det tala för införandet av så kallade miljötullar där importvaror från länder utanför EU beläggs med tullar motsvarande den fördyring som de ökade miljökraven medför. EU har också som en del av den strategi benämnd fit-for-55 infört en gränsjusteringsmekanism för koldioxid (*Carbon Border Adjustment Mechanism*, också kallad CBAM).

Riskerna med en ambitiös protektionistisk EU-politik av detta slag är dock inte obetydliga. Till att börja med riskerar det att öppna upp för lobbying från industri som vill skydda sina egna intressen från konkurrens utifrån. I stället för att påskynda utveckling och omställning kan det då leda till sin motsats om inte EU är vaksamt. Den ökade protektionismen riskerar också att leda till handelskrig och stängda gränser. Våra farhågor överensstämmer här med de problem som Johannes Jarlebring lyfter i sitt kapitel om att olika ”policy-entreprenörer” kan komma att försöka driva igenom sina agendor samt risken för ökade internationella motsättningar och handelskrig. I en rapport till Klimat- och näringslivsdepartementet från 2023 ställer sig miljöekonomen och professorn John Hassler från Stockholms universitet förstående till tanken bakom miljöavgifter, men lyfter också ett varnande finger just för att dessa kan komma att användas på ett sätt som skulle kunna betraktas som handelshinder.

Till allt detta tillkommer att Kina aktivt stöttar sin inhemska industri med olika former av subventioner och stödåtgärder. Men detta gäller inte bara Kina, även USA satsar alltmer offentliga resurser på att stötta den egna industrin. Bakom akronymen IRA (*Inflation Reduction Act*) och en förment vilja att bekämpa en för hög inflation döljer sig en uppsjö av riktade stödåtgärder för företag verksamma i USA. Givet att andra ekonomiska aktörer, såsom USA och Kina, alltmer använder sig av en politisk styrmodell som inbegriper denna typ av omfattande och aktiv industripolitik kan EU:s bästa svar vara att göra detsamma. Faktum är att EU:s tillfälliga kris- och omställningsramverk från 2023 kan ses som ett svar på USA:s uppskruvade

ambitioner inom detta område med ökade statliga stöd och interventioner. Även förordningen om nettonollindustrin (*Net-Zero Industry Act*) som EU antog 2023 kan ses som en reaktion på att USA lägger stora resurser på olika former av statsstöd riktat mot ny teknik och grön omställning. Denna förordning är en del av den europeiska gröna given och ska på olika sätt underlätta den gröna omställningen inom unionen.

Ett alternativ till att sätta upp handelsrestriktioner gentemot omvärlden skulle alltså vara att hoppa på denna kapplöpning med omfattande stöd till den inhemska industrin i ett försök att behålla jobb, kompetens och produktion inom unionens gränser. En realpolitisk invändning mot vår hållning handlar alltså om att Europa måste göra samma sak som USA och Kina för att inte tappa i konkurrenskraft. Kan man dessutom göra detta med gröna förtecken, tycks förespråkarna mena att man kan slå två flugor i en smäll.

Det finns en omfattande akademisk litteratur som diskuterar hur EU bäst ska svara upp mot de ändrade geopolitiska förändringarna som är inne på samma spår. Här kan till exempel kort nämnas forskning gjord av professorerna Pervez Ghauri från International Business Research Center i Storbritannien, Lars Oxelheim från Universitet i Agder och IFN samt Trond Randøy från Copenhagen Business School som bland annat menar att de ändrade förutsättningarna under 2020-talet har lett till att stater känner sig alltmer tvungna att använda statsstöd för att kunna behålla och skapa nya jobb. De massivt ökade statsstöden runt om i världen ses som det största hotet mot den liberala och öppna världsordningen som varit på plats sedan andra världskriget fram till dess att covid-19-pandemin bröt ut.

Risken med denna svarsstrategi är att man hamnar på ett slutande plan, där det hela tiden krävs att man bjuder över sina motparter i omfattningen av aktivt stöd för den inhemska etablerade industrin. Storföretag kan i denna situation mycket väl komma att ställa enskilda länder mot varandra vilket kan resultera i en tävling om vilka politiker som kan erbjuda mest statsstöd för att en viss verksamhet ska förläggas på en viss plats. På engelska använder man ibland termen *state-aid shopping* för fenomenet när storföretag ställer ekonomier mot varandra för att få ut så mycket stöd och bidrag som

möjligt. I slutändan är det troligen de största länderna som kommer att kunna erbjuda mest pengar. Konkurrensen snedvrids därmed till de mindre ländernas nackdel. Att lägga offentliga satsningar på EU-nivå skulle förvisso kunna minska denna form av konkurrens mellan de enskilda medlemsländerna inom unionen, men kampen om att ge störst stöd kommer då i stället stå mellan de stora ekonomiska blocken i världsekonomin. Frågan är då om vi har löst problemet eller bara flyttat det till en annan nivå.

Man kan också fråga sig om den inomeuropeiska huggsexan verkligen skulle minska om man lägger lejonparten av alla offentliga (miljö) satsningar på EU-nivå. EU kommer att bli tvunget att göra prioriteringar på vad man vill satsa på – det finns inte oändligt med resurser ens på EU-nivån. Olika medlemsländer skulle därmed troligtvis ligga på EU för att de satsningar som gynnar det egna landet mest är det som ska prioriteras.

Vår genomgång antyder därutöver att denna typ av satsningar löper stor risk att misslyckas. Den som undviker storskalig kombinerad miljö- och industripolitik kan mycket väl visa sig vara mer konkurrenskraftig när satsningarna i nästa skede visar sig fungera illa. Storskalig aktiv industripolitik framstår med andra ord som en riskfylld och dålig långsiktig strategi. Men den som är mer restriktiv med att använda subventioner och att ge olika stöd till sin inhemska industri kan i stället fokusera på andra delar av ekonomin och köpa övriga världens subventionerade produkter som insatsvaror. Lagg dårtill de problem som Europeiska revisionsrätten diskuterat så framstår det som om hela EU:s politiska infrastruktur skulle behöva göras om innan man ens funderar på att ägna sig åt denna typ av storskalig aktiv industripolitik på överstatlig nivå.

Miljöpolitik som faktiskt fungerar

EU:s mål om klimatneutralitet är, minst sagt, en utmaning för Europa samtidigt som man pressas av Kina och USA på flera olika plan. Vi menar, baserat på de argument vi lagt ut i texten om i detta kapitel, att en mer toppstyrd ekonomi inte kommer att vara lösningen.

Europa riskerar med denna strategi att gå mot en alltmer centralstyrd detaljreglering med politiskt bestämda teknikval. Detta kan i förlängningen leda till en svällande administration där skattepengar förlösas i en allt större omfattning. I stället för att lyfta upp statsstöd på en högre nivå och expandera dess omfattning bör utvecklingen reverseras. EU varken kan eller bör bestämma vilka energislag och tekniska lösningar som tillhör framtiden.

Det gäller att hitta ett system som inte bygger på en direkt styrning där man försöker hitta vinnare. Att låta politiker och byråkrater försöka identifiera framtidens industrier, produkter och tekniska lösningar och styra ekonomin mot dessa genom omfattande stödåtgärder riktade mot utvalda riskkapitalister, företag och statliga institutioner är för svårt. Denna idé ställer allt för höga krav på vad den politiska sektorn har kompetens och förmåga att genomföra på ett effektivt sätt. Det behövs ett system där staten inte riskerar att låsa fast sig i specifika satsningar som sedan visar sig vara felinvesteringar som är svåra att reversera och som genererar stora förluster över tid för staten. Man bör eftersträva ett konkurrensneutralt system där det inte åläggs politiker att försöka välja ut framtida tekniska lösningar inom påstådda framtidsbranscher – oavsett grön inramning eller globala utmaningar.

Denna slutsats stämmer också väl överens med vad professor Fredrik Sjöholm från IFN redan understrukit i sitt kapitel i *Europa-perspektiv* från 2023. Här konstateras att det är högst osäkert om EU besitter den kompetens som krävs för att man med en omfattande och aktiv industripolitik framgångsrikt ska kunna styra utvecklingen framåt på ett ändamålsenligt sätt.

Politiker bör i stället eftersträva att införa ett rimligt och väl fungerande utsläppshandelssystem som ger privatekonomiska incitament i linje med vad som är samhällsekonomiskt försvarbart med hänsyn tagen till miljöeffekterna. Med ett sådant system på plats kan man med fördel i stället dra ner på direkta statliga investeringsstöd till privata aktörer. Detta är i linje med vad miljöekonomen och professorn John Hassler konstaterat i den tidigare anförda rapporten, där det slås fast att man kan vara mer restriktiv med centralstyrda offentliga satsningar om och när man har ett fungerande prissystem på plats.

Ett globalt välfungerande handelssystem med utsläppsrätter där alla nationer ingår måste på lång sikt utgöra grunden och basen för att komma tillrätta med dagens miljöproblem. Utnyttja marknads-ekonomins inbyggda experimentlusta med en spelplan som är neutral men där miljöförstöringen är prissatt. Många företag ägnar sig kontinuerligt åt att pröva nya produkter och tjänster eller försöker imitera och förbättra befintliga. Det gäller att skapa ett institutionellt ramverk som premierar och underlättar denna process. Det låter inte så grandios och man kommer inte på förhand kunna säga exakt vilken eller vilka slutgiltiga lösningar som ska komma till rätta med miljöproblemen, eftersom politikerna inte har valt ut en specifik lösning som de riktar sina insatser mot.

Som vi nämnt tidigare är den traditionella nationalekonomiska synen att kunskapsgenerering, innovation och omstrukturering kan behöva stöttas politiskt på grund av förekomsten av positiva externa effekter och kollektiva nyttigheter. Men stödåtgärder bör i så fall sättas in på ett mer generellt och teknikneutralt sätt som inte snedvrider incitament på samma sätt. En idé är att använda sig av olika former av avdrag för forskning och utveckling i stället för bidrag. Dessa behöver inte snedvrida konkurrensen som riktade bidrag eftersom avdragen inte är riktade mot specifika företag eller tekniska lösningar. De kräver mindre offentlig administration och behöver, rätt utformade, inte förvränga riskkalkylerna hos företagen. Kritiker skulle anföra att riktade bidrag behövs och att de till exempel var nödvändiga för att Danmark skulle kunna bli världsledande inom vindkraft och Spanien inom solenergi. Vi ser dock att både dessa energikällor ännu under 2020-talets mitt har svårt att stå på egna ben och det kan diskuteras huruvida detta egentligen är exempel på lyckade satsningar.

Det behöver också göras långsiktiga investeringar i den underliggande infrastrukturen för att underlätta industrins omställning och investeringsvilja. Europa behöver bygga upp en bättre överföringskapacitet och nätinfrastruktur. Investerare måste kunna lita på att det finns tillräckligt med elkraft tillgänglig *när* den behövs och *där* den behövs. Andra, ofta återkommande förslag, handlar om att korta ledtider och tillståndsprocesser (avreglering) och att öka transportkapaciteten generellt inom unionen. Utrymmet för ökad och kanske

koordinerad grundforskning borde vara en fråga uppe på agendan. Därutöver finns det en omfattande politisk risk som gör investerare tveksamma till att göra stora och omfattande investeringar. Politiska nyckar och en plötslig entusiasm för en viss lösning kan snabbt förbytas till sin motsats. Det krävs transparenta, neutrala och långsiktigt stabila regler.

Faktum är att konventionell miljöpolitik i form av skatter, avgifter och regelrätta förbud har fungerat relativt väl i Europa. Utsläppen av växthusgaser har i EU-länderna minskat med 29 procent mellan 1990 och 2021. I 24 av 27 länder har det skett en nedgång, samtidigt har unionens BNP stigit med 62 procent. Det innebär att utsläppen per BNP-enhet har gått ner i alla medlemsländer. Resultaten stämmer även om man väljer att titta på de konsumtionsbaserade utsläppen. Dessa har minskat med 27 procent sedan 1990 och det har skett en reduktion i 22 av 27 EU-länder. Även luftföroreningarna har gått ner inom EU. 25 av de 26 uppmätta föroreningar som EU följt under perioden 1990–2021 har minskat. Nedgången för dessa är i snitt 61 procent och i relation till BNP, som ökat betydligt under perioden, är nedgången 76 procent.

Denna utveckling inger visst hopp, men det är viktigt att understryka att den inte har skett av sig självt. Vinstmaximerande företag måste hushålla med sina resurser då det ytterst innebär att de sänker sina kostnader. I den mån en förorening orsakar lidande för miljön behöver skatter, lagstiftning och förbud på olika vis kompensera för att marknadsmekanismen inte fungerar fullt ut. Här har EU haft en viktig roll att fylla. EU:s miljölagstiftning har bidragit till att giftiga ämnen har kunnat fasas ut över tid och det finns mycket att lära från den utveckling som ägt rum över flera decennier.

Avslutningsvis vill vi bara kort nämna den nermontering och avveckling av kärnkraft som vi kunnat se runt om inom unionen i till exempel Tyskland (som en del av deras strategi benämnd *Energiewende*). I efterhand framstår denna strategi som mindre lyckad och forskning från 2024 av professor Jan Emblemssvåg från Norges teknisk-naturvetenskapelige universitet har också visat att det hade varit bättre (både ur miljömässig och ekonomisk synvinkel) att behålla eller till och med bygga ut kärnkraften i Tyskland. Elförsörjning och

kärnkraft kan vara en fråga som skulle kunna lyftas upp till EU-nivå. Kärnkraft är dock också associerat med risker (i termer av till exempel olycksrisker och som potentiellt mål för terrorister) och vi lämnar åt andra att göra en djupare analys av denna fråga ur EU-perspektiv.

En grön framtid utan politisk kapitalism

Vi har med det här kapitlet belyst hur industripolitik och miljöpolitik har konvergerat inom EU. Miljöpolitik handlar inte längre enbart om att hantera utsläpp genom skatter, regleringar och regelrätta förbud. Miljöpolitik handlar också om att initiera och driva igenom storslagna industrisatsningar. Denna idé är inte helt oproblematiske. I stället för att låta de nationella stödpaketerna som med EU:s goda minne har expanderat på senare år lyftas upp och fortsätta växa på EU-nivå föreslår vi att unionen återgår till hur situationen var innan pandemin, med en restriktiv syn på politiskt stöd till specifika företag, branscher och länder.

Visst har det funnits exempel på lyckade statliga satsningar och initiativ och vårt kapitel ska inte förstås som att allt som politiker på ett eller annat sätt är involverade i är dåligt eller kommer att misslyckas. De ändrade geopolitiska förutsättningarna har också gjort att argumenten för en ökad statlig inblandning har stärkts. Vi menar emellertid att det finns betydande risker med denna strategi. Som vårt kapitel visar är det inte helt oproblematiske att låta den politiska sektorn med tillhörande byråkrati få expandera och diktera inriktning och utveckling av ekonomin på EU-nivå – oavsett om förespråkarna har aldrig så goda intentioner och vill svara upp mot framtida utmaningar.

Vår samlade bedömning baserat på vår egen och andras forskning ger vid handen att EU bör avstå ifrån att på unionsnivå bygga upp en omfattande administration som försöker kommendera fram en specifik grön omställning. Det är svårt att med framgång försöka peka ut var och hur ökade offentliga medel ska spenderas och vem som ska få tillgång till dem. Som vårt kapitel visar riskerar detta att misslyckas eftersom det ställer för höga krav på vad man kan förvänta

sig av den politiska sektorn. Baserat på de argument vi framför i detta kapitel hävdar vi att information, incitament och kompetens på EU-nivå inte är utformade för att framgångsrikt bedriva denna form av politiskt driven marknadsekonomi. Billiga lån och omfattande bidrag leder också till att risktänkandet sätts ur spel. Vi ser hur företag satt i system att ansöka om stödpengar, vilket i sin tur leder till snedvriden och orättvis konkurrens. Stora industristöd är dessutom sällan teknikneutrala. Om forskning kring en teknik får miljardsubventioner kommer dessa pengar att tränga undan annan teknikutveckling.

En alternativ väg framåt är att fokusera på lagstiftning och att få ett fungerande och heltäckande utsläppshandelssystem på plats. Traditionell miljöpolitik med regelrätta förbud och utfasning av miljörelaterade gifter i kombination med en ambitiös prissättning av miljöfarliga utsläpp och avfall är en konventionell väg som är väl värd att bygga vidare på och anpassa till de nya förutsättningar och krav som framtiden för med sig. Faktum är att en sådan politik har tjänat EU relativt väl under de senaste decennierna. Som nämnts tidigare i kapitlet har till exempel 25 av de 26 uppmätta luftföroreningar som EU mätt under perioden 1990–2021 minskat. Flera av dessa föroreningar, såsom bly och svaveldioxid, har gått ner med mer än 90 procent. Detta har skett genom en kombination av lagstiftning och teknisk utveckling. Politiken har ofta gått före, men har också agerat i harmoni med näringslivet som lyckats följa med och utveckla alternativa lösningar som varit kostnadseffektiva.

Om det behövs extra stimulanser för att påskynda utvecklingen bör allmänna avdrag användas i så stor utsträckning som möjligt i stället för riktade bidrag. Bidrag är sällan teknikneutrala. De är också föremål för administrativa kostnader som stora bolag i regel endast kan uppbåda och är därmed oförenliga med fri och öppen konkurrens. Specifika avdrag för olika former av utvecklingsarbete gällande miljöförbättrande teknik är en väg framåt som är mer förenlig med såväl teknikneutralitet som konkurrensneutralitet.

Valet och formeringen av branscher, industrier, produkter och tekniska lösningar ska genom utforskning, experimentering och förändring så långt som möjligt annars lämnas till de enskilda privata producenterna och konsumenterna på marknaden själva. Potentiella

lösningarna måste få konkurrera på en fri marknad med ett tekniskt neutralt regelverk utan favorisering via politiska aktörer och ingrepp. Vi menar att de geopolitiska och miljömässiga utmaningar som EU står inför, med få undantag, inte har ändrat på denna slutsats.

Källor och litteratur

För en närmare generell diskussion och bakgrund till problemet med en aktiv industripolitik hänvisar vi till vår antologi från 2024, *Moonshots and the New Industrial Policy* (Springer, 2024), som vi varit redaktörer för tillsammans med professor Magnus Henrekson från IFN. Antologin är fritt nedladdningsbar från nätet. Bokens föregångare, antologin *Questioning the Entrepreneurial State* med Karl Wennberg och Christian Sandström som redaktörer (Springer, 2022) kan också tjäna som en bakgrund till ämnet. Sandström har även författat en serie artiklar om misslyckade gröna satsningar som sedan låg till grund för boken *Gröna Bubblor* (Timbro, 2023). Under 2024, har han även tillsammans med Christian Steinbeck författat en serie analyser av vindkraftens ekonomi och lönsamhet publicerade i Affärsvärlden. Gällande samspelet mellan ekonomisk och miljömässig utveckling har Sandström publicerat en serie artiklar, rapporter och böcker på temat *Mer för Mindre* (Ratio, 2024) tillsammans med bland andra nationalekonomen Jonas Grafström. OECD har skrivit åtskilligt om innovationspolitik. I rapporten "The Design and Implementation of Mission-oriented Innovation Policies: A New Systemic Policy Approach to Address Societal Challenges" (OECD, 2021) diskuteras till exempel de problem (men även möjligheter) som kan uppstå vid omfattande statliga stödssystem såsom risken att en "mission" blir styrd av särintressen. Idén om en så kallad missionsorienterad innovationspolitik med en stat som bedriver aktiv industripolitik kan sägas ha fått sin renässans genom professor Mariana Mazzucato och hennes två böcker *The Entrepreneurial State* (Anthem Press, 2013) och *Mission Economy* (Penguin book, 2020).

Jeff Muldoon och Derek Yonai skriver också om problem med så kallad missionsorienterad innovationspolitik i artikeln "A Wrong

but Seductive Idea: Public Choice and the Entrepreneurial State” (*Journal of the International Council for Small Business* 4:4, 2023). I Anders Gustavssons, Patrik Gustavsson Tingvalls och Daniel Halvarssons artikel ”Subsidy Entrepreneurs: An Inquiry into Firms Seeking Public Grants” (*Journal of Industry, Competition and Trade* 20:3, 2020) diskuteras även problemen med omfattande subventioner till företag och dess konsekvenser. En klassisk artikel som diskuterar det som vi i huvudtexten benämnde *sunk cost fallacy* är ”The Psychology of Sunk Cost” (*Organizational Behavior and Human Decision Processes* 35:1, 1985) av Hal Arkes och Catherine Blumer. Problemet med Concorde-projektet diskuteras bland annat i ”The Sunk Cost and Concorde Effects: Are Humans Less Rational than Lower Animals?” (*Psychological Bulletin* 125:5, 1999) av Hal Arkes och Peter Hayton. Randall Holcombe utvecklade begreppet *political capitalism* i en serie artiklar samt i boken *Political Capitalism: How Political Influence is Made and Maintained* (Cambridge University Press, 2018). Holcombes tes är att politisk kapitalism är en distinkt form av samhällsskick där ägandet är privat och som regel syftar till vinster, men där företagen primärt extraherar resurser ur offentlig sektor snarare än att erbjuda varor och tjänster på en konventionell marknad.

Nationalekonomen John Hassler har på ett övergripande plan skrivit en ambitiös och läsvärd utredning om klimatomställningen i ljuset av EU:s nya strategi (*46 förslag för klimatomställningen i ljuset av Fit-For-55*, Regeringskansliet 2023) – dock främst ur ett svenskt perspektiv. Europeiska revisionsrätten har släppt ett antal ”Särskilda rapporter” som granskar EU:s stödåtgärder närmare, såsom Särskild rapport nr 13, 14, 21, 22 från 2024. Fördelningen av statsstöd inom unionen diskuteras bland annat i ”The Use of Crisis State Aid Measures in Response to The Russian Invasion of Ukraine (Until End-June 2023)” (Europeiska kommissionen, 2024). Om nedläggningen av kärnkraft och dess ekonomiska och miljömässiga konsekvenser i Tyskland kan man mer konkret läsa om i en publicerad artikel ”What if Germany had Invested in Nuclear Power? A Comparison Between the German Energy Policy the Last 20 Years and an Alternative Policy of Investing in Nuclear Power” av Jan Emblemavåg (*International Journal of Sustainable Energy* 43:1, 2024).

Vad gäller akademisk forskning som diskuterar hur EU bäst ska svara upp mot de ändrade geopolitiska förändringarna kan nämnas bokkapitlet "The Changed Geopolitical Map: Implications for International Business Policy in a Sustainable Finance Perspective" ur boken *Handbook of International Business Policy* (Edward Elgar Publishing, 2024) med Philippe Gugler och Ana Tavares-Lehmann som redaktörer. Ett tidigare bidrag skrivet av Lars Oxelheim och Pervez Ghauri som också kan nämnas i sammanhanget är "The Race for FDI in the European Union" som är ett bokkapitel i boken *European Union and the Race for Foreign Direct Investment in Europe* (Elsevier, 2004) som de själva varit redaktörer för.

Richard R Nelsson anses vara en ledare inom det som kallas evolutionär ekonomi och har skrivit åtskilligt om innovationer och varför det kan vara svårt att lyckas med statlig styrning. I en av hans klassiska verk *The Moon and the Ghetto: An Essay on Policy Analysis* (Norton, 1977) och i en uppföljande artikel "The Moon and the Ghetto Revisited" (*Science and Public Policy* 38:9, 2011) diskuterar han varför stater kan lyckas med att sätta en man på månen men inte lösa andra mer "jordnära" problem som att utrota fattigdom och ghetton. På temat svårlösta problem kan vi lyfta fram Horst Rittel och Melvin Webber som introducerade termen "wicked problem" i artikeln "Dilemma in a General Theory of Planning" (*Policy Sciences* 4:2, 1973) som också nämndes i texten.

EU:s försvarsindustriella utveckling

– drivkrafter och utmaningar

av Calle Håkansson

Sedan mitten på 2010-talet har den Europeiska unionens (EU) försvarsindustriella politik utvecklats i en snabb takt. Denna nya takt och ambitionsnivå har sin grund i processer såväl inom som utanför unionen. Detta kapitel ämnar att förklara och redogöra för hur denna utvecklingsprocess sett ut, samt beskriva varför och hur EU har tagit flera nya och viktiga steg framåt inom detta politikområde. Samtidigt som EU:s försvarsindustriella politik har tagit stora kliv fram, står den inför flera viktiga utmaningar framöver. Detta innefattar bland annat hur det amerikanska engagemanget för europeisk säkerhet kommer att se ut, den fortsatta utvecklingen av Rysslands olagliga anfallskrig mot Ukraina, samt osäkerheterna kring den övergripande politiska och ekonomiska viljan inom unionen att fortsätta fördjupa EU:s försvarspolitik. Dessa aspekter kommer alla att ha en betydande roll för framtiden för europeisk försvarspolitik och för den europeiska försvarsindustriella kapaciteten.

Detta kapitel avser därmed att besvara följande forskningsfrågor: hur har EU:s försvarsindustriella utveckling historiskt sett ut? Samt hur har kriget i Ukraina påverkat EU:s utveckling inom detta politikområde? I analysen väljer jag att fokusera på det försvarsindustriella området av tre huvudsakliga skäl. För det första har kriget i Ukraina med tydlighet visat att försvarsindustriell kapacitet är av yttersta vikt för krigets utveckling. För det andra har EU:s institutioner, och i synnerhet den Europeiska kommissionen, under en lång tid försökt vara pådrivande för Europas försvarsindustriella utveckling. Slutligen visar också utvecklingen inom det försvarsindustriella området med

tydlighet hur kriser kan leda till nya steg inom den europeiska integrationsprocessen, särskilt då säkerhets- och försvarspolitiken länge har setts som ett område enbart under medlemsstaternas kompetens. Vad detta kapitel visar är att området över tid har blivit alltmer överstatligt och hur EU:s institutioner har utmejslat en ny roll för sig själva inom detta område. Samtidigt är den politiska viljan bland medlemsstaterna fortsatt avgörande för hur långt integrationen kan gå framgent.

I kapitlets inledande del ger jag först en historisk tillbakablick på utvecklingen inom det försvarsindustriella området i EU. I detta avsnitt diskuteras även de politiska och strukturella drivkrafterna bakom denna integrationsprocess. Sedan följer ett avsnitt om utvecklingen inom politikområdet under 2020-talet och hur kriget i Ukraina har påverkat EU:s ambitionsnivå inom det försvarsindustriella området. De två efterföljande avsnitten lyfter några av de utmaningarna som EU står inför i sin ambition att utveckla den försvarsindustriella kapaciteten i Europa. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av resultaten samt med några policyrekommendationer för att utveckla och förbättra den försvarsindustriella integrationen i Europa.

Historisk tillbakablick: EU:s försvarsindustriella utveckling

Europeiska kommissionen har länge haft en målsättning att reglera det försvarsindustriella området i Europa. Efter misslyckandet med att inrätta den europeiska försvarsgemenskapen under 1950-talet kom EU (under sina föregångare) länge att hålla sig borta från försvarspolitiska frågor och fokusera på framför allt ekonomisk integration i stället. Kommissionen har dock sedan slutet av 1990-talet återigen på olika sätt försökt få ett större politisk inflytande inom detta politikområde. I ett meddelande från 1996 lyfte kommissionen fram problemen med den fragmenterade försvarsmarknaden i Europa och lyfte särskilt konkurrensen med amerikanska försvarsföretag som en utmaning för den europeiska försvarsindustrin. Kommissionen betoade därför att ett nära samarbete kring försvarsmateriel är en nyck-

elfaktor för en effektiv försvarspolitik i Europa. För att uppnå detta föreslog kommissionen bland annat att fastställa regler för offentlig upphandling, underlätta handel med försvarsmateriel inom unionen samt att förstärka synergierna mellan civila och militära industrier.

Efter mycket begränsad implementering av dessa förslag presenterade kommissionen ett nytt meddelande 2003 som syftade till att stärka EU:s försvarspolitik. Meddelandet från 2003 innehöll bland annat förslag om förbättrade överföringsregler av försvarsprodukter inom unionen samt nya regler för försvarsupphandling inom EU. Det presenterades även initiativ för att stödja avancerad forskning för global säkerhet. Dessa förslag möttes dock av starkt motstånd från medlemsstaterna vilka såg med oro på överstatliga inslag inom försvarspolitiken. Likaså fanns det vid tidpunkten även starka kritiker inom Europeiska kommissionen, som såg risker med en alltmer militariserad kommission. Detta ledde, vilket statsvetaren Daniel Fiott har påvisat, bland annat till att den mellanstatliga Europeiska försvarsbyrån (EDA) inrättades 2004 för att stödja kapacitetsutveckling på det försvarsindustriella området i stället.

Trots etablerandet av det mellanstatliga EDA så fanns det fortsatt krafter inom kommissionen som ville se nya regleringar på området. Efter utslag i EU-domstolen kring hur medlemsstater upphandlat försvarsmateriel återkom således kommissionen 2007 med ett nytt meddelande för att reglera detta politikområde. Det ledde slutligen till antagandet av två nya direktiv, ett som reglerade överföringar av försvarsprodukter inom EU (direktiv 2009/43/EG) samt ett annat som reglerade försvarsupphandlingar inom unionen (direktiv 2009/81/EG). Här har bland annat forskarna Michael Blauburger och Moritz Weiss påvisat hur kommissionen tydligt drog nytta av de tidigare utslagen i EU-domstolen för att få en större politisk roll inom politikområdet. Vidare bidrog den ekonomiska nedgången i och med finanskrisen 2008 och de minskade europeiska försvarsbudgeterna till en ökad press på medlemsstaterna att samarbeta mer effektivt inom det försvarsindustriella området. Tidigare forskning har dock påvisat att de två direktiven har fått mindre effekt än tänkt. Detta eftersom medlemsstaterna fortsatt har starka undantag från tillämpningen av direktiven, på grund av dess koppling till nationell

säkerhet. Trots detta kan man se de två direktiven som viktiga steg för kommissionen att tillskansa sig nya kompetenser inom försvarsindustriområdet.

År 2013 presenterade kommissionen ett nytt meddelande som framför allt fokuserade på ett försämrat omvärldsläge. Meddelandet betonade den föränderliga geopolitiska situationen samt de olika utmaningarna och komplexa hot som Europa står inför. Meddelandet innehöll bland annat ett förslag om att starta en mindre förberedande åtgärd för forskning relaterad till den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Denna, om än småskaliga, förberedande åtgärd skulle senare bli viktig för lanseringen av andra försvarsindustriella initiativ. Vidare så lades också förslag fram om att gemensamt upphandla och äga produkter med dubbla användningsområden (civil och militär) på EU-nivå. Detta förslag kom dock medlemsstaterna att slutligen förkasta.

I en artikel för tidskriften *European Security* har jag visat att den stora förändringen inom detta politikområde kom i och med Junckerkommissionen som tillträdde 2014. Redan när Jean-Claude Juncker kandiderade för att väljas till kommissionens ordförande argumenterade han för behovet av att stärka Europas försvarskapacitet. Dessa ambitioner fanns också tydligt omnämnda i hans politiska riktlinjer för kommissionens mandatperiod, och försvarsfrågor nämndes återkommande i kommissionsordförandens årliga linjetal om tillståndet i unionen. Den starka politiska viljeinriktningen från kommissionsordförandens sida var av stor betydelse för unionens politiska utveckling – särskilt eftersom kommissionen blivit allt mer toppstyrd och hierarkisk.

Vidare kom EU år 2016 under ledningen av den dåvarande höga representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik, tillika vice ordförande i den Europeiska kommissionen, Federica Mogherini att lansera en ny övergripande säkerhetspolitisk strategi för unionen – EU:s globala strategi för utrikes- och säkerhetspolitik (*European Union Global Strategy*, förkortad EUGS). I och med den globala strategin ökade EU sina försvars- och säkerhetspolitiska ambitioner vilket också medgav att nya försvarsindustriella projekt och initiativ kunde presenteras. Det kanske främsta exemplet var när kommissionen

under hösten 2016 presenterade förslaget på en Europeisk försvarsfond (*European Defence Fund*, förkortad EDF) samt tog fram en ny handlingsplan för försvarsfrågor på EU-nivån. Den Europeiska försvarsfonden fick en budget på 7,9 miljarder euro mellan 2021–2027 att satsa på forskning och utvecklingsinsatser av försvarsmateriel i Europa. Kommissionen blev därmed en av de främsta finansiärerna av forskning och utveckling inom försvar i Europa. Vidare etablerades efter EU:s globala strategi också ett mellanstatligt permanent strukturerat samarbete inom försvar (*Permanent Structured Cooperation*, PESCO) samt en koordinerad årlig försvarsöversyn (Card), vilka statsvetaren Malena Britz beskriver utförligt i 2022 års upplaga av Europaperspektiv. Dessa initiativ hade också som ambition att förstärka och samordna det försvarsindustriella samarbetet i Europa. Därmed kan den Europeiska försvarsfonden tillsammans PESCO och Card-initiativen ses som ett stort sammansatt paket av nya försvarsinitiativ som kom under dessa år.

Ursula von der Leyen, som efterträdde Juncker som kommissionens ordförande 2019, fortsatte på den inslagna vägen med en ambitiös försvars- och säkerhetspolitik. Bland annat valde hon att 2019 inrätta ett särskilt Generaldirektorat för försvarsindustri och rymdfrågor (DG Defis) inom kommissionen. Detta för att implementera den Europeiska försvarsfonden samt att utveckla kommissionens arbete med försvarsrelaterade frågor. De utökade försvarspolitiska ambitionerna var dock kontroversiella eftersom medlemsstaterna velat undvika allt för stora överstatliga inslag kopplat till försvarspolitiken. För att få medlemsstaterna att acceptera dessa nya initiativ använde kommissionen sig av finansiella incitament som hävstång gentemot medlemsstaterna. Vidare använde kommissionen sina kompetenser inom industripolitiken, genom att koppla EDF-initiativet till lagstiftningen om den inre marknaden.

I en studie för Utrikespolitiska institutet (UI) visar jag att det över tid finns både en kontinuitet och stora skillnader i argumentationen från kommissionens sida inom det försvarspolitiska området. Studien baseras på en analys av 14 olika meddelande från kommissionen sedan 1996, och i samtliga meddelanden poängterar kommissionen behovet av att minska fragmenteringen inom europeisk försvars-

industri. Likaså understryker kommissionen genomgående behovet av att stärka synergier mellan militära och civila industrier, samt att förstärka konkurrenskraften inom europeisk försvarsindustri. Den förändring som vi å andra sidan kan se är att kommissionen sedan 2010-talets början hänvisar till ett allt allvarigare säkerhets- och försvarspolitiskt omvärldsläge när de argumenterar för behovet av att förstärka europeisk försvarsindustri. Den försämrade säkerhetssituationen efter Rysslands första invasion av Ukraina och annekteringen av Krim 2014 användes på ett tydligt sätt för att tydliggöra nyttan och behovet av nya försvarssatsningar på EU-nivån. Således kan vi se en process som gått från framför allt en marknadsstyrd integrationslogik till en mer säkerhetsstyrd logik i argumentationen gentemot medlemsstaterna. En stark pådrivande tysk-fransk motor för större säkerhetspolitisk integration, osäkerheterna kring USA:s försvarspolitiska utveckling under president Trumps första mandatperiod samt effekterna av brexit bidrog likaså till att det fanns större politisk vilja bland medlemsstaterna för att förstärka det försvars- och säkerhetspolitiska samarbetet under ett EU-paraply.

Det finns således olika politiska och strukturella orsaker till de senaste årens snabba integrationsprocess inom detta politikområde. Som nämndes ovan har ett försämrat säkerhetspolitiskt läge och återkommande kriser starkt påverkat utvecklingen på det försvarsindustriella området i Europa. Kriser kan tydligt påskynda utvecklingen av helt nya policys eller institutionella förändringar inom unionen. Under 2010- och 2020-talen ledde också det stora antal kriser som unionen ställdes inför till att allt fler befogenheter överfördes till EU-institutionerna och i synnerhet kommissionen. Detta har också lett till ett mycket större intresse inom den statsvetenskapliga litteraturen för att förklara integrationsprocesser genom, och på grund av, kriser. Behovet av krishantering inom unionen har även lett till nya specifika processer för beslutsfattandet inom EU. Under dessa krissituationer tar ofta de högsta politiska ledarna inom Europeiska rådet ledningen. Det är dock vanligt att medlemsstaternas ledare då kräver att EU-institutionerna ska hitta nya lösningar, vilket kan leda till policyentreprenörskap från EU-institutionerna sida. Närheten tidsmässigt mellan alla kriser har likaså skapat möjligheter för EU

och dess institutioner att dra lärdomar och bygga vidare på tidigare erfarenheter och lösningar.

Kriget i Ukraina och europeisk försvarsindustriell utveckling

Redan innan Rysslands fullskaliga anfallskrig mot Ukraina bröt ut 2022 var EU i en process att förstärka sina säkerhets- och försvarspolitiska ambitioner. EU hade då under en dryg tvåårig period arbetat för att ta fram en så kallad strategisk kompass för säkerhet och försvar. EU:s strategiska kompass var tänkt som en slags försvarspolitisk vitbok för unionen i syfte att vägleda och tydliggöra EU:s ambitioner inom området för de närmaste fem till tio åren.

De stora osäkerheter som kriget medförde ledde under en kortare tid till att det fanns frågetecken om huruvida den Europeiska utrikestjänsten (*European External Action Service*, förkortad EEAS) skulle fördröja den strategiska kompassen. Men i stället för att fördröja kompassen valde utrikestjänsten att höja sin ambitionsnivå och kriget ledde därmed till en stor omskrivning av strategin. Det innefattade bland annat en tidigareläggning av flera av de nya säkerhets- och försvarspolitiska initiativen – och över 50 av de 81 olika initiativ som presenteras i strategin implementerades under det första året av kompassen. Vidare kom kompassen att revideras för att tydliggöra hotet från Ryssland, vilket det tidigare hade funnits olika syn på inom EU. Rysslands fullskaliga anfallskrig mot Ukraina krossade således alla illusioner om ett fredligt Ryssland i vårt närområde inom en överskådlig framtid.

De försvarsindustriella aspekterna kom även att bli ett mycket tydligt fokusområde inom EU:s strategiska kompass som en konsekvens av kriget. Detta fokus på det försvarsindustriella området följde även de beslut som togs i det Europeiska rådet i och med den så kallade Versaillesförklaringen som antogs bara drygt två veckor efter den fullskaliga ryska invasionen av Ukraina. I förklaringen betonade EU:s stats- och regeringschefer att Europa behöver bygga upp sin försvarsindustriella kapacitet och gav kommissionen och den Euro-

peiska försvarsbyrån (EDA) i uppdrag att presentera nya lösningar på området.

I ett första steg för att adressera konsekvenserna av kriget, och för att svara upp mot uppdraget från Versaillesförklaringen, presenterade kommissionen och den Europeiska försvarsbyrån under våren 2022 ett meddelande som utvärderade den europeiska försvarsförmågan. Meddelandet beskrev hur de långsiktiga underinvesteringarna av det europeiska försvaret lett till stora brister i den försvarsindustriella kapaciteten samt bristande militär lagerhållning i Europa. Vidare jämfördes europeiska investeringar inom försvar med andra aktörer i världen. Medan de europeiska försvarsinvesteringarna mellan 1999 och 2021 ökade med knappt 20 procent, ökade de amerikanska investeringarna med drygt 65 procent, de ryska med över 290 procent och Kinas med nästan 600 procent. Siffror som ger en talande och dyster bild av tillståndet för det europeiska försvaret.

För att åtgärda dessa kraftiga kapacitetsbrister presenterade kommissionen flera nya förslag för att förstärka den europeiska försvarsindustrin. Kortsiktigt innefattade detta framför allt att sätta upp ett nytt instrument för att stötta gemensam upphandling av försvarsmateriel. Detta instrument kom att bli kallad instrumentet för att stärka den europeiska försvarsindustrin genom gemensam upphandling (*European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act*, EDIRPA). Instrumentet kan trots en blygsam budget på enbart 300 miljoner euro mellan 2023 och 2025 ses som ett steg framåt i integrationsprocessen. Det eftersom att stödja gemensam upphandling tidigare varit ett steg för långt för medlemsstaterna att gå på EU-nivån. Tidigare studier har även visat att kommissionen ofta använder kortsiktiga och mindre initiativ för att sedermera kunna lansera mer storskaliga initiativ inom olika politikområden. Under hösten 2024 tilldelades medel genom EDIRPA-initiativet, där fem samarbetsprojekt fick 60 miljoner euro vardera. Dessa projekt omfattade bland annat stöd till gemensam upphandling av bepansrade fordon, artilleriammunition samt luft- och missilförsvarssystem. En snabb tilldelning av medel från kommissionen kan ses som avgörande för att åtgärda de brister i den militära lagerhållningen som uppstått som en följd av ländernas militära stöd till Ukraina.

Som en konsekvens av kriget i Ukraina finns det även ett stort behov av att förstärka Europas förmåga att producera och anskaffa mer artilleriammunition och robotar. Detta var en tydlig lärdom från den enorma mängd artilleriammunition som användes i kriget. Under våren 2023 kom också Ukraina med en begäran till unionen om mer stöd inom området, vilket ledde till att EU tog fram en trestegsplan för att öka stödet i form av ammunition och robotar till landet. Denna plan lade fast målsättningen att inom ett år leverera en miljon rundor av artilleriammunition och robotar till Ukraina. I det första steget uppmuntrades medlemsstaterna att skänka ammunition direkt till Ukraina (spår 1 av planen) vilket länderna kunde begära ersättning för inom den så kallade Europeiska fredsfaciliteten (*European Peace Facility*, EPF). I det andra spåret så användes 1 miljard euro inom fredsfaciliteten för att gemensamt upphandla ammunition till Ukraina. Det tredje spåret handlar i sin tur om att utöka den europeiska försvarsindustriella kapaciteten inom artilleri- och robotproduktionen, vilket ledde till att kommissionen lade fram ett förslag om en förordning om stöd för ammunitionsproduktion (*Act in Support of Ammunition Production*, ASAP) inom EU. ASAP-förordningen ämnar stödja producenter inom ammunitionsområdet i arbetet med att optimera, utöka, modernisera, uppgradera eller omvandla sina befintliga produktionskapaciteter samt etablera ny produktion inom EU. Initiativet fick dock en begränsad budget på 500 miljoner euro för ändamålet mellan 2023 och 2025. Inte desto mindre så bidrar såväl ASAP-förordningen som EDIRPA till att föra EU in i ett helt nytt försvarsindustriellt sammanhang. Sedan kriget i Ukrainas början till och med våren 2024 så har kapaciteten för europeisk försvarsindustri att tillverka artilleriammunition ökat med över 50 procent, och vi torde få se en fortsatt stark utveckling på detta område.

Samtidigt är de initiativ som antagits – EDIRPA, ASAP samt användningen av den europeiska fredsfaciliteten (EPF) till stöd för Ukraina – enbart kortsiktiga lösningar. Europeiska kommissionen argumenterade därför med enfaset för att dessa nödlösningar behövdes följas upp av mer långsiktiga och välfinansierade program och initiativ. Till följd av detta, och i linje med sitt meddelande och översynen av försvarsförmågorna från 2022, presenterade kommissionen och den

höga representanten under våren 2024 både en ny försvarsindustri-strategi (*European Defence Industrial Strategy*, EDIS) och ett förslag på ett nytt försvarsindustriellt program (*The European Defence Industry Programme*, EDIP). Det nya europeiska försvarsindustriella programmet har en föreslagen modest budget på 1,5 miljarder euro mellan 2025 och 2027. Detta ska dock bara ses som en övergångslösning mellan EDIRPA lagstiftningen som slutar 2025 och starten på en ny långtidsbudget i EU från 2028.

I den nya försvarsindustristrategin tydliggjordes det att det krävs en stark och robust europeisk försvarsindustri för att uppnå en starkare försvarsberedskap i hela unionen. Strategins initiativ på EU-nivå innefattar bland annat att sätta upp en ny planerings- och upphandlingsfunktion för EU-institutionerna och medlemsstaterna (här bygger man på en *ad hoc* funktion som etablerades efter den fullskaliga invasionen av Ukraina 2022). Andra förslag som kom från den nya strategin och programmet (EDIS och EDIP) från 2024 innefattar bland annat att ändra skattelagstiftning inom unionen för att underlätta för utvecklingen av försvarsmateriel i Europa samt att genomlysade två försvarsdirektiven från 2009. Vidare föreslår kommissionen en europeisk variant på USA:s försäljningsmekanism för export (den så kallade *Foreign Military Sales*-mekanismen), detta för att främja exporten av europeisk försvarsmateriel. Ett annat nytt – och möjligen mycket viktigt – initiativ är förslaget om att sätta upp nya försvarsprojekt för gemensamt europeiskt intresse. Detta förslag bygger på liknande program på den civila sidan där projekt av gemensamt intresse (till exempel för att förstärka produktionen av halvledare i Europa) kan få mer EU-finansiering samt undantas statsstödsreglerna på EU-nivå. Ambitionen med dessa förslag är att främja utveckling och anskaffning av europeiskt försvarsmateriel. Målsättningen är att EU-länderna fram till 2030 skall upphandla minst 40 procent av allt försvarsmateriel gemensamt samt att minst 50 procent av budgeten för anskaffning går till europeiskt utvecklat försvarsmateriel.

EU är rätt aktör att hantera dessa frågor framgent

Det finns många skäl till att vi behöver en starkare europeisk försvarsindustriell integration och ökade EU-kompetenser inom detta område. Framför allt har kriget i Ukraina visat att det krävs en helt annan mängd av försvarsmateriel och kapaciteter än vad europeiska länder har planerat för och anskaffat under den tid av fred som Europa har åtnjutit sedan kalla krigets slut. Europeiska försvarsmakter ställde också om under denna tidsperiod till att framför allt fokusera på internationella militära missioner och operationer. De förberedde sig därmed på helt andra typer av hot än de vi står inför. Under mitten av 2020-talet står Europa i stället inför en högkvalificerad, revanschistisk och expansiv motståndare i Ryssland. Detta ställer höga och tydliga krav på våra förmågor och försvarsindustriella kapaciteter framgent.

EU har också helt andra förutsättningar än Nato i att stötta europeisk försvarsindustri i dag. Samarbetet mellan EU och Nato har dock länge varit komplext, mångsidigt och präglats av en viss grad av rivalitet och samarbetsproblem. Dessa problem förklaras bland annat av Cypernfrågan, där Turkiet och Grekland har motsatt sig ett förstärkt samarbete mellan organisationerna. Svårigheterna i samarbetet har också sin grund i att USA och vissa europeiska länder har uttryckt oro över att ett förstärkt EU-samarbete på försvarssidan skulle kunna påverka Nato-alliansen negativt. Vidare kom både EU och Nato under slutet av 1990-talet samt början av 2000-talet att fokusera på internationella militära insatser, vilket ledde till viss duplicering och samarbetsproblem. Detta ledde också till att kommissionen länge hade ett väldigt svagt eller nästan icke-existerande samarbete med Nato.

I och med den förändrade säkerhetspolitiska kontexten efter Rysslands första invasion av Ukraina 2014 kom dock detta att förändras. Den allvarigare säkerhetspolitiska situationen fick EU, dess institutioner och Nato att samarbeta såväl bättre som närmare än tidigare. Vi ser en förbättrad ansvarsfördelning där Nato arbetar med att krävställa den kapacitet och materiel som behövs för Europas försvar,

medan EU bidrar genom att finansiera och bygga upp dessa resurser genom sina olika försvarsinitiativ. Sedan 2016 har EU också stärkt sitt samarbete med Nato genom tre gemensamma samarbetsavtal. Med Sveriges och Finlands inträde i alliansen under 2023 och 2024 är nu 23 av 27 EU-länder också medlemmar i Nato, vilket skapar ännu bättre förutsättningar för att ytterligare förstärka samarbetet mellan organisationerna.

Övergripande innebär detta att EU genom såväl sin budget som sina regulatoriska möjligheter kan vara med att skapa förutsättningar för att bättre integrera och utveckla försvarsmarknaden i Europa. Detta är något unionen har gjort inom andra politikområden tidigare. I en analys för tidskriften *Foreign Affairs* argumenterar forskarna Max Bergmann och Sophia Besch för att EU är perfekt lämpat att integrera, samordna och komplettera europeiska försvarsutgifter – precis som unionen har gjort inom andra europeiska ekonomiska sektorer.

Allt detta innebär att EU blivit en tydlig möjliggörare av försvaret inom Nato, framför allt genom de olika försvarsindustriella initiativ som etablerades under 2010- och 2020-talet. Dessa initiativ tjänar som tydliga exempel, tillsammans med ett projekt kring att förstärka den militära rörligheten i Europa, på hur EU genom att utnyttja sin finansiella kapacitet och regleringskompetens, kan bidra till Natos avskräckning och försvar. De historiska samarbetsproblemen kvarstår dock till viss del, vilket bland annat framkom under Ukraina-kriget när Natos tidigare generalsekreterare Jens Stoltenberg under 2024 varnade EU för att införa egna militära standarder eller förmågekrav på sina medlemsstater. Detta är något som bör adresseras bättre framöver. Enligt denna författare är det emellertid tydligt att en förstärkning av EU:s försvarskapacitet inte längre innebär ett binärt val mellan Nato och EU. Tvärtom kan Nato dra stor nytta av ett utökat och starkare försvarssamarbete inom EU, vilket i sin tur bidrar till en mer rättvis transatlantisk ansvarsfördelning och bördefördelning i framtiden.

Att kostnaderna för försvarsmateriel har ökat medför därtill att en enskild medlemsstat får allt svårare att bära de stora investerings- och utvecklingskostnaderna för olika materielsystem. Det gäller särskilt för de mest avancerade systemen, såsom nästa generations stridsflyg,

avancerade drönarsystem, nya missilsystem med mera. Detta talar för att en starkare samordning måste ske på europeisk nivå framgent. Samtidigt har vi sett att medlemsstater ofta har velat stödja inhemsk försvarsindustri alternativt sökt icke-europeiska lösningar i sina upphandlingar av försvarsmateriel. Det har skapat en stark fragmenterad marknad i Europa, vilket ofta lett till både dyrare och mindre effektiva lösningar. Vi ser också att medlemsstaterna i hög grad valt att anskaffa materiel från ”hyllan” och från aktörer utanför EU sedan början av det fullskaliga kriget mot Ukraina 2022. Detta har i många fall varit nödvändiga kortsiktiga lösningar, där europeiska aktörer behöver anskaffa ny materiel som en konsekvens av det stöd de ger till Ukraina samt på grund av behovet att snabbt förstärka den egna försvarsförmågan. Det medför dock mer långsiktiga problem för den europeiska försvarsindustrin eftersom de materielsystem som anskaffas i dag används och vidmakthålls i decennier, vilket ger en tydlig bortträngningseffekt för europeisk industri.

Som nämnts kan vi se att den europeiska försvarsindustrin är djupt fragmenterad och bedrivs främst på nationell nivå. Det är bland annat mycket talande att USA använder drygt 30-talet stora vapensystem i sin försvarsmakt, medan EU-länderna uppskattas använda ungefär 170 olika system enligt kommissionens beräkningar. Denna fragmentering leder till dupliceringar, begränsad interoperabilitet och ineffektiv resursanvändning i Europa. Detta innebär, tillsammans med de utökande kostnaderna för nya system, att det krävs större och mer gemensamt samarbete i Europa kring dessa frågor.

Vi kan således förvänta oss att EU-institutionerna kommer att arbeta i allt högre grad för att realisera de utökade försvarsindustriella ambitionerna på EU-nivå. Som beskrivs i de tidigare avsnitten kan kriser, såsom kriget i Ukraina, leda till nya lösningar och en högre politisk vilja att acceptera dessa. Som en konsekvens av kriget i Ukraina, samt hanteringen av covid-19-pandemin, har kommissionen förstärkt sina geopolitiska ambitioner över lag. Detta syns bland annat på det försvarsindustriella området, men även bredare i hur frågor kopplade till handels- och industripolitik i dag används som försvars- och säkerhetspolitiska redskap. Dessa förstärkta ambitioner bör beaktas och de politiska riktlinjerna för Ursula von der Leyens

andra mandatperiod som kommissionens ordförande ger också försvarspolitiken en hög prioritet även framgent.

Ett exempel på det är att kommissionen för 2024–2029 för första gången har en kommissionär med ansvar för försvar och rymd, Andrius Kubilius. Under våren 2025 kommer han tillsammans med den höga representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik Kaja Kallas att presentera en ny vitbok för försvar. Som hävstång i sitt arbete har von der Leyen, Kubilius och Kallas också rekommendationerna från den så kallade Draghi-rapporten som kom under hösten 2024. Rapporten som har tagits fram av den tidigare chefen för Europeiska centralbanken Mario Draghi presenterar förslag och åtgärder för att stärka europeisk konkurrenskraft i ett internationellt perspektiv. Ett av fokusområdena i rapporten är behovet av att förstärka det europeiska försvaret och rapporten betonade kraftigt att EU skyndsamt måste satsa finansiellt för att öka kapaciteten i försvarsindustrin. Det är mycket troligt att rapporten kommer att få stor betydelse för utvecklingen av flera politikområden inom EU framöver. Vidare presenterade den tidigare finska presidenten Sauli Niinistö under hösten 2024 också sin rapport och analys om hur EU bör arbeta för att förbättra Europas civila och militära beredskap. Allt detta pekar mot att EU och dess institutioner kommer att ta en större roll i Europas försvar framöver. Till syvende och sist är dock utvecklingen fortsatt avhängig ett antal interna och externa faktorer som kommer påverka de övergripande försvarspolitiska och försvarsindustriella ambitionerna inom EU.

Framtida osäkerheter och utmaningar för EU

I arbetet med att förverkliga de nya ambitioner som tillkommit sedan början av kriget i Ukraina 2022 finns det flera stora osäkerheter som vi måste beakta och adressera. Först och främst kommer den politiska utvecklingen och viljan inom EU att ha en stark påverkan på hur framgångsrik genomförandet av dessa nya initiativ blir. Under mitten av 2020-talet ska EU:s medlemsländer förhandla om den framtida långtidsbudgeten för unionen efter 2027 (långtidsbudget-

ten gäller för sju år och sätter upp de övergripande budgetramarna för EU). De förslag som presenteras är enligt denna författare ett steg i rätt riktning men de behöver få en substantiell budget för att vidareutveckla och förstärka den försvarsindustriella basen i EU. Den finansiering som finns för EU:s olika försvarsindustriella initiativ är inte på långa vägar tillräcklig och det är osäkert om medlemsstaterna kommer att prioritera en förstärkning av dessa budgetområden i den nya långtidsbudgeten. Detta kopplas som tidigare nämnts till en oro från medlemsstaternas sida för en alltför stark överstatlig inblandning inom försvarspolitik. Men även ett allt mer fragmenterat politiskt landskap i Europa, där frågan om det militära och finansiella stödet till Ukraina blivit allt mer politiserat. Detta riskerar också att minska viljan att bygga upp och stärka försvarskapaciteten inom EU. Vidare måste vi vara medvetna om att de försvarsindustriella val vi gör i dag får långsiktiga konsekvenser samt att det krävs långsiktiga och hållbara investeringar över tid för att bygga upp en starkare och mer robust produktionskapacitet.

En annan aspekt som måste beaktas är att EU:s olika planer och strategier ofta utmålar stora ambitioner och visioner inom det försvarsindustriella området. Som beskrivits tidigare i detta kapitel har det funnits långsiktiga målsättningar att förstärka dessa områden på EU-nivå. Hittills har utvecklingen på dessa områden dock ofta hanterats styvmoderligt av medlemsstaterna. Det beror framför allt på en rädsla för allt för mycket överstatlig inblandning inom politikområdet, att de har velat stödja inhemsk industri eller haft ett fokus på att anskaffa materiel från framförallt USA.

Rysslands politiska och militära utveckling är som omnämnt det som kommer att dimensionera Europas behov att fortsätta sin militära upprustning för en överskådlig framtid. Som beskrivits av Kjell Engelbrekt i 2023 års upplaga av *Europaperspektiv* kommer den europeiska säkerhetsordningen att vara kraftigt ifrågasatt så länge Ryssland upprätthåller sina revanschistiska och expansiva ambitioner. Detta leder till att EU-länderna behöver fortsätta att bygga upp en allt starkare försvarsförmåga. Det rådande och långsiktiga hotet från Ryssland, samt den övergripande negativa geopolitiska och säkerhetspolitiska utvecklingen i världen, innebär att Europa måste ta ett

mycket större ansvar för såväl sin egen som global säkerhet. Kriget i Ukraina har också med stor tydlighet visat att den försvarsindustriella kapaciteten är av yttersta vikt och att modern krigföring kräver en stark försvarsindustri i Europa.

Vidare så väntas det amerikanska engagemanget för europeiskt försvar långsiktigt att minska. I USA finns sedan början av 2020-talet en tydlig partiöverskridande konsensus att Kina är det långsiktiga och dimensionerande hotet för USA. Den utökade geopolitiska rivaliteten mellan dessa stormakter torde därmed också få långtgående konsekvenser för Europa. Under kalla kriget utspelades den geopolitiska kampen mellan stormakterna i Europa medan den framöver kommer att utspela sig i den indopacifiska regionen i stället. Detta innebär att amerikanska resurser, materiel och politiskt intresse med högsta sannolikhet kommer att förflytta sig från Europa. Likaså måste vi fundera över hur ett möjligt krig eller konflikt i Asien (och framför allt runt Taiwan) skulle påverka Europa. Europa har i dag också starka brister inom de så kallade strategisk möjliggörarna (*strategic enablers*) för försvaret och förlitar sig i hög grad på USA för dessa resurser. Vid en eventuell stormaktskonflikt i Asien torde många av dessa resurser komma att förflyttas från Europa. Att satsa på att bygga upp den försvarsindustriella kompetensen är därför av vikt för att minska de risker och sårbarheter detta kan leda till. Vidare har vi sett att även USA saknar mycket av den försvarsindustriella produktionskapaciteten som krigföringen i Ukraina har krävt. Här kan en starkare europeisk försvarsindustriell kapacitet således vara del av en jämnare ansvars- och bördefördelning mellan USA och Europa på försvarsområdet.

Vidare har USA också traditionellt spelat en sammanhållande roll i Europa och denna roll är också trolig att minska med ett sviktande amerikanskt engagemang. Den andra Trumpadministrationen som tillträdde i USA 2025 har skapat stor osäkerhet i Europa kring USA:s framtida inblandning i europeisk säkerhet. Donald Trumps första mandatperiod som president i USA mellan 2017 och 2021 präglades av stora problem i de transatlantiska relationerna, och under hans andra mandatperiod från 2025 förväntas dessa problem återigen aktualiseras. Samtidigt ledde Trumps föregående mandatperiod som

president till att EU utvecklade flera av de initiativ som beskrivs i detta kapitel. Bland annat stärktes ambitionerna inom den Europeiska försvarsfonden och inom det mellanstatliga PESCO-samarbetet som en följd av den osäkerhet som Trumps presidentskap medförde.

Trumps första mandatperiod bidrog också till en diskussion om Europas behov av att bli mer oberoende, vilket exemplifieras av EU ambitioner och mål om strategisk autonomi. Strategisk autonomi kan definieras som friheten och kapaciteten att staka ut sina egna handlingsvägar inom utrikes- och säkerhetspolitiken. Dessa diskussioner förväntas återigen bli aktuella under de kommande åren, och flera medlemsstater inom EU kommer sannolikt att driva på för ett starkt försvarspolitiskt samarbete inom unionen. Samtidigt har dessa ambitioner alltid varit kontroversiella, och andra medlemsstater väntas arbeta för att stärka banden med Trumpadministrationen i stället. Det finns därför risk för splittringar inom det europeiska samarbetet kring hur relationen till USA ska utvecklas framöver, och vissa länder kan överväga att söka bilaterala lösningar med den nya amerikanska administrationen. Vidare kan Trumps presidentskap komma att stärka populistiska krafter i Europa som vill försvaga det europeiska samarbetet. Trumps presidentskap kan således antingen leda till ett förstärkt försvarspolitiskt samarbete inom Europa, genom att fungera som en pådrivande faktor, eller resultera i ökad splittring och svårigheter att enas om gemensamma lösningar framöver. Detta är den osäkra verkligheten som EU måste navigera framöver.

Europa bör därför bli bättre förberett för att hantera säkerhetssituationen i sin egen region. Detta är något som flertalet amerikanska administrationer har betonat men där Europa inte har tagit nödvändiga steg för att adressera detta. Samtidigt råder det också stora osäkerheter kring hur Trumpadministrationen kommer att agera inom Nato samt hur Trump ser på EU:s utveckling inom försvar och säkerhet. Under Trumps första mandatperiod som president uttryckte han att USA kunde lämna Nato och han riktade skarp kritik mot Nato som organisation. Under valkampanjen 2024 ifrågasatte han återigen om USA bör försvara sina allierade vid en militär attack om dessa inte når upp till de uppsatta målen för försvarsutgifter. Detta har skapat stora osäkerheter som Europa måste hantera. I

USA kongress har lagstiftning visserligen införts för att försvåra för en president att unilateralt dra USA ur Nato. Det finns dock andra sätt för en amerikansk president att urholka alliansens trovärdighet, exempelvis genom att minska amerikansk trupp närvaro, reducera USA deltagande i övningar och avstå från att delta i de politiska processerna. Bara ifrågasättandet av garantierna inom Natos artikel 5 (de ömsesidiga försvarsgarantierna inom alliansen) innebär att alliansens trovärdighet försvagas, både internt som gentemot alliansens motståndare.

En annan osäkerhet ligger i hur Trumpadministrationen kommer att prioritera det militära och ekonomiska stödet till Ukraina framöver. Europa har de ekonomiska förutsättningarna att ta ett större ansvar för detta, men det finns på kort- och medellång sikt svårigheter att hantera ett stort bortfall av amerikansk försvarsmateriel. Därför är det av stor vikt att fortsätta bygga upp Europas försvarsindustriella kapacitet. Först och främst för att kunna hjälpa Ukraina i dess kamp för fred och säkerhet men även för att förstärka de europeiska ländernas egna försvarsförmåga. Oavsett hur den amerikanska politiken utvecklas framöver borde dessa idéströmningar leda till nya diskussioner och analyser i Europa om hur vi ska hantera en eventuell minskning av USA:s resurser och förmågor i Europa framgent. Att använda EU som ett redskap för detta är både resurseffektivt och kan bidra till att stärka Europas försvarsförmåga på längre sikt.

Använd mer EU-medel för att utveckla den europeiska försvarsindustrin och gör det i samklang med Nato

Detta kapitel började med att ge en historisk exposé över hur den försvarsindustriella dynamiken inom EU har utvecklats sedan 1990-talet. Den historiska utvecklingen är viktig för att förstå dagens politiska utveckling och varför de nya initiativen kan utgöra betydande steg framåt för den europeiska integrationen på försvarsområdet. I analysen har jag visat att EU och dess institutioner, i synnerhet kommissionen, har fått och framför allt tagit sig en allt viktigare roll i att

stödja och bygga upp den försvarsindustriella kapaciteten i Europa. Samtidigt har kapitlet också lyft de svårigheter som tidigare initiativ mött och hur medlemsstaterna ofta sett med oro kring kommissionens ökande inflytande och ambitioner på försvarsområdet. Tidigare statsvetenskaplig forskning har likväl visat att kriser kan leda till nya lösningar och ökade ambitioner inom olika politikområden. Det är tydligt att kriget i Ukraina innebar en sådan katalysator för försvarsindustriell integration i Europa. Bland annat var frågor kopplade till gemensam upphandling av försvarsmateriel något som tidigare sågs som otänkbart att hantera på EU-nivå. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att de initiativ som lanserats fortfarande är småskaliga och med begränsad finansiering. Det innebär att det fortsatt finns frågetecken huruvida de kan leda till en substantiell förändring av den europeiska försvarsindustriella kapaciteten.

Således menar denna författare att vi fortsatt behöver en ambitiösare utveckling av det försvarsindustriella området inom EU. I linje med detta bör EU prioritera större gemensamma satsningar på europeiskt försvar framöver. Här menar jag på att man bör dra på erfarenheterna från hanteringen av covid-19-pandemin där EU tog gemensamma lån för medlemsstaternas räkning. Detta leder till den första policyrekommendationen i detta kapitel: EU bör låna på den öppna finansiella marknaden för att satsa på gemensamt försvarsindustriellt samarbete i Europa. Detta eftersom resurser behöver satsas mer strukturerat för att skapa reell försvarsförmåga i Europa. Vidare kan gemensam upplåning och finansiering bidra till att skapa bättre interoperabilitet och en mindre fragmenterad europeisk försvarsmarknad. Summor runt 500 miljarder euro har nämnts för att kollektivt upplåna för att stödja det europeiska försvaret. Till exempel att upplåna medel för att utveckla och anskaffa försvarsmateriel för ett gemensamt luft- och missilförsvar kunna vara en bra start för EU. En sådan utveckling behöver också tydligt samordnas med Nato, eftersom de resurser som skapas genom EU-finansiering framför allt kommer användas inom det kollektiva försvaret i Nato.

Detta leder till den andra policyrekommendationen: samarbetet mellan EU och Nato bör ytterligare förstärkas och vidareutvecklas. Som tidigare nämnts har EU i dag blivit en allt starkare möjliggörare

för arbetet med det kollektiva försvaret inom Nato. Här finns det dock ett fortsatt behov av att förstärka samarbetet mellan organisationerna. Framför allt behöver detta samarbete vidareutvecklas utifrån Natos kollektiva försvarsplanering, där alliansen bland annat fastställer de nödvändiga militära kapaciteterna och standarderna medan EU kan stödja utvecklingen och anskaffningen av materiel och utrustning. Att ta fram en ny handlingsplan för att förstärka samarbetet mellan organisationerna är också något den nya försvarskommissionären och den nya höga representanten bör prioritera. Vidare innebär, precis som tidigare omnämnts, USA:s långsiktiga fokusering mot Asien och den indopacifiska regionen att Europa måste ta ett större ansvar för sin egen säkerhet och här är ett gott samarbete mellan EU och Nato en grundpelare för detta.

Donald Trumps andra mandatperiod som USA:s president innebär att Europa måste ta ett större ansvar för sitt eget försvar och säkerhet än tidigare. Det är, som redan har beskrivits, mycket osäkert hur Trump kommer att agera samt hur han ser på Natos utveckling och USA:s roll i det europeiska försvaret framöver. Därför är det viktigt att skapa en tydligare och starkare europeisk roll inom Nato, där Europas länder bidrar med större del av resurserna inom alliansen. EU:s utveckling kan här spela en stor och viktig roll och bidra till att stärka denna struktur, särskilt inom det försvarsindustriella området.

Källor och litteratur

Analyserna i detta kapitel bygger jag i hög grad på min egen forskning inom området. Däribland artiklarna ”The European Commission’s new role in EU security and defence cooperation: the case of the European Defence Fund” (*European Security*, 30:4, 2021) samt ”The Ukraine war and the emergence of the European commission as a geopolitical actor” (*Journal of European Integration* 46:1, 2024), vilka båda ingår i min doktorsavhandling från 2023: *The New Role of the European Commission in the EU’s Security and Defence Architecture: entrepreneurship, crisis and integration* (Malmö: Malmö University Press). Vidare bygger det på rapporten ”From market integration to security

integration: Taking the next steps for European defence-industrial cooperation” som publicerades 2023 av Utrikespolitiska institutet (UI) samt min artikel: ”The strengthened role of the European Union in defence: the case of the Military Mobility project”(Defence Studies 23:3, 2023).

Den som är intresserad av de nya initiativ som lanserats på EU-nivå sedan det fullskaliga ryska kriget i Ukraina bröt ut 2022 kan med fördel läsa i rapporten ”EU defence after Versailles: An agenda for the future” skriven av Daniel Fiott och Luis Simón för Europaparlamentet 2023. Daniel Fiott har också skrivit om den tidiga försvarsindustriella utvecklingen inom EU, bland annat i artikeln ”The European Commission and the European Defence Agency: A case of rivalry?” (*Journal of Common Market Studies* 53:3, 2015) samt i boken *Defence Industrial Cooperation in the European Union: The State, the Firm and Europe* (New York, NY: Routledge) från 2019. Kapitlet bygger också på Michael Blauburger och Mortiz Weiss artikel ”’If you can’t beat me, join me!’ How the Commission pushed and pulled member states into legislating defence procurement” (*Journal of European Public Policy* 20:8, 2013).

Flera av analyserna bygger också på forskning som utförts av Max Bergmann och hans kollegor, däribland rapporterna: ”The Case for EU Defense: A New Way Forward for Trans-Atlantic Security Relations” som publicerades av The Center for American Progress år 2021 och ”Transforming European Defense: A New Focus on Integration” som publicerades 2023 av The Center for Strategic and International Studies (CSIS). Likaså bygger analyserna i detta kapitel på Max Bergmann och Sophia Besch artikel ”Why European Defense Still Depends on America” (*Foreign Affairs*, 2023). Jag rekommenderar också forskningen och analyserna av just Sophia Besch inom detta område, och framför allt hennes doktorsavhandling från King’s College London från 2024: No Copernican Revolution: How supranational and national actors shaped the creation of the European Defence Fund. Angående samarbetet mellan EU och Nato rekommenderas bland annat Catherine Hoeflers och Stephanie C. Hofmanns artikel ”Organizational Overlap and Bureaucratic Actors: How EU-NATO Relations Empower the European Commission” (*Journal of Common*

Market Studies 62:5, 2024), samt analysen: EU-NATO relations in a new threat environment: Significant complementarity but a lack of strategic cooperation av Tuomas Iso-Markku publicerad 2024 av finländska Utrikespolitiska institutet (FIIA).

I relation till litteraturen kring hur kriser påverkar europeisk integration bygger jag i hög grad på Veronica Anghel och Erik Jones artikel "Is Europe really forged through crisis? Pandemic EU and the Russia-Ukraine War" (*Journal of European Public Policy* 30:4, 2023), Derek Beach och Sandrino Smeets artikel "New institutionalist leadership – How the new European Council-dominated crisis governance paradoxically strengthened the role of EU institutions" (*Journal of European Integration* 42:6, 2020), Mark Rhinards artikel "The crisisification of policy-making in the European Union" (*Journal of Common Market Studies* 57:3, 2019) samt boken *The Palgrave Handbook of EU Crises* (Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan) från 2021, som Marianne Riddervold, Jarle Trondal och Akasemi Newsome varit redaktörer för.

Från de senaste årens upplagor av Europaperspektiv finns det också flera läsvärda kapitel om EU:s säkerhet- och försvarspolitik. Malena Britz kapitel i 2022 års upplaga av *Europaperspektiv* beskriver den övergripande försvarspolitiska utvecklingen sedan EU:s globala strategi från 2016. Man kan också läsa Kjell Engelbrekt kapitel i 2023 års upplaga samt Björn Fägerstens kapitel från årsboken 2018 för att få en god förståelse av den säkerhetspolitiska utvecklingen.

Centrala policydokument som kapitlet bygger på är också följande:

EU:s strategiska kompass för säkerhet och försvar från 2022, vilken finns tillgänglig via den Europeiska utrikestjänsten hemsida. Kapitlet bygger också på ett antal gemensamma meddelanden från kommissionen och den höga representanten sida. Dessa innefattar meddelandet om analysen av investeringsgapet på försvarsområdet och vidare åtgärder (Join/2022/24/Final), förslaget om EDIRPA (COM/2022/349 final) och ASAP förslaget (COM/2023/237/final) samt EU-kommissionens nya försvarsindustristrategi samt försvarsindustriprogrammet från 2024 (JOIN/2024/1/final och COM(2024) 150). Alla dessa finns att läsa via kommissionens generaldirektorat för försvarsindustri och rymdfrågor (DG Defis) hemsida. Likaså rekom-

menderas den så kallade Draghi-rapporten: ”The future of European competitiveness” samt Niinistö-rapporten: ”Strengthening Europe’s civil and military preparedness and readiness”, båda från 2024.

Europeisk strategisk autonomi inom försvarsområdet

Vägval för militära försörjningskedjor till följd av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022

av Martin Lundmark

Ryssland har efter Georgien 2008 och Krim 2014 skramlat alltmer med sina imperieambitioner. Den 24 februari 2022 ökade insatserna markant i och med den fullskaliga invasionen av Ukraina. Krigsutbrottet medförde en kraftig ökning av efterfrågan på försvarsmateriel, vilket ledde till betydande anpassningar av den europeiska logistiken för och organiseringen av tillverkningen för att möta behoven hos de ukrainska väpnade styrkorna. Samtidigt förstärker de europeiska givarnationerna sin egen militära kapacitet. Ökningen i efterfrågan på försvarsmateriel har nått oöverträffade nivåer och överstiger i mitten av 2020-talet vida den tillgängliga tillverkningskapaciteten.

Den nödvändiga ökningen av produktionskapaciteten omformar det globala försvarslandskapet när nationer stärker sina produktionsresurser för att kunna svara på konsekvenserna av Ukrainakriget. Ammunitionslagren i EU-länderna är i mitten av 2020-talet kraftigt decimerade, allt medan Ukraina har ett skriande behov av ytterligare ammunition för att motverka Rysslands aggression. I början av 2022 producerade EU-länderna cirka 230 000 155 mm-granater per år, vilket var ungefär en tredjedel mer än produktionen i USA. Som svar på Ukrainas vädjan under det ryska offensiva kriget planerar EU att tillse att den europeiska produktionen av ammunition och granater ökar avsevärt, med inriktning mot 1,3 miljoner granater 2024 och 2 miljoner vid slutet av 2025. Bristen på samordning och otillräcklig

kapacitet i vapenfabrikerna i EU försvårar dock stödet till Ukraina. Ryssland beräknas under 2024 tillverka fem miljoner artillerigranater och cirka 700 kryssningsmissiler.

Militärt försvar och Europas säkerhet har i mitten av 2020-talet fått hög prioritet på den politiska agendan i europeiska länder, om än med varierande grad av brådska. Efter att Europas försvarsutgifter minskat successivt sedan det kalla kriget kom en vändning i de europeiska Natoländernas försvarsutgifter efter Rysslands invasion av Ukraina 2014. Vändningen var omfattande men ojämnt fördelad. De mest betydande ökningarna skedde framför allt i Östeuropa. Nato står dock i mitten av 2020-talet inför en utmaning, eftersom de största medlemsländerna i termer av militär styrka, befolkning, BNP och säkerhetspolitiskt inflytande – Frankrike, Tyskland, Italien och Storbritannien – är koncentrerade till den västra regionen. Tillsammans bidrar dessa fyra länder med två tredjedelar av de europeiska Natoländernas sammanlagda försvarsutgifter och tre fjärdedelar av försvarsproduktionen. Det finns med andra ord en kapacitetsmässig obalans.

Sedan 1970-talet har behovet av europeisk självförsörjning på försvarsområdet diskuterats av europeiska ledare, som benämnts strategisk autonomi. Vad är då europeisk strategisk autonomi inom försvar? Det finns ingen allmänt accepterad definition av detta, och det finns inget sluttillstånd. Kort uttryckt handlar strategisk autonomi om i vilken utsträckning en nation, en allians eller en union som EU har kapacitet att nå sina krav på militär förmåga, och har en försvarsindustriell bas som kan möta vapenbehoven. Strategisk autonomi är inte ett binärt tillstånd utan snarare ett spektrum av val, vilka återspeglar gynnsamma och ogynnsamma beroenden. Europaparlamentets utredningstjänst definierade 2016 europeisk strategisk autonomi som förmågan att agera autonomt med en förmåga att välja om och på vilka sätt man vill samarbeta med likasinnade partners i frågor om säkerhet och försvar. Förmågan att agera autonomt innebär då både förmågan att besluta och att genomföra beslut på ett autonomt sätt.

År 2013 uttryckte kommissionen tydligt sin avsikt att skapa en stark och konkurrenskraftig vapenindustri som stöder EU:s gemensamma säkerhets- och försvarssäkerhetspolitik (GSFP) och uttryckte

att EU måste kunna ta ansvar för sin egen säkerhet och för internationell fred och stabilitet i allmänhet. För detta krävs en viss grad av strategisk autonomi för att vara en trovärdig och pålitlig partner. Europa måste sålunda kunna besluta och agera utan att vara beroende av tredje parts kapacitet. Försörjningstrygghet, tillgång till kritisk teknik och operativ suveränitet spelar därför en avgörande roll.

Europa var inte alls förberett för ett omfattande krig i Europa och vilka konsekvenser det skulle medföra. Uppvaknandet i EU och dess medlemsländer till följd av kriget i Ukraina har motiverat initiativ och reformer för att stärka EU:s strategiska autonomi inom dess försvar och försvarsindustri. I det här kapitlet beskrivs hur Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022 blev en chock för den europeiska organiseringen av krigsmaterielproduktion samt hur initiativ inom Europa på kort tid har initierat dramatiska samordningseffekter gällande försvar. Jag fokuserar särskilt på faktorer som bidragit till den ändrade relationen mellan stater, försvarsföretag och överstatliga myndigheter inom leveranskedjorna för ammunitions- och granattillverkning i Europa.

Utvecklingen av den europeiska försvarsmarknaden kan beskrivas i tre faser: Fas 0, Fas 1 och Fas 2. Fas 0 representerar en 'fredsoptimerad' försvarsmarknadssituation under de förutsättningar för dess utbud och efterfrågan som gällde innan Rysslands fullskaliga invasion 2022. Fas 1 startade i och med invasionen 2022 och pågår med full kraft i mitten av 2020-talet. Den representerar de förändrade krav och förutsättningar som uppstått som en konsekvens av Ukrainakriget, samt de nya initiativ som tagits sedan 2022. Fas 2 representerar en hypotetisk framtida marknad, industristruktur och förhållanden vid en tidpunkt då kriget i Ukraina har upphört.

Kapitlet inleds med ett avsnitt som beskriver försvarsmarknadens utveckling under Fas 0 och hur försvarsindustrins förutsättningar och relation till staten har förändrats över tid, och hur det kan förklara varför Europa haft så svårt att reagera på behoven från Ukraina. Detta följs av ett avsnitt som beskriver hur frågan om Europas strategiska autonomi inom försvarsområdet har utvecklats över tid. Därefter beskriver jag vilka initiativ som tagits inom EU under Fas 1 för att bemöta utmaningarna med att kunna förse Ukraina med krigsmateriel,

ammunition och granater, och samtidigt stärka Europas strategiska autonomi. I avsnittet därefter presenterar jag vilka slutsatser som kan dras av kapitlets resonemang och analys och hur den europeiska försvarsindustriella sektorn och dess institutionella förhållanden inom EU har förändrats som en konsekvens av kriget i Ukraina. Efter detta följer ett avsnitt som anför vilka egenskaper EU:s försvarsmarknad och försvarsindustri bör besitta efter Ukrainakriget. I det avslutande avsnittet formulerar jag policyrekommendationer för EU och dess medlemsstater för att i Fas 1 skapa en ökad strategisk autonomi och bättre beredskap för kris och krig.

Europas tekniska och industriella försvarsindustribas som en resurs för strategisk autonomi

Försvarsindustrins förutsättningar har förändrats över tid, och den marknads- och industrisituation som växt fram innan Ukrainakriget (Fas 0) hade inte den robusthet och beredskap som behövdes för Europas strävan att stödja Ukrainas försvar mot Ryssland såväl som för att stärka Europas egen försvarsförmåga. I det här avsnittet beskrivs hur Fas 0 successivt skapade den fredsoptimerade situationen.

Traditionellt har EU:s ansträngningar att stödja och öppna upp försvarsmarknaden präglats av ett regelverk som i första hand bestått av ”mjuka lagar” dvs. incitament och rekommendationer som införs för att stimulera viss önskad förändring av beslut och implementering. EU har sedan 2017 även infört finansiella instrument för att stimulera försvarssamarbete.

Låt oss först göra en historisk betraktelse av den europeiska försvarsindustrins utveckling. Sedan andra världskrigets slut har försvarsindustrin i USA och Europa utvecklats både gemensamt och separat. Under det kalla krigets första decennier stödde USA massivt tillväxten av en europeisk försvarsindustri i de viktigaste europeiska allierades nationella försvarsindustrier för att ge större kraft i att motverka Sovjetunionen och Warszawapakten, i en samhörighet som kom att bli Nato. Gradvis utvecklade europeiska nationer med USA:s hjälp sina nationella försvarsindustrier som började stå på egna ben

byggda på de anläggningar och den inhemska kunskap som fanns kvar från förkrigstiden och det efterföljande kriget. USA gav ekonomiskt stöd, sålde försvarsmateriel till låg kostnad och delade militär teknologi för att stödja tillväxten av inhemsk försvarsteknikkapacitet i Natos medlemsländer. Som Desmond Dinan, professor vid George Mason University, beskrivit ville USA hindra kommunismens fortsatta expansion i Europa, så det var inte enbart idealism som låg bakom det omfattande stödet. De återskapade försvarsindustrierna i framför allt Storbritannien, Frankrike, Tyskland och Italien blev gradvis konkurrenter eller åtminstone alternativ till de amerikanska företag som hade medverkat i återuppbyggnaden.

Det europeiska samarbetet kring försvarsmaterielutveckling under 1960-talet stärktes successivt men långsamt under de följande decennierna och ledde till ett antal stora europeiska försvarsföretag. USA har konsekvent haft en mycket högre nivå av försvarsutgifter och har huvudsakligen utvecklat sin försvarsmateriel i egen regi, och då baserat på inhemsk industriell kapacitet. Parallellt med denna utveckling har det funnits en konstant debatt som har förespråkats en fördjupad industriell integration mellan USA och Europa (pådrivet av gemensamma militära förmågemål, men också för att uppnå skal-fördelar och kostnadsdelning), dvs. mer transatlantisk försvarsindustriintegration. Denna integration har dock fram till 2020-talet varit tämligen begränsad.

Den traditionella reflexen att varje nationalstat självständigt tryggar sina egna försvarsbehov blev successivt mindre självklar. Nato-medlemmarna såg under 1960-talet ett behov av att kunna operera tillsammans militärt (att vara *interoperabla*), vilket ställde krav på standardisering, kommunikation och samordning. De alltmer sofistikerade försvarsprodukterna hade också blivit mycket kostsamma att utveckla, vilket skapade incitament för samarbete mellan nationer för att dela utvecklingskostnaderna och därmed sänka enhetskostnaden. Parat med detta började ett krav på en mer autonom europeisk försvarskapacitet att formuleras. I processen uppstod den ovana situationen att försvarsföretag, militärer samt de politiska och byråkratiska etablissemangen var tvungna att förhandla mellan nationer om hur de skulle samarbeta i försvarsproduktionen – och att

alla parter måste inkluderas i den sammantagna förhandlingen. Utvecklingen av försvarsprodukter pågick också under allt längre tidsperioder, vilket innebar att man var tvungna att upprätthålla sådana komplicerade försvarssamarbeten mellan nationer i fem, tio, kanske tjugo år.

Under 1980- och 1990-talen införde många europeiska länder nya former för styrning av offentlig verksamhet. Detta nya förhållnings-sätt kom att kallas *New Public Management* (NPM). En framträdande trend från 1990-talet och cirka tre decennier framåt var att successiva regeringar i Storbritannien, USA och Tyskland genomförde reformer som innebar att man förlitade sig i allt högre grad på den privata sektorn för försvarsvaror och tjänster. Genomförandet av dessa reformer av den offentliga förvaltningen påverkade djupt förutsättningarna för, och styrningen av, försvarsindustrin och försvarsupphandling. I stället för att själva agera som producenter övergick dessa regeringar till en kundroll för en stor del av sin försvarsanskaffning och försvarskapacitet, vilket väsentligt förändrade förhållandet mellan myndigheter och industri inom försvarssektorn.

Sedan början av 1990-talet har europeiska regeringar dessutom i allt högre grad förespråkat privat tillverkning och tillhandahållande av tjänster som den mest effektiva metoden för att anskaffa försvarsmateriel. Storbritannien ledde detta tillvägagångssätt genom att under den dåvarande premiärministern Margaret Thatcher privatisera statliga tillgångar och lägga ut statliga tjänster utanför kärnverksamheten. På liknande sätt privatiserade Frankrike statliga försvarsföretag i slutet av 1990-talet, följt av partiell privatisering i Italien och Spanien. Statliga ägarintressen kvarstår dock i många europeiska företag, vilket återspeglar det fortsatta statliga intresset för inhemsk försvarsindustri. Parallellt med privatiseringen har EU:s försvarsindustri sedan början av 1990-talet bevittnat betydande gränsöverskridande integration när det gäller ägande och kontroll, framför allt inom EU men också med USA. Sedan början av mitten av 2000-talet är försvarsindustrin som levererar till de europeiska väpnade styrkorna till stor del privatiserad, med differentierat ägande och försörjningskedjor som sträcker sig bortom nationella gränser. I ett europeiskt perspektiv sticker Sverige ut med en betydande konsolidering och

utländska uppköp inom den inhemska försvarsindustrin mellan 1997 och 2005. Till skillnad från andra europeiska nationer antog Sverige ett unikt marknadsliberalt synsätt som möjliggjorde för företag att verka helt utan statligt ägande och potentiellt även under utländsk kontroll, detta för att uppmuntra internationellt samarbete kring utveckling och produktion av försvarsmateriel.

NPM påverkade den offentliga förvaltningen avsevärt i många europeiska länder, särskilt inom försvarssektorn som hade skapat utvecklade och tröga byråkratier för försvarsteknikutveckling och försvarsanskaffning. Implementeringen av NPM:s ändrade förhållningssätt var avsett att öka effektiviteten, och dessa reformer har inneburit utmaningar för försvarssektorn, inklusive ansträngda relationer och bristande förtroende mellan myndigheter och regering. NPM-baserade ledningsmodeller har mött kritik inom försvarssektorn, vilket har lett till att man under 2020-talets början letat efter nya modeller som betonar samarbete framför detaljorienterade förhållningssätt. NPM medförde inom försvarssektorn ökad transparens och kostnadsmedvetenhet, men kom – som jag utvecklar senare i kapitlet – att medföra begränsad förmåga att reagera på dramatiska omvärldsförändringar.

Medan försvarsföretagen har en nationell hemvist har de många leverantörer utomlands. Till följd av globaliseringen är produktionen av inhemsk försvarsmateriel i mitten av 2020-talet starkt beroende av importerade system och komponenter, vilket generellt minskar EU:s medlemsstaters nationella självförsörjning till att vara lägre än 50 procent. Försvarsindustrins privatiserade och globaliserade karaktär har försvagat företagets nationella lojalitet. Globaliseringen har breddat tillgången på försvarsrelaterade varor och tjänster, vilket lett till förändringar i försvarsupphandlingsstrategier. Försvarsupphandlingsorganisationer köper i allt större utsträckning materiel och teknik från olika länder för att utnyttja specialiserad kapacitet och nå kostnadseffektivitet. Denna omvandling har också lett till konsolidering av försvarsföretag eller omdirigering mot mer specialiserade nischer, vilket påverkar inhemsk försvarsindustri och kräver noggrant övervägande av regeringar. Globaliserad försvarsupphandling har också lett till mer fragmenterade försörjningskedjor. Denna fragmen-

tering ger fördelar men också sårbarheter på grund av geopolitiska spänningar eller störningar likt de försörjningsutmaningar som uppstod under covid-19-pandemin. För att möta dessa utmaningar har strategiska partnerskap mellan regeringar och försvarsleverantörer blivit vanliga. Inhemsk försvarsindustri erbjuder förbättrad militär anpassningsförmåga som en betydande fördel för hemlandet. Detta, i kombination med staters strävan efter försörjningstrygghet och tekniskt oberoende, motiverar fortsatta investeringar i nationella försvarsföretag trots höga nationella kostnader.

Utvecklingen av försvarsmarknadens utbud och efterfrågan sedan starten av Ukrainakriget och EU:s olika överstatliga reforminitiativ kan ses som en motreaktion till decennier av globalisering av försvarsindustrin och gradvis minskad statlig styrning av försvarsindustrin som då blev (alltför) fredsoptimerad.

Hastigt uppvaknande kring europeisk strategisk autonomi inom försvarsområdet

Frågan om europeisk strategisk autonomi är under mitten på 2020-talet ett synnerligen rörligt mål med initiativ inom försvarsmaterielsektorn som har uppstått specifikt som en konsekvens av Ukrainakriget. En transformation pågår under Fas 1 för att hantera militära och säkerhetsmässiga utmaningar, särskilt för att öka beredskapen och motståndskraften vid uppskalning av militär kapacitet och gränsöverskridande försvarskedjor.

Sedan början av 2020-talet pågår initiativ för harmonisering och integration av marknaden för försvarsmateriel. I min tidigare forskning om försvarsindustrin (till exempel min doktorsavhandling från 2011) har jag identifierat en tydlig diskrepans mellan å ena sidan en positiv och bejakande retorik för gränsöverskridande samarbeten, integration mellan försvarsindustrier i olika länder, tekniköverföring och harmonisering av regelverk – och å andra sidan den begränsade faktiska integration och harmonisering som har skett. I senare artiklar och bokkapitel från 2019 och 2022, har jag studerat hur länder tydligt strävar efter att – inte så överraskande – skydda sin nationella försvars-

teknologi och försvarsindustri. Ukrainakriget har av nödvändighet framtvingat ökad samordning i försvarsmaterielproduktionen inom Europa. Frågan i mitten av 2020-talet är hur långt denna samordning kommer att leda, och med vilken beständighet. Utvecklingen i ammunitions- och granatmarknaden, och dess efterfråge- och utbudsutmaningar, är den försvarsmarknad som djupast har påverkats av Ukrainakrigets återverkningar och särskilt fokus läggs på denna marknad i kapitlet.

Vilka spelregler gäller då för försvarsupphandlingar? Artikel 346 i fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), medger undantag inom försvarsupphandling ”för att skydda väsentliga intressen för statens säkerhet”. Denna artikel tillåter medlemsländer att avvika från efterlevnad av EU-lagar om fri marknad inom EU för att skydda nationella väsentliga säkerhetsintressen. Medlemslandet måste dock motivera sitt avsteg, och detta ska godkännas av kommissionen. Det finns tydliga skillnader mellan medlemsländerna när det gäller att tillämpa regler för offentlig upphandling inom försvarssektorn. Vissa av dessa kategoriserar bredare kategorier av försvarsutrustning som väsentliga nationella säkerhetsintressen och styr upphandlingsverksamheten därefter, medan andra tillämpar regelverket i mer begränsad utsträckning. Vapenhandel, ammunitionstillverkning och anskaffning av försvarsmateriel styrs av en mängd nationella och internationella lagar och förordningar som alla inblandade parter måste följa. År 2009 antogs ett EU-direktiv för harmonisering av den europeiska försvarsupphandlingen (införd i svensk lag 2011 under namnet *Lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet* (LUFSS)). Lagen syftar till att främja transparens och öppenhet på försvarsmarknaderna bland medlemsländerna samtidigt som enskilda nationers säkerhetsintressen skyddas. I och med detta direktiv kom försvarsområdet att innefattas i den gemensamma marknaden och i princip all försvarsupphandling skulle vara öppen, tillgänglig för alla medlemsstater och konkurrensutsatt.

Att förstå de komplexa relationerna mellan leverantörer och köpare i försvarssammanhang är avgörande för effektiv upphandling och hantering av leveranskedjor. Kostnadsöverväganden i försvarsupphandling övertrumfar ofta skapande av försörjningstrygghet och

långsiktiga relationer. Att uppnå långsiktiga relationer är utmanande på grund av begränsningar i upphandlingslagstiftningen, i kontrast till litteratur om civila leveranskedjor där vikten av förtroende, gemensamma mål, öppen kommunikation och långsiktigt engagemang betonas.

Att uppnå självförsörjning inom kritiska tekniska områden, att minska beroendet av strategiska material och att förbättra motståndskraften i försörjningskedjan anses vara avgörande för att EU ska kunna navigera i utmaningarna och stärka sin motståndskraft i ett alltmer oförutsägbart globalt landskap. EU strävar i mitten av 2020-talet efter att minska beroendet av strategiska leverantörer genom att säkerställa tillgång till kritiska komponenter, tekniker, resurser och tjänster i linje med det strategiska målet att stärka den europeiska tekniska och industriella försvarsbasen (*The EU's Defence Technological and Industrial Base*, EDTIB). EU strävar också efter att minska beroendet gentemot USA för leverans av försvarsteknologi, för att därmed stärka EDTIB, EU:s försvarsförmåga och självförsörjning. EU:s försvarsupphandling utgörs i mitten av 2020-talet av cirka 40 procent upphandling från USA.

Stater och försvarsföretag har olika mål och incitament rörande utvecklingen av hur försvarsindustrin och värdekedjorna behöver förändras. Staters mål och incitament utgår från de utrikes- och säkerhetspolitiska mål och åtaganden som definieras, och utformar sin försvarspolitik därefter. Som en konsekvens av Rysslands aggressioner och konfrontativa retorik har europeiska stater sedan mitten av 2010-talet prioriterat leveranssäkerhet av vapen och samhällelig robusthet. Militär beredskap och kapacitet kan inte längre förbli i ett fredsoptimerat tillstånd (som i Fas o). Över hela Europa finns stor nationell efterfrågan på krigsmateriel och upprustning, som en följd av löftet att stödja Ukraina. Samtidigt strävar nationer individuellt efter att utveckla sina egna försvarsförmågor och sin beredskap, och kommissionen strävar efter att genom övernationella åtgärder styra mot ökad försvarsindustriell sammanhållning inom EU. Många samtidiga processer pågår.

Företagens mål och incitament är i grunden inriktade på marknadsmässig rationalitet. De skall vara lönsamma och långsiktigt kon-

kurrenskraftiga. Sammantaget finns det under Fas 1 flaskhalsar och en markant brist på viktiga insatsvaror, och det är mycket utmanande att snabbt öka produktionen. Dessutom är de slutproducerande grannat- och ammunitionsföretagen ovilliga att ta de risker som är förknippade med massiva investeringar i produktionskapacitet som kan leda till att de investerar för att möta en efterfrågenivå som kanske bara varar några år. Försvarsföretagen kan därmed sägas ha kommit i en gynnsam förhandlingsposition gentemot sin hemstat, och även mot EU, vad gäller hur kapacitetsökning ska finansieras som svar på behoven gentemot Ukraina.

EU har tagit initiativ för att stärka harmoniseringen av försvarsmarknaden. År 2004 skapades den Europeiska försvarsbyrån (*European Defence Agency*, EDA) som kan beskrivas som en myndighet för försvar som ska främja försvarssamarbete inom EU. EU-direktivet 2014/24 om offentlig upphandling, kräver att nationella myndigheter behandlar alla sökande rättvist och utan diskriminering vid anbudsinfordran. Direktivet stipulerar att interaktion och kontrakt inte ska snedvrida konkurrensen och myndigheterna måste strikt följa principerna om icke-diskriminering och transparens. Med utgångspunkt från Lissabonfördraget 2009 skapades år 2017 det permanenta strukturerade samarbetet (*Permanent Structured Cooperation*, PESCO). PESCO är ett bindande åtagande för alla medlemsstater att sammanföra minst 20 procent av sina medel för utveckling av militär förmåga i multilaterala EU-projekt. Vid ingången av 2025 fanns 66 PESCO-projekt.

Ukrainakriget har visat att strategisk autonomi för att skapa robusthet, resiliens, flexibilitet och uthållighet är avgörande för att kunna reagera på oförutsedda utmaningar. Kriget visade tydligt att en sådan kapacitet och förmåga inte existerade inom EU. Det som särskilt visade sig saknas i den strategiska autonomin var förmågan att snabbt reagera på återverkningarna av Ukrainakrigets eskalering 2022. Strategisk autonomi visade sig i huvudsak vara en långsiktig planeringsvision. Kriget i Ukraina och dess dramatiska återverkningar på säkerhet, militär kapacitet och vapenförsörjning har kraftigt stärkt prioriteringen av europeisk strategisk autonomi. I mitten av 2020-talet pågår en debatt om strategisk autonomi i Europa, ofta kopplad till

EU:s militära kapacitet i kombination med den försvarsindustriella kapaciteten inom EU. Denna debatt sammanför utmaningar i många olika prioriterade dimensioner. Utmaningarna överlappar på flera sätt: rörande beroendet av USA, det inbördes förhållandet mellan medlemskap i EU kontra medlemskap i Nato och varje organisations utmanande skyldigheter och mål, försörjningstrygghet, frågor om ansvarsfördelning av militär kapacitet inom EU, samt även industri-politiska intressen kring sysselsättning inom EU.

Debatten om EU:s grad av autonomi visavi USA inom militär kapacitet som tagit fart under 2020-talet har pågått sedan 1970-talet. En underliggande drivkraft för att stärka en europeisk strategisk autonomi är USA:s markanta dominans när det gäller försvarsteknologi. När europeiska stater köper amerikanska försvarssystem finns det betydande begränsningar för användning och underhåll av dessa system. Det omfattande amerikanska ITAR-systemet för USA:s kontroll av försvarsteknologi innebär att all användning av försvarssystem med amerikanska delsystem måste godkännas av USA, vilket skapar ett skarpt beroende av USA:s godkännande. Det vanligaste exemplet är amerikanska missiler som köpare inte själva kan modernisera på något sätt. En intressant jämförelse som sätter EU i relation till USA är att över perioden 2005–2015 har USA:s försvarsanskaffning årligen varit två till tre gånger större än EU:s samlade försvarsanskaffning, och USA:s investeringar och satsningar på försvarsforskning och materielutveckling sex till sju gånger större än EU-medlemmarnas samlade motsvarande satsningar. Vidare så riktas mer än 95 procent av USA:s forskning och anskaffning inom försvarsområdet till amerikanska företag. Därmed rör sig det amerikanska försvarståget med helt annan kraft och beslutsamhet och där allt sker inom ett lands regelverk, jämfört med EU där EU:s investeringar är spridda över många medlemsstater.

Enligt det ursprungliga EG-fördraget från 1957, artikel EU/346 (ursprungligen 296), undantog EG:s gemensamma marknad försvarsmateriel från den fria marknaden. EU:s medlemsländer prioriterade med utgångspunkt från den avgränsningen till stor del inhemsk finansiering, utveckling och förvärv av inhemskt utvecklade försvarssystem. En liten del av vapenanskaffningen organiserades under Natos

paraply. Europeiska nationer strävade efter att skapa nationell självförsörjning. Det fanns inomeuropeiska initiativ för utvecklingsorganisationer som *Western European Armaments Group* (WEAG) och *Organisation for Joint Armament Cooperation* (OCCAR), om än inte under EU-flagg. De mest framstående europeiska försvarsindustriationerna (Frankrike, Storbritannien, Italien och Tyskland) började på 1950-talet att samarbeta särskilt när det gäller missiler och mindre flygplan. Dessa samarbeten ledde vidare till samägda bolag och till sammanslagna företag som Airbus, Eurocopter och MBDA.

De europeiska nationerna prioriterade samtidigt med denna gradvisa integration i hög grad nationell självförsörjning, det fanns begränsad sammanhållning och synergier som kunde bygga en verkligt EU-gemensam försvarsmaterielutveckling inom EU. Detta är i sig inte förvånande. Dels har varje land med utgångspunkt från artikel 346 rätt att ha restriktioner och regelverk kring sin industris gränsöverskridande integration, dels är ett lands skydd av sina försvarsföretag och sin försvarsteknologi en helt rimlig hållning. Till detta kommer också inslag av protektionism. Frågan om Europas förmåga att upprätthålla sina egna försvarsmaterielbehov är en politisk diskussion som till en början har utvecklats mycket långsamt men som har tagit fart under 2020-talet.

Initiativ efter 2022 för att stärka stödet till Ukraina och den europeiska försvarsindustri-basens strategiska autonomi

Rysslands invasion av Ukraina skapade en villrådighet i EU och Nato kring vad som behövde göras som en konsekvens av kriget. Framåt sommaren 2022 började ett stort antal länder att donera olika former av krigsmateriel till Ukraina. Det som var minst besvärligt att genomföra var donation av ammunition och granater, vilket visade sig vara en resurs med hög förbrukning.

Europeiska försvarsfonden (*European Defence Fund*, EDF) har förbundit sig att investera cirka 8 miljarder euro 2021–2027 i multilaterala utvecklingssamarbeten, försvarsforskning och kapacitetsutveck-

ling med medel direkt från EU:s budget för att stärka den europeiska tekniska och industriella försvarsbasen (EDTIB). Därmed bröt EDF inte bara ett betydande tabu när det gäller finansieringen av militära program från EU:s budget, utan fonden medverkar också aktivt till att stödja EDTIB genom att stärka förutsättningarna för produktion av europeiskt utvecklade vapensystem och utrustning. Resultaten av det innan kriget påbörjade EDF har i mitten av 2020-talet kommit att bli en än skarpare byggsten i skapandet av en förstärkt strategisk autonomi. En kraftig ökning av produktionen över hela Europa och i andra länder skapar påfrestningar på försörjningskedjorna och innebär dessutom eskalerande försvarsutgifter. De uppenbara svagheterna i försörjningskedjorna för tillverkning av ammunition och granater påkallar i mitten av 2020-talet brådskande åtgärder. Artilleriets avgörande roll framgår av Ukrainas kamp för att försvara sitt territorium och återspeglar sig i ett behov av europeiska väpnade styrkor att fylla på sina lager av artilleriammunition.

Efter en period av spridda och otillräckliga donationer av ammunition och granater, utfäste sig EU i mars 2023 att förse Ukraina med 1 miljon granater senast i november 2023. Många nationer donerade från sina krigslager, men var inte villiga att skicka så mycket som behövdes. Det blev uppenbart att löftet till Ukraina om ammunitions- och granatdonationer inte skulle komma att infrias. Fastare engagemang och initiativ var påkallat. I juli 2023 antogs därför en EU-förordning för att öka produktionskapaciteten hos EU:s försvarsindustri till stöd för Ukraina: förordning om stöd för ammunitionsproduktion (*Act in Support of Ammunition Production*, ASAP). ASAP svarar på Europeiska rådets uppmaning från mars 2023 att omedelbart leverera ammunition och, om så begärs, missiler till Ukraina och att hjälpa medlemsstaterna att fylla på sina lager genom riktade åtgärder. Denna förordning ger ekonomiskt stöd för att öka produktionskapaciteten och hastigheten, i syfte att stärka EU:s försvarsindustriens förmåga att snabbt leverera ammunition och missiler. ASAP ska förutse och mildra flaskhalsar och brister i försvarsförsörjningskedjor, och därigenom direkt stödja producenter och deras försörjningsnätverk i den snabbt expanderande ammunitions- och missilproduktionen.

Genom ASAP investerar EU 500 miljoner euro för att stärka pro-

duktionen av ammunition och granater, främst för att hjälpa Ukraina. ASAP strävar också efter att förbättra EU:s kollektiva produktionskapacitet av ammunition, så att medlemsländerna även kan fylla på sina egna lager. Fonden täcker 35 till 45 procent av kostnaderna i varje projekt, med EU-stöd på mellan 2 och 65 miljoner euro. Företag kunde i sina ansökningar säkra de återstående 55 till 65 procenten av de totala investeringarna genom alternativa finansieringsmetoder. Företag som redan var engagerade i att producera den nödvändiga materielen och mindre aktörer i leveranskedjan var berättigade att ansöka om stöd. Medlemsstaterna uppmanas att bidra till dessa investeringar genom upphandling eller direktstöd, med stödkriterier som betonar ökad tillverkningskapacitet och minskade ledtider.

Det är viktigt att understryka att det är ägaren av försvarsmateriel och ammunition (dvs. en stat, genom sina väpnade styrkor och deras lager), som donerar till Ukraina, inte tillverkaren. I enlighet med befintliga lagar som reglerar produktion och handel med försvarsrelaterade produkter har endast stater befogenhet att köpa och inneha sådan materiel. För företagen som levererar ammunition och granater har det därvid uppstått två typer av samtidiga leveranskedjor. En utgörs av en traditionell leveranskedja som går till andra stater än Ukraina, där företaget levererar till en köpare: ett lands försvarsmakt. En annan utgörs av en ny leveranskedja där företaget levererar till en stat som i sin tur levererar till Ukraina via en av västmakterna samordnad donationsorganisation. Det senare alternativet förutsätter en något annorlunda affärsmodell för företagen, där underleverantörerna i högre grad kommer att ingå i en politiskt styrd leveranskedja.

ASAP positionerar EU för att via en överstatlig samordning bättre kunna ta itu med en mer hotfull säkerhetspolitisk miljö. Ur detta perspektiv representerar ASAP ett steg mot att etablera en europeisk försvarsunion, tänkt som en sammansmältning av både militär förmåga och industriell kapacitet. Antagandet av ASAP överensstämmer i sak med EU:s strävan att stärka sin strategiska autonomi – en bana som inleddes före konflikten i Ukraina men som påskyndades av den. Strävan efter strategisk autonomi har sporrat skapandet av flera nya EU-politiska instrument inom området för externa handelsförbindelser där ASAP ytterligare drivit på denna bana.

Trots att försvarsindustrin har ökat produktionen avsevärt, visade sig resultatet av ASAP vara otillräckligt för att möta kraven eftersom europeiska länder samtidigt fyller på sina egna ammunitions- och granatlager till högre nivåer än tidigare. Den ökade efterfrågan på granater kan beskrivas som att bestå av tre samtidiga efterfrågeimpulser. För det första finns en ökad efterfrågan i och med de fortlöpande donationerna till Ukraina. För det andra vill givarnationerna ersätta de donerade granaterna för att fylla upp sina krigslager. För det tredje strävar givarländerna mot högre volymer i sina krigslager till följd av att säkerhetsläget kraftigt försämrats i och med Ukrainakriget. Det sker samtidigt som EU-länderna över lag ökar volymen av sina förband och numerären på sina artillerisystem, vilket kräver ytterligare ökad mängd granater och annan försvarsmateriel. Allt detta sammantaget gör att granatefterfrågan i mitten av 2020-talet blivit minst fem gånger högre än tidigare.

Den massiva användningen av ammunition, granater och utrustning i Ukraina komplicerar situationen ytterligare. Donerande företag inom EU måste öka sin kapacitet och skaffa mer utbildad personal för de komplexa och känsliga tillverkningsprocesserna, vilket ofta kräver garantier för framtida beställningar för att företagen ska investera i nya fabriker. Den 15 mars 2024 tilldelade kommissionen via ASAP 500 miljoner euro till företag enligt en fördelningsplan. Denna tilldelning kommer enligt planerna att göra det möjligt för den europeiska försvarsindustrin att öka ammunitions- och granatproduktionskapaciteten till 2 miljoner granater per år i slutet av 2025.

Utöver ASAP sker även initiativ nationellt och i regionala grupperingar, som till exempel inom Sverige och Norden. I mars 2024 beviljades den svenska regeringen och ammunitionstillverkaren Nammo EU-stöd för att öka ammunitions- och granatproduktionen. Även norska företag som Nammo Raufoss, Kongsberg Defence and Aerospace och Chemring Nobel har lämnat in ansökningar om finansiering från EU-fonden för att påskynda ammunitions- och granatproduktion, där Nammos alla tre nordiska enheter fick anslag från EU-fonden i mars. Utöver 1 miljon euro i EU-stöd investerar den norska regeringen 950 miljoner norska kronor i statligt stöd, enligt rapporter från det norska försvarsdepartementet. I mars 2018 och

augusti 2022 ingick Sverige, Finland och Norge avtal om att skapa en långsiktig, delad självförsörjning och planering avseende ammunition och granatproduktion, tillsammans med vissa avgörande insatsprodukter (t.ex. tändhattar). Tillsammans med Danmark ingick dessa tre länder i oktober 2023 ett sjuårigt avtal om stärkt ammunitionsproduktion. Försvarets materielverk (FMV) har under 2024 ingått avtal med ammunitionstillverkaren Nammo för att stödja genomförande inom ASAP-satsningen. Investeringen syftar till att öka produktionskapaciteten för artilleriammunition. Den planerade investeringen finansieras delvis av svenska staten och delvis av EU inom ramen för ASAP. En komplikation för Sverige när det gäller ammunitionsanskaffning är att Nammo driver fabriker i Finland, Sverige och Norge, och att Nammo ägs av den norska och finska staten. Därmed har den norska och finska staten större beslutskraft över Nammo än den svenska staten.

Att öka kapaciteten och produktionen av granater innefattar mer än att skaffa personal, maskiner och större lokaler. Det finns tydliga flaskhalsar, inte bara i produktionen utan också för underleverantörer i den bakomliggande försörjningskedjan. Till exempel tillverkas granatkroppar i Norge och Finland, och ett centralt sprängämne tillverkas inom EU endast i Polen. Detta kräver samarbete mellan flera länder. Nya produktionsenheter kräver också åtgärder för skydd och säkerhet mot yttre hot, vilket ökar komplexiteten. ASAP-initiativet omfattar en utökad produktion av sprängämnena, men andra råvaror och komponenter är också viktiga. I början av 2025 finns det ett begränsat antal leverantörer för sådan utrustning, och de flesta produktionsenheterna förlitar sig på samma leverantörer för upphandling. Vidare kommer det att ta minst ett till två år innan investeringarna i industrin har materialiserats i den eftersträlvade produktionskapaciteten.

I mars 2024 presenterade kommissionen ett initiativ för att skapa en europeisk försvarsindustristrategi (*European Defence-Industrial Strategy*, EDIS). EDIS strävar efter att avhjälpa de brister i EU:s försvarsberedskap som kriget i Ukraina har synliggjort. EDIS är också avsett att långsiktigt skapa en mer enhetlig EU-omfattande, gemensam försvarsupphandling och kapacitetsskapande, att öka försvarsupphandlingen inom EU och att stärka den europeiska tekniska och industri-

ella försvarsindustribasen. Kommissionen strävar efter att, genom flera ömsesidigt beroende åtgärder och initiativ, få ett avsevärt utökat övernationellt mandat inom försvarsområdet. Tidigare förslag om ett sådant övernationellt mandat har mött stort motstånd och skepsis, särskilt från de medlemsländer som har den mest utvecklade och sofistikerade nationella försvarsindustrin. EDIS utmanar också försvarsupphandlingspreferenser för medlemsländer som i första hand köper från USA.

Kopplat till EDIS är ett ambitiöst försvarsindustriellt program (*European Defence Industry Programme*, EDIP). EDIP presenterades i maj 2024 och beskriver en investeringsplan för att stärka EDTIB. Den initiala investeringsbudgeten för EDIP föreslås vara 1,5 miljarder euro. År 2022 utgjorde EU-interna investeringar i flernationella, militära utvecklingsprojekt 18 procent, och 18 procent av den totala försvarsupphandlingen var i samverkan. Det innebär att 82 procent av medlemsstaternas investeringar var nationella. Kommissionens mål för EU-gemensam upphandling är 35 procent (jämfört med 18 procent år 2022). Samtidigt riktas cirka 40 procent av alla medlemsländers upphandlingar till USA, en andel som har ökat sedan krigsutbrottet 2022. Både EDIS och EDIP är i början av 2025 ännu bara förslag som måste godkännas av ministerrådet och Europaparlamentet.

Den Europeiska kommissionen föreslog ytterligare ett tydligt steg mot ökad överstatlig EU-styrning av EDTIB när Ursula von der Leyen den 4 juni 2024 presenterade planen att installera en försvarskommissionär. En försvarskommissionär måste balansera sin auktoritet och sina handlingar gentemot den höga representanten för utrikesfrågor och säkerhetspolitik, som kommer att fortsätta att styra EU:s övergripande militära strategi genom den strategiska kompassen. Kommissionärens ansvarsområde blir bland annat att komplettera dessa ansträngningar genom att fokusera på försvarsindustrins integration och kapacitetssupplyggning. Som ett resultat kommer portföljen för den inre marknaden att få minskat inflytande över en av sina avgörande beståndsdelar: försvarsmarknaden. En komplikation med oklar utgång är att Pesco-projekt ligger under kommissionären för EU:s inre marknad och EDIP-projekt är tänkta att ligga inom försvarskommissionärens portfölj. I Calle Håkanssons kapitel i denna

bok diskuteras sådana EU-interna mandatskonflikter mer i detalj. Andrius Kubilius från Litauen utnämndes den 26 september 2024 till försvarskommissionär och har uttalat sig för markant ökade investeringar. I ett första uttalande i oktober 2024 föreslog Kubilius bland annat att EDIP borde uppgå till 10 miljarder euro 2028.

Ändrade relationer mellan köpare och säljare, mellan EU och dess medlemsstater

Rysslands fullskaliga angrepp på Ukraina blev starten på en grundläggande förändring av den västerländska hotbilden och utlöste en förstärkt strävan inom EU att förbättra sin försvarskapacitet och sitt försvarssamarbete. Europaparlamentet förespråkar nu inrättandet av en heltäckande ”europeisk försvarsunion”, efter flera banbrytande initiativ och avsevärda ökningar av militära utgifter. Diskussionen om nödvändigheten för EU att öka sin självförsörjning inom försvarsområdet intensifierades i mitten av 2020-talet som svar på uttalanden från Donald Trump, som indikerade att USA kan komma att bortse från Natos kollektiva försvarsklausul (artikel 5) och inte ge skydd mot en potentiell rysk invasion till de Nato-allierade som inte uppfyller målen för försvarsutgifter.

Det blev tydligt att Ukraina för att försvara sig behövde betydande stöd när det gäller militära system. Donationer till Ukraina från USA och europeiska länder startade i mitten av 2022. Ammunition och granater visade sig snart vara av särskild betydelse då kriget fortsatte. Före den ryska invasionen i februari 2022 hade majoriteten av europeiska nationer redan börjat öka sina försvarsbudgetar och försvarsupphandlingar. Under första halvåret 2022 tog flera nationer beslut om att snabbt öka sina försvarsbudgetar ytterligare. Dessa ökade försvarsbudgetar skapade en västerländsk efterfrågan på en bredd av militära system. Denna upprustningsvåg innebar också att nationer satte högre mål för sina krigslager av ammunition och granater.

Ukrainas förbrukning av ammunition var sommaren 2022 tre gånger större än den västerländska produktionskapaciteten. I mitten av 2023 kunde Ryssland skjuta tre gånger så många granater per dag

som Ukraina. I april 2024 angavs Ryssland avfyra nio gånger fler granater än Ukraina. En intressant aspekt är att det tar lång tid från det att nationer uppger att de kommer att förbättra sin försvarsförmåga och militära utrustning till det att sådana planer leder till order till industrin och att industrin producerar och levererar. Därefter ska militären införa utrustningen och, slutligen, besitta den eftersträvade förmågan.

De skarpaste initiativen och investeringarna kring försvarsmarknaden som uppkommit som en reaktion på Rysslands fullskaliga invasion har, till och med november 2024, varit kopplade till utbudet och efterfrågan på ammunition och granater.

I början av 2022 producerade EU-länderna cirka 230 000 155 mm granater per år, vilket var ungefär en tredjedel mer än produktionen i USA. I februari 2023 hade den europeiska produktionen ökat till 300 000 granater årligen och i november samma år hade Europa uppnått en produktionskapacitet på cirka 400 000 granater årligen. Tack vare åtgärder som genomfördes 2023 nådde den årliga produktionskapaciteten för 155-mm-granater (den vanligaste granatkalibern för artilleri) i Europa 1 miljon per år i januari 2024.

Under mitten av 2020-talet försökte många nationer lägga beställningar på snabba leveranser av ammunition och granater, men den sammanlagda produktionskapaciteten föll långt under de önskade anskaffningsnivåerna. Globala producenter av ammunition och granater hade under en längre period utan större krig anpassat – fredsoptimerat – sina produktionsprocesser efter en generellt stabil efterfrågan. Dessutom hade många större västerländska tillverkare omfattande internationella orderstockar med långa leveranstider. Vidare hade försörjningskedjorna för dessa slutproducenter utvecklats till att bli mer kostnadseffektiva och övergått till slimmade produktionsarrangemang. Sådana leveranskedjor är dock dåligt rustade för att hantera en plötslig ökning av den globala efterfrågan. Det också under 2010-talet skett nedläggningar av viss industriell kapacitet relaterade till vissa insatsmaterial och leveranser av viktiga kemikalier och sprängämnen hade koncentrerats till enskilda företag.

Som en konsekvens av kriget i Ukraina och den ökade totala efterfrågan har många nationer under 2023 och 2024 skapat starkare samordning med inhemska leverantörer. Planeringen måste bli mer

långsiktig. I mitten av 2020-talet pågår en förskjutning från en transaktionsbaserad relation mellan köpare och säljare på en konkurrensutsatt internationell marknad med globaliserade leveranskedjor, till en mer förtroendebaserad och långsiktig relation mellan köpare och säljare. Köparna och säljarna måste komma överens, där företagens strategier och deras ekonomiska realitet måste hitta en ömsesidigt acceptabel struktur. Denna omvandling sker hittills främst nationellt då varje nation strävar efter att skapa en tillräcklig grad av självförsörjning och krigsberedskap.

Initiativen från kommissionen gällande ASAP och EDIS strävar efter ökad europeisk synkronisering och övernationell samordning för framtidens EDTIB. Utan en formell överenskommelse mellan EU och Nato har det skett en successiv ansvarsfördelning där kommissionen ökar sina ambitioner för ett samordnat EDTIB, samtidigt som Nato ansvarar för att skapa militära förmågor inom Nato. Donationerna till Ukraina tillgodoses genom nationella beslut att donera, där Nato och EU med samordnade initiativ ser till att logistiken för att leverera donationerna till Ukraina når den ukrainska militären.

En aspekt som jag i sammanhanget vill lyfta fram är synsattat dynamiska förmågor (*dynamic capabilities*). Försörjningskedjor inom försvaret står i mitten av 2020-talet inför en mängd störningar, och ju bredare deras globala räckvidd är, desto fler olika störningar kommer de sannolikt att stöta på. Även om en granat eller en patron inte innehåller många komponenter, är dess tillverkningsprocess känslig och komplicerad. Varje kund specificerar unika egenskaper för granaten, vilket resulterar i variationer inom samma kaliber. Vid ingången till 2025 är leveranskedjor för granattillverkning övervägande globala till följd av att många nationer saknar inhemsk tillgång till råvaror och komponenttillverkningskapacitet. Försörjningssäkerhet kretsar kring riskbedömning och förståelse av konsekvenser. Det kräver proaktiva förberedelser för att hantera risker, förbättra samordningen mellan länder och utnyttja tekniken. Att uppnå fullständig säkerhet i försörjningskedjor innebär utmaningar på grund av globaliserad tillverkning och beroende av kritiska resurser som sällsynta jordartsmetaller. Leveranssäkerhet bygger i slutändan på förtroende. För att främja motståndskraft i försörjningskedjor är vanliga tillvägagångssätt att

säkra tillgången till alternativa leverantörer, flexibilitet i komponentanvändning och förmågan att anpassa kapaciteten på olika sätt. Resilienta ramverk för försörjningskedjan ger ett alternativt perspektiv som gör det möjligt för företag att ta itu med sårbarheter och störningar i en global försörjningskedja.

Den nyzeeländske forskaren David Teece vid University of California, Berkeley ses som en centralgestalt kring teoriskolan att organisationer måste ha dynamiska förmågor för att kunna reagera på och agera utifrån större, oförutsedda marknadsförändringar eller förutsättningar. Företag vill på sin marknad uppnå och behålla konkurrensfördelar, och måste därför ha förmågan att reagera på förändrade marknadsförhållanden som utmanar deras företagsstrategi och deras marknadsposition. Företaget måste bestämma vilka resurser och förmågor de ska ha inom företaget, hur de kombinerar och samordnar dem och även vilka resurser och förmågor som de kan komma åt från andra företag och organisationer – det som benämns som ”den resursbaserade synen på företaget” (*resource-based view of the firm*). Den samlade industrin inom ammunitions- och granatindustrin och dess leverantörskedjor saknade uppenbart en dynamisk förmåga att svara på den kraftigt ökade efterfrågan. Det blev efter Rysslands invasion av Ukraina 2022 uppenbart att EU:s medlemsländer var för sig, och som en gemenskap inom EU, saknade tillräckliga dynamiska förmågor för att reagera på de många utmaningar som följde av kriget i Ukraina. Initiativ från enskilda nationer, EU, Nato och koalitioner av nationer till följd av kriget i Ukraina tjänar alla till att skapa dynamiska förmågor, stärka strategisk autonomi, robusthet och flexibilitet; allt som allt för att motverka de strategiska och militära hoten från i första hand Ryssland.

En mängd incitament och investeringar från enskilda stater har initierat steg mot ökad produktionskapacitet för ammunition och granater, tillsammans med tänkt förstärkning av den inhemska produktionens motståndskraft. Företag har, pådrivna av statligt finansiellt stöd, genomfört många processer för uppbyggnad av produktionskapacitet. Investeringar som ASAP har möjliggjort ett spektrum av investeringar inom EU för att stärka produktionskapaciteten. Den eftersträlvade motståndskraften och industriella produktionskapaciteten

är dock fortfarande under implementering och utbudet är ännu i mitten av 2020-talet inte ens i närheten av den rådande efterfrågan på ammunition och granater.

Retoriken nationellt hos medlemsstaterna och från kommissionen gällande reformer av produktionskapacitet och motståndskraft har sedan 2022, förstärkt av genomförda initiativ som ASAP, visat ett markant starkare engagemang för vikten av en motståndskraftig försvarsindustriell bas och därigenom visat minskat engagemang för NPM-styrning inom försvaret. I retoriken används inte uttryckligen begreppet ”dynamiska förmågor”, men jag konstaterar att det är det som eftersträvas. Förtroende utgör katalysatorn för att nå mer motståndskraftiga försvarskedjor med fungerande strategiskt samarbete mellan leverantörer, köpare och användare.

En stundande utmaning med oklar utkomst återstår för Europas strategiska autonomi. EU:s medlemmar strävar av vana i första hand efter nationell styrka och försörjningstrygghet samt nationella traditioner och prioriteringar för försvarsupphandlingar, medan kommissionen vill synkronisera försvarsindustri och försvarsupphandling under ett övernationellt kommissionsparaply. Skall den strategiska autonomin vara nationell eller inom ett överstatligt EU-paraply?

Turbulensen och påfrestningarna under Fas 1 har på ett tydligt sätt visat att nationer – individuellt eller som medlemmar i Nato och/eller EU – inte alls var förberedda på ett krig i Europa. Såväl EU, som Nato och enskilda nationer visade sig sakna den nödvändiga dynamiska förmågan för att på ett tillräckligt kraftfullt sätt kunna svara på den ökade efterfrågan och behoven av samordning.

Det här kapitlet visar att det i mitten av 2020-talet finns ett behov av högre robusthet, motståndskraft och flexibilitet för att vara bättre förberedd för att reagera på radikalt försämrade säkerhetssituationer. Nationer har i betydande utsträckning varit tvungna att på kort tid återuppbygga närmare relationer med försvarsföretag – och därigenom delvis återskapa långvariga, strategiska och förtroende-baserade relationer liknande relationerna före NPM-omvandlingen inom försvarsmarknaden.

Krav på EU:s försvarsmarknad och försvarsindustri efter Ukrainakriget

Låt oss återvända till de tidigare faserna Fas 0, Fas 1 och Fas 2. Fas 0 visade sig medge otillräcklig förmåga och kapacitet för att möta ett drastiskt förändrat säkerhetsläge där omfattande ökning av produktionskapacitet samt leverans krävdes. NPM var fredsrationellt, men inadekvat för den nya situationen. Fas 1 är en nu pågående period av radikal förändring, där medlemsstater och EU är mitt i förändringar av genomgripande natur för gränsöverskridande samarbete, ökad dynamisk förmåga, stärkt strategisk autonomi och ändrade affärsmodeller för försvarsföretagens förändrade förutsättningar. Fas 2 uttrycker en framtida situation där säkerhetsläget antingen (I) på något sätt har återgått till situationen före Ukrainakriget – eller att det blivit (II) ett bestående allvarligt säkerhetsläge med ett Ryssland som inte tvingats dämpa sina imperialistiska aggressioner. Vid ett lugnare säkerhetsläge som i alternativ (I) kommer det att vara en högre beredskap och militär försvarsförmåga, samt robustare värdekedjor. Med ett bestående säkerhetsläge (II) som det nu rådande kommer det att krävas omfattande fortsatt försvarsproduktion. Båge situationerna kräver dock stärkt samordning inom Europa, där bland annat EDIS och EDIP kan vara viktiga initiativ. Baserat på min forskning hävdar jag dock att förslagen kring EDIS och EDIP kommer att urvattnas på grund av medlemsstaternas kontrasterande incitament och prioriteringar.

Det övergripande bidraget från detta kapitel ligger i analysen av den interaktiva dynamiken mellan försvarsföretag, stater och överstatliga enheter. Kapitlet vill fördjupa förståelsen för hanteringen av militära och säkerhetsmässiga utmaningar, med särskild tonvikt på att stärka beredskap och motståndskraft inom ramen för utbyggnad av militär kapacitet och transnationella försvarsförsörjningskedjor.

I början av kapitlet förutses en förändrad framtida försvarsmarknad och industri efter kriget i Ukraina – Fas 2. Det är för tidigt och för spekulativt att söka utveckla detaljer. Jag förutser dock att kriget i Ukraina kommer att leda till tydligt fördjupade relationer baserade på ett mer långsiktigt, förtroendebaserat förhållningssätt,

en mer motståndskraftig EDTIB, ökad övernationell styrning och – som en konsekvens – delvis övergivande av den pre-ukrainska NPM-styrningen av försvarsindustrin.

EU:s medlemsstater behöver bestämma sig för hur de ska förhålla sig till kommissionens initiativ kopplade till EU:s strategiska autonomi. Detta utmanar djupt institutionaliserade handlingsmönster samt nationella preferenser kring försvarsupphandling och länders nationella försvarsindustri. Det påverkar också medlemsstaternas förhållningssätt till försvarsmaterielsamarbete, säkerhetspolitik och internationella partnerskap i grunden. Detta ska också avvägas mot staters band och förpliktelser gentemot Nato å ena sidan och USA å andra sidan.

Diskussionen i detta kapitel väcker några ytterligare frågor. En aspekt som inte specifikt berörts i denna text är hur flaskhalsar inom försörjningskedjorna kan bemötas så att robusta, uthålliga och flexibla lösningar kan skapas. Medlemsstaterna bör också ytterligare fördjupa sina relationer med försvarsföretag för att skapa resilienta, robusta och flexibla värdekedjor. Dessa värdekedjor kan inte styras enbart som nationella angelägenheter, eftersom flödena och beroendena är gränsöverskridande. För att möjliggöra de eftersträlvade stabila försörjningskedjorna behöver uthålliga affärsmodeller och investeringsformer skapas så att företagens, staternas och EU:s förmågemål kan vidmakthållas. Rörande EDIS (och EDIP) är en möjlig och närmast sannolik utveckling att vissa nationer kommer att bibehålla en fastare kontroll och styrning av de inhemska försvarsföretagen – det vill säga bara delvis inordna sig under EDIS-visionen.

Under hösten 2024 finns osäkerheter kring olika länders agerande som kan påverka utvecklingen av dels den europeiska strategiska autonomi, dels kring utvecklingen av stödet till Ukraina. Donald Trump blev den 6 november 2024 åter vald till USA:s president vilket skapar frågetecken kring Natos fortsatta sammanhållning samt i vilken utsträckning USA framgent kommer stödja Ukraina. Inom EU har länder som Slovakien och i synnerhet Ungern alltmer fjärrat sig från EU:s starka stöd till Ukraina. EU:s näst största försvarsnation Tyskland har en regeringskris och starka politiska krafter i landet ifrågasätter stödet till Ukraina. Den oklara fortsatta utvecklingen medför betydande osäkerheter kring utvecklingen av EU:s strategiska autonomi.

Höjd dynamisk förmåga samt strategisk samordning i försörjningskedjor mellan stat och industri krävs för att stärka EU:s strategiska autonomi inom försvarsområdet

Baserat på insikter från min forskning så ser jag två övergripande frågor där beslutsamhet krävs. EU:s medlemsstater behöver enskilt och i samverkan höja sin dynamiska förmåga inom produktionskapacitet, förmågeutveckling och militär kapacitet för att framöver kunna bemöta de säkerhets- och försvarsutmaningar som det nu rådande säkerhetsläget gett upphov till. Sverige har här en lång väg att gå i och med att den fredsoptimering som jag beskrivit kan anses ha drivits allra längst i Sverige. Dock så har den svenska regeringen visat på en stor beslutsamhet kring flertalet vägval och investeringar. I ett pågående forskningsprojekt som jag medverkar i studerar jag relationerna mellan försvarsindustrin och svenska försvarsmyndigheter och i vilken mån det finns ett långsiktigt och gemensamt strategiskt perspektiv kring gemensamma åtaganden i försvarslogistiken. När projektet började 2021 var det tydligt att relationerna var kortsiktiga med begränsad kommunikation. Nu tre år senare är det tydligt att konsekvenserna av Ukrainakriget har krävt ökad gemensam strategisk vision med längre perspektiv. Liknande närmare relationer skapas successivt i andra EU-länder – men än återstår mycket arbete innan den dynamiska förmåga som behövs har uppnåtts.

Samordningen mellan stater, militär anskaffning och försvarsindustrin måste transformeras mot gemensamt värdeskapande baserat på en förtroendebaserad samverkan. Detta förutsätter också förändrade affärsmodeller för försvarsföretagen så att deras långsiktiga närvaro kan garanteras. För att detta skall kunna förverkligas krävs mer integrerade, långsiktiga investeringsarrangemang. Min forskning pekar mot att EDIS och EDIP inte kommer att kunna förverkligas fullt ut givet förslagets ambitiösa struktur, omfattning och ökade överstatlighet som utmanar medlemsländernas nationella autonomi inom försvarsområdet. Friktionen mellan olika EU-länders prioriteringar kring säkerhetspolitik, försvarsindustripolitik och nationellt självbe-

stämmande är som jag ser det en synnerligen svårlöst ekvation. Det är uppenbart utifrån min forskning att styrkan och trovärdigheten i Europas strategiska autonomi i mitten av 2020-talet är otillräcklig.

Källor och litteratur

Försvarsmarknaden är en mycket speciell marknad, kanske den mest politiskt styrda av alla, där generiska marknadsmekanismer får en annorlunda tillämpning. Beroende på infallsvinkel så kan frågan beskrivas på olika sätt. I de flesta akademiska analyser som publicerats är fokus på försvarsföretagens nytta och bidrag till militär förmåga. Inom mitt akademiska ämnesområde företagsekonomi är det få alster som fokuserar på försvarsföretagens egna strategier för att nå framgång. I min doktorsavhandling *Transatlantic defence industry integration* från 2011 beskriver jag hur försvarsföretag strävar efter internationell konkurrenskraft, lönsamhet och marknadspositionering inom ett hårt reglerat strategiskt handlingsutrymme. Försvarsmarknaden kan beskrivas ur ett nationalekonomiskt perspektiv, se t.ex. av den mycket produktive nestorn Keith Hartley, som tillsammans med Jean Belin varit redaktör för *The economics of the global defence industry* (Routledge, 2020). Det finns också en mängd publikationer inom statsvetenskapliga policyperspektiv som analyserar försvarsföretag som medel för staters strävan efter att uppnå säkerhetspolitiska mål. Det kan medföra att företagens egna strategiska val och affärsmodeller ses som underordnade staters mål, och inte som aktörer som styr sin egen framtid. Daniel Fiott har ur ett EU-perspektiv publicerat mycket på senare år om relationen mellan försvarsföretag, försvarsanskaffning och mellanstatligt försvarssamarbete. Se till exempel hans bok *Defence Industrial Cooperation in the European Union – The State, the Firm and Europe* (Routledge, 2019) samt hans artikel ”From Liberalisation to Industrial Policy: Towards a Geoeconomic Turn in the European Defence Market?” (*Journal of Common Market Studies* 62:4, 2024). I den senare är EU-kontexten uppdaterad till förändringar sedan Ukrainakrigets början. Vad gäller dynamiken inom försvarslogistik och militära leveranskedjor rekommenderar jag

mina forskarkollegor vid Försvarshögskolan Thomas Ekström, Roland Hellberg och Per Skoglund. Rörande strategisk autonomi kopplat till försvarsområdet och Europa har Antonio Calcara publicerat insiktsfulla verk, se t. ex. *European Defence Decision-Making – Dilemmas of collaborative arms procurement* (Routledge, 2020). Det publiceras för närvarande en ström av artiklar som beskriver ett nuläge som konsekvens av Ukrainakriget. Dessa frågor är samtidigt i högsta grad rörliga mål, där kommissionens förslag kring EDIS och EDIP utmanar djupt institutionaliserade processer och beroenden rörande försörjning av försvarsmateriel och försvarsindustrin. Under 2023 och 2024 har flertalet vetenskapliga artiklar och analyser presenterats. Sascha Ostanina och Thierry Tardys policybrief ”Turbo-charging the EU’s defence industry and security posture” (2024) är insiktsfull kring frågor om utvecklingen rörande europeisering och strategisk autonomi.

I det här kapitlet beskrivs en kontext där försörjningskedjor för ammunition och granater analyseras utifrån att försvarsindustri, stater och EU dels vill realisera en kraftigt ökad produktion, dels långsiktigt öka kapaciteten och reaktionsförmågan i det aggregerade nätverket av aktörer inom produktion och distribution av granater och ammunition. De globaliserade värdekedjorna för försvarsmateriel som strömlinjeformats och rationaliserats har nu tvingats till genomgripande förändringar. I den kommande artikeln ”Transformation in European defence supply chains as Ukraine conflicts fuels demand” som jag författat tillsammans med Hellberg beskriver vi hur företags och staters initiativ har skyndat på värdekedjornas förändring. Kommissionens kraftigt höjda ambitioner för överstatlig styrning och samordning av Europas försvarsindustri utmanar enskilda länders prioriteringar samt nationella industrikapacitet. Enskilda länder kommer inte, hävdar jag, att beredvilligt överge sina långsiktiga traditioner för att underkasta sig EU:s ideal om samordning. Därtill ser flertalet länder den transatlantiska kopplingen och sina prioriteringar för Nato som överordnade en EU-styrd samordning. Dock kommer en ökad samordning inom EU att ske på något sätt. Hur utgången blir, är ännu för tidigt att säga.

Hälsa och säkerhet

- nya perspektiv på EU:s interna och externa aktörskap

av Louise Bengtsson

Under mandatperioden 2019–2024 intog EU under Ursula von der Leyens tydliga ledarskap en mer strategisk och geopolitisk hållning på nästan alla policyområden. Som beskrivs av Calle Håkansson var von der Leyens ambition att leda en ”geopolitisk kommission” tydlig redan vid hennes tillträde 2019, men förstärktes ytterligare inte bara av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina utan även av covid-19-pandemin och dess efterverkningar. Under mandatperioden har kommissionen också stärkt sina positioner vad gäller EU:s strategiska intressen inom flera områden som inte traditionellt förknippas med säkerhet. Detta inkluderar ett nytt fokus på ekonomisk säkerhet och en mer intressebaserad handels- och industripolitik, där försörjningskapacitet och ambitionen att minska sårbarheter har varit centrala drivkrafter. Denna utveckling har ofta beskrivits i relation till bland annat den teknik och de kritiska råvaror som behövs för den gröna omställningen, men faktum är att även hälsosektorn utgör ett tydligt exempel som präglas av denna nya politiska inriktning.

Vad gäller hälsokrisens roll så blottade covid-19-pandemin svagheter i EU-medlemsstaternas beredskap och sjukvårdssystem, samtidigt som befintliga geopolitiska spänningar intensifierades. Länder som Kina och Ryssland stärkte sina positioner i många av EU:s partnerländer och det multilaterala systemet utmanades av den dåvarande Trumpadministrationens agerande. Framför allt uppstod stora problem för globala värdekedjor på grund av störda handelsrelationer, samtidigt som EU och andra aktörer tävlade om att köpa upp vaccin och ställa om produktionen för att tillhandahålla skyddsutrustning och annan sjukvårdsmateriel.

Inledningsvis upplevde även samarbetet inom Europa något av en kollaps, då medlemsstaterna först prioriterade sina egna intressen. Delvis för att möta en värld som alltmer präglas av geopolitiska hänsyn, enades sedermera Europa i högre utsträckning och den Europeiska kommissionen har sedan dess arbetat för en mer aktiv och strategisk roll inom hälsopolitiken, både internt och externt. En rad interna reformer har genomförts för att stärka unionens gemensamma beredskap och motståndskraft på hälsoområdet. Detta inkluderar en ny struktur inom kommissionen för gemensam utveckling och upphandling av exempelvis vaccin för att främja EU:s så kallade strategiska autonomi på området. Nya initiativ för att hantera läkemedelsbrist – en allvarlig sårbarhet för europeiska hälsosystem – ingår också, liksom ett ökat fokus på nationell och regional beredskap. En liknande utveckling kan ses vad gäller EU:s globala roll på hälsoområdet. För att balansera andra rivaliserande aktörers agerande och bemöta missnöjet som uppstod i det globala syd på grund av EU:s agerande i vaccinupphandlingarna, presenterade kommissionen i november 2022 en ny global hälsostrategi.

Vilka dynamiker har drivit på utvecklingen av EU:s aktörskap på hälsoområdet, internt inom unionen samt externt? Vilka säkerhetsperspektiv framträder som centrala för den nya inriktningen efter pandemin? Detta kapitel belyser utvecklingen på området samt dess drivkrafter och natur, med utgångspunkt i tidigare litteratur om europeisk integration på hälsoområdet. Materialet inkluderar policydokument och offentlig kommunikation från EU:s institutioner, inklusive den nya globala hälsostrategin, samt tidigare forskning på området.

Kapitlet inleds med en översikt över hur integrationen på hälsoområdet har belysts i den bredare akademiska litteraturen, vilket ger några analytiska utgångspunkter kring drivkrafter i integrationsprocessen samt diskursiva inramningar som kopplar till säkerhet utifrån olika perspektiv. Sedan följer en sektion om de juridiska och politiska förutsättningarna för EU:s aktörskap på hälsoområdet. Kapitlet är därefter fokuserat på olika dimensioner av vad som kan beskrivas som ett mer säkerhetsorienterat skifte i EU:s roll som regional och global hälsoaktör sedan covid-19-pandemin.

Tidigare perspektiv inom litteraturen på EU:s roll som hälsoaktör

Flera studier har undersökt EU:s ökade roll inom hälsoområdet under de senaste decennierna, framför allt ur ett förklarande perspektiv för att belysa drivkrafter bakom integrationsprocessen. Dessa studier har ofta baserats på den teoribildning inom integrationsstudier som kallas neofunktionalism. Teorin utvecklades i samband med det växande samarbetet i Europa inom olika sektorer efter etablerandet av den Europeiska kol- och stålgemenskapen på 1950-talet. När det gäller specifika mekanismer hävdar den klassiska neofunktionalismen att integrationen sprider sig till andra områden på grund av kopplingar mellan olika sektorer och delar av ekonomin (det som på engelska brukar kallas för en funktionell *spill-over*), samt genom att en preferens för överstatliga lösningar utvecklas inom samhällets beslutsfattande grupper (det som på engelska brukar kallas för en politisk *spill-over*). Fokus ligger också på transnationella intressegrupper och EU:s överstatliga institutioner, särskilt kommissionen och EU-domstolen. Neofunktionalismen har över tid omtolkats, bland annat genom att kriser lyfts fram som en drivkraft för fördjupad integration.

Teorin anses ge en övertygande förklaring till EU:s växande roll på hälsoområdet sedan 1990-talet, särskilt eftersom samarbetet har fördjupats trots medlemsstaternas generella motvilja. Det faktum att EU:s roll har vuxit fram gradvis som en biprodukt av utvecklingen inom andra policyområden, såsom handel, fri rörlighet på den inre marknaden och arbetsrätt, stämmer överens med antaganden om *spill-over* och elitors överföring av lojalitet till överstatliga strukturer. EU:s samordnade hantering av hälsohot, såsom pandemier, framhålls i denna forskning som exempel på integration driven av sådan *spill-over* i kombination med ett antal hälsokrisers pådrivande roll.

Tidig forskning kring drivkrafter bakom fördjupad integration på hälsoområdet betonade till en början framför allt EU-domstolens avgöranden i viktiga rättsfall som den huvudsakliga drivkraften. Domstolens beslut innebar att hälso- och sjukvårdstjänster som tillhandahålls av medlemsstaterna plötsligt omfattades av principer för att upprätthålla den fria rörligheten, till exempel för patienter. På se-

nare tid har forskningen i stället lyft fram delegeringen av förtroende till den Europeiska kommissionens som minst lika avgörande, ofta i samspel med en öppning från EU-domstolen, efter vilken kommissionen sedan flyttat fram positionerna genom nya förslag. Forskning om drivkrafter bakom EU:s hälsopolitik visar också att transnationella expertnätverk, till exempel inom epidemiologi, i kombination med finansiering från kommissionen har varit en annan viktig faktor. Detta gäller särskilt smittskyddet och etableringen av den Europeiska smittskyddsmyndigheten (*European Centre for Disease Prevention and Control*, ECDC). Statsvetaren Scott Greers forskning betonar att myndigheten inrättades i samband med oron över att SARS skulle nå Europa i början av 2000-talet, men att själva beslutet också byggde på att det redan fanns nätverk av experter på infektionssjukdomar som argumenterade för en gemensam smittskyddsmyndighet. Sociologen Boris Hauray har framhållit att en liknande dynamik kan ses inom läkemedelsområdet, där nätverk av experter och privata aktörer nådde samsyn kring behovet av en myndighet på EU-nivå. Sammanfattningsvis har forskningen om hälsopolitikens utveckling inom EU före covid-19-pandemin främst fokuserat på funktionella och politiska spridningseffekter, i kombination med kriser.

Andra forskningstraditioner, utanför integrationsstudier, erbjuder ytterligare kompletterande perspektiv som bättre kan belysa hur retorisk inramning och diskurser kan forma de politiska förslagens innehåll och timing. Detta gäller särskilt forskning inom kritiska säkerhetsstudier som har undersökt hur hälsofrågor inramats genom koppling till säkerhetsfrågor på olika sätt, eller med andra ord "säkerhetiserats", på EU-nivå. I en artikel visar jag, tillsammans med Stefan Borg och Mark Rhinard, att det faktum att EU:s smittskyddspolitik kopplats till olika idéer om säkerhet och risk, påverkat vilka typer av politiska åtgärder som kunnat vidtas samt deras utformning. Säkerhetiseringen av infektionssjukdomar och pandemisk influensa inom EU är samtidigt en del av en bredare västerländsk prioritering av "hälsosäkerhet" sedan början av 2000-talet. Denna agenda lägger framför allt fokus på beredskap och system för tidig varning och krishantering snarare än förebyggande och bredare folkhälsoperspektiv. Även om pandemiberedskap och hantering är viktiga pusselbitar för

den globala hälsan, så har denna agenda samtidigt kritiserats från ett postkolonialt perspektiv. Den anses nämligen fokusera resurser och uppmärksamhet på just de utbrott som riskerar att nå ”väst”, snarare än de mer strukturella problem med sjukvårdssystem och tillgång till sjukvård som utgör den mest betydande utmaningen i utvecklingsländer – samt tillika en stor sårbarhet under en global pandemi. Forskning med utgångspunkt i säkerhetsiseringsteori belyser på så sätt hur säkerhetsdiskurser kan forma politiska beslut och åtgärder inom hälsoområdet. Denna forskningstradition kan i en EU-kontext ses som ett kompletterande perspektiv till neofunktionalismens fokus på funktionella kopplingar mellan olika sektorer och beslutsfattares överföring av lojalitet med överstatliga aktörer och institutioner.

Ett säkerhetsraster kan läggas på covid-19-krisen utifrån många olika perspektiv. Utifrån det perspektiv som beskrivs ovan, det vill säga den agenda som brukar benämnas som ”hälsosäkerhet”, så utgjorde pandemin en akut och gränsöverskridande händelse som äventyrade den kollektiva hälsan hos befolkningen i olika geografiska regioner. Utifrån ett annat säkerhetsperspektiv så innebär pandemin givetvis också ett lidande och en utsatthet som snarare kan fångas av begreppet mänsklig säkerhet. Enligt Världshälsoorganisationen (WHO) ledde covid-19-pandemin till en försämring vad gäller tillgången till allmän hälso- och sjukvård i utvecklingsländer, störningar i tillhandahållandet till exempel vaccinationskampanjer, samt en mer allmän inbromsning vad gäller framstegen mot de globala målen för hållbar utveckling inklusive mål 3 som syftar till att säkerställa hälsosamma liv och främja välbefinnande för alla i alla åldrar. Förutom de direkta hälsoeffekterna så fick pandemin allvarliga sociala, politiska och ekonomiska konsekvenser. Den globala lågkonjunkturen blev omfattande och kännetecknades av en ojämn återhämtning, vilket ökade både global och nationell ojämlikhet.

En annan koppling till säkerhet som ofta framhålls utgörs av det faktum att hanteringen av pandemin och dess konsekvenser också blev en del av en större geopolitisk maktkamp. Många anser att pandemin förstärkte spänningar och påskyndade de pågående förändringarna i den globala maktbalansen bort från Europa och det så kallade globala nord. Detta perspektiv är nära kopplat till det faktum att den

regelbaserade världsordningen och dess institutioner som har varit grunden för internationellt samarbete, inklusive inom hälsoområdet, nu står inför allt större utmaningar. Denna utveckling förstärktes givetvis ytterligare av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. I tillägg har andra, ”nya” säkerhetsperspektiv uppkommit och spridit sig till hälsoområdet, framför allt vad gäller värdekedjor och kopplingar till så kallad strategisk autonomi på läkemedelsområdet och sjukvårdssektorns sårbarheter.

De juridiska och politiska förutsättningarna för EU:s aktörskap

Det betonas ofta att hälsofrågor faller under medlemsstaternas ansvar: enligt fördraget ska EU:s roll endast vara att samordna och stödja medlemsstaternas politik. Det är också värt att notera att hälsopolitiken består av två huvudsakliga områden – sjukvårdsfrågor och folkhälsopolitik – där EU:s roll har varit mer framträdande inom folkhälsopolitiken än sjukvårdsfrågorna. Trots det har EU sedan 2000-talet utvecklat en allt större roll inom båda dessa områden. EU:s hälsopolitik har ofta utvecklats på andra rättsliga grunder, särskilt som en del av främjandet av den inre marknaden eller skyddet av arbetstagare. När det gäller den externa dimensionen sträcker sig EU:s roll över flera områden, från biståndspolitik till handel och utrikespolitik, inklusive samordning i FN-sammanhang. Inom dessa områden varierar EU:s befogenheter – handel är en exklusiv kompetens medan bistånd delas med medlemsstaterna, som kan bedriva parallell politik.

Sedan covid-19-pandemin och det globala läget i allmänhet har EU intensifierat sin roll både inom intern hälsopolitik och global hälsa. Som jag beskrivit i mitt kapitel i 2022 års upplaga av Europaperspektiv och i en Sieps-analys från 2024, handlade det initialt om omedelbar krishantering och vaccinupphandling. Därefter har ny EU-politik, inklusive genom förstärkta ramverk, nya initiativ, strategier och institutioner, utformats på flera områden som påverkar både EU:s interna och externa roll. De interna initiativen har pre-

senterats som en del av den ”europeiska hälsounionen”, ett begrepp som kommissionens ordförande Ursula von der Leyen introducerade i sitt linjetal hösten 2020. EU:s ökade globala roll, som beskrivs i strategin för global hälsa från 2022, benämns av kommissionen som den ”externa” dimensionen av hälsounionen.

Gemensam hantering av krisen efter det initiala misslyckandet

Efter en kaotisk start där medlemsstaterna såg till sina egna intressen, får den gemensamma hanteringen i efterhand räknas som en framgång för EU-samarbetet. Tongivande statsvetare med EU-fokus menar att dynamiken i detta avseende likande den som präglade EU under flera andra kriser – inklusive eurokrisen, flyktingkrisen, brexit – i den mening att EU än en gång ”misslyckades framåt”. Med detta menas att dessa kriser visserligen – och framför allt till en början – drabbade unionen hårt, men att de sedan också lett till reformer som stärkt EU:s roll i viktiga avseenden. Till en början tycktes EU även under coronapandemin med andra ord famla, för att sedan ta sig samman för att bemöta krisen gemensamt.

Särskilt vaccinupphandlingen har i detta sammanhang uppmärksammat. Förhandlingarna med läkemedelsbolagen präglades visserligen av brist på transparens – von der Leyen utreds fortsatt under hösten 2024 för sin kommunikation över sms med läkemedelsbolaget Pfizer. Även förköpsavtalens stringens har kritiserats, men enligt europeiska revisionsrätten vidtog kommissionen sedermera åtgärder för att täppa till eventuella kryphål som kunde utnyttjas av företagen. I slutändan ledde förköpsavtalen till att vaccinationer kunde påbörjas samtidigt i alla medlemsstater och att doserna räckte till både EU:s vuxna befolkning och, delvis även om samordning och distribution inte var en enkel uppgift, till internationella donationer. Utvecklingsländer som saknade samma finansiella muskler upplevde samtidigt EU:s enorma mobilisering genom förköpsavtal som en ”hamstring”. Dessutom var EU och dess medlemsstater mycket senfärdiga med att tillåta tillfälliga undantag vad gäller de immateriella rättig-

heterna till vaccinen, vilka skulle ha underlättat global vaccinering och motverkat vidare spridning. Dessa och andra frågor relaterade till ”vaccinrättvisa” har sedan dess påverkat synen på EU:s aktörskap och intentioner på hälsoområdet inom många utvecklingsländer.

Som jag påvisar i min Sieps-analys från 2024 var en bidragande politisk faktor till att EU:s vaccinstrategi och upphandling kunde sjösättas den globala ”kapprustningen” för att producera ett fungerande och säkert vaccin. Uppgifter i tyska medier om att Trump-administrationen planerade att sluta exklusiva avtal med det tyska läkemedelsbolaget CureVac sände chockvågor i Berlin och Bryssel. Amerikanska myndigheter hade dessutom närmat sig det franska läkemedelsbolaget Sanofi och aviserat ett samarbete. Dessa händelser ledde till att kommissionsordförande von der Leyen kunde stärka positionerna för en EU-gemensam upphandling.

Den internationella och alltmer polariserade situationen spelade också en roll. När USA under Trumpadministrationen inte längre spelade en konstruktiv roll och hotade med att lämna WHO, framstod ett splittrat Europa i ekonomiskt tumult och med höga infektionstal som ett oattraktivt scenario. Statsvetarna Lucia Qualia och Amy Verduns artikel om pandemihanteringen i en EU-kontext betonar också att medlemsstaternas vilja att skydda EU-samarbetet från legitimitetsproblem verkade tydligare än under tidigare kriser. Det faktum att Storbritannien precis hade lämnat EU lyfts som en bidragande faktor i detta sammanhang av de båda författarna.

Den europeiska hälsounionen växer fram

Utöver den omedelbara krishanteringen och vaccinupphandlingen i samband med covid-19 har EU tagit stora steg mot ett närmare samarbete och en gemensam politik inom ramen för den så kallade europeiska hälsounionen. Den senare lanserades som begrepp och övergripande policyinitiativ med olika beståndsdelar av kommissionens ordförande Ursula von der Leyen hösten 2020. Det uttalade syftet hade till en början ett stort fokus på hälsosäkerhet, det vill säga att rusta EU och dess medlemsstater för att bättre förebygga och hantera

framtida pandemier samt att förbättra motståndskraften i Europas hälso- och sjukvårdssystem.

I samband med pandemin började också begreppet strategisk autonomi att användas för att fokusera uppmärksamhet på tillgången till läkemedel och viktiga medicintekniska produkter, vilket framkommer i en rad tal av den dåvarande hälsokommissionären Stella Kyriakides. En av de viktigaste frågorna efter covid-19-pandemin blev att se till att tillgängliggöra medicinska motåtgärder såsom vaccin, men också att investera i starka hälso- och sjukvårdssystem och i utbildning av hälso- och sjukvårdspersonal. Bland reformerna fanns översynen av EU:s läkemedelslagstiftning, som bland annat skulle skapa en EU-gemensam förteckning över kritiska läkemedel och ett tillhörande varningssystem för övervakning av brister. Nya initiativ omfattade också inrättandet av vad som skulle blivit en europeiska myndighet för beredskap och insatser vid hälsokriser (Hera), men som på grund av medlemsstaternas motvilja aldrig uppgraderades till en komplett myndighet utan förblev en struktur inom kommissionen. Organisationens uppdrag blev oavsett att säkerställa upphandling och leverans av till exempel vaccin och andra medicinska motåtgärder. Europeiska läkemedelsmyndigheten (EMA) stärktes också, bland annat när det gäller dess roll att övervaka läkemedelsbrist. Ett problem utgörs dock av det faktum att såväl EMA:s som ECDC:s roll nu delvis överlappar med Heras uppgifter.

I tillägg till reformerna ovan som kopplar till strategisk autonomi på läkemedelsområdet, så har EU också beslutat om förslag som syftar till att stärka EU-samarbetet kring hälsosäkerhet och beredskap i en mer traditionell bemärkelse. ECDC fick ett starkare mandat och möjlighet att utfärda faktiska rekommendationer kring hantering av hälsokriser, men också en mer operativ roll, bland annat genom en insatsstyrka som kan mobiliseras i händelse av utbrott inom och utanför unionen. Dessutom enades lagstiftarna om att skärpa de befintliga reglerna om EU-samarbetet kring hälsohot samt att stärka nationell såväl som EU-gemensam beredskap för hälsokriser. Till följd av detta ska EU anta en egen beredskapsplan, samtidigt som samt nationella planer blir obligatoriska och kommer att granskas och utvärderas på EU-nivå. Kommissionen kommer också att kunna

utlysa ett ”hot mot folkhälsan” inom unionen och därmed aktivera processer för att övervaka läkemedelsbrist eller andra typer av stöd från sina myndigheter.

Beredskap och säkerhetsaspekter inom hälsopolitiken står med andra ord högt upp på EU:s dagordning efter covid-19-pandemin och har varit fokus för en rad interna reformer. Just läkemedelsbristen som problem framträder extra tydligt i de politiska riktlinjer som sedermera presenterats av Ursula von der Leyen inför mandatperioden 2024–2029. Där framhålls det att EU står inför en allvarlig brist på bland annat antibiotika, insulin, smärtstillande medel och andra produkter. Även problemet med cyberattacker mot europeiska hälsosystem lyfts i de politiska riktlinjerna som ett möjligt fokus för politiska förslag.

Sammanfattningsvis har hälsosäkerhet och beredskap för framtida hälsohot i dess traditionella mening nu också fått sällskap av en bredare agenda som rör resiliensen i hälso- och sjukvårdssystemen som helhet och den strategiska autonomin i fråga om läkemedel och andra viktiga produkter, särskilt genom gemensam övervakning av t. ex. läkemedelsbrist samt och institutionalisering av upphandling.

En förändrad omvärld och nya perspektiv för EU som global hälsoaktör

Reformerna som beskrivs ovan för att stärka EU:s interna samarbete kring hälsofrågor kom också att ge EU en stabilare grund för en mer aktiv roll inom global hälsa – den ”externa” delen av den europeiska hälsounionen. Den senare påverkades också till stor del av ett förändrat omvärldsläge efter pandemin.

Europas förändrade syn på Kina som global aktör och osäkerheten kring den transatlantiska länken, särskilt på grund av den dåvarande Trumpadministrationens hot om att lämna Världshälsoorganisationen (WHO) (vilket sedermera reverserades av Bidenadministrationen), påverkade också det politiska landskap och de initiativ som möjliggjordes sedan pandemin. Inom den så kallade BRICS-formationen arbetar Kina tillsammans med Brasilien, Ryssland, Indien och

Sydafrika för att skapa nya alternativa samarbeten och internationella strukturer inklusive på hälsoområdet. Samtidigt har EU allt svårare att få gehör för sina globala prioriteringar, delvis på grund av missnöjet i det globala syd efter Europas upphandling av stora mängder vaccin på världsmarknaden och oviljan att dela med sig av immateriella rättigheter som kunde ha påskyndat lokal vaccinproduktion under den pågående hälsokrisen.

Som nämnts tidigare i kapitlet så förstärkte covid-19-pandemin redan befintliga geopolitiska spänningar mellan EU och andra aktörer, bland annat i förhållande till Kina och Ryssland men också med den dåvarande Trumpadministrationen i USA. Underliggande, relaterade strömningar tog sig uttryck i förändrade internationella handelsmönster, desinformationskampanjer och en allmän oro för att det regelbaserade multilaterala systemet inte längre stod lika starkt. Både Ryssland och Kina flyttade fram sina positioner genom så kallad vaccin- och maskdiplomati och andra former av stöd till låg- och medelinkomstländer. Kina verkade också för att begränsa granskningen av sitt agerande inom ramen för WHO, samtidigt som man inledde en rad initiativ som framställde landet som en förkämpe för det globala syd. Desinformation kring vaccin och EU:s roll under pandemin blev dessutom ett allt större problem. Mot bakgrund av allt detta framstod ett ökat globalt engagemang på hälsoområdet alltmer som en strategisk nödvändighet, både för att säkra tillgång till läkemedel och leveranser inom globala värdekedjor, men också för att vinna strategiska partners i en bredare global maktkamp. Samtidigt innebar dessa strategiska hänsyn ett EU som blev mer inåtblickande och såg till sina egna intressen. EU förde en aktiv vaccindiplomati för att distribuera överskottsdoser men samtidigt syftade vaccinstrategin till att först och främst förse EU självt med tillräckliga doser.

EU:s nya globala hälsostrategi

I pandemins kölvatten, närmare bestämt i november 2022, presenterade kommissionen en ny strategi för global hälsa. Den tidigare inriktningen från 2010 hade fått begränsat genomslag och ansågs

daterad, då den framför allt fokuserade på EU:s roll som givare på hälsoområdet. Strategin från 2022 går bortom EU:s roll inom hälso-biståndet och utgår ifrån en så kallad "health in all policies" ansats, det vill säga målsättningen att hälsa ska integreras i alla EU:s politikområden. Genomförandet bygger i hög grad på så kallade strategiska partnerskap och den nya samarbetsformen "Team Europe" (se sektionen nedan) vilket betyder investeringar i strategiska sektorer i EU:s partnerländer, snarare än rent utvecklingssamarbete. Den globala hälsostrategin kopplas också vad gäller genomförandet till EU:s stora strategiska infrastruktur- och investeringssatsning *Global Gateway*, vilket också beskrivs nedan i större detalj.

Vad gäller EU:s nya strategi för global hälsa hälsosäkerhet som lades fram av kommissionen i november 2022, återfinns ett tydligt fokus på hälsosäkerhet och beredskap för och hantering av hälsohot. Samtidigt är strategin klart bredare i sin ambition, i alla fall på pappret. De globala målen för hållbar utveckling i FN:s Agenda 2030 utgör ramen och hälsa lyfts fram som något som kan bidra till att flera av målen uppfylls. Ansatsen är bred och täcker områden bortom EU:s roll som givare inom ramen för utvecklingssamarbetet och humanitära kriser. Strategin omfattar tre principer: 1) bättre hälsa och välbefinnande under hela livet; 2) stärkta hälso- och sjukvårdssystem och hälso- och sjukvård för alla; samt 3) förebyggande och bekämpande av hälsohot, bland annat pandemier, med hjälp av *One Health*-modellen det vill säga hänsyn till kopplingar mellan människa, djur och miljö.

Intressant nog innebär den övergripande inriktningen i EU:s nya strategi dock också att global hälsa framställs som en viktig pelare i EU:s utrikespolitik och som en viktig geopolitisk sektor som spelar roll för EU:s strategiska oberoende. En till synes ny koppling till en mer geopolitisk ansats tycks alltså genomsyra kommunikationen kring den nya strategin, som kopplar samman EU:s roll inom global hälsa med EU:s strategiska intressen. I kommissionens kommunikation framställs global hälsa och den nya strategin med andra ord alltmer som en utrikespolitisk angelägenhet. I praktiken blir också genomförandet av detta ambitiösa dokument det som kommer att ha betydelse för EU:s aktörskap.

Hälso- och sjukvårdssektorn och Global Gateway

Vad gäller genomförandet i praktiken är det intressant att notera att EU:s strategi för global hälsa från 2022 inte bara presenterades som en hörnsten i den europeiska hälsounionen, utan även i EU:s *Global Gateway*-strategi. Detta initiativ från 2021 är en flaggskeppsstrategi som är utformad för att balansera Kinas så kallade *Belt and Road Initiative*, även känt som Nya Sidenvägen, och syftar till att mobilisera upp till 300 miljarder euro för partnerskap som främjar olika typer av infrastruktur och investeringssatsningar i hela världen. Initiativets natur är svår att greppa, men enligt kommissionens utgör Global Gateway en ny europeisk strategi för att främja smarta, rena och säkra förbindelser inom digitalisering samt energi- och transportsektorn. Initiativet syftar dessutom också till att stärka hälso-, utbildnings- och forskningssystem i EU:s partnerländer. Ett övergripande syfte som framträder är att främja Europas sammankoppling med resten av världen.

Pengarna för att genomföra prioriteringarna inom Global Gateway-strategin ska mobiliseras genom från såväl EU-budgeten som medlemsstaterna och den privata sektorn. Under perioden 2021–2027 är tanken att detta ska inbegripa upp till 135 miljarder euro i investeringar som möjliggörs av EU och 145 miljarder euro i planerade investeringsvolymerna från europeiska finansinstitut och institutioner för utvecklingsfinansiering, kompletterat med bidragsfinansiering. Det huvudsakliga riskdelningsinstrumentet för perioden 2021–27 är Europeiska fonden för hållbar utveckling plus (EFHU+) som omfattar 53 miljarder euro i garantier, vilket kan ge upp till 232 miljarder euro i hållbara investeringar under den aktuella perioden.

Global Gateway-strategin innehåller framför allt fem fokusområden: digitalisering, klimat och energi, transport, utbildning och forskning samt hälsa. På hälsoområdet är Global Gateway-strategin inriktad på säkrandet av leveranskedjor och lokal vaccinproduktion i strategiska partnerländer samt stöd för att främja hållbar reglering (framför allt inom läkemedelssektorn) och innovation. Enligt kommissionen ska projekten medverka till att stärka hälso- och sjukvårdskapaciteten

runt om i världen och motverka spridning av infektionssjukdomar som covid-19, malaria, gula febern, tuberkulos och hiv/aids.

Att hälsofrågorna fått en upphöjd plats inom Global Gateway-strategin kan ses från olika perspektiv. Å ena sidan kan detta, beroende på hur medlen kanaliseras, bidra till att uppfylla EU:s internationella åtaganden genom att stödja partnerländer i genomförandet av Agenda 2030-målen. Bland annat kan initiativ inom ramen för Global Gateway leda till främjande av lokal vaccinproduktion och regionala myndigheter och innovation på läkemedelsområdet. Samtidigt innebär etableringen av Global Gateway också tillträde till nya tillväxtmarknader för EU:s industri samt en möjlighet för EU att bättre positionera sig i den globala kapplöpningen om infrastruktur och inflytande i viktiga länder, inte minst på den afrikanska kontinenten. Här är tanken att EU ska kunna erbjuda ett regelbaserat samarbete och attraktivt alternativ till framför allt Kinas agerande.

Strategiska partnerskap med viktiga partners

Främjandet av EU:s intressen genom nya strategiska partnerskap med tredjeländer är en viktig motivation bakom såväl EU:s nya globala hälsostrategi som Global Gateway. Att upprätthålla partnerskap med det globala syd genom till exempel investeringar i hälso- och sjukvårdssystem och lokal vaccinproduktion är inte längre bara en fråga om solidaritet, utan en nödvändighet för att säkra värdekedjor och övergripande inflytande gentemot andra aktörer så som Kina och Ryssland.

På biståndsområdet, som tidigare har varit den främsta arenan för EU:s externa aktörskap som global hälsoaktör, har EU:s finansieringsinstrument slagits samman med flera andra externa instrument, inklusive det för EU:s närområde. Strategiska partnerskap med specifika länder, där hälsostöd används direkt eller indirekt som motorer för att främja andra EU-intressen såsom att stävja migration och skydda leverantörskedjor, är en utveckling som kräver fortsatt granskning. Detta gäller inte minst i en för EU strategiskt viktigt afrikansk kontext, där viktiga regionala organisationer också är på framväxt med stöd av bland annat EU-medel och expertis.

Behovet av goda relationer med särskilt afrikanska partnerländer ses som viktigt, med tanke på afrikanska regioners framväxt som framtida kraftcentrum och arena för inflytande. Ett stärkt partnerskap mellan EU och Afrikanska unionen (AU), som omfattar ett spektrum av frågor utöver hälsa och utvecklingssamarbete, har varit en viktig prioritering sedan den första von der Leyen-kommissionen tillträdde 2019. Afrika har också stått i fokus för EU:s vaccindiplomati, delvis för att kompensera för spänningarna kring den initiala "hamstringen" till förmån för vaccinering av européer. Vid det sjätte toppmötet mellan Europeiska unionen och Afrikanska unionen 2022 antogs dokumentet *A Joint Vision for 2030*, där behovet av att säkerställa rättvis och jämlik tillgång till vacciner lyfts fram. När donationer senare blev möjliga på grund av det stora överskottet, blev afrikanska länder snabbt huvuddestinationer för vaccindonationer, men detta upplevdes dock komma i ett allt för sent skede. Tillgången på donerade doser översteg också snabbt efterfrågan, delvis på grund av absorptionsförmågan i afrikanska länder men också på grund av oregelbundna leveranser med korta utgångsdatum. På längre sikt blev i stället en viktig prioritering för afrikanska länder stöd till lokal tillverkning och överföring av kunskap och teknik från europeiska myndigheter och läkemedelsföretag.

Sedan dess har olika investeringspaket presenterats, med fokus på stöd till pandemiberedskap, hälsosäkerhet och rättvis tillgång till grundläggande hälso- och sjukvårdstjänster. Ett flaggskeppsprojekt utgörs av det så kallade Team Europe initiativet för tillverkning av och tillgång till vacciner, läkemedel och medicinsk teknik i Afrika (MAV+). Det senare involverar också afrikanska partners och syftar till att stärka deras lokala läkemedelssystem och tillverkningskapacitet.

Team Europa ska stärka EU:s varumärke

Från och med covid-19 utbrottet 2020 och fram till pandemins slut mobiliserade EU över 53,7 miljarder euro i hälsorelaterat utvecklingsstöd till mer än 140 partnerländer, främst för att säkerställa tillgång till tester, behandlingar och vacciner, men också för att stärka häl-

so- och sjukvårds-, vatten- och sanitetssystemen och för att mildra pandemins sociala och ekonomiska återverkningar i låg- och medelinkomstländer. EU åtog sig också på pappret att verka för en allmän, rättvis och överkomlig tillgång till vacciner i låg- och medelinkomstländer, och inrättade en mekanism för vaccindelning. Tillsammans med medlemsländerna, etablerade EU sig också som ledande bidragsgivare till Covax, ett globalt initiativ som syftar till rättvis tillgång till covid-19-vacciner. Kommissionen, medlemsstaterna och Europeiska investeringsbanken (EIB) bidrog här med över 5 miljarder euro.

Medan aktörer som Kina och Ryssland var snabba med att använda sina stödpaket för att utöva inflytande, hade EU och dess medlemsstater till en början ingen gemensam EU-flagga på sitt samlade ekonomiska stöd. Modellen och begreppet Team Europe uppkom därför för att synliggöra EU:s gemensamma roll genom att samla, effektivisera och profilera EU:s och dess medlemsländers totala bidrag i samband med pandemin. Begreppet inbegriper strukturerade samarbeten mellan EU:s institutioner, medlemsstaterna inklusive deras myndigheter och utvecklingsbanker, samt Europeiska investeringsbanken och Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD).

Team Europe-modellen används nu i en rad samarbeten för att stödja utvecklingen av lokal kapacitet för vaccintillverkning i Afrika, Latinamerika och Västindien. Men Team Europe-initiativ finns numera också på en rad områden även bortom hälsoområdet, inklusive grön omställning och stöd till infrastruktur, och har blivit ett viktigt verktyg för genomförandet av både Global Gateway och EU:s nya strategi för global hälsa. De flesta Team Europe-initiativen på hälsoområdet fokuserar på projekt på den afrikanska kontinenten, på områden från vaccinproduktion till sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR), digital hälsa och hälsosäkerhet.

Användningen av Team Europe-modellen gör det möjligt för EU och dess medlemsländer samt utvecklingsbankerna att främja utveckling och hälsa globalt, men också att värna europeiska strategiska intressen. EU:s inflytande och rykte som en samordnad och därmed finansiellt starkare aktör är (i teorin) något som stärker EU:s roll samlade roll gentemot partnerländer, något unionen också kan dra strategisk och politisk nytta av.

En rapport från Europeiska revisionsrätten från 2024 betonar dock att EU:s hälsostöd till partnerländer fortsatt präglas av problem. Rapporten betonar bland annat att kommissionen visserligen anslog medel i enlighet med sina allmänna prioriteringar, men att allokeringen av medel inte i tillräcklig utsträckning tog hänsyn till partnerländernas behov. Projektens ändamålsenlighet hämmades av samordningsproblem, ineffektivitet samt brister vad gäller hållbarhet och övervakning. Den överlappande strukturen för genomförandet ökade projektens kostnader, samtidigt som EU-finansieringens synlighet bland målgrupperna var begränsad.

Till försvar för den regelbaserade världsordningen

Kommissionen uppger i sin kommunikation kring EU:s globala hälsostrategi att den syftar till att forma en ny global hälsoordning och styrning i en komplex geopolitisk miljö. Tidigare tendenser till rivalitet mellan EU och WHO mildrades samtidigt till stor del samband med pandemin. De utlösande händelserna var framför allt Trump-administrationens beslut att inleda den ettåriga processen för att dra sig ur WHO. Även om Bidenadministrationen så småningom upphävde beslutet riskerade WHO vid denna tidpunkt att förlora inte bara politiskt stöd utan också finansiering från i USA som var dess överlägset största bidragsgivare. WHO:s svaga reaktion på Kinas agerande och brist på transparens ledde också till en känsla i Bryssel av att det var dags för ett förnyat politiskt ledarskap och ett starkare EU som aktivt stöder den regelbaserade världsordningen och banar väg för en reform av den globala hälsostyrningen. I rådets slutsatser från november 2020 underströk EU och dess medlemsländer att de ämnade verka för att stärka WHO:s normativa roll, kapacitet och reformagenda. En viktig ambition för den Europeiska kommissionen har också varit att uppgradera EU:s status som formell snarare än informell observatör inom WHO. Med andra ord sågs stärkandet av FN-systemet och i synnerhet WHO som en strategisk prioritering i en tid då den regelbaserade världsordningen utmanades i grunden.

Förutom att driva på för reform av WHO blev EU också förespråkare för andra mer övergripande reformer av den globala hälsoarkitekturen, det vill säga de samarbetsstrukturer, institutioner och avtal som styr samarbetet på global nivå. Europeiska rådets dåvarande ordförande Charles Michel inledde nämligen en kampanj för ett nytt internationellt pandemifördrag inom ramen för WHO. När initiativet presenterades i december 2021 fick det snabbt stöd av WHO och ett 30-tal ledare, inklusive regeringschefer och internationella organ. Det potentiella nya fördraget (vars förhandlingar gått minst sagt trögt) skulle vara inriktat på att stärka beredskaps- och insatskapaciteten på både nationell, regional och internationell nivå, på grundval av befintliga avtal, inklusive det internationella hälsoreglementet. Reformriktningen sågs som mer inkluderande gentemot det globala syd, jämfört med USA:s preferens att arbeta med likasinnade demokratier i mer exklusiva format. Förhandlingarna har dock vid flera tillfällen bromsats på grund av spänningar mellan det globala syd och nord, inklusive EU.

Det kan också nämnas i sammanhanget att EU-myndigheterna EMA, Hera och ECDC deltar aktivt i EU:s främjande av multilateralism och regionalt samarbete. Det senare sker inte minst genom stöd till de afrikanska motsvarigheterna AMA och African CDC, som finansierats genom olika EU-projekt. Denna regionalisering av hälsosamarbete är en tydlig trend världen över, som arbetet för att främja global hälsa i allt större utsträckning behöver förhålla sig till. Såväl kommissionen som EU-myndigheterna verkar här se en särskild nisch och möjlighet för interregionalt samarbete.

Signaler från kommissionen inför mandatperioden 2024–2029

Hur kommissionens politik för mandatperioden 2024–2029 förhåller sig till hälsopolitiken såväl inom unionen som externt får stor bäring på utvecklingen framöver. I von der Leyens politiska riktlinjer betonas explicit att säkerhet och konkurrenskraft kommer att geomsyra alla politikområden. På hälsoområdet tar sig detta uttryck

i ett fokus på beredskap, gemensam upphandling och lagerhållning samt den europeiska läkemedelsindustrins konkurrenskraft, det senare framhävs inte minst genom omfattande skrivningar i den rapport om Europas konkurrenskraft som presenterats av Mario Draghi. Bland skrivningarna i de politiska riktlinjerna för den nya mandatperioden finns också bland annat vikten av att säkerställa beredskap mot bioterrorism och cyberattacker mot sjukvården – här aviseras att kommissionen ämnar presentera en handlingsplan för cybersäkerhet på sjukhus och för andra vårdgivare. En annan större satsning för att minska beroendet av kritiska läkemedel och ingredienser, särskilt för produkter där det bara finns ett fåtal tillverkare eller länder som levererar till EU, återfinns också i det nya politiska programmet. Det samma gäller skrivningar om diversifierade värdekedjor i allmänhet, säkerställandet av tillgång till avancerade behandlingar samt strategiska lager av viktiga läkemedel.

Samtidigt återfinns också mer klassiska folkhälsopolitiska prioriteringar såsom fokus på mental ohälsa hos barn och unga, hjärt- och kärlsjukdomar samt en fortsättning på EU:s högprofilerade arbete på cancerområdet i von der Leyens planer för perioden 2024–2029. Även arbetet med antimikrobiell resistens får en framträdande roll i såväl de politiska riktlinjerna som kommissionärernas uppdragsbeskrivningar. Det senare utgör ett krypande hot som genomgående äventyrar hälsosystemens resiliens och försvårar bekämpandet av en rad allvarliga sjukdomar. Kopplingarna mellan människa, djur och miljö (ett så kallat *One Health*-perspektiv) blir där särskilt tydligt vad gäller bekämpningen på samhällsnivå som krävs inom EU och globalt.

Avslutande reflektioner och handlingsrekommendationer

Sammanfattningsvis ledde utvecklingen efter pandemin till en rad reformer och ett förstärkt mandat för EU:s myndigheter och institutioner, inklusive vad gäller bland annat granskning av nationell beredskap, institutionalisering av upphandling, övervakning av bris-

ter på viktiga läkemedel samt ett nytt fokus på sjukvårdssystemens sårbarhet. En tydlig dimension av dessa reformer är just att stärka EU:s samlade beredskap och strategiska autonomi, framför allt på läkemedelsområdet. Vidare framträder också en allt tydligare strävan efter en tydligare och mer geopolitisk global roll, med en ny och ambitiös EU-strategi för global hälsa samt ett tydligare fokus på strategiska partnerskap i partnerländer. Denna utveckling kommer sannolikt att förstärkas den kommande mandatperioden, då kommissionens politiska agenda för 2024–2029 i hög grad fokuserar på konkurrenskraft och säkerhet som överordnade mål.

Vems säkerhet prioriteras och vilken typ av säkerhetsperspektiv framträder då som en del av denna utveckling av EU-samarbetet? Givetvis är stärkt beredskap för pandemier och läkemedelsbrist viktiga pusselbitar, men finns politiskt utrymme på EU-nivå för det bredare förebyggande folkhälsoarbetet, när industrins konkurrenskraft och europeisk säkerhet blir överordnade prioriteringar? Läggs fokus endast på EU:s egenintressen i termer av goda relationer med strategiskt viktiga partnerländer eller en stärkt position i en bredare global maktkamp? Prioriterar EU samarbete endast i syfte att diversifiera sina handelsrelationer och förebygga att hälsohot når Europa? Vad gäller den nya politikens natur så bidrog inramningar och hänsyn som kopplar till säkerhet inte bara till utformningen av reformer för att stärka EU:s beredskap för framtida pandemier, men även till en framväxande agenda för att främja EU:s strategiska autonomi och partnerskap i ett alltmer laddat geopolitiskt sammanhang. Modellen Team Europe och nya finansieringsformer används nu flitigt för att samordna och synliggöra EU:s och medlemsstaterna samlade stöd. Följderna blir en komplex politik med många olika finansieringsströmmar, som överlag drar åt ett mer intressebaserat globalt engagemang. I bästa fall gynnar detta även partnerländernas utveckling på viktiga områden så som lokal vaccinproduktion och stärkta hälso- och sjukvårdssystem. I värsta fall kan viktiga utvecklingsmål åsidosättas och EU:s anseende och attraktionskraft påverkas, om det framstår som att unionen framför allt önskar värna sina intressen, såsom öppnandet av nya marknader, etablerandet av rent transnationella partnerskap eller prioriteringen av hälsosäkerhet i syfte att stoppa

endast den typen av hälsoutmaningar eller smittor som riskerar att påverka Europa.

Vikten av ett samlat EU-agerande ur ett strategiskt perspektiv bör inte underskattas, när länder så som Ryssland och Kina flyttar fram sina positioner i viktiga kontexter inte minst i Afrika. Samtidigt finns det också risker med den mer geopolitiska och säkerhetsorienterade inriktningen som är värda att fundera över, särskilt då relationen mellan EU och det globala syd är känsloladdad. Under mandatperioden 2024–2029 består EU:s vägval därför framför allt i att säkerställa en balans mellan intressebaserat agerande och ett mer värderingsdrivet engagemang, som skulle kunna lägga större tonvikt vid mänsklig säkerhet och hälsa för individer i låg- och medelinkomstländer. Det senare bör ha en utgångspunkt i en mer genuin vilja att bidra till global hållbar utveckling och god hälsa för alla, samt hänsynstagande till synergier med EU:s partnerländer och dess lokala behov. Vidare kan ett mer värderingsorienterat globalt engagemang också ses som ett långsiktigt intresse för EU. Hur insatserna genomförs och i vilken grad lokala aktörer och utvecklingsagendor beaktas är avgörande för hur EU uppfattas och för huruvida EU och dess medlemsstater kan vinna den goodwill och ”mjuka makt” som eftersträvas. Detta framstår som särskilt relevant mot bakgrund av det stora missnöjet i globala syd efter EU:s vaccinupphandling och ovilja att dela med sig av immateriella rättigheter på vaccinområdet. Ett överdrivet fokus på EU:s strategiska intressen i detta läge, utan hänsyn till partnerländerna, kan leda till allvarliga bakslag inte minst med tanke på Europas känsliga historia som kolonialmakt.

Omvärldsutmaningarna och det geopolitiska läget är fortsatt allvarliga, inte minst mot bakgrund av att kriget i Ukraina som fortsatt kommer att uppta de europeiska ledarnas politiska energi och budgetutrymme. Även Trumpadministrationens inriktning efter sitt tillträde i januari 2024 får bäring på vilken roll som förväntas av EU. Den nya Trumpadministrationen kommer sannolikt att utmana det multilaterala systemet inklusive WHO och strypa vissa typer av hälsostöd. Valet av Robert Kennedy som hälsominister innebär också att en känd vaccinmotståndare tar över det amerikanska hälsodepartementet. Här bör EU och dess medlemsstater spela en viktig samlad

roll som givare och försvarare av viktiga värderingar, inklusive för kvinnors och flickors hälsa och SRHR.

Vad som är säkert är att utmaningarna för hälsan globalt sett inte lär minska, inte minst mot bakgrund av komplexa risker som drivs på av klimatförändringar, pågående konflikter och en ojämlik tillgång till hälso- och sjukvård. Hur EU och dess medlemsstater gemensamt tar sig an dessa komplexa utmaningar är av stor vikt och balansen mellan intressen och värderingar blir här centralt. Ovanstående aspekter och hänsyn bör beaktas under den nya mandatperioden, under vilken kommissionen förväntas staka ut vägen för en fördjupad hälsounion samt presentera sin första utvärderingsrapport om implementeringen av EU:s strategi för global hälsa.

Källor och litteratur

Vad gäller EU:s samtida arbete såväl externt som internt på hälsoområdet se mina Sieps-analyser ”The New EU Global Health Strategy: reflections on context and content” (Sieps 2022:15) samt ”Från pandemihantering till hälsounion – tillbakablick och framtidsspaningar” (Sieps 2024:14). Vidare skriver jag tillsammans med Stefan Borg samt Mark Rhinard om hälsosäkerhet inom EU bland annat i artikeln ”Assembling European health security: Epidemic intelligence and the hunt for cross-border health threats” (*Security Dialogue* 50:2, 2019) samt tillsammans med Mark Rhinard i ”Securitisation across borders: the case of ‘health security’ cooperation in the European Union” (*West European Politics* 42:2, 2018).

Vad gäller integrationsprocessen skriver Scott Greer, Pauline Kurzer samt Eleonor Brooks med flera om dynamiken i artikeln ”EU health policy in the aftermath of COVID-19: neofunctionalism and crisis-driven integration” (*Journal of European Public Policy* 30:4, 2023). Dessa forskare har även tillsammans med Anniek de Ruijter bidragit till ”The covid-19 pandemic: Failing forward in public health” i *The Palgrave Handbook of EU Crises* (Online: Palgrave Macmillan). Bland annat Lucia Quaglia och Amy Verdun har också beskrivit krisens dynamik genom ”The COVID-19 pandemic and the European Union:

politics, policies and institutions” i (*Journal of European Public Policy* 30:4, 2023)

För de geopolitiska följderna av covid-19 se Bastian Giegerich *et al.* studie ”The geo-economics and geopolitics of COVID-19” som publicerades av The International Institute for Strategic Studies 2021. Vad gäller dynamiken inom EU rekommenderas Anthony Dworkins analys ”Health of nations: How Europe can fight future pandemics” i en brief för European Council on Foreign Relations. Detsamma gäller rapporteringen i POLITICO av bland annat Jillian Deutsch och Sarah Wheaton.

Angående den tidigare forskningen om integration på hälsoområdet finns omfattande forskning av Scott Greer, till exempel ”Uninvited Europeanization: Neofunctionalism and the EU in health policy” (*Journal of European Public Policy* 13:1, 2006). Även Boris Hauray har bidragit till förståelsen för myndigheternas framväxt genom artiklar som ”Regulatory Knowledge to Regulatory Decisions: The European Evaluation of Medicines” (*Minerva* 13:1, 2017).

Calle Håkansson skriver i en Sieps-analys om kommissionens geopolitisering under den senaste mandatperioden: ”Von der Leyen’s Geopolitical Commission: Vindicated by Events?” (Sieps 2024:7). Dynamiken inom ramen för den så kallade Global Gateway-startegin beskrivs av Simone Tagliapietra i ”The European Union’s Global Gateway: An institutional and economic overview” (*The World Economy* 47, 2024).

En översikt över EU:s agerande under pandemin samt initiativ på området global hälsa finns på Europeiska kommissionens hemsida. Vidare rekommenderas Europeiska revisionsrättens rapporter om EU:s hälsobistånd samt vaccinupphandlingen.

EU:s vägval för uthålliga investeringar och biologisk mångfald

av Susanne Arvidsson

FN:s klimatpanel IPCC betonar återigen i sin syntesrapport från 2023 att globala och omfattande åtgärder krävs för att hantera det allvarliga läget vårt klimat befinner sig i. Det förändrade geopolitiska landskapet skapar dock globala spänningar som på olika sätt påverkar hur vår tids sociala, miljömässiga och ekonomiska hållbarhetsutmaningar kan lösas. Därtill försvåras läget av att vi befinner oss i en tid som karakteriseras av två komplexa tvillingkriser: ökade klimatförändringar och accelererande förlust av biologisk mångfald. Betydelsen av globalt politiskt ledarskap för att bekämpa klimatförändringarna och minska förlusten av biologisk mångfald är central. Tyvärr har detta tydliga globala ledarskap saknats. På agendan för den andra Trump-administrationen saknas klimatförändringar och biologisk mångfald bland de prioriterade frågorna. Är det kanske Europeiska unionen (EU) som är på väg att axla det globala miljö- och klimatledarskapet? EU står helt klart inför ett vägval kantat av komplexa utmaningar.

Det har skett ett paradigmskifte inom EU:s klimatpolitik, där den europeiska gröna given (*European Green Deal*) tydligt visar att ambitionen från EU:s sida inte bara är att ta täten i kampen att bekämpa klimatförändringarna och förlusten av biologisk mångfald, utan även att vara en global förebild. Den gröna given är ett kraftfullt paket med politiska initiativ som ska bana väg för en grön omställning i EU och vars slutmål är klimatneutralitet senast 2050. Paketet stöder EU:s omvandling till ett rättvist och välmående samhälle med en modern och konkurrenskraftig industri och ekonomi. Även i Draghis rapport ”Den europeiska konkurrenskraftens framtid”, vilken presenterades

i september 2024, betonas en fortsatt ambitiös och framgångsrik klimatpolitik som central för att stärka industrins och därmed EU:s konkurrenskraft internationellt.

Den gröna givens höga ambitionsnivå saknar jämförelse både internationellt och i modern historia. Frågan är dock om EU:s klimatpolitik och policyinstrument är tillräckliga för att främja industrins omställning. Det krävs en omfattande omställning för att en koldioxidsnål, mer resurseffektiv och hållbar ekonomi ska bli verklighet. Finns det tillräcklig kunskap inom politiken för att förstå tvillingkriserna och för att kunna utforma policyinstrument som innebär att målen för både klimat *och* biologisk mångfald nås?

I kapitlet presenteras forskning som visar att företagens beredskap inför EU:s striktare hållbarhetsreglering är förhållandevis låg. Dessutom finner vi stora skillnader mellan hur företag rapporterar hållbarhetsprestationer, kartlägger klimatrelaterade risker och vilken förståelse de har för vad som *de facto* är en klimatrelaterad risk. Sammantaget finns det en betydande risk att företagens hållbarhetsinformation trots EU:s policypaket med taxonomiförordningen (ofta kallad EU:s taxonomi), direktivet om företagens hållbarhetsrapportering (*Corporate Sustainability Reporting Directive*, CSRD) och de framtagna EU-standarderna för hållbarhetsrapportering (*European Sustainability Reporting Standards*, ESRS) inte kommer att resultera i värderrelevant och jämförbar information. Om så blir fallet kommer finansiella flöden inte effektivt kunna vägledas från koldioxidintensiva till gröna investeringar, vilket därmed hotar att sakta ner den klimatomställning som Europeiska unionens gröna giv syftar till.

Företagen står inför betydande lär- och förändringsprocesser och därtill saknas ofta enhetliga metoder och verktyg för att mäta och rapportera olika hållbarhetsaspekter relaterat till klimatet och biologisk mångfald. Därför konstaterar jag i kapitlet att 2020-talets europeiska klimatpolitik måste äntra fas två. För att klimatpolitiken med den gröna given i spetsen ska bli framgångsrik är det helt avgörande att vi får en EU-politik som, jämte nya givar, strategier och policyinstrument, främjar och bistår industrins kapacitetsbyggande samt förser beslutsfattare med vägledning och tydliga riktlinjer kring hur hållbarhetsprestationer ska mätas och rapporteras.

Kapitlet inleds med en beskrivning av bakgrunden till EU:s växande ambitioner inom klimat, och biologisk mångfald för att därefter förklara tvillingkriserna betydelse. Därefter presenteras syfte och innehåll i EU:s centrala policyinitiativ med fokus på biologisk mångfald. I det efterföljande avsnittet lyfter jag upp forskning kring industrins omställning mot att nå klimatmålen och minska förlusten av biologisk mångfald. Avslutningsvis föreslås ett antal policyrekommendationer för Ursula von der Leyens andra mandatperiod som Europeiska kommissionens ordförande, vilka är baserad på min egen och andras forskning.

EU:s växande ambitioner inom miljö och biologisk mångfald

För att bättre förstå EU:s klimatpolitik och unionens kraftfulla satsningar på klimat och biologisk mångfald är det viktigt att se hur politiken har utvecklats till att i mitten av 2020-talet befinna sig i framkant internationellt sett. Efter en tämligen långsam start har en betydande tempoökning skett inom EU:s klimatpolitik. En uppväxling som både har hyllats för att klimatförändringar kräver snabba åtgärder och kritiserats för att det går för snabbt och att lär- och förändringsprocesser tar tid.

Låt oss titta på utvecklingen under de senaste 10 åren (2014–2024) och börja med åren 2014–2019, då Jean-Claude Juncker var Europeiska kommissionens ordförande. Under hans mandatperiod var det förhållandevis litet fokus på klimat- och miljöutmaningarna. I stället låg fokus främst på bland annat utrikespolitik, migration, cybersäkerhet samt att skapa en enad union. Från flera håll uttrycktes det missnöje mot att Junckerkommissionen ansågs ha nedprioriterat klimatfrågan. Det bör dock noteras att det var under Jean-Claude Junckers mandatperiod som Parisavtalet om klimatförändringar undertecknades. Parisavtalet kan i efterhand ses som startskottet för uppväxlingen av EU:s klimatpolitik. Bakom kulisserna började det diskuteras alltmer vilken roll EU skulle inta på den globala spelplanen när det gäller att lösa klimatförändringar. Läs gärna Karin Bäckstrands kapitel i Euro-

paperspektiv 2021 där hon bland annat ger en djuplodande beskrivning av EU:s klimatpolitik från Kyotoprotokollet till Parisavtalet.

Även om klimatfrågorna inte stod i centrum lyfte Jean-Claude Juncker i sitt inledningstal vid COP21 i december 2015 fram att klimatkrisen är en av vår tids stora utmaningar. Samtidigt gjorde han flera tydliga kopplingar till Brundtlandrapportens kärnbudskap om vårt gemensamma ansvar att lämna över en sund planet till kommande generationer.

De nuvarande förändringarna i vårt klimat ritar om världen och förstorar potentialen för instabilitet i alla former. Vi kan inte berätta för framtida generationer att vi inte visste eftersom vi i dag *är* medvetna om de risker som ligger i beredskap för oss imorgon. Vi känner till hoten, vi känner till riskerna och vi kan förebygga dem. Det *är* en fråga om politisk vilja och handling. Det *är* nyckelfrågan för denna konferens. Vi måste och kan lämna *över* till framtida generationer en värld som *är* stabilare, en sundare planet, rättvisare samhällen och mer välmående ekonomier. Det här *är* ingen dröm. Detta *är* en realitet och det *är* inom vårt räckhåll.

Jean-Claude Juncker, inledningstal COP21, december 2015, Paris,

I det årliga talet om tillståndet i unionen 2017 märks ett ökat klimatfokus där Jean-Claude Juncker poängterar att han vill att EU ska ta täten i kampen mot klimatförändringarna och att hans kommission ska verka för en framåtblickande klimatpolitik. Det framhålls att detta kommer att stärka industrins konkurrenskraft, skapa arbetstillfällen och generera hållbar tillväxt. I talet flaggar Juncker framför allt för att kraftfulla åtgärder med syfte att minska transportindustrins koldioxidutsläpp kommer att presenteras. Det är vid denna tidpunkt fullt fokus på koldioxidutsläppen och en minskning av dessa. Biologisk mångfald går fortfarande långt under radarn. I EU-politiken märks i slutet av 2010-talet föga att biologisk mångfald ska komma att ses som vår tids största hot mot en sund planet och människans överlevnad.

Under sin första mandatperiod arbetade den tidigare tyska för-

svarsministern Ursula von der Leyen för att uppfylla sitt löfte om att, jämte digitaliserings- och rättvisefrågorna, göra EU mer grönt. Redan en vecka efter att von der Leyen tillträtt som kommissionsordförande lanserades den europeiska gröna given. Med den gröna given visade von der Leyen och hennes kommission en beslutsamhet att EU inte bara ska ta täten i kampen att bekämpa klimatförändringarna utan att man även ska vara en global förebild. Den europeiska gröna given innehåller kraftfulla politiska initiativ som ska främja en grön omställning i EU, med slutmålet att uppnå klimatneutralitet senast 2050. Ambitionen är att utveckla EU till en rättvis och välmående kontinent med en modern och konkurrenskraftig ekonomi. De ökade klimatambitionerna lyfts fram som centrala för att främja en ökad konkurrenskraft för Europas industri och därmed skapa ett rättvist och välmående samhälle. Målsättningen är att det närmaste decenniet ska kännetecknas av en rättvis och kraftfull omställning där både industri, finansmarknad, produktion och konsumtion måste göras mer grönt och hållbart.

Genom regleringar och direktiv ska den gröna given skapa förutsättningar och incitament för näringslivet att utveckla nya affärsmodeller, tekniker, produktionsprocesser och leverantörskedjor som leder till en ekonomiskt och miljömässigt hållbar ekonomi. Den gröna givens höga ambitionsnivå saknar jämförelse både internationellt och i modern historia, något som fångades väl av Ursula von der Leyen när hon vid lanseringen beskrev given som ”Europas man på månen”-tillfälle. I samband med att den gröna given lanserades lade den nya kommissionen fram en omfattande investeringsplan som skulle möjliggöra att ambitionerna i den gröna given skulle kunna uppnås. Investeringsplanen innehöll även en beskrivning på hur man skulle verka för en rättvis omställning.

I början av mars 2020 antog EU sin första EU-klimatlag. Den fastställde Europas mål att bli klimatneutralt år 2050, samt målet om 55 procent mindre utsläpp till 2030, jämfört med 1990 års nivå. Ett par månader senare, i maj 2020, presenterades EU:s strategi för biologisk mångfald till 2030 och från jord till bord-strategin (*EU Farm to Fork Strategy*). Kortfattat syftar kommissionens från jord till bord-strategi till att hjälpa EU att uppnå klimatneutralitet senast 2050 genom att

göra EU:s nuvarande livsmedelssystem mer hållbart. I strategin för biologisk mångfald ingår investeringar i skydd och återställande av naturen, samt målsättningar om att rättsligt skydda minst 30 procent av EU:s landyta samt 30 procent av havsområdet. Det framgår tydligt att en viktig milstolpe i strategin är att säkerställa att Europas biologiska mångfald senast 2030 ska vara på väg att återhämta sig till nytta för människor, planeten, klimatet och ekonomin. Ett år senare antog EU en handlingsplan för nollföröroring av luft, vatten och mark, samtidigt som en ny strategi för en hållbar blå ekonomi presenterades. Enligt Världsbanken syftar den blå ekonomin till en hållbar användning av havets resurser för ekonomisk tillväxt, förbättrad försörjning och sysselsättning samtidigt som man skyddar havets ekosystem.

Ursula von der Leyens kommission placerade från start biologisk mångfald högt upp på den politiska agendan och gjorde medvetet kopplingen mellan bevarandet av biologisk mångfald och en hållbart växande ekonomi. Till sin hjälp har Europeiska kommissionen EU:s plattform för biologisk mångfald (*EU Biodiversity Platform*, EUBP), en rådgivande grupp som ska bistå i arbetet med att genomföra EU:s strategi för biologisk mångfald. Den rådgivande gruppen består av representanter från alla EU:s länder, branschorganisationer och andra intresseorganisationer (bland annat icke-statliga organisationer) inklusive Europeiska investeringsbanken (EIB) och Europeiska miljöbyrå (EEA).

Strategin för biologisk mångfald ska ses i ett större sammanhang och med sitt fokus och utformning bidrar strategin till arbetet inom FN:s konvention för biologisk mångfald (CBD) och det globala Kunming-Montreal-ramverket för biologisk mångfald. Ramverket har 23 globala åtgärds mål till 2030 och ambitionen att före 2050 säkerställa inte endast att alla världens ekosystem har restaurerats utan att de även är motståndskraftiga och skyddas i tillräcklig utsträckning. Vad tillräcklig utsträckning innebär är i mitten av 2020-talet tyvärr fortfarande en tolkningsfråga. Europeiska kommissionen anser att man globalt bör ansluta sig till nettovinstprincipen som innebär att ge mer tillbaka till naturen än vad man tar. Vid FN:s konferens om biologisk mångfald (COP 16) i Cali i Columbia lyckades länderna tyvärr inte besluta kring centrala frågor om vilka finansieringsmek-

nismer som skall användas eller hur uppföljningen och den globala tillsynen av genomförandet av Kuming-Montreal-ramverket skall ske. Dessutom råder det osäkerhet kring om Trump under sin andra mandatperiod kommer att fortsätta eller dra sig ur globala överenskommelser för bekämpning av klimatförändringar och minskad förlust av biologisk mångfald.

Tvillingkriserna: Biologisk mångfald och klimatförändringar

När politiker och industri precis har börjat förstå hur en förändrad politik och industriproduktion ska leda till minskade koldioxidutsläpp seglar biologisk mångfald upp som ett större hot än ökade klimatförändringar. Fokus på koldioxid och växthusgasutsläpp har präglat debatten både inom politiken och näringslivet sedan mitten av 2010-talet. I och med den accelererande förlusten av biologisk mångfald under första halvan av 2020-talet konkurrerar biologisk mångfald om detta fokus. Frågan är vilken ambitionsnivå EU:s klimatpolitik har när det specifikt gäller biologisk mångfald och om den är tillräcklig för att kunna bistå och vägleda industrin mot att integrera naturens värden i ekonomiskt beslutsfattande samtidigt som man bekämpar klimatförändringarna.

För de flesta, både politiker och gemene man, är biologisk mångfald abstrakt och svårgripbart. Biologisk mångfald definieras som variationsrikedomen bland alla levande organismer, vilken omfattar all variation inom arter, mellan arter samt livsmiljöer och ekosystem som finns på jorden. Biologisk mångfald, även kallat biodiversitet, är en förutsättning för allt liv på planeten. Fungerande ekosystem är direkt relaterat till en global långsiktig livsmedelsförsörjning genom rik pollinering av växter, sunda havsmiljöer och ett ökat skydd till skördar. Därtill utgör en rik variation bland alla levande organismer det bästa skyddet mot framtida pandemier, naturkatastrofer och klimatförändringar.

Att säkra en global långsiktig livsmedelsförsörjning samt öka motståndskraften mot kommande pandemier, naturkatastrofer och kli-

matförändringar är välkända områden på våra politikernas agendor. Däremot är kunskapsluckorna betydande kring vilken roll biologisk mångfald spelar för att säkra mat till världens befolkning samt minska risken för skador i samband med farsoter, torka och översvämningar. En stor utmaning för att ens kunna inleda arbetet med att minska förlusten av biologisk mångfald är att skapa förståelse bland såväl organisationer som individer inom policy, industri och det finansiella systemet för vad biologisk mångfald är och hur biologisk mångfald och klimat samverkar och ibland motverkar varandra. Eftersom naturförluster och klimatförändringar är oupplösligt sammanlänkade, kommer ett misslyckande att ta itu med det ena att påverka det andra. Det betyder att politikerna måste utveckla effektiva policyinstrument anpassade för att hantera de så kallade tvillingkriserna: klimatförändringen *och* den biologiska mångfalden.

Betydande policyförändringar och investeringar från både offentligt och privat håll kommer att krävas. Redan inför toppmötet Biodiversity Summit i Kina 2021 efterlyste inflytelserika ledare för multinationella företag en kraftfullare politik för att minska förlusten av biologisk mångfald. I ett öppet brev från vd:ar till statschefer, publicerat i *The Guardian* samma år, betonar elva vd:ar för multinationella företag, inklusive H&M och Unilever, att naturen befinner sig vid en så kallad brytpunkt (*tipping point*). De uppmanar både regeringar och företag att vidta åtgärder. Medan vd:arna påstod sig vidta avgörande åtgärder för att vända naturförlusten till 2030, ansåg de att den statliga agendan var mindre ambitiös. Utspelet är ovanligt med tanke på att det är främst företagsledare – och inte politiker – som under de senaste decennierna har kritiserats för otillräckliga hållbarhetsprestationer.

Ett första steg för EU-politikerna är att påskynda implementeringen av det globala ramverket för biologisk mångfald som godkändes under FN:s konvention om biologisk mångfald. Dessutom behöver man säkerställa att naturbaserade lösningar implementeras som en del av både CBD och FN:s klimatkonvention (UNFCCC). Om politiken misslyckas kommer samspelet mellan klimatförändringens effekter och förlusten av naturresurser att påskynda inte bara en kollaps av ekosystemet utan även att hota den globala livsmedelsför-

sörjningen och de så kallade klimatsårbara ekonomierna. Dessutom kommer effekterna av naturkatastrofer förstärkas.

FN:s mellanstatliga klimatpanel (IPCC), som sammanställer det rådande vetenskapliga kunskapsläget kring klimatförändringarna, visar i mitten av 2020-talet på fortsatt ökade temperaturer, torka, bränder och översvämningar. Årligen innebär detta många dödsoffer och omfattande skador på samhällen, infrastrukturer och ekonomier. Trots att det finns vetenskapliga indikationer som visar att en uppvärmning med 1,5°C över förindustriella nivåer riskerar resultera i oåterkalleliga och katastrofala effekter riktas det alltmer kritik mot avsaknaden av tillräckligt kraftfulla globala åtaganden och genomgripande förändringar.

Det är viktigt att man tar fram nya policyer som uppmärksammar att biologisk mångfald spelar en viktig roll i att minska effekterna av klimatförändringarna. Naturbaserade lösningar som skyddar och återställer ekosystem kan fånga upp och lagra koldioxid och därmed hjälpa till att skydda individer och samhällen från effekterna av klimatförändringar. En politik som leder till fortsatt överkonsumtion och exploatering av naturresurser kommer att försämra naturens möjligheter att förse oss med dessa skyddande och återställande tjänster. Detta kommer ytterligare öka vår känslighet för effekterna av klimatförändringar samtidigt som förlusten av biologisk mångfald fortgår.

År 2012 inrättades den oberoende mellanstatliga plattformen för biologisk mångfald (*Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, IPBES) för att stärka gränssnittet mellan vetenskap och politik för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Till skillnad från IPCC är IPBES inget FN-organ utan en kunskapsplattform. År 2021 publicerade IPCC och IPBES en samförfattad rapport som uppmärksammade tvillingkrisernas hot mot en global hållbar utveckling. I rapporten presenterades forskning kring synergier och balansen mellan bevarande av biologisk mångfald och anpassning och begränsning av klimatförändringar. Både IPCC och IPBES förser politiker och beslutsfattare med relevant forskning som kan vara vägledande i utvecklandet av nya policyförändringar och åtgärder.

Om man lyssnar på världens experter inom biologisk mångfald och ekosystem råder det inga tvivel om att kraftfulla åtgärder behövs.

Sättet vi lever på i mitten av 2020-talet innebär att vi förstör något som mänskligheten är helt beroende av. Kort sagt innebär vårt sätt att leva att vi överexploaterar, smutsar ner och tränger undan livsviktig natur som behövs för djur och växters överlevnad. Trots kunskap om läget är utvecklingen tyvärr dystert. Krisen för den biologiska mångfalden är värre än någonsin. Takten vi förstör på ökar i stället för att minska. Mellan 1970–2018 har populationen av vilda ryggradsdjur minskat med cirka 70 procent. Den så kallande artutrotningen är oåterkallelig och enligt Internationella naturvårdsunionen (*International Union for Conservation of Nature*, IUCN) är en miljon arter i överhängande risk att utrotas.

En försvårande omständighet i kampen att vända förlusten av biologisk mångfald är att biologisk mångfald är betydligt mer komplex än klimatet. Inte bara när det gäller att förstå vad det är och hur det är sammanlänkat med klimatet utan även att det ibland är i målkonflikt med klimatet. Klimatet har en mätindikator: koldioxidekvivalenter. Denna mätindikator används som måttstock på alla olika nivåer i samhället, från globalt till lokalt beslutsfattande. Den används för att mäta en hel industris utsläppsutveckling över tid men även för att mäta hur en förändrad teknik påverkar utsläppen i ett enskilt bolag. För biologisk mångfald finns inte en enskild mätindikator. Biologisk mångfald är mångfacetterat och verkar i en kontext av rumsliga och tidsmässiga fördelningar som innebär mätsvårigheter vi inte är vana vid från arbetet med klimatförändringar.

Biologisk mångfald är som nämnts ovan variationen av allt levande i naturen: gener, arter och ekosystem. Beroende på vad syftet är kan variationen och förändringarna i variationen mätas på många olika sätt. Medan vissa mått är lämpliga för att förstå bevarande av arter, används andra mått för att mäta vilka ekosystemtjänster naturen kan bidra till. En försvårande omständighet är att variationen i biologisk mångfald mellan olika platser och över tid beror på vilken skala man använder sig av. Ibland är skalans fokus mångfalden på en specifik plats och ibland på ett helt landskap.

Det är mycket komplicerat och ibland inte ens möjligt att beräkna vilken effekt en specifik nations, företags eller industris aktiviteter har på den biologiska mångfalden. Det beror på att en aktivitet ofta

har många olika direkta och indirekta effekter. Än mer komplicerat blir det om man tar hänsyn till att mångfalden kan mätas på många olika sätt, vilket ofta kommer ge olika resultat. Därför måste man fastställa vilken eller vilka aspekter av biologisk mångfald man värdesätter (och varför). Dessutom bör mångfalden mätas på flera olika sätt för att få en så komplett och rättvisande bild som möjligt utifrån det specifika syftet med mätningen. I mitten av 2020-talet har AI allt oftare börjat användas inte bara för att övervaka och bättre förstå vår påverkan på biologisk mångfald, utan även för att mäta effekten av olika åtgärder som syftar till att vända förlusten av biologisk mångfald.

För att vända förlusten av biologisk mångfald är det i mitten av 2020-talet hög tid att fokus riktas mot att ta fram policyinstrument som kan möjliggöra en jämförelse av nationers, industrier och specifika företags påverkan och beroende av biologisk mångfald. Denna jämförelse kan användas för att bättre vägleda beslut och finansiella flöden mot naturpositiva investeringar.

EU:s centrala policyinitiativ med fokus på biologisk mångfald

År 2010 presenterades EU:s första mer omfattande strategi för biologisk mångfald, vilken gällde fram till 2020. Lagstiftningen som följde var genomgripande och hade en stor påverkan på företagen. Dessförinnan fanns enskilda direktiv och initiativ men en sammanhållande strategi saknades. Under de senaste decennierna har EU:s åtgärder för att minska förlusten av biologisk mångfald kanaliserats genom olika direktiv och initiativ där bland annat följande har varit centrala:

- *Fågeldirektivet* (presenterades i sin tidigaste form redan 1979) syftar till att skydda och främja att samtliga vilda fåglar och deras livsmiljöer som naturligt förekommer inom medlemsländernas europeiska territorium bevaras
- *Art- och habitatdirektivet* (presenterades i sin tidigaste form redan 1992) ställer krav på skydd och åtgärder för att förbättra biologisk mångfald inom hela unionen genom bevarande av

ett brett utbud av sällsynta, hotade eller endemiska (djur som endast finns på en plats) djur- och växtarter samt sällsynta naturtyper. Dessutom är medlemsländerna skyldiga att vart sjätte år bedöma bevarandestatus för listade arter och naturtyper. Art- och habitatdirektivet omnämns oftast som det främsta styrmedlet för att uppnå målen för Konventionen om biologisk mångfald (CBD) för att främja att den biologiska mångfalden och skydda hotade arter och livsmiljöer

- *EU:s pollinatörsinitiativ* (presenterades först 2018) med syfte att vända förlusten av vilda pollinerare i EU samt främja till global handlingskraft för att bidra till miljöer som främjar pollinerare. I mitten av 2020-talet befinner man sig i kartläggningsfasen.
- *Natura 2000* (har funnits sedan 1992) är ett nätverk som verkar för att skydda och bevara den biologiska mångfalden. För att nå målen med CBD ska alla EU-länder utse särskilda områden, så kallade Natura 2000-områden, som tillsammans ska bilda ett ekologiskt sammanhängande nätverk av livsmiljöer. Dessa områden innehåller arter eller naturtyper som är särskilt skyddsvärda ur ett europeiskt perspektiv. Målet med nätverket är att på lång sikt säkerställa att de mest värdefulla och hotade arter och naturtyper bevaras.

Strategin fram till 2020 ersattes i mitten av 2020-talet av EU:s strategi för biologisk mångfald 2030. Flera äldre direktiv är fortfarande aktiva men i reviderad form. Bland annat reviderades EU:s pollinatörsinitiativ i januari 2023 och omnämndes då som ”En ny giv för pollinatorerna” (*”A new Deal for Pollinators”*) för att tydliggöra kopplingen till EU:s gröna giv. Därtill har ett antal nya direktiv utarbetats som ska förtydliga hur medlemsländerna ska bekämpa de främsta orsakerna till förlust av biologisk mångfald. Under 2023 har Europaparlamentet ställt skarpa krav på att fastställa rättsligt bindande mål samt att den nya strategin för biologisk mångfald ska vara i linje med övriga strategier inom den gröna given samt livsmedelsstrategin från jord till bord.

I linje med ambitionen om fler rättsligt bindande mål röstade

Europaparlamentet i februari 2024 fram en ny naturrestaureringslag som därefter även antagits av ministerrådet. Förordningen innebär att skadad natur ska restaureras i alla medlemsstater och den innehåller bindande mål för restaurering av ekosystem, naturtyper och arter. Delmål har fastställt för 2030, 2040 och 2050. Hur målen ska nås och hur åtgärder ska genomföras planeras av varje land för sig. Medlemsländerna har fått två år på sig att ta fram en nationell restaureringsplan. Tyvärr sköts flera viktiga beslut upp vid COP 16 i Colombia vilket kan påverka arbetet med att utveckla de nationella planerna.

Trots att flera enskilda direktiv och initiativ relaterade till biologisk mångfald har antagits är frågan hur EU ska lyckas med sin omfattande och långsiktiga plan att skydda naturen och vända förlusten av biologisk mångfald. Ambitionen är att Europas biologiska mångfald till 2030 ska vara på väg mot återhämtning. Tyvärr visar forskning, presenterad av bland annat IPBES och Världsnaturfonden (WWF) att en återhämtning fortfarande är långt borta. För EU gäller det inte bara att få de styrande i medlemsländerna att bedriva en naturpositiv politik utan man måste även lyckas med att förmå Europas industri att ta mer hänsyn till biologisk mångfald och integrera naturens värden i sitt ekonomiska beslutsfattande.

De två policyinstrumenten EU:s taxonomi och CSRD är särskilt centrala när det gäller att omdirigera och accelerera finansiella flöden till bolag, investeringar och projekt som bidrar positivt till en hållbar utveckling och minskad förlust av biologisk mångfald. Det behövs omfattande flöden av både offentliga och privata medel för att minska förlusten av biologisk mångfald. EU:s taxonomi är ett klassificeringssystem som fastställer kriterier för när en ekonomisk verksamhet ska anses vara miljömässigt hållbar. CSRD, med de framtagna europeiska standarderna för hållbarhetsrapportering ESRS, syftar däremot till att öka transparensen och jämförbarheten mellan hur investeringar, projekt och bolag presterar inom olika hållbarhetsdimensioner. Biologisk mångfald är i fokus i båda policyinstrumenten.

EU:s taxonomi är framtagen för att bidra till att uppfylla EU:s mål för hållbar utveckling genom att styra kapitalflöden mot investeringar i hållbara verksamheter för att på sätt uppnå hållbar tillväxt för alla. Den ska även hantera finansiella risker till följd av klimat-

förändringar, naturkatastrofer, miljöförstöring och sociala problem, samt främja öppenhet och långsiktighet i finansiell och ekonomisk verksamhet. Med sitt klassificeringssystem ska EU:s taxonomi hjälpa investerare på olika nivåer i samhället att identifiera och jämföra miljömässigt hållbara investeringar. Taxonomin omfattar följande sex miljömål där det sjätte omfattar biologisk mångfald och ekosystem:

- begränsning av klimatförändringar (till exempel genom ökad energieffektivitet och ökad infrastruktur som möjliggör utfasning av fossila bränslen ur energisystemet)
- anpassning till klimatförändringar (till exempel genom att minska risken för att det framtida klimatet inte resulterar i negativa konsekvenser för människor)
- hållbar användning och skydd av vatten och marina resurser (till exempel genom att skydda miljön från negativa effekter av föroreningar från avloppsvatten)
- övergång till en cirkulär ekonomi (till exempel genom att öka produkters hållbarhet, möjlighet att reparera eller återanvända)
- förebyggande och kontroll av föroreningar (till exempel genom att minska och ta hand om skräp och andra miljöföroreningar)
- skydd och återställande av biologisk mångfald och ekosystem (till exempel genom hållbar markanvändning och skydd av markens biologiska mångfald)

Taxonomiförordningen började tillämpas den 1 januari 2022 för de två miljömål som rör klimatet (begränsning av samt anpassning till klimatförändringar). Från den 1 januari 2023 började förordningen tillämpas för de återstående miljömålen vatten och marina resurser, omställning till en cirkulär ekonomi, miljöförstöring och biologisk mångfald och ekosystem. För att en verksamhet ska anses vara miljömässigt hållbar måste den uppfylla fyra kriterier: 1) bidra väsentligt till ett eller flera ovanstående miljömål; 2) inte orsaka betydande skada för något av de övriga miljömålen; 3) utföras i överensstämmelse med vissa minimiskyddsåtgärder samt; 4) bedömas vara i enlighet med tekniska granskningskriterier.

Företag som är skyldiga att upprätta en hållbarhetsrapport i enlig-

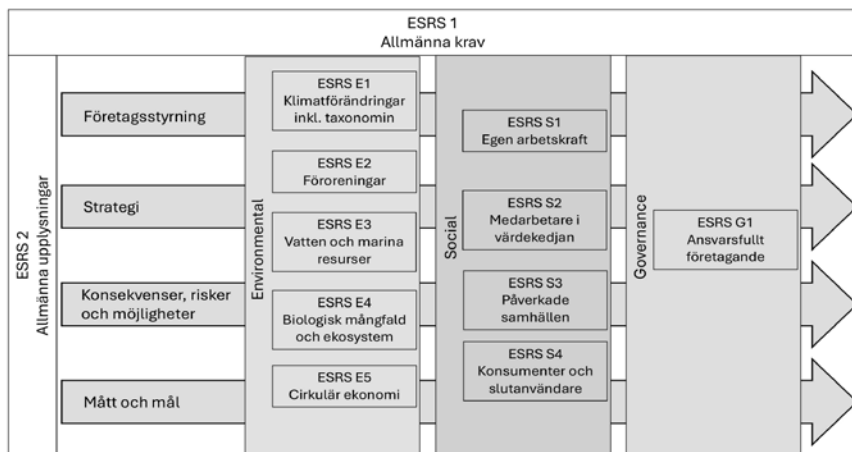
het med direktivet för icke-finansiella rapportering (*Non Financial Reporting Directive*, NFRD) eller direktivet om företagens hållbarhetsrapportering ska redovisa i vilken utsträckning företagets verksamheter omfattas av och är i linje med EU:s taxonomi. Även finansiella företag som omfattas av EU:s förordning om hållbarhetsrelaterade upplysningar (*Sustainable Finance Disclosure Regulation*, SFDR) ska redogöra för i vilken utsträckning en finansiell produkts underliggande investeringar är i ekonomiska verksamheter som är miljömässigt hållbara enligt taxonomiförordningen.

Direktivet om företagens hållbarhetsrapportering ersätter det tidigare tämligen uddlösa rapporteringsdirektivet (NFRD). Genom att kräva detaljerad hållbarhetsinformation i årsredovisningen samt införa utökat granskningskrav syftar CSRD till att förse beslutsfattare både inom och utanför företaget med tillförlitlig, relevant och jämförbar hållbarhetsinformation. Policyskiftet omnämns *transition finance* och avsikten med de här policyinstrumenten är att hjälpa till att styra de finansiella flödena mot hållbara investeringar. Hållbarhetsrapporteringen ska också underlätta hanteringen av finansiella risker till följd av bland annat klimatförändringar och miljöförstöring.

Med stöd av CSRD har EU tagit fram EU-standarder för hållbarhetsrapportering (ESRS) som företagen ska rapportera kring (se Figur 1). ESRS omfattar totalt tolv standarder där ESRS 1 anger de allmänna kraven och ESRS 2 ger allmänna upplysningar om hur rapporteringen ska utformas. Övriga tio tematiska standarder relaterar till ESG-dimensionerna *Environmental* (ESRS E1-E5), *Social* (ESRS S1-S4) och *Governance* (ESRS G1).

Även om ett företag omfattas av direktivet är det inte säkert att de kommer att rapportera kring samtliga standarder. Företag som omfattas av direktivet ska nämligen genomföra en så kallad dubbelväsentlighetsanalys för att avgöra vilka standarder de ska rapportera efter. Endast de standarder vars temaområde företaget bedömer att de har en väsentlig påverkan eller beroende av ska rapporteras.

ESRS kommer att kräva att företagen genomför en omfattande rapportering kring sitt arbete med biologisk mångfald. Det är standarden ESRS E4 som omfattar biologisk mångfald och ekosystem. Den syftar till att företag ska analysera och därefter rapportera kring



FIGUR 1. STRUKTUREN PÅ ESRS MED ÖVERGRIPANDE OCH TEMATISKA STANDARDER (FÖRFATTARENS BILDPRESENTATION).

både sin påverkan och sitt beroende av biologisk mångfald samt vilka handlingsplaner man tagit fram för att bidra till en minskad förlust av biologisk mångfald. Bakgrunden till ESRS E4 är att företagen genom sina värdekedjor och produktion spelar en viktig roll i att främja en mångsidig natur som kan anpassa sig och är flexibel. En mångsidig natur kan ofta återhämta sig från olika störningar som den utsätts för vid exempelvis torka, översvämningar och andra extremväder. När mångfalden minskar blir dock anpassningsförmågan sämre. Den sammanlagda forskningen konstaterar att obalansen i naturen har nått en nivå som innebär att anpassningsförmågan snabbt försämras. Ambitionen med upplysningskraven i standarden ESRS E4 är att företag i sin hållbarhetsrapportering tydligt informerar om hur:

- företaget påverkar biologisk mångfald och ekosystem
- företags åtgärder för att förebygga och/eller mildra negativa effekter och för att skydda och återställa biologisk mångfald och ekosystem, och för att hantera risker och möjligheter
- företags planer och kapacitet att anpassa sin strategi och affärsmodell

- väsentliga risker, beroenden och möjligheter kopplade till företagets biologiska mångfald och ekosystem och deras hantering
- finansiella effekter av de väsentliga riskerna och möjligheterna, som kommer sig av företagets konsekvenser för, och beroende av biologisk mångfald och ekosystem, kan få för företaget på kort, medellång och lång sikt

Därtill ska företagen i sin rapportering av ovanstående explicit relatera till hur man tar hänsyn till detta i företagsstyrningen och sina strategier. Företagen ska även presentera vilka konsekvenser, risker och möjligheter man har identifierat samt fastställa tydliga mått och mål inom varje område.

Industrins omställning mot att nå klimatmålen och minskad förlust av biologisk mångfald

Effektiva styrmedel med tydlig vägledning som kopplar finansiella beslut till miljö- och klimatrelaterade prestationer och risker är avgörande för att finansiella beslut ska bidra till målet att nå en koldioxidsnål, mer resurseffektiv och hållbar ekonomi. I EU:s gröna giv pekas investeringarna ut som en viktig drivkraft i företagens omställning. Med taxonomins klassificeringssystem för hållbara aktiviteter och de nya standarderna för hållbarhetsrapportering ESRS hoppas Europeiska kommissionen uppnå ökad transparens och jämförbar information kring hållbarhetsprestationer. Denna förbättring av informationen förväntas i sin tur kunna bistå i att omdirigera och accelerera finansiella flöden till klimat- och naturpositiva investeringar – allt i enlighet med idén bakom *transition finance*.

Frågan är dock om EU:s klimatpolitik och policyinstrument är tillräckliga för att främja industrins omställning. Globalt sett råder det inget tvivel om att EU:s klimatpolitik är ambitiöst utformad. Det är dock en omfattande omställning som ska till för att en koldioxidsnål, mer resurseffektiv och hållbar ekonomi ska bli verklighet. Är policyinstrumenten utformade på ett sätt som kommer att

innebära att målen för klimat och biologisk mångfald nås? En annan viktig fråga är hur väl förberedda företagen är på den nya striktare hållbarhetsregleringen. I sin forskning konstaterar Katrin Hummel och Dominik Jobst, verksamma vid WU Vienna University, att policyinstrumentens omfattning riskerar att resultera i en långsam och resurskrävande implementeringsprocess hos företagen. Kommer företagens rapportering att kunna förbättras i den utsträckning som krävs för att den ska kunna användas som underlag för att dirigera offentliga och privata medel till hållbara investeringar? För att svara på den frågan har jag undersökt hur långt företagen har kommit med att förbereda sig inför EU:s striktare hållbarhetsreglering.

Sverige har länge setts som ett föregångsland, när det gäller att prestera väl på hållbarhetsområdet. Ofta pekas svenska bolag ut som förebilder när det gäller att rapportera kring sina hållbarhetsprestationer. Det är därför intressant att undersöka hur väl förberedda de största svenska bolagen är på det som kallas för den stundande tsunamin av hållbarhetsregleringar. Om inte ens de svenska företagen är redo att höja kvaliteten på sin rapportering kan man antagligen inte förvänta sig att det ser bättre ut i andra medlemsstater. Det kan innebära att regleringarnas avsedda resultat tar längre tid att uppnå än förväntat. Tyvärr visar min forskning att till och med de svenska bolag som omfattades av NFRD, CSRD:s föregångare, inte är särskilt förberedda för de tuffare krav som EU:s ökade reglering inom hållbarhetsområdet ställer. I forskningen ingår svenska noterade multinationella företag som alla kännetecknas av stor direkt och/eller indirekt negativ klimatpåverkan samt av att de omfattas av EU:s hållbarhetsregleringar. Därtill är alla verksamma på den globala arenan. Sammanfattningsvis är slutsatserna relevanta även utanför den svenska kontexten.

I de årliga studier av årsredovisningar, som jag genomfört sedan 2018 inom projektet Hållbara bolag, visar resultaten att det år 2022 endast var 2 procent av de 130 största listade svenska företagen – alla verksamma på den globala arenan – som nämnde *transition finance*. Transition finance är benämningen på det policyskifte som ska främja en omdirigering och accelerering av finansiella flöden till hållbara investeringar. Andelen, vilken visserligen steg till 5 procent till 2023,

är anmärkningsvärt liten. Inte minst med tanke på de senaste årens stora fokus på företagens behov av att successivt genomföra scenarioranalyser för att identifiera fysiska risker och omställningsrisker relaterat till klimatförändringar. Två tydliga omställningsrisker är EU:s policyskifte och den ökade hållbarhetsregleringen. Företagen borde ha fått upp dessa på sin radar och börjat kommunicera i sin externa rapportering *hur* de här omställningsriskerna bedöms påverka verksamheten i sin externa rapportering.

Vidare visar mina studier att det år 2023 endast var 14 procent av företagen som diskuterade hur införandet av CSRD och ESRS kommer att påverka dem. Det var visserligen en ökning från år 2022 då andelen var 2 procent, men med tanke på att samtliga bolag som ingick i studien omfattas av CSRD är det oroande att så få lyfter detta i sin rapportering. I efterföljande enkäter riktade till företagens ledningar studerades om företagen har påbörjat en process för att rapportera i enlighet med CSRD och ESRS. År 2023 svarade 10 procent av företagen att deras rapportering är helt i linje med CSRD och ESRS. I enkäten från 2024 hade andelen ökat till 17 procent. Det finns dock stora skillnader mellan olika branscher. Samtliga företag med verksamhet inom bank- och dagligvaror anser sig ännu inte ha en rapportering som är helt i linje med CSRD och ESRS medan 27 procent respektive 23 procent av företagen i sektorerna investmentbolag och kapitalvaror anser att rapporteringen är helt i linje med CSRD/ESRS.

I enkätstudien framgår det dock att företagen har uppmärksammat den striktare hållbarhetsregleringen som EU rullar ut. En stor majoritet av företagen anser att CSRD jämfört med det tidigare hållbarhetsrapporteringsdirektivet NFRD ställer betydligt högre krav på deras hållbarhetsrapportering. NFRD ansågs nämligen som tämligen uddlöst. Min forskning tillsammans med professor John Dumay vid Macquarie University i Australien visar tydligt att NFRD inte resulterade i någon betydande kvalitetsförbättring vad gäller företagens hållbarhetsprestationer, trots den förbättrade kvaliteten på rapporteringen. Företagens signaler om att CSRD ställer högre krav borde vara positivt ur ett policyperspektiv eftersom direktivet syftar till att främja en avsevärd kvalitetsförbättring av företagsrapporteringen.

Dock visar Charlotte Villiers, professor vid Bristol University, att komplexiteten i EU:s striktare hållbarhetsregleringar riskerar att underminera de resultat som man från Europeiska kommissionen hoppas uppnå.

Min forskning tillsammans med docent Fredrik N G Andersson vid Lunds universitet (vilken återfinns i två publikationer från 2023 och 2024) visar att det finns en betydande risk för att det inte kommer att räcka med ambitiösa policyinstrument som CSRD och ESRS för att främja en effektiv omställning. Våra forskningsresultat visar på stora skillnader mellan hur svenska företag kartlägger klimatrelaterade risker och vilken förståelse de har för vad som *de facto* är en klimatrelaterad risk. Exempelvis finner vi att många företag underskattar betydelsen av framtida omställningsrisker genom att hävda att man har genomfört långsiktiga scenarionalyser när man i stället sysslar med kortsiktiga prognoser. Docent Ben Caldecott och hans forskarteam vid Oxford University har också presenterat forskning som visar på vikten av att företags och finansiella instituts arbete med klimatrelaterade risker förbättras. Således är det en betydande risk att företagens hållbarhetsinformation trots den striktare CSRD och ESRS-regleringen inte kommer att resultera i värderrelevant och jämförbar information som kan vägleda de finansiella flödena från koldioxidintensiva till gröna investeringar och därmed påskynda klimatomställningen. Förbättringen kommer att ta tid. Med tanke på forskningens svenska fokus är det relevant att lyfta fram att om inte ens de svenska företagen som ses som förebilder på hållbarhetsområdet är förberedda inför EU:s striktare hållbarhetsreglering, kan man inte förvänta att det ser bättre ut i andra medlemsstater.

Vår forskning indikerar därtill att de, i internationell jämförelse, högt ställda ambitionerna i den gröna given riskerar att misslyckas om inte företagen får hjälp att lära sig hur man kartlägger och bedömer klimatrelaterade risker. Den pågående omställningen innebär att kraftfulla lär- och förändringsprocesser behöver komma till stånd under andra halvan av 2020-talet. Policyinstrumenten måste därför kompletteras med förbättrade riktlinjer för både kartläggning och rapportering av hållbarhetsprestationer. Utan detta kommer företagens hållbarhetsrapporteringen inte kunna utgöra relevant besluts-

underlag för ekonomiskt och politiskt beslutsfattande. Dessutom måste politiken säkerställa att företagens ledningsgrupper och styrelser i likhet med övriga anställda uppmuntras, eller åläggs, att kompetensutveckla i riskbedömning och riskhanteringsprocesser kopplat till klimatförändringar och biologisk mångfald.

Det är tydligt att företagen har kommit längre med sitt klimatarbete än i arbetet med att förstå sig på sin påverkan och beroende av biologisk mångfald. Min forskning inom projektet Hållbara bolag visar att samtliga företag i studierna har en klimatstrategi som presenteras i deras årsredovisning. Endast 43 procent av bolagen presenterar en strategi för biologisk mångfald. Även om andelen är liten ser vi att allt fler svenska företag bara på några år har börjat rikta fokus mot biologisk mångfald. År 2021 var det endast 15 procent som presenterade en strategi.

I föregående avsnitt presenterades ESRS E4 som fokuserar på biologisk mångfald och ekosystem. Enligt standarden ska bolagen rapportera kring både sin påverkan och beroende av biologisk mångfald. I studierna i projektet Hållbara bolag noteras att 33 procent av bolagen år 2023 genomförde en analys av sin påverkan på biologisk mångfald. Det är dock endast 20 procent som presenterar resultatet från denna analys. Tyvärr är siffrorna än mer dystra när det gäller att undersöka beroendet av biologisk mångfald. Det är endast 11 procent av bolagen som genomför en analys av sitt beroende på biologisk mångfald. En försvinnande liten andel (5 procent) presenterar resultatet från denna analys. Resultaten visar tydligt att biologisk mångfald är komplext och att behovet av kunskapsförstärkning bland företagen är stort.

Det privata initiativet kallat *Taskforce on Nature-related Financial Disclosures* (TNFD) är ett ramverk som utvecklats från TCFD-ramverket. TNFD-ramverket hjälper företag och finansiella aktörer genom att presentera metoder för att mäta och rapportera risker, möjligheter, påverkan och beroenden av naturen. I framtagandet av CSRD har politikerna betonat vikten av att EU:s nya regelverk stödjer TNFD för att underlätta för företagen att utveckla en gemensam terminologi och arbetsmetod för att bland annat mäta sin påverkan och beroende av biologisk mångfald. Detta för att underlätta efterlevnaden

av de nya regleringarna och ge en effektivare omställningsprocess. I den allmänna debatten i mitten av 2020-talet kring EU:s hållbarhetsregleringar uttrycker näringslivet ofta en viss tveksamhet till om politikerna lyckas nå överensstämmelse (*alignment*) mellan olika policyinstrument och mellan policyinstrument och privata initiativ. Rädslan är att rapporteringsbördan riskerar att bli för tung om inte centrala regleringar är i överensstämmelse med varandra.

Under första halvan av 2020-talet har fastställda mål relaterade till klimat och biologisk mångfald allt oftare lyfts fram som en förutsättning för att nå en effektiv omställning. Centralt i ESRS E4 är att företagen ska presentera mål för sitt arbete med biologisk mångfald. Min årliga studie inom projektet Hållbara bolag visar att 19 procent av de 130 svenska storföretagen hade med någon form av mål relaterat till biologisk mångfald i sin årsredovisning för 2023. Dessutom uppger 28 procent av bolagen att de befinner sig i en process med att utveckla mål relaterat till biologisk mångfald. En lika stor andel, 28 procent, uppger tyvärr att man inte har utvecklat mål inom detta område.

Avslutningsvis kan man konstatera att företagens beredskap inför EU:s striktare hållbarhetsreglering är tämligen oroande. Till och med de största svenska listade företagen, som kommer från ett land där man under lång tid har ansetts satsa och prestera väl inom hållbarhet, befinner sig långt ifrån att kunna rapportera på den nivå som krävs av CSRD och ESRS. Givet IPCC:s och IPBES slutsatser, om det allvarliga läget vår planet befinner sig i med flera passerade brytpunkter, kan politiken omöjligt backa. Ambitiösa mål och kraftfulla åtgärder krävs för att bekämpa klimatförändringarna och vända förlusten av biologisk mångfald.

Företagens hållbarhetsrapportering måste nå den kvalitet som krävs för att informationen ska vara användbar som beslutsunderlag för investerare på olika nivåer i samhället. Annars kommer politikernas målsättning om att den gröna given och andra policyinstrument ska möjliggöra en omdirigering och accelerering av finansiella flöden från koldioxidintensiva till gröna och naturpositiva investeringar inte att uppnås. Mycket återstår och rapporteringens kvalitetsförbättring kommer inte att ske över en natt. Företagen står inför betydande lär- och förändringsprocesser och därtill saknas ofta (enhetliga) metoder

och verktyg för att mäta olika hållbarhetsaspekter. Avgörande för ett positivt utfall är en EU-politik som, jämte nya givar, strategier och policyinstrument, främjar och bistår industrins kapacitetsbyggande genom att förse beslutsfattare med vägledning och tydliga riktlinjer kring hur hållbarhetsprestationer ska mätas.

EU står inför ett vägval där det är dags att skapa förutsättningar för att EU:s gröna giv ska bli en framgångssaga för klimatet och den biologiska mångfalden

Under 2024 fick Ursula von der Leyen förnyat förtroende att leda kommissionen under ytterligare fem år. Under hennes ledning lanserade kommissionen den gröna given 2019. Det innebar kraftigt ökade ambitioner inom klimatområdet och en målsättning att bli en klimatneutral kontinent till år 2050. Under von der Leyens första mandatperiod har en myriad av strategier, direktiv och åtgärder presenterats. Samtliga med syfte att nå grön tillväxt och internationellt stark konkurrenskraft. Europa har på allvar tagit tåten i den globala omställningen. Länder utanför EU sneglar på hur omställningen utvecklas i EU:s medlemsländer. Man är intresserad av att förstå vilka strategier, direktiv och åtgärder som är framgångsrika och vilka som inte når avsett resultat. I internationell jämförelse är man överens om att EU:s hållbarhetsreglering är striktare än på andra håll. Trump visar i början av sin andra presidentperiod inga ambitioner på att ta upp kampen med EU vad gäller globalt miljö- och klimatledarskap. Frågan är dock om EU:s klimatpolitik kommer att bli framgångsrik i att främja en effektiv och inkluderande omställning i medlemsländerna och industrin. Under Ursula von der Leyens andra mandatperiod kommer vi på allvar börja se resultat av EU:s klimatpolitik och därmed kunna bedöma huruvida flaggskeppet den gröna given är en politisk framgångssaga för klimatet och den biologiska mångfalden.

Min forskning visar att en stor del av företagen som omfattas av EU:s nya striktare hållbarhetsregleringar saknar förutsättningar för regel efterlevnad. Med tanke på forskningens tydliga svenska fokus

är det relevant att lyfta att om inte ens de svenska företagen som ses som förebilder på hållbarhetsområdet är förberedda inför EU:s striktare hållbarhetsreglering, kan man inte förvänta att det ser bättre ut i andra medlemsstater. Därtill bör det lyftas att forskningen i huvudsak baseras på stora listade företag som är verksamma på den globala arenan, vilket gör slutsatserna generaliserbara även utanför sin nationella hemvist. Sammantaget visar forskningen att det finns en risk att förväntat resultat av EU:s hållbarhetsregleringar uteblir. Det kommer inte endast att behövas ny kunskap genom omfattande kapacitetsbyggande utan även anpassade och enhetliga metoder och verktyg för att ta fram data och information som visar olika aspekter på hållbarhetsprestationer.

EU står inför ett vägval där man har en unik möjlighet att under von der Leyens andra mandatperiod fokusera på att bistå medlemsländerna och deras företag i de omfattande lär- och förändringsprocesser som krävs för att ställa om EU till en klimatneutral och naturpositiv kontinent. I mitten av 2025 är de flesta strategier och policyinstrument lanserade eller på väg att lanseras. Låt fas två i den gröna given inriktas mot att skapa bättre, eller till och med de bästa, förutsättningarna för Europas industri att nå en effektiv omställning och därtill skapandet av långsiktig grön tillväxt och ökad internationell konkurrenskraft. Även i Draghis rapport "Den europeiska konkurrenskraftens framtid", betonas att åtgärder som syftar till att bekämpa klimatförändringar och förlusten av biologisk mångfald är viktiga för att stärka Europas konkurrenskraft. Inte minst kan innovationer inom klimatområdet bli vägledande och få stort genomslag i omställningen.

Komplettera policyinstrumenten med tydligare riktlinjer, investeringar och riktade stödåtgärder

Baserat på egen och andras forskning presenterad i kapitlet föreslår jag nedan ett antal vägledande rekommendationer med syfte att avancera EU:s hållbarhetsagenda. I synnerhet bör kommissionen i sitt framtida arbete och vägval prioritera att:

- Komplettera policyinstrumenten med tydliga sektorsspecifika riktlinjer för både kartläggning, rapportering och granskning av hållbarhetsprestationer för att säkerställa att företagens hållbarhetsrapportering utgör relevant och jämförbart beslutsunderlag för ekonomiskt beslutsfattande.
- Investera i stöd för utveckling av enhetliga (och eventuellt sektorspecifika) metoder och verktyg för att säkerställa en tillförlitlig och jämförbar mätning av utvecklingen i olika hållbarhetsaspekter relaterat till både miljömässig och social hållbarhet.
- Säkerställa att företagens ledningsgrupper och styrelser i likhet med övriga anställda uppmuntras eller åläggs att kompetensutveckla sig i riskbedömning och riskhanteringsprocesser (på kort, medellång och lång sikt) kopplat till klimatförändringar och biologisk mångfald. Företagen är centrala aktörer för att genomföra åtgärder som kan minska klimatförändringarna och vända förlusten av biologisk mångfald. Ökad kunskap och förståelse kring risker kopplade till tvillingkriserna är centrala för att företagen skall lyckas genomföra relevanta åtgärder.
- Bistå industrin med att utveckla internationellt enhetliga rutiner och processer för att mäta olika aktiviteters indirekta och direkta effekter på biologisk mångfald över tid och längst med värdekedjan eftersom tillgång till fullständig, tillförlitliga och jämförbara data är central för att styra åtgärder i rätt riktning.
- Stärka Europas hållbarhetsforskning och skapa effektiva rutiner och processer för att forskningsresultat integreras både i utvecklandet av ny reglering och i den så viktiga regelrevideringen.

Källor och litteratur

Resonemanget i detta kapitel bygger till stor del på min pågående forskning. I mitt bidrag till Peter Beusch, Kristina Jonälls och Svetla-

na Sabelfelds bok *Sustainability governance* (Berlin, Boston: De Gruyter) från 2024 presenteras vad som krävs av företag för att utveckla ett effektivt system för sustainability governance. Den som vill lära sig mer om vad EU:s Sustainability Finance Platform innebär, kan med fördel läsa mitt och Fredrik N G Anderssons kapitel i Pervez N Ghauri, Ulf Elg och Sara Melén Hånells bok *Creating a Sustainable Competitive Position: Ethical Challenges for International Firms* (Leeds: Emerald Publishing Ltd.), publicerad 2023.

Intressanta resultat från mitt projekt *Hållbara bolag* om bolags omställning återfinns i rapporten ”Granskning av 130 svenska börsbolags hållbarhetsarbete: Biologisk mångfald, CSRD/ESRS och EU taxonomin”, publicerad 2024 (författad för Dagens Industri). Vill läsaren fördjupa sig i forskning som visar på att bolagen har en bra bit kvar innan de når en kraftfull omställning hänvisas till följande två artiklar, författade av mig tillsammans med Fredrik N G Andersson: ”The impact of the Covid-19 pandemic on the environmental sustainability strategies of listed firms in Sweden” (*Business Strategy and the Environment* 33:2, 2024) och ”Understanding, mapping and reporting of climate-related risks among listed firms in Sweden” (*Climate Policy* 23:8, 2023).

Relevant läsning om komplexiteten i EU:s striktare hållbarhetsregleringar och vilka risker det kan få på omställningen förklaras av Charlotte Villiers i artikeln ”New Directions in the European Union’s Regulatory Framework for Corporate Reporting, Due Diligence and Accountability: The Challenge of Complexity” (*European Journal of Risk Regulation* 13:4, 2022). Risken att policyinstrumentens omfattning resulterar i en långsam och resurskrävande implementeringsprocess hos företagen finns att läsa om i Hummel och Jobst artikel ”An Overview of Corporate Sustainability Reporting Legislation in the European Union” (*Accounting in Europe* 21:3, 2024). I följande artikel återfinns forskning av mig och John Dumay, som visar att tidigare hållbarhetsrapporteringsreglering har förbättrat kvaliteten på hållbarhetsrapporterna men inte företagens hållbarhetsprestationer: ”Corporate ESG reporting quantity, quality and performance: Where to now?” (*Business Strategy and the Environment* 31:3, 2022).

Läsaren kan få en god bild över hur våra företagsledare kommunicer-

rar kring hållbarhet och sin egen roll i omställningen i årsredovisningens inledande avsnitt både i min artikel "CEO talk of sustainability in CEO letters: Towards an inclusion of a sustainability embeddedness and value-creation perspective" (*Sustainability, Accounting, Management and Policy Journal*, 14:4, 2023) och i den artikel jag samförfattat tillsammans med Svetlana Sabelfeld "Adaptive framing of sustainability in CEO letters" (*Accounting, Auditing & Accountability Journal* 36:9, 2023).

Om man är intresserad av att förstå hur tankarna kring en global hållbar utveckling formulerades i sin begynnelse inför Riokonferensen 1992 rekommenderas den så kallade Brundlandtrappan "Report of the United Nation World Commission on environment and development 'our common future', som utarbetades av FN:s Världskommission för miljö och utveckling (UNWCED) år 1987. Docent Ben Caldecotts forskning om klimatrelaterade risker finns att läsa om i hans artikel "Climate risk management (CRM) and how it relates to achieving alignment with climate outcomes (ACO)" (*Journal of Sustainable Finance & Investment* 12:4, 2020).

För den som vill förkovra sig ytterligare i vad tvillingkriserna klimatet och biologisk mångfald innebär och hur de hotar en global hållbar utveckling hänvisar jag till en synopsis av rapporten "Biodiversity and Climate Change" från 2021 som är samförfattad av IPCC och IPBES. Här lyfts forskning kring synergier och trade-offs mellan bevarande av biologisk mångfald och anpassning och begränsning av klimatförändringar. För ytterligare läsning kring förlusten av biologisk mångfald hänvisas läsaren till Världsnaturfondens rapport "2024 Living Planet Report: A System in Peril" (WWF) samt IPBES rapport "Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services" från 2019. I kapitlet hänvisas även till Mario Draghis rapport från 2024 "The future of European competitiveness: A comprehensive strategy for Europe", vilken publicerats av Europeiska kommissionen.

Mer information kring de privata initiativen TCFD och TNFD återfinns bland annat i TCFD:s rapport "Recommendations of the Task Force on Climate-Related Financial Disclosures. The Final Re-

port from TCFD” från 2017, samt TNFD:s rapport (2023), ”Recommendations of the Taskforce on Nature-related Financial Disclosures. The Final Report from TNFD” från 2023. För den som vill ta del av hur börs-vd:ar kritiserade statscheferna för avsaknad av politik för att minska förlusten av biologisk mångfald kan med fördel ta del av det öppna brevet publicerat i *The Guardian* år 2021, ”Halt destruction of nature or risk ‘dead planet’, leading businesses war”. *Le Manifeste* (”Le manifeste étudiant pour un réveil écologique”), publicerat i Paris år 2018 är relevant att läsa för att ta del av hur den yngre generationen kritiserar företagen och dess agerande för att ha bidragit till de miljömässiga och sociala samhällsutmaningar som vi i mitten av 2020-talet måste hantera.

I kapitlet nämns flera olika Europeiska regelverk relaterat till klimat och biologisk mångfald. Följande läsning kan vara av intresse:

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2014/95/EU av den 22 oktober 2014 om ändring av direktiv 2013/34/EU vad gäller vissa stora företags och koncerners tillhandahållande av icke-finansiell information och upplysningar om mångfaldspolicy.

KOM (2021) 189 slutlig. Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2013/34/EU, direktiv 2004/109/EG, direktiv 2006/43/EG och förordning (EU) nr 537/2014 vad gäller företagens hållbarhetsrapportering.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2464 av den 14 december 2022 om ändring av förordning (EU) nr 537/2014, direktiv 2004/109/EG, direktiv 2006/43/EG och direktiv 2013/34/EU vad gäller företagens hållbarhetsrapportering

EFRAG (2022). *European Sustainability Reporting Standards (ESRS)*. European Financial Reporting Advisory Group.

EU:s nya intresse för resurshushållning

- en fråga med geopolitisk koppling till både säkerhet och klimat

av Åsa Romson

Makten över råvaror har alltid varit en del av geopolitiken. För Europa är handeln med varor central då kontinenten globalt sett utgör en liten skara länder med en, efter avkolonialiseringen, liten landmassa och begränsade egna naturresurser. För EU har arbetet för en öppen och stabil världshandel alltid varit viktigt och det har varit framgångsrikt på så sätt att världen under en stor del av EU:s existens tagit steg för öppnare handel. I mitten på 2020-talet blåser i stället andra politiska vindar. Bland flera av världens stormakter ser vi mer protektionism och fler handelshinder, också till följd av krig. För EU:s del innebär det förändrade geopolitiska läget att mer politisk kraft riktas mot hur viktiga resurser och hela värdekedjor kan säkras för EU:s behov.

Samtidigt har den globala klimat- och miljöpåverkan satt jakten efter råvaror i ett nytt ljus. Mycket pekar på att den materiella överkonsumtion som rika människor i världen belastar jorden med utgör ett av framtidens största säkerhetshot. Det finns i dag en geopolitisk dimension i miljö- och klimatpolitiken där makten över utvinning av resurser, användandet av produkter och ansvaret för avfall påverkar relationer mellan stater. I denna dimension av klimat- och miljöpolitiken finns än så länge relativt få regleringar, men delar av EU:s reformagenda adresserar nu frågor om utvinning, användande och avfallshantering utifrån en medvetenhet om planetens begränsade resurser.

Både den ökade protektionismen och det säkerhetshot som klimat- och miljöförändringarna medför gör att EU:s institutioner och medlemsländer ser behov av att utverka gemensamma regler kring resurser och dess hantering. Resurshushållning, som energieffektivisering, materialåtervinning och återbruk, kan ses som en väg för att lösa EU:s utmaningar med fler handelshinder och dilemmat med resurskonsumtionens hot mot planetens, och därmed EU:s, välmående. På energiområdet har hushållning, eller energieffektivisering, en längre tid varit en del av den politiska styrningen, bland annat utifrån geopolitiska hänsyn. I och med Rysslands fullskaliga angrepp på Ukraina genomfördes exempelvis omfattande åtgärder för att göra EU-länderna mindre beroende av rysk olja och gas. Energieffektivisering har också motiverats utifrån klimathänsyn och det säkerhetsmässiga behovet att motverka global uppvärmning.

På senare år har det politiska intresset växt för att styra mot hushållning av resurser i en bredare bemärkelse. I EU pågår flera reformer vars syfte bland annat är att öka återbruk och materialåtervinning inom olika materialströmmar. De politiska motiven för detta ges allt tydligare geopolitiska drag – både som reaktion på ökade handelshinder och protektionism, och som svar på oro för planetens säkerhet. Under mandatperioden 2019–2024 utvecklade Europeiska kommissionen ett antal större reformpaket som integrerade åtgärder för ökad resurshushållning. Hur väl dessa reformer lyckas styra mot minskad resursanvändning är en viktig fråga för EU:s miljö- och säkerhetspolitik. Reformpaketet visar även på utmaningar med styrning och reglering som uppstår när återbruk och materialåtervinning ska göras till norm, utifrån att dagens system till stor del bygger på en obegränsad användning av primära resurser. Det är därför intressant att undersöka på vilket sätt de nya regleringarna är tänkta att leda till minskad resursanvändning, och i vilken utsträckning reformer kring resursanvändningen kopplas ihop med EU:s geopolitiska sårbarhet.

Kapitlet handlar om de delar av den gröna given som relaterar till materialhushållning och fokuserar därför på EU:s reglering av produkter och restprodukter inom agendan för cirkulär ekonomi, reformer utifrån EU:s plaststrategi samt strategin och regleringen kring strategiska och kritiska råmaterial. Dessa reformer sätts i en

geopolitisk kontext, både utifrån aspekten om det internationella beroendet av resurser och den ekologiska säkerheten. I kapitlets inledande avsnitt behandlas frågan om global resursanvändning som geopolitisk risk. I avsnitten som följer diskuteras först på vilket sätt EU:s handlingsplan för cirkulär ekonomi speglar dessa geopolitiska hänsyn. Detta följs av tre avsnitt som undersöker implementeringen av planen i aktuella reformer inom produkt- och restproduktslagstiftning, reformer kring plast, samt arbetet med strategiska och kritiska råmaterial. Kapitlets avslutande avsnitt återkopplar till frågan om resurshushållning kan vara en väg ur Europas geopolitiska dilemman och presenterar några handlingsrekommendationer som i högre utsträckning kan föra områdena samman.

Europas resursanvändning som geopolitisk risk

I en geopolitiskt förändrad värld är det lätt att se sårbarheten med samhällets beroende av att handla med resurser och varor. Men det är inte bara beroendet av en fungerande handel som kan vara geopolitiskt känsligt, det ökande resursutnyttjandet kan i sig ses som en global säkerhetsrisk. Stora miljöskador och risker kopplas till den kraftigt ökade globala resursanvändningen. Den internationella resurspanelen (*International Resource Panel*, IRP) hos FN:s miljöprogram prognostiserar 60 procent ökning till 2060. Klimatförändringar, utarmning av biologisk mångfald med instabila ekosystem som följd, samt föroreningar av mark och vatten utgör ett trehövdat hot som får stora följdverkningar i ekonomi och samhälle. Den stora resursanvändningen är alltså i sig ett framtida hot mot säkerheten i världen, inklusive för Europa.

Europas resursanvändning har ökat för varje ekonomisk framgång. Länge var en ökad resursanvändning i samhället något som enbart sågs som tecken på ökat välbefinnande. En rapport som tidigt varnade för det potentiella globala hot som en växande resursanvändning innebär var Romklubbens rapport "Tillväxtens gränser" som kom 1972 och blev mycket omdebatterad. FN:s arbete med hållbar utveckling, ett begrepp lanserat av Brundtlandkommissionen 1987 i

rapporten ”Vår gemensamma framtid”, har planetens bärkraft i centrum och FN har utifrån det i över 30 år drivit diskussioner bland stater och företag om hållbara produktions- och konsumtionsmönster. Dessa policydiskussioner tas nu vidare inom ramen för FN:s hållbarhetsmål (*Sustainable Development Goals*, SDG) som i mål nummer 12 fokuserar på hållbar konsumtion och produktion.

Olika ekonomiska teorier och modeller har genom åren diskuterat dilemmat med en global resursanvändning som utarmar och på sikt hotar hela planetens välbefinnande. En bärande idé har varit att frikoppla ökad ekonomisk tillväxt från ökad resursanvändning, vilket visat sig vara svårt i annat än relativa termer. Ekonomen Kate Raworth har på senare år tagit fram den så kallade munkmodellen som beskriver utrymmet för ett säkert och långsiktigt hållbart samhälle i formen av en rund munk, där den yttre ringen utgör den ekologiska begränsning som jorden sätter och den inre ringen visar de resurser som vi människor behöver för att leva goda liv. På så vis demonstrerar munken ett resursutrymme att hålla sig inom för att utveckla ett välbefinnande som är säkert. Tankebanan om en yttre gräns för planetens välbefinnande bygger på ett geovetenskapligt forskningsfält om planetära gränser utvecklat av bland andra forskaren Johan Rockström 2009.

För att mäta den totala resursanvändningen i samhällen utvecklade Mathis Wackernagel och William Rees på University of British Columbia i Vancouver, Kanada i början av 1990-talet modellen Ekologiska fotavtryck. Modellen identifierar hållbar resursanvändning genom att jämföra jordens biokapacitet och samhällens ekologiska fotavtryck. Dessa fotavtryck mäter en befolknings efterfrågan på ekosystemens utbud av resurser och tjänster i form av bland annat mat, fibrer och skogar som absorberar koldioxid från fossil förbränning för energi. För att illustrera betydelsen av samhällens ekologiska fotavtryck beräknas dagen då efterfrågan på resurser överskrider jordens årliga produktion, den så kallade överskridandedagen (*overshoot day*) vilket är ett mått som både FN och EU i dag refererar till. För den europeiska livsstilen inträffar överskridandedagen redan första halvåret. Europa lever alltså inte bara över sina egna tillgångar utan även över de tillgångar som finns totalt på jorden om alla skulle leva som vi.

Globala säkerhetsrisker av ökande resursutnyttjande utgör en geopolitisk dimension av internationell miljö- och klimatpolitik. Internationella regleringar kring resursutnyttjande är dock begränsade. Medan förvaltning av bioresurser i någon mån täcks av multilaterala miljöavtal, exempelvis om skog, hav och färskvatten, är förvaltningen av jordens icke-biologiska resurser i form av metaller och mineraler i princip helt styrt inom ramen för ländernas suveräna bestämmande. De internationella regler som finns kring metaller och mineraler rör främst arbetsvillkor och föroreningsrisker för lokalmiljön. Vem som ges rätt att utvinna resurserna är en konfliktfylld fråga, ofta kopplad till territoriella anspråk, och internationella rättsprinciper värnar om skydd för urfolks rättigheter och lokalbefolkningens rätt till inflytande och stöd för ordnad flytt. Däremot saknas internationella avtal eller regler för hur mycket resurser som får förbrukas i en stat eller på jorden. Den tyska miljöskyddsmyndigheten konstaterade i en rapport 2021 att frågan om resursanvändning och resurseffektivitet avseende metaller, sand och mineraler visserligen finns på den internationella agendan, men att frågan inte regleras på något tydligt sätt. När FN:s klimattoppmöte inom ramen för Klimatkonventionens 26:e partsmöte 2021 i Glasgow landade i en skrivning om att ”fasa ner” användningen av kol och olja sågs detta som radikalt eftersom klimatregimen hittills endast berört utsläppen från användningen av resurserna och inte direkt adresserat resursanvändningen som sådan.

Att minska riskerna med samhällets ökande resursanvändning kräver ett agerande i frågor om utvinning av resurser, användandet av produkter och ansvar avseende avfall. Även om det saknas en styrande internationell reglering som sätter gränser finns allt fler regleringar i Europa som berör hantering av resurser och som kan ses i ljuset av de risker som den globala resursanvändningen medför.

Cirkulär ekonomi, en reform för minskad resursanvändning

Ett policyverktyg som används för att minska samhällets resursanvändning är cirkulär ekonomi. Begreppet syftar på ett system för

produktion och konsumtion där produkter och material hålls i kretslopp och inte leder till avfall. En forskningsgrupp som försökt ringa in innebörden av en omställning till cirkulär ekonomi är Martin Geissdoerfer med kollegor på Cambridgeuniversitet, som 2017 föreslog betydelsen ”ett regenerativt system där resurstillförsel och avfall, utsläpp och energiläckage minimeras genom att sakta ner, stänga och minska material- och energiflöden”. Idén om att det går att minska trycket på jordens resurser genom en cirkulär ekonomi har fått många tillskyndare, och den har även anammats på FN-nivå inom FN:s miljöprogramms arbete. Många forskare ser i begreppet cirkulär ekonomi intressanta lösningar, både tekniska och beteendemässiga, som har potential att leda till omfattande resurshushållning. Två forskare som drivit på diskussionen är Kris Hartley på Hong Kong city-universitet och Julian Kirchherr på Utrechts universitet. Tillsammans med Brian Baldassare, verksam vid Delft tekniska universitet, publicerade de 2024 en artikel om cirkulär ekonomi just som krisåtgärd. I artikeln argumenterar de för att geopolitiska överväganden bör studeras mer inom fältet för cirkulär ekonomi. En likande ansats har Eugène Petelin på Lunds universitet i en artikel från 2024 som undersöker hur det inom forskningsområdet cirkulär ekonomi går att utveckla analyser kring geopolitiska konsekvenser. Han kopplar ihop principerna för cirkulär ekonomi med fyra säkerhetsrisker – mat-säkerhet, materialsäkerhet, energisäkerhet och vattensäkerhet.

Det finns även kritiska röster, bland andra Hervé Corvellec på Lunds universitet, som i ett arbete från 2021 menar att begreppet cirkulär ekonomi är vagt och kan innefatta många olika saker. Vagheten gör bland annat att det inte går att påstå att cirkulär ekonomi kommer att minska resursanvändningen totalt sett. Åtgärder som saluförs som cirkulära kan likväl i förlängningen resultera i ökad resursförbrukning då de trigger nya, och adderande, användningar. Kritikerna menar att det därför är viktigt att inte se cirkulär ekonomi som ett övergripande paradigm som kommer lösa alla miljömässiga och sociala problem kring vår resurshantering.

EU antog en första handlingsplan för cirkulär ekonomi 2015, och 2020 antogs en andra. I motiven till dessa handlingsplaner anges samhällets behov att hålla resursanvändningen inom planetens grän-

ser. Detta motiv kopplar alltså behovet av resurshushållning till idéerna om ett ”säkert” manöverutrymme för samhällets ekonomiska utveckling.

I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt förankras att ett varsamt och rationellt utnyttjande av naturresurserna är ett av målen för unionens miljöpolitik, artikel 191(1). Därmed finns en grund för EU att bedriva resurshushållning och resurspolitik som en del av miljöpolitiken. En självständig och mer utvecklad reglering med fokus på resurser saknas dock. Ett nyckelkoncept för cirkulär ekonomi i den europeiska kontexten är livscykelperspektivet, vilket innebär att beakta en produkt eller tjänsts påverkan på miljön sett genom produkten eller tjänstens hela fysiska ”liv”. Detta perspektiv manifesteras exempelvis i avfallshierarkin, som sätter metoder som syftar till att göra produkter långlivade och att material behåller värde för återvinning högre än sådana som leder till avfall. Livscykelperspektiv inkluderas även i allt fler regleringar, bland annat i produktregleringen som antogs 2024, se avsnittet nedan. Som Carl Dalhammar på Internationella miljöinstitutet vid Lunds universitet identifierade redan 2015 så har konceptet med livscykelperspektiv stor potential att inom juridiken driva på resurseffektivitet. Samtidigt pekade Dalhammar på att regel tillämpningen riskerar bli mer komplicerad då livscykelperspektivet kan medföra att komplexa mätmetoder från miljö- och teknikområdet kopplas ihop med regelverk via standarder. Thomas J de Römph på Leuven och Hasselts universitet, och Jacqueline M Cramer på Utrechts universitet pekar i en artikel från år 2020 på möjligheterna att tydligare integrera cirkulär ekonomi i EU-regelverket genom att både utveckla resurshantering som eget policy- och lagstiftningsområde vid sidan av miljöområdet, samt att lyfta upp livscykelperspektivet till en princip för miljö- och resurslagstiftningen liknande försiktighetsprincipen.

Trots att livscykelperspektivet inte är inskrivet så ligger det tydligt bakom flera av EU:s reformer. Samtidigt sker en kraftig metodutveckling av exempelvis livscykelanalys för att förbättra beslutsunderlag på olika nivåer. Att använda livscykelperspektiv mer inom policyutveckling har lyfts fram av fler forskare genom åren. Nya policyreformer skulle exempelvis kunna prövas mot en utvecklad

avfallshierarki i syfte att visa i vilken grad de skulle bidra till att effektivisera användningen av resurser.

Resurshushållning i reglering för produkter och restprodukter

En grundpelare inom EU:s handlingsplan för cirkulär ekonomi är initiativet för hållbara produkter, som lanserades av kommissionen 2020. Målet med detta initiativ är att stödja en effektivare användning av resurser som samtidigt minskar behovet av att använda primär råvara till nyproduktion. Dess inriktning ska ligga till grund för all kommande produktlagstiftning och bygga på cirkulära resursflöden. Initiativet har lett till ett omfattande lagstiftningsarbete för att stärka hållbarhetskraven på produkter. Produkter ska i högre utsträckning vara långlivade och gå att återanvända, och alla produkter på marknaden ska kunna återvinnas på ett effektivt sätt.

En av de mest genomgripande reformerna är omvandlingen av ekodesigndirektivet, som främst reglerat produktsäkerhet och energieffektivitet för energirelaterade produktgrupper. År 2024 sjösattes den nya ramförordningen om att fastställa ekodesignkrav för hållbara produkter (*Ecodesign requirements for Sustainable Products Regulation*, ESPR). Förordningen kommer utöver krav på prestanda att innebära bredare miljömässiga krav på i stort sett alla produkter utom livsmedel, foder och läkemedel samt levande djur och växter. Produktkraven, de så kallade ekodesignkraven, som ställs utifrån den nya förordningen tar hänsyn till produktens miljömässiga påverkan under hela livscykeln, inklusive tillverkning, användning och avfallshantering. Reparerbarhet för att förlänga produktens liv, och möjlighet att enkelt återvinna materialen i produkten, är sådant som kan komma att krävas för att nya produkter ska få sättas på EU:s inre marknad.

Nya ekodesignkrav har redan börjat ställas för vissa energirelaterade produkter, med ekodesigndirektivet som grund. Exempelvis ska bildskärmar och tv-apparater uppfylla både energieffektivitetskrav och krav på dokumentation som möjliggör reparation samt gratis mjukvaruuppdateringar som är tillgängliga minst åtta år efter att

produkten placeras på marknaden. I nya förordningar för batterier och förpackningar har även dessa produktgrupper fått ekodesignkrav. Textilier, möbler och heminredning har pekats ut som prioriterade för att utveckla ekodesignkrav för härnäst. Ekodesignkraven integrerar tre sammanlänkande styrinstrument för att förverkliga en mer resurseffektiv produktmarknad: tvingande regler om produktinformation i hela livscykeln (kallat digitala produktpass), ett utvecklat producentansvar för omhändertagande av avfall, och produktkrav på reparerbarhet, återvinningsbarhet och kvotplikt för återvunnet material. Dessa tre styrinstrument kan kort beskrivas som följer.

Det första gäller digitala produktpass. EU-reglerna om digitala produktpass syftar till ökad transparens och krav på information om produkter som viktiga led i att möjliggöra cirkulära affärskedjor och ett livscykelperspektiv i bedömningen av produktens kvalitet och miljöpåverkan. Regler om hur dessa produktpass ska utformas ges i ekodesignförordningen. Med produktpassen säkras information inom affärskedjan vilket är väsentligt för att länka ihop produkt-design och produktion med återanvändning och återvinning. Produktpassen, som till formen kan bestå av en QR-kod på produkten, följer med produkten genom hela dess livscykel och syftar till att tillgängliggöra information om produktens innehåll, hur den tillverkats och dess miljöprestanda. Digitala produktpass är ett tydligt exempel på att den digitala omställningen kopplas ihop med miljö- och klimatomställningen. Inom EU talar man om detta som en ”tvillingomställning” (*twin transition*). Den aktör som vill introducera eller sälja en produkt inom EU ansvarar för produktpasset. Det innebär att inte bara tillverkare utan även importörer, distributörer, återförsäljare och näthandelsplatser i olika utsträckning kommer omfattas av reglerna om produktpass. Den fysiska infrastrukturen med produktpass som följer med varorna, individuellt eller i grupp, kommer utvecklas allt eftersom produktkraven fastställs i följdlagstiftning de kommande åren.

Det andra gäller producentansvar. Med det utvecklade producentansvaret sätter EU upp mer detaljerade regler för hur medlemsstaterna ska säkerställa att producenterna bär ett tydligt kostnadsansvar för produkterna genom hela livscykeln, dvs. bekostar insamling och

omhändertagande av uttjänta produkter. Producentansvar har använts i EU-länder sedan 90-talet. Det har utvecklats från att vara ett styrmedel som enskilda medlemsstater utvecklat för enskilda produkttyper där EU-regler endast koordinerat förfarandet i relation till den inre marknaden, till att harmoniseras i allt större delar och för allt fler produktgrupper. Eftersom producentansvaret har sin grund i avfallslagstiftningen sätts dock många krav fortfarande utifrån en miniminivå där medlemsländer har frihet att anpassa dem till nationella avfallshanteringssystem och styra mot högre miljömål. EU ställer sedan länge krav på producentansvar för elektronik, bildäck och uttjänta fordon. Över tid har krav på allt fler produktgrupper tillkommit, bl. a. för förpackningar i och med den nya förpackningsförordningen, cigaretterfilter, ballonger, våtservetter och vissa fiskeredskap i och med engångsplastdirektivet, samt för flera typer av batterier med batteriförordningen. Det finns vidare förslag om tvingande producentansvar för olika textilier. Medlemsländer är i övrigt fria att ha producentansvar för produkter i enlighet med de minimikrav på producentansvarssystem som uppställs i avfallsdirektivet.

Syftet med producentansvar är att ge tillverkare incitament att göra produkter resurssnåla och anpassade att återanvända och återvinna. Det har enligt Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) dock varit svårt att se någon effekt av styrmedlet på designen av produkter. Däremot har kostnader för avfallshantering i större utsträckning hamnat på tillverkaren, och i förlängningen konsumenten, i stället för på skattekollektivet. Det kan också bidra till utveckling av kapaciteten för materialåtervinning genom att medlemsländerna kan koppla ihop sina mål om materialåtervinning med krav på producentansvarsorganisationer. Länder i EU har behov att öka kapaciteten för materialåtervinning då en stor andel återvinningsbart avfall fortsatt läggs på deponi eller bränns upp, vilket i bästa fall ger energiutvinning.

Det tredje gäller ekodesignkrav. Ekodesignkraven innebär bland annat krav på produkters reparerbarhet, återvinningsbarhet och kvotplikt för återvunnet material. Möjligheten att enkelt reparera en produkt är väsentlig för att produkter ska kunna ha lång omloppstid och att konsumenterna ska slippa kasta dem och köpa nya produkter.

Parallellt med ESPR har EU beslutat om en konsumenträttslig rätt till reparation som ställer krav på säljare att erbjuda reparation både inom garantitiden och efter denna. Insatser görs också för att underlätta en större marknad för reparationstjänster med god konkurrens. Som nämndes ovan finns redan ekodesignkrav på några elektroniska produkter om att enkelt kunna demontera dem och krav på att manualer och reservdelar för reparation hålls tillgängligt. Krav om återvinningsbarhet handlar till stor del om att produkter ska vara fria från farliga kemikalier och enkla att sortera. För mer kortlivade produkter som förpackningar kommer krav framöver innebära att dessa ska gå att återvinna i stor skala, dvs. att det ska finnas faktiska system som kan återvinna materialet så att det kan användas till förpackningar igen. Hittills har det varit tillåtet att sätta mängder med produkter på EU:s marknad som det helt saknas materialåtervinningsystem för.

Trots att det nu sker en ökad utsortering för materialåtervinning går det i många sektorer mycket trögt för industrin att ersätta primära material med återvunnet. Invanda produktionsprocesser, med upparbetade affärskedjor och standarder som baseras på primära material, fortgår då det saknas tillräckliga incitament till förändring. Om återvunna material inte efterfrågas och därför får ett lågt värde är risken stor att materialet går i få rotationer på marknaden och i stället snabbt blir ett avfall som inte kan sorteras för ytterligare materialåtervinning och då enbart kan används för energiutvinning. I syfte att utveckla marknader för sekundära råmaterial har EU börjat införa så kallad kvotplikt, krav på viss andel återvunnet material inom vissa produkttyper. Genom kvotplikt ökar efterfrågan på sekundära material vilket ses som en viktig faktor för att gå mot en mer högkvalitativ materialåtervinning med förhoppningen att denna ska kunna minska användningen av primärt material. EU inför framöver kvotplikt på vissa strategiska metaller i batterier och på viss plast i förpackningar.

Tillsammans underlättar de tre styrmedlen (informationskrav, producentansvar och ekodesignkrav) för mer cirkulära affärsmodeller vilket kan effektivisera materialanvändningen. Tyngdpunkten i produktreglerna ligger dock på materialåtervinning snarare än återbruk, trots att återbruk mer effektivt spar på resurser. Statistiken visar också att EU ännu inte lyckats minska den totala resursanvändningen då

någon tydlig trend med minskad efterfrågan på primärt material eller minskade avfallsflöden inte kan ses.

Målen om en mer cirkulär och resurseffektiv ekonomi har även lett till EU-reformer för att möjliggöra bättre användning av restströmmar, exempelvis näringsämnen och energi i avloppsvatten. Det nya avloppsdirektivet som förhandlas färdigt under 2024 gör en koppling till avfallshierarkin med krav på att minimera uppkomst av avfall, främja återanvändning och möjliggöra återvinning av resurser. Här finns dock en mängd olika regler både på EU-nivå och i medlemsländerna som kan göra den praktiska tillämpningen av avfallshierarkin svår att följa. Slam från reningsverk kan exempelvis regleras även av EU:s slamdirektiv och gödselproduktförordning. För restströmmar är det avgörande om de definieras som att de utgör biprodukter eller att de ses som avfall som genomgått ett återvinningsförfarande och därmed uppfyller kriterierna för att ha upphört att vara avfall. Dessa bedömningar är ofta svåra att göra för aktörerna och osäkerheten hur de ska agera blir stor. Detta hämmar användandet av restmaterialet. Exemplet är många där producenter som vill använda restströmmar av olika slag möter problem som grundar sig i att det saknas tydliga anvisningar och beslut som guidar producenter som jobbar med biprodukter och återvunnet material. Standarder och normer för bedömning utgår ofta från användningen av primära resurser och missgynnar restmaterial. Inte minst av det skälet återstår mycket arbete för EU att forma en fullt ut fungerande reglering för att restprodukter ska användas så att primära resurser kan sparas.

Reformer för hållbar plastanvändning och minskat plastavfall

Få material kännetecknar det moderna konsumtionssamhället så väl som plast. Efter andra världskriget, när plasten började produceras utifrån olja och fossil gas, etablerade sig plast som ett billigt och flexibelt material för allehanda användningsområden. I mitten av 2020-talet har det utvecklats många olika plasttyper och plast har kunnat ersätta tyngre och mer resurskrävande metall i vissa sammanhang.

Men plast kopplas också till flera allvarliga problem som ökad spridning av hormonstörande och cancerframkallande ämnen, omfattande global nedskräpning och plastförorening, samt stora klimatutsläpp i produktions- och avfallsleden. Globalt påträffas nu stort och smått plastskräp över hela jorden och haven kan i framtiden komma att innehålla mer plast än fisk. Den enorma produktionsökningen av plast har inte kunnat matchas av adekvat avfallshantering, varken i rika eller fattiga länder. Brister i avfallshantering, i kombination med den stora plastproduktionen, ses som en starkt bidragande faktor för den globala plastföroreningen. Detta har bland annat satt fokus på den omfattande avfallsexport av plast som sker från bland annat EU-länderna. Flera asiatiska länder har infört importförbud mot plastavfall och 2021 införde Baselkonventionen nya regler kring export av plastavfall med krav på export- och importlandets förhandsgodkännande.

De betydande globala miljöproblemen med ökad plastanvändning har även lett till att förhandlingar påbörjats om det första internationella avtalet som rör ett specifikt konsumtionsmaterial. EU och EU-länderna har varit pådrivande för att få till förhandlingar inom ramen för FN:s miljöprogram. År 2022 påbörjades internationella samtal om ett plastavtal kring förslag om globala normer för ekodesign men också globalt förbud mot engångsplast och tak för den globala plastproduktionen. Forskare, bland andra Karl Holmberg på Lunds universitet, har följt förhandlingarna. Han påtalar att frågor om den snabbt ökande globala produktionsvolymen av plast behöver adresseras. Hur avtalet kommer landa är för tidigt att säga. Den petrokemiska industrin har starka intressen av att fortsätta att öka produktionen av plast, då denna utgör en allt större del av avsättningen för olja när bränslesektorn avvecklar de fossila bränslena.

För EU har frågan om handel med plastavfall under lång tid varit infekterad då stora mängder plastavfall från EU-länder tidigare exporterats till länder i Asien där det i stället för att återvinnas hamnat på deponier och sprids i naturen och havet. Att hantera återvinningsflöden i en global handel kräver omfattande kontroll, något som hittills inte funnits på plats i tillräcklig utsträckning. Regler med krav på importlandets förhandsgodkännande och tydliga exportförbud till

länder utanför OECD införs dock från 2026 enligt den senaste revideringen av EU:s förordning om avfallstransporter.

Sedan 2018 har EU en särskild strategi om plast som är inriktad på att återvinningen av plastförpackningar ska öka och användningen av engångsplast och mikroplast ska minska. Inom ramen för den strategin har ett stort antal styrmedel utvecklats på EU-nivå. Dessa syftar på olika sätt till resurshushållning av konsumtionsprodukter genom minskad användning, återanvändning och materialåtervinning. Engångsplastdirektivet förbjuder ett antal engångsartiklar, exempelvis engångsbestick, tallrikar och sugrör av plast. Vidare åläggs medlemsstaterna vidta åtgärder för att mätbart minska förbrukningen av andra engångsprodukter av plast som plastbärkassar, plastmuggar och matlådor. Här genomför nu flera medlemsstater nationella förbud eller tar till andra styrmedel. Exempelvis förbjuder Sverige konfetti av plast och Spanien har en särskild plastskatt på engångsprodukter av plast. Samordnade EU-krav ställs även på att kunder ska erbjudas återanvändningsbara matlådor, samt kunna använda en egen låda för hämtmat. En del av åtgärderna tar specifikt sikte på att minska användningen av plast men lämnar utrymme för fortsatt stor resursanvändning av kartong, exempelvis när engångsmuggar av plast förbjuds medan användningen av engångsmuggar av papper förblir oreglerad. Då ändras konsumenternas användning enbart från ett material till ett annat, utan att leda till någon cirkularitet eller minskad resursförbrukning.

Den direkt regelmässiga styrningen med begränsningar av hur produkter får användas kompletteras av ekodesingkrav i förordningen om förpackningar och förpackningsavfall, (*Packaging and Packaging Waste Regulation*, PPWR) som innebär att alla förpackningar ska gå att återvinna storskaligt. Då den största delen av allt plastavfall i EU utgörs av just förpackningar kan detta få stor effekt för återvinningsgraden. EU:s förordning om förpackningar och förpackningsavfall från 2024, som ersätter förpackningsdirektivet, inför också från 2030 kvotplikt på 10–35 procent återvunnen råvara i plastförpackningar och dryckesflaskor. Detta för att tvinga fram en efterfrågan på återvunnen plast och förmå plastproducenter att designa och tillverka produkter från återvunnen råvara. Här har EU:s tidigare styrning för

återvinning varit otillräcklig. Den har inriktats på bindande minimimål för medlemsstaternas materialåtervinning men haft svårt att nå en omställning i industrin.

EU har även utvecklat flera ekonomiska styrmedel som syftar till fungerande återvinning av plastförpackningar. Det ena är differentierade producentansvarsavgifter som är en del av det utvidgade producentansvaret inom avfallspolitiken. Här är tanken att en del av de avgifter som producenten av en plastförpackning måste betala för avfallshanteringen ska vara differentierad så den gynnar återanvändningsbara förpackningar, förpackningar med endast ett plastmaterial som är enklare att återvinna och förpackningar som är gjorda på återvunnen plast. Detta instrument är dock beroende av styrning i flera nivåer då medlemsstaterna har att utforma producentansvarssystemen medan avfallsavgifterna som ska differentieras tas ut av privata subjekt i form av producentansvarsorganisationer. EU har heller inget mandat att sätta en harmoniserad avgiftsnivå på dessa miljöstyrande avgifter. Ett annat innovativt ekonomiskt styrmedel som EU introducerat i syfte att driva på fungerande återvinning av plastförpackningar är den plastavgift som ålades medlemsstaterna i EU:s fleråriga budgetram 2021–2027. Medlemsstaterna måste årligen betala 0,8 euro per kilo icke-återvunnet förpackningsavfall av plast, baserat på landets redovisning till EU:s statistikmyndighet Eurostat. De flesta EU-länder bakar in detta i budgetposten för medlemsavgiften till EU och det är oklart vilken ytterligare vikt avgiften får länderna att lägga på återvinningssystemet. Dock har detta fått ett par länder att utveckla en nationell plastskatt, exempelvis Spanien som tar ut 0,45 euro per kilo för engångsförpackningar.

Fokuset på att minska plastnedskräpning och plastavfall, och att få till en mer hållbar plastanvändning inom EU har lett till många policyinsatser: från internationella regler och förhandlingar om ett globalt plastavtal till förbud mot flera engångsprodukter av plast, och både regler och ekonomiska incitament för ökad materialåtervinning. Plastens koppling till oljan och stora användning i samhället är dock fortfarande obruten och med handelsrestriktioner kring plastavfall kan materialåtervinningen försvåras, vilket gör EU sårbart när den geopolitiska situationen ändras.

Återvinning ska ge ökat oberoende av råmaterial av avgörande betydelse

Utifrån ett geopolitiskt perspektiv är det, som nämndes inledningsvis, lätt att se risker med Europas beroende av handel för flera råmaterial. Särskilt prekärt är läget då flera material är strategiska för den klimatomställning EU vill göra för att minska klimatriskerna. I sitt tal om tillståndet i unionen 2022 annonserade Ursula von der Leyen EU:s arbete för ökat oberoende av kritiska råmaterial av avgörande betydelse (*Critical Raw Material*, CRM). CRM är metaller och material som krävs för den gröna omställningen och för utveckling inom försvars- och rymdindustrin. De används ofta i relativt små kvantiteter i långlivade produkter som magneter i vindturbiner, paneler med solceller samt batterier för elbilar. Exempel är materialen grafit, kobolt, litium, dysprosium, neodym, nickel, mangan och kisel där flera benämns som innovationskritiska. Eftersom det spås en omfattande expansion av sol- och vindkraft samt elbilar kommer efterfrågan på dessa material öka kraftigt. Att förlita sig på import från enskilda länder i mellersta Afrika eller Kaukasus ses som riskabelt både utifrån säkerhet- och klimataspekter. Dessutom riskerar olika länder att slåss om tillgången till materialen. Denna huggsexa vill EU undvika mellan EU-länder, varför ett agerande på unionsnivå anses motiverat.

Under 2024 antogs EU:s ramförordning om försörjning av kritiska och strategiska råmaterial (CRM-förordningen). Förordningen innehåller två förteckningar över material, dels material som anses kritiska, dels material som anses strategiska. Listan uppdateras regelbundet. Förordningen fastställer flera riktmärken. Ett riktmärke gäller ökad kapacitet i EU att utvinna kritiska och strategiska råmaterial för att klara minst 10 procent av unionens förbrukning. Ett riktmärke gäller att förädla materialen för att klara minst 40 procent av unionens förbrukning. För detta sammanhang är det dock särskilt noterbart att det även finns ett riktmärke som gäller kapaciteten att materialåtervinna kritiska och strategiska råmaterial ska klara minst 25 procent av unionens förbrukning. Att fokus läggs på återvinning motiveras i CRM-förordningen med att det förbättrar tryggheten och hållbarheten i unionens råmaterialförsörjning. En del analytiker

menar att stöd för att öka kapaciteten inom återvinningsindustrin också ger fler goda sidoeffekter i form av teknikutveckling och arbetstillfällen än vad exempelvis stöd till utvinning gör.

Produkter som kräver kritiska och strategiska råmaterial spås expandera i och med ökad produktion av vindkraft och solceller, och med elektrifieringen. Produktionen i dag sker med hög andel primära material då volymerna av dessa råmaterial inom produktgrupper ännu är för små för att ge incitament att återvinna dessa flöden. Kommissionen pekar på ett starkt behov av reglering för att säkerställa att de åtråvärda metallerna och materialen kan återvinnas när produkterna som nu produceras ska skrotas. I linje med nya ekodesignförfordningen utvecklas nu kvotplikt även för att driva på återvinning av kritiska och strategiska råmaterial. Det är främst CRM-förfordningens regler för ökad utvinning i Europa som rönt kritik, bland annat från civilsamhällesorganisationer. Dessa uttrycker oro för att social och miljömässig hänsyn minskar då handläggningstiderna för tillstånd ska kortas, liksom att det tummas på reglerna för tvångsförflyttningar av lokalbefolkning och ursprungsfolk.

Sedan tidigare reglerar EU-direktivet för elektriskt och elektroniskt avfall och EU-direktivet för uttjänta fordon delvis materialåtervinning för dessa produktgrupper, men där sätts de återvinningsmål som ska fungera styrande oftast i volym eller vikt vilket gör att CRM som endast finns i liten mängd typiskt sett inte träffas av regleringen. Dessutom finns stora problem med rapportering både kring uttjänta fordon och hur det elektronikavfall som genereras inom EU behandlas. Europeiska miljöbyrån bedömer att det finns en risk att uppemot var tredje fordon förs ut på svarta marknaden och stora delar av elektronikavfallet dumpas eller skickas till utvecklingsländer för att där återvinnas till en lägre kostnad, men ofta högre risk för negativ miljöpåverkan.

EU:s batteriförfordning från 2023 tar sikte på att göra batterier hållbara i ett livscykelperspektiv och reglerna täcker alla steg från utvinning av råmaterialen till förädling, användning och avfallshantering. Förfordningen reglerar stegvis kvotplikter för strategiska metaller, krav på reparerbarhet och möjligheten att byta ut batterierna samt digital information genom hela värdekedjan. Syftet är även att

säkra att batterier som krävs för den gröna omställningen i EU också ska kunna produceras och återvinnas i unionen. CRM- och batteriförordningarna visar tydligt att materialåtervinning inte bara ska ses som miljöåtgärd utan också i högsta grad spelar en roll på säkerhetspolitikens arena. De geopolitiska effekterna kan däremot vara svårare att nå än vad politiken vill ge sken av. André Månberger på Lunds universitet pekar, i en artikel från 2023 på att det kan gå trögt att nå hög andel återvunnet material i batterier, samt att strategier för att lösa en del transportbehov på sätt som inte ökar efterfrågan på batterier i samma utsträckning bör vägas in tydligare vid val av policyer.

Utmaningar att reglera för minskad resursanvändning

Även om intresset för att reglera resursanvändning har ökat i Europa är det långt ifrån ett tydligt lagstiftningsfält. Resursreglering faller i EU inom miljöområdet och dess mål om ett varsamt och rationellt utnyttjande av naturresurser, men ges ingen mer självständig ställning. Att tydligare se resursregler som ett fält inom miljölagstiftningen är något bland annat forskarna Römph och Cramer som nämndes ovan föreslår.

Den vision som EU satt för miljöområdet, genom det sjunde och åttonde miljöhandlingsprogrammet, är ett EU som 2050 lever gott inom de planetära gränserna. Detta ger en vid ram för arbetet med resursanvändning och konkretiseras med handlingsplanen för cirkulär ekonomi och etableringen av ett ramverk hos EU:s statistikmyndighet Eurostat för övervakning av bland annat total materialkonsumtion och genererat avfall. Vad gäller mer preciserade mål finns i lagstiftningen sådana för materialåtervinning av förpackningar och för minskat matsvinn. Något mål för minskad materialkonsumtion finns inte på EU-nivå varför arbetet med cirkulär ekonomi får sägas ha en tyngdpunkt på avfallshantering.

Insatser för resurshushållning samspelar starkt med andra viktiga politikområden: inte minst minskningen av klimatutsläpp, den industripolitiska utvecklingen för klimatomställning och digitalisering,

samt geopolitisk hänsyn. Det är i samspelet med dessa områden som resurshushållning ges en framträdande roll. Det kan vara en förklaring till varför så få reformer sätter resursminimering i centrum. Styrning mot en relativt ökad resurseffektivisering är mer i fokus än en absolut minskning av resursanvändande. Materialåtervinning som engagerar industriaktörer i nya aktiviteter knyter lättare an till industripolitiken än återbruk, som riskerar vara konkurrenshämmande och främst engagerar svaga delar av tjänstesektorn. När mål om återvinning i CRM-sammanhang sätts för att minska användningen av primärt material, motiveras det av geopolitiska hänsyn, samtidigt som reformen innehåller insatser för att parallellt öka brytningen av material eftersom Det kan öka användningen av produkter som anses accelerera klimatomställningen.

Bortom denna övergripande styrning utifrån hur resursfrågorna principiellt sätts i förhållande till andra områden är det intressant att se hur en delvis ny ansats som hushållning med resurser tar sig in i de tidigare etablerade regelstrukturerna. Att få återbruk och materialåtervinning att bli bärande principer utmanar gängse produktions- och konsumtionssystem, och kräver därför omfattande reglering. Som visats har EU:s agenda för cirkulär ekonomi också lett till ett stort antal interventioner från lagstiftarens sida under förhållandevis kort tid. Att det genomförs så många reformer och utvecklas många olika styrmedel kan dock innebära styrningsmässiga svårigheter, inte minst utifrån den flernivåstyrning som EU bygger på.

De miljörättsliga forskarna Eléonore Maitre-Ekern, Hans Christian Bugge, både Oslos universitet, och Carl Dalhammar, Lunds universitet, satte 2018 ihop en bok kring EU:s regelverk för att skydda miljön från skador av produkter. Där konstaterar de att forskningsfältet kring produktreglering i förhållande till miljön löper på tvärs genom flera områden. I boken diskuteras effekter och begränsningar med flera av de centrala styrmedel som redovisades ovan, som producentansvaret och ekodesignkrav men även miljömärkning och offentlig upphandling. Slutsatserna författarna drar är att det behövs en koordinerad utformning av regulatoriska instrument och styrmedel med ekonomiska incitament, för både utbuds- och efterfrågesidan. Livscykelperspektivet behöver användas också för att bedöma vilka

reformer som långsiktigt får en önskad effekt, och när regler hamnar i konflikt med varandra behöver dessa konflikter lösas. Här pekar de särskilt på konflikten mellan kemikaliereglering och återvinning. Strikta kemikaliekrav för nya produkter är en ofta identifierad barriär för cirkulära affärsmodeller då äldre produkter på marknaden behöver bedömas innan de kan återvinnas. Särskild myndighets vägledning kan behövas för att aktörer ska kunna använda återvunnet material på ett säkert sätt, utan att det blir så komplicerat att det inte är lönt mödan.

EU-reformerna för resurshushållning och avfallsminimering har ofta införts med stor flexibilitet för enskilda medlemsländer. Det har medfört att det utvecklats en bred flora av styrmedel i medlemsländerna, exempelvis skatt på plast i Spanien och krav på möjlighet att återfylla dricksflaskor i Frankrike. På så sätt fungerar länderna som en innovationsyta för policyimplementering vilket kan utveckla styrningsmetoder och ge lösningar som är flexibla för olika länder. När åtgärder på nationell nivå utformas olika kan detta emellertid försvåra för aktörer som rör sig i flera länder. Det finns en stark koppling mellan de produktkrav som är harmoniserade på EU:s interna marknad och avfallshanteringen som till stor del styrs på nationell (och sub-nationell) nivå. När flera EU-direktiv revideras till förordningar bör det leda till att olikheterna för aktörer som rör sig transnationellt i EU minskar, men fortsatt finns svårigheter med att medlemsstaterna också implementerar reformer i olika takt och att styrning i olika förordningar kan överlappa varandra. Exempelvis har medlemsländerna krav på sig att ha infört miljödifferentierade producentansvarsavgifter som ger incitament för enklare materialåtervinning, men kommissionen ska ange en harmoniserad standard för vad som utgör svårare och enklare återvinning för olika produkter. Ett sådant harmoniserande beslut kommer dock inte förrän följdarbetet med nya ekodesignkrav för förpackningar blir aktuellt, under tiden tvingas alltså länderna själva ställa upp krav i syfte att påverka tillverkare och importörer av förpackningar i just det egna landet. Dessa utmaningar i flernivåstyrningen kommer behöva adresseras om EU ska kunna ta vidare steg för en resurseffektiv ekonomi.

Som visats i avsnitten ovan aktualiserar reformer för cirkulär eko-

nomi även frågan om behov och risker med handel med avfall för återvinning. Månberger har i fråga om återvinning av CRM pekat på dilemmat att en snabbt utvecklad återvinningsindustri är beroende av öppna handelsvägar samtidigt som EU signalerar att återvinningen ska ske i EU för ökad säkerhet. Likande dilemman har uppmärksammats på plastområdet av den Europeiska miljöbyrån. Det finns både miljömässiga och ekonomiska motiv bakom en mer restriktiv handel från EU:s sida. Att det europeiska konsumtions-samhället genom avfallsexport bidrar till global plastförorening med stora risker för dagens och morgondagens ekosystem är som nämnt ovan en miljömässigt oacceptabel väg. Därutöver finns behov av att utveckla återvinningsindustrin i EU. Detta kan vara svårt då återvinningsindustrin i flera utvecklingsekonomier satsat stort på att upparbeta det plastavfall som EU genererar till sekundär råvara i stället för att ta hand om det inhemska avfallet som i lägre utsträckning är sorterat och vars plast håller lägre kvalitet. Samtidigt talar alltså den grundläggande logiken med skalfördelar och konkurrensutsatt teknikutveckling för en öppen handel med avfall för återvinning. Här har EU:s regelverk inte landat i någon tydlig väg, och denna påverkas också av utvecklingen i omvärlden. Ett förhållningssätt som kan anas både för CRM och plast är att EU mer medvetet försöker välja samarbetspartners i omvärlden där handel med avfall för återvinning och återvunnet material främjas.

Med fokus på återvinning blir det viktigt vem som äger resurserna vid slutet för produktens användning, de sekundära råvarorna, och om tillräckliga incitament finns för att dessa ägare ska bidra till att produkten återvinns på bästa sätt. Åtkomsten till materialet blir strategiskt viktig och kan påverka hur affärsmodellerna utvecklas, exempelvis kan det bli mer intressant att hyra ut produkter för att säkra tillgång till material i tillräckligt stor skala. Aktörer som vill bygga en ny verksamhet och använda sekundära råvaror kan mötas av problem om materialströmmen är inställd på en kvalitetsmässigt lägre materialåtervinning, typiskt sett genom storskalig insamling av blandat avfall som måste sorteras och som har svårt att behålla ett högt värde på materialet. Aktörerna som vill komma åt de sekundära resurserna innan de går in i blandade avfallssystem kan ha svårt att

avtala sig till att få åtkomst till produkter direkt efter användningsfasen eftersom användarna kan vara mycket utspridda och ofta utan kunskap om att produkten har ett värde efter användning, dvs. höga transaktionskostnader för avtal. En konsument som använder många olika produkter kan också vara obenägen att lämna använda produkter på olika ställen. Att lämna tillbaka trasiga saker till affärerna som säljer dessa saker i nyskick är inte alltid en modell som fungerar. Avfallslagstiftningen styr mot storskaliga system där materialströmmar första blandas för att sedan sorteras. Stora flöden behövs för att det ska gå ekonomiskt att hantera, men mindre och mer specifika flöden kan bevara en högre kvalitet på material eller produkter som går att återbruka. Därför är det problematiskt att avfallsregleringen främst styrt mot materialåtervinning och fokuserat mindre på återbruk.

Resurshushållning och Europas geopolitiska sårbarhet

Återgår vi till den inledande frågan om på vilket sätt som EU:s utvecklingen av reglering kring resurser är tänkt att leda till minskad resursanvändning får konstateras att reglerna inte utgör någon kraftfull helhet utan snarare arbetats fram för något område här och något där. Reformerna som syftar till att alla produkter som sätts på EU:s inre marknad ska vara hållbara och förenliga med tankarna inom cirkulär ekonomi visar att idéerna om hållbarhet och den fria rörligheten för varor befruktat varandra. Det är i linje med vad Nicolas de Sadeleer på Saint Louis universitetet i Bryssel beskrev i sitt kapitel i boken *Preventing Environmental Damage from Products*, 2018, där han pekade på hur den långa kampen i EU mellan miljöhänsyn och den fria rörligheten för varor som motstående intressen kan förenas med integrering. Samtidigt kommer flernivåstyrningen i EU bestå i flera avseenden för resursanvändande, och handlingsvägar i medlemsländerna kommer ibland behöva se olika ut.

Att vidareutveckla livscykelperspektivet och använda det som mätsticka vid utformning av ny och reformerad lagstiftning kan vara ett sätt att skapa ett starkare eget område för resursregleringen. Då

skulle nya reformer mätas mot hur väl de stödjer principerna om att nyttan och värdet på en produkt eller ett material alltid bör försöka bibehållas i så hög grad som möjligt för att ha lång nytta och kunna återcirkulera så många gånger som möjligt.

Vidare är det tydligt att reformer kring resursanvändningen kopplas ihop med EU:s geopolitiska situation. Det gäller både avseende sårbarhet till följd av svårigheter för handel, och till följd av resursanvändningens negativa påverkan på planetens västånd. Europa ger uttryck för att ta ett visst ansvar utifrån det geopolitiska hot som resursanvändningen utgör har. Det är dock lång väg kvar för EU att skapa en ekonomi som fungerar helt inom planeten gränser. Reformerna inom cirkulär ekonomi har påbörjat en policyutveckling som tar sikte på att möjliggöra en minskad användning av primära resurser. Det finns många tvetydigheter med cirkulär ekonomi, men för visionen om minskad resursanvändning finns både miljö- och säkerhetsmässiga argument. Med 2020-talets geopolitiska förändringar hamnar säkerhetsfrågor om kontroll av material och värdekedjor allt oftare i fokus för regleringen av resurser. Här skulle EU vinna på att göra kopplingarna mellan resursanvändningen och geopolitiska bedömningar tydliga.

Den policyorienterade forskningen kring de geopolitiska implikationerna av den globala resursanvändningen behöver också stärkas. EU och Europa utgör en viktig bas för innovativ policyutveckling för omställning till en mindre resurskrävande välfärdsekonomi. Fortsatta studier om hur denna utveckling kan fördjupas och sammanlänkas med de förändrade geopolitiska förutsättningarna är också av stort värde.

Källor och litteratur

För en god genomgång av teorier och metoder bakom ekologiska fotavtryck och bedömningar bakom *overshoot day*, se Mathis Wackernagel och William Rees bok *Ecological Footprint: Managing Our Biocapacity Budget* (Gabriola Island, BC, Canada: New Society Publishers) från 2019. Det går att läsa mycket, och se fantastiska bilder, om jordens

kapacitet och konceptet säkra handlingsutrymmen för människans påverkan i tidsåldern antropocen i boken *Vår tid på jorden: välfärd inom planetens hållbara gränser* (Stockholm: Lagenskiöld), författad av Johan Rockström tillsammans med Mattias Klum och publicerad 2012.

Faktarika beskrivningar av hur resursflödena ser ut i världen i dag och prognoser för framtiden ges av FN:s miljöprogram och dess internationella panel för resurser (IRP). Deras senaste årliga sammanfattande analys framgår av rapporten "Global Resources Outlook 2024: Bend the Trend – Pathways to a liveable planet as resource use spikes". Munkmodellen av ekonomen Kate Raworth presenteras i Oxfam rapporten "A safe and just space for humanity. Can we live within the doughnut?" från 2012. På *Doughnut Economics Action Lab* <https://doughnuteconomics.org/> finns redovisningar från hur munkmodellen används runt om i världen.

Cirkulär ekonomi finns det naturligtvis mycket litteratur kring, inspiration till de aspekter som lyfts i denna text kommer främst från forskningsfältet närliggande till *sustainable transition research* som studerar cirkulär ekonomi som en transformativ strömning som i flernivåperspektiv påverkar socio-tekniska system, institutioner och aktörer genom att alternativa nischer bildas, stärks och ändrar regler vilket möjliggör förändrade affärsmodeller. Två forskare som frekvent diskuterar cirkulär ekonomi, bland annat i de vetenskapliga tidskrifterna *Journal of Cleaner Production* och *Journal of Industrial Ecology*, är Kris Hartley på Hong Kong cityuniversitet och Julian Kirchherr på Utrecht universitet. Den artikel av dessa forskare tillsammans med Brian Baldassare, Delft tekniska universitet, som i texten nämns om cirkulär ekonomi som krisåtgärd är "Circular economy as crisis response: A primer" (*Journal of Cleaner Production* 434, 2024). Baldassares artikel om säkerhet kopplat till CRM som nämns längre ner i texten är "Circular economy for resource security in the European Union (EU): Case study, research framework, and future directions" (*Ecological Economics* 227, 2025).

Carl Dalhammar på Internationella miljöinstitutet vid Lunds universitet har under lång tid forskat på regelverken för cirkulär ekonomi. Han har bland annat skrivit utförligt om livscykelperspektivet

i artikeln ”The Application of ‘Life Cycle Thinking’ in European Environmental Law: Theory and practice” (*Journal for European Environmental & Planning Law* 12:2, 2015). Han problematiserar också hur olika styrmedel för hållbara produkter interagerar, bland annat i kapitlet ”Ecodesign and the Circular Economy: Conflicting Policies in Europe”, skrivet tillsammans med Leonidas Milios och Jessika Luth Richter, och publicerat i boken *EcoDesign and Sustainability I - Sustainable Production, Life Cycle Engineering and Management* (Singapore: Springer) utgiven 2021.

Tillsammans med Eléonore Maitre-Ekern och Hans Christian Bugge, både Oslo universitet, var Dalhammar 2018 redaktör för boken *Preventing Environmental Damage from Products* (Cambridge: Cambridge University Press) där flera av regelförändringarna i EU diskuteras och sätts i djupare sammanhang. Ett av bidragen är Nicolas de Sadeleer kapitel ”Environmental Measures as an Obstacle to Free Movement of Goods in the Internal Market”.

Forskarna Joachim Peter Tilsted och Fredric Bauer på Lunds universitet har kartlagt den petrokemiska industrin och dess agerande i att säkra fortsatt fossilt råmaterial i artikeln ”Connected we stand: Lead firm ownership ties in the global petrochemical industry” (*Ecological Economics* 224, 2024).

André Månberger och Eugène Petelin på Lunds universitet är både verksamma inom programmet Geopolitics finansierat av forskningsstiftelsen Mistra 2017–2025, och har undersökt de geopolitiska kopplingarna till cirkulär ekonomi i artiklarna ”Critical Raw Material Supply Matters and the Potential of the Circular Economy to Contribute to Security” (*Intereconomics* 58:2, 2023) respektive ”Security priorities in circular economy: A conceptual review” (*Sustainable Production and Consumption* 47, 2024).

Presentation av författare och redaktörer

SUSANNE ARVIDSSON är docent i redovisning och finansiering vid den företagsekonomiska institutionen vid Lunds universitet. Hon bedriver forskning kring den pågående klimatomställningen utifrån policy-, industri- och finansmarknadsperspektiv och leder flera interdisciplinära forskningsprojekt. Sedan 2022 är hon är programchef för forskningsprogrammet Mistra BIOPATH som fokuserar på hur biologisk mångfald kan integreras i finansiellt beslutsfattande. Hon är även föreståndare för forskningscentret SSCEN som syftar till att främja hållbar näringslivsutveckling. Hennes forskning har publicerats i ledande akademiska tidskrifter såsom *Auditing and Accountability Journal*, *Journal of Business Ethics*, *Climate Policy*, *Research Policy* och *Business Strategy and the Environment*. Arvidsson är en prisad pedagog både inom och utanför akademien och engageras ofta för ledarskapsutbildningar och expertuppdrag med fokus på finans, redovisning och hållbarhet. I åtta år har hon varit ordförande och drivit projektet Hållbara bolag, i ett samarbete med Dagens Industri och Aktuell Hållbarhet.

LOUISE BENGTTSSON är doktor i internationella relationer och disputerade vid Stockholms universitet. Hon är för närvarande forskare vid Svenska institutet för Europapolitiska studier (Sieps) samt vid Utrikespolitiska institutet (UI). Bengtsson undervisar även vid Försvarshögskolan samt på Karolinska institutets masterprogram för global hälsa. Under sin doktorandtid var hon gästforskare vid Köpenhamns universitet, Jawaharlal Nehru-universitetet i New Delhi

samt på Europeiska smittskyddsmyndigheten (ECDC). Bengtsson har även en tidigare bakgrund som tjänsteperson på Europeiska kommissionen i Bryssel samt svenska Utrikesdepartementet. Hennes forskningsintressen omfattar europeisk integration, EU:s hälsopolitik och roll inom global hållbar utveckling samt kritiska perspektiv inom internationella relationer. För närvarande driver hon tillsammans med Karolinska institutet och Handelshögskolan ett forskningsprojekt om global hälsodiplomati. Bland hennes publikationer som knyter an till bokens tema kan nämnas "Från pandemihantering till hälsounion – tillbakablick och framtidsspaningar" (Sieps, Juni 2024:14epa) samt "Securitisation across borders: the case of 'health security' cooperation in the European Union" (*West European Politics* 42:2, 2019) författad tillsammans med Mark Rhinard.

CALLE HÅKANSSON är doktor och forskare vid Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) enhet för internationell säkerhetspolitik samt associerad forskare vid Europaprogrammet på Utrikespolitiska institutet (UI). Håkansson disputerade 2023 vid Malmö universitet med avhandlingen *The New Role of the European Commission in the EU's Security and Defence Architecture: entrepreneurship, crisis and integration* (Malmö University Press, 2023). Håkanssons forskningsintresse berör framförallt europeisk försvars- och säkerhetspolitik med ett särskilt intresse för kommissionens roll inom området samt samarbetet mellan EU och Nato. Hans forskning har publicerats i *Journal of European Integration*, *European Security*, *Defence Studies*, *European View* samt hos ledande europeiska tankesmedjor och forskningsinstitut såsom European Council on Foreign Relations (ECFR), Svenska institutet för Europapolitiska studier (Sieps), FOI samt av the French Institute for International and Strategic Affairs (IRIS).

JOHANNES JARLEBRING är doktor i statsvetenskap, EU-specialist och för närvarande verksam som Uppsala Universitets EU-strateg och Bryssel-representant. Tidigare har Jarlebring arbetat närmare tio år på centrala EU-funktioner inom Regeringskansliet (Statsrådsberedningens EU-kansli, Utrikesdepartementets EU-enhet och Sveriges EU-representation). Under sin bana har han även startat och

drivit en konsultbyrå i Bryssel specialiserad på rådgivning till företag i EU-policyfrågor, med kunder som IBM, Telefónica och Svensk värdepappersmarknad. Jarlebrings doktorsavhandling handlade om EU:s marknadsmakt och artiklar från avhandlingen har publicerats i tidskrifter som *Journal of European Policy Studies* och *Journal of Common Market Studies*. Forskningen ligger i gränslandet mellan statskunskap, juridik och internationell politisk ekonomi.

HANNES LENK är utredare vid Kommerskollegium med fokus på EU:s handels- och investeringspolitik, särskilt frågor kopplade till handel för säkerhet samt Kina. Lenk är även extern senior forskningsrådgivare vid Svenska institutet för Europapolitiska studier (Sieps) och gästföreläsare vid Stockholms universitet och Aarhus universitet. Lenk disputerade med en avhandling om investeringsskydd och EU:s institutionella och konstitutionella utveckling och har publicerat inom områden som EU-rätt, internationell investeringsrätt, samt integration av hållbar utveckling i EU:s frihandelsavtal. Hans forskning har publicerats i framstående tidskrifter som *European Business Law Review*, *Journal of World Investment and Trade*, och *Journal of International Economic Law*.

MARTIN LUNDMARK är lektor i ämnet försvarssystem vid Försvarshögskolan. Han har en ekonomie doktorsexamen från Handelshögskolan i Stockholm samt en magisterexamen i företagsekonomi från Uppsala universitet med inriktning industriell marknadsföring. Hans huvudsakliga forskningsområde över tid är försvarsindustrins förutsättningar i en internationell kontext. Fokus för hans pågående forskning är på aktörsrelationer inom försvarslogistik, samt internationellt försvarsmaterielsamarbete och civil-militär innovation. Lundmark studerar försvarsindustrins förutsättningar framför allt utifrån företagens mål och affärsmodeller, baserat på företagsekonomiska teorier och modeller. De akademiska studier som han publicerat internationellt om försvarsindustrin är annars framförallt kopplade till nationalekonomi, statsvetenskap eller olika policyrelaterade perspektiv som politisk ekonomi. Han har varit gästforskare vid Security Studies Program vid Massachusetts Institute of Technology, Boston, samt vid

tankesmedjan Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS) i Paris. Lundmark är associerad forskare vid FRS. På Försvarshögskolan är han för närvarande programansvarig för det internationella masterprogrammet Innovation, Defence and Security samt projektledare för Civil-militära innovationsprogrammet (CMIP).

BJÖRN LUNDQVIST är professor i juridik vid juridiska institutionen, Stockholms universitet. Han är ordförande för svenska nätverket för europarättsforskning, styrelseledamot i Ascola och föreståndare för Ascola Nordic. Han var gästprofessor vid Aix-Marseille universitet under 2023, Leading Scholar vid Higher School of Economics mellan 2018–2021 och Michigan Grotius Fellow vid University of Michigan Law School 2008–2009. Hans senaste bok, med titeln *Regulating Access and Transfer of Data*, publicerades i april 2023 av Cambridge University Press. Dessförinnan har Lundqvist författat *R&D Collaborations under the Competition Rules of the European Union and The Antitrust Laws of the United States* (Edward Elgar monografi, 2015) och *Standardization under EU Competition Rules & US Antitrust Laws: The Rise and Limits of Self-Regulation* (Edward Elgar monografi, 2014). Bland hans artiklar kan nämnas ”An access and transfer right to data—from a competition law perspective” (*Journal of Antitrust Enforcement* 11, 2023) och ”European Harmonized Standards as ‘Part of EU Law’: The Implications of the James Elliott Case for Copyright Protection and, Possibly, for EU Competition Law” (*Legal Issues of Economic Integration* 44:4, 2017).

ANNA MICHALSKI är professor vid statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet och associerad seniorforskarare vid Utrikespolitiska institutet. Hon har varit verksam vid Hong Kong University, Fudan universitet i Shanghai, Auckland University, samt vid forskningsinstitutet Chatham House i London, CERi i Paris, Clingendael i Haag och Sieps i Stockholm, samt i EU-kommissionens förutvarande tankesmedja Future Studies Unit. Hennes forskning är inriktad på EU:s utrikespolitik, EU:s relationer till Kina och nordiska länders utrikespolitiska roller. Bland de senaste publikationerna nämns: ”Small states and the dilemma of geopolitics: Role change

in Finland and Sweden”, *International Affairs*, 100:1, 2024; ”From Variation to Convergence in turbulent times – Foreign and Security Policy Choices among the Nordics 2014–2023”, *European Security*, 33:1, 2024 (båda med Douglas Brommesson och Ann-Marie Ekengren; ”The European Union Climate Diplomacy: Evolving Practices in a Changing Geopolitical Context”, *The Hague Journal of Diplomacy*, 19:3, 2024 med Niklas Bremberg; ”The EU’s evolving leadership role in an age of geopolitics: Beyond normative and market power in the Indo-Pacific”, *European Journal of International Security*, 9:2, 2024 med Charles Parker; ”Overcoming Dissent: Socialization in the EU’s Political and Security Committee in a Context of Crisis”, *Journal of Common Market Studies*, 58:2, 2020 och ”Conditions for socialization in international organizations: Comparing committees of national representatives in the EU and NATO”, *Journal of International Relations and Development*, 2020 (båda med August Danielson); *Sweden’s Grand Strategy: Predicaments of a small liberal state in a hostile world*, (Oxford University Press, 2025) med Douglas Brommesson och Ann-Marie Ekengren; *The everyday making of EU foreign and security policy: practices, socialization and the management of dissent*, (Edward Elgar Publishing, 2022) med Niklas Bremberg, August Danielson och Elsa Hedling, *Unlikely Partners? China, the European Union and the Forging of a Strategic Partnership*, (Palgrave Macmillan, 2017) med Zhongqi Pan, samt som redaktör för de årliga volymerna inom ramen för *Interdisciplinary European Studies*, Palgrave Macmillan, från 2018 och framåt ([springer.com/series/16461](https://www.springer.com/series/16461)).

LARS OXELHEIM är professor vid Handelshögskolan vid universitetet i Agder, Kristiansand och professor emeritus vid Lunds universitet. Han är också knuten till Institutet för Näringslivsforskning (IFN) i Stockholm och till Fudan University i Shanghai. Oxelheim grundade 1997 Nätverket för Europaforskning i ekonomiska ämnen och har sedan dess också varit redaktör för Europaperspektiv. Inom området integrationsforskning har han publicerat ett antal böcker på internationella förlag, exempelvis *EU/Asia and the Re-Polarization of the Global Economic Arena* (World Scientific Publishing, 2012) och *Oxford Handbook of Economic and Institutional Transparency* (Oxford

University Press, 2015, medredaktör Jens Forssbaeck). Han är även redaktör för de årliga volymerna inom ramen för *Interdisciplinary European Studies* på Palgrave Macmillan, där de senaste upplagorna är *The EU Between Federal Union and Flexible Integration* (medredaktörer Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Per Ekman och Anna Michalski) och *The Borders of the European Union in a Conflictual World* (medredaktörer Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Per Ekman och Anna Michalski). Bland hans senaste artiklar kan nämnas "On the Role of Internationalization of Firm-Level Corporate Governance – The Case of Audit Committees" (*Corporate Governance; An International Review* 31:5, 2023) med Aaron Afzali, Minna Martikaninen och Trond Randøy, "The Influence of Business Groups on Board Composition in Offshore Financial Multinational Enterprises" (*International Business Review* 32:3, 2023) med Bruce Hearn och Trond Randøy, "The Impact of Indigenous Culture and Business Group Affiliation on Corporate Governance of African Firms" (*Corporate Governance; An International Review* 32:3, 2023) med Bruce Hearn och Trond Randøy samt "The Changed Geopolitical Map: Implications for International Business Policy in a Sustainable Finance Perspective" i *Handbook on International Business Policy* (Edward Elgar Publishing 2024), med Pervez Ghauri och Trond Randøy.

ÅSA ROMSON är jur. dr i miljö rätt och senior forskare vid IVL Svenska miljöinstitutet. Hon är lärare vid miljövetenskapliga institutionen på Stockholms universitet och kursansvarig på masterprogrammet i miljö och hälsa. Hennes forskningsintressen rör nationell och internationell klimaträtt och styrmedel för lokal miljöomställning. Romson har deltagit som forskare i det nyss avslutade forskningsprogrammet Mistra STEPS om hållbar och cirkulär plast, och leder för närvarande det tillämpade forskningsprojektet Nycklarna till cirkulär upphandling. Tillsammans med Kristina Forsbacka skrev hon bokkapitlet "The Swedish Climate Policy Framework including the Climate Act" i boken *National Climate Change Acts* som gavs ut på Hart Publishing 2020. Hon är författare till ett flertal rapporter om styrmedel för cirkulär ekonomi för Naturvårdsverket och Europeiska miljöbyrån. Romson är för närvarande styrelseordförande för Institutet för Fram-

tidsstudier och sitter i styrelsen för Stockholms miljörettsliga center på Juridicum, Stockholms universitet.

LOVE RÖNNELID är biträdande lektor i folkrätt vid Stockholms universitet (SU). Hans forskning fokuserar på den internationella ekonomiska rättens historia, politiska ekonomi, och distributiva roll. Innan SU var han fyra år som Residential Fellow på Institute for Global Law and Policy vid Harvard Law School. Hans avhandling från Uppsala universitet fokuserade på den internationella investeringsrättens framväxt och vilka ekonomiska idéer som motiverat dess expansion. Han har undervisat i den internationella rättens politiska ekonomi vid bland annat Harvard, Northeastern, Universidad de Los Andes, Lund och Amsterdam.

CHRISTIAN SANDSTRÖM är docent från Chalmers (2014) och kolumnist i *Affärsvärlden*. Han disputerade på Chalmers 2010. Sandström har forskat om teknisk utveckling och industriell omvandling. Hans två fokusområden har varit digitalisering och grön omställning, där han särskilt intresserat sig för gränssnittet mellan stat och marknad. Tillsammans med Karl Wennberg gav han ut forskarantologin *Questioning the Entrepreneurial State* (2022) som laddats ner mer än 255 000 gånger. Två år senare släppte Magnus Henrekson, Mikael Stenkula och Sandström uppföljaren *Moonshots and the New Industrial Policy*. År 2018 fick han Chalmers pedagogiska pris för sina insatser inom undervisningen.

MIKAEL STENKULA är docent i nationalekonomi och forskare vid Institutet för näringslivsforskning (IFN). Han disputerade på Ekonomihögskolan vid Lunds universitet och hans forskning fokuserar idag främst på entreprenörskap, strukturomvandling och beskattning. Mikael Stenkula har publicerat ett stort antal vetenskapliga artiklar och bidrag till vetenskapliga böcker. Tillsammans med professor Magnus Henrekson från IFN har han skrivit en lärobok på både svenska och engelska om entreprenörskapets ekonomi, *Entreprenörskap – Vad, hur och varför* (på engelska: *Understanding Entrepreneurship*), som bland annat används vid svenska universitet. Tillsammans

med Magnus Henrekson och Christian Sandström har han även gett ut en antologi som diskuterar problem och möjligheter med aktiv industripolitik, *Moonshots and the New Industrial Policy – Questioning the Mission Economy*. Han har under ett flertal år också undervisat i makroekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm.