

S



ANTONINA BAKARDJIEVA ENGELBREKT,  
ANNA MICHALSKI & LARS OXELHEIM (REDAKTÖRER)

# Vägar till ett uthålligt EU

EUROPAPERSPEKTIV 2021

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 Antonina Bakardjieva Engelbrekt 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.

ISSN 1403-3879

ISBN 978-91-7359-161-4

© 2021 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](mailto:info@santerus.se)

[www.santerus.se](http://www.santerus.se)

Tryck: ScandBook AB, Falun 2021

# Innehåll

Förord • 7

Inledning • 11

*Niklas Elert och Magnus Henrekson*

Reformagenda: Bättre grundförutsättningar  
för ett entreprenöriellt, innovativt och uthålligt EU • 33

*Karin Bäckstrand*

Mot en hållbar omställning till en klimatneutral union 2050?:  
EU:s gröna giv, klimatlag och gröna återhämtning • 55

*David Langlet*

Rättsliga förutsättningar för ett ekologiskt uthålligt EU • 83

*Louise Bengtsson*

Covid-19 och EU:s förmåga  
att hantera och förebygga hälsokriser • 111

*Titti Mattsson*

EU:s demografiska utmaning:  
Vägar till uthållighet i ett åldrande Europa • 141

*Jens Forsbäck*

Kris i repris?:  
Hur kan en bankunion göra EU mer motståndskraftigt? • 169

*Carl Fredrik Bergström*

EU:s motståndskraft inom den inre marknaden efter finanskrisen:  
Ett samspel mellan politik och juridik • 201

*Karin Borevi*

EU:s invandrings- och asylpolitik  
och frågan om en uthållig integrationspolitik • 227

*Erik Sjödin och Eskil Wadensjö*

Inomeuropeisk arbetskraftsmigration för ett uthålligt EU • 251

Presentation av författare och redaktörer • 279

# Förord

År 2020 fick en dramatisk start då en ny form av coronavirus uppstod i kinesiska Wuhan. Med början i januari 2020 fick viruset en explosionsartad spridning världen över. Pandemier har funnits i myndigheters krisplanering under en längre tid men inte ansetts vara bland de mest högprioriterade säkerhetsriskerna. Därför var beredskapen inte tillräckligt hög när hotet väl blev verklighet. EU-länderna vidtog i ett första skede åtgärder på ett nationellt plan utan samordning och utan att beakta åtgärdernas vidare konsekvenser. I detta initiala skede spelade EU-kommissionen inte en framträdande roll, varken som initiativtagare eller som samordnare av gemensamma åtgärder av folkhälsokaraktär. Detta främst på grund av avsaknaden av beslutskompetens. Snart ett år efter pandemins utbrott har lärdomar dragits om den bristfälliga responsen i Europa och lärandekurvan har varit hög. I början på 2021 finns en större beredskap hos EU-länderna att samordna inskaffandet av livsnödvändig medicinsk utrustning, upphandling av vaccin samt utbyte av erfarenheter och kunskap om hur smittspridning kan bromsas i samhället. EU:s institutioner med EU-kommissionen i spetsen har involverats allt mer, framför allt vad gäller åtgärder som syftar till att mildra det ekonomiska utfallet av coronakrisen. Krisen har också medfört att nya tillvägagångssätt har applicerats som annars antagligen inte hade varit möjliga. Det kanske främsta exemplet är att återhämtningspaketet, som riktar sig till de EU-länder som drabbats hårdast ekonomiskt av pandemin, ska finansieras med lån som upptas på den internationella marknaden av EU-kommissionen med medlemsländerna som gemensamma garan-

ter. Pandemin har sålunda inneburit att ett betydelsefullt steg tagits mot ett federalt EU.

Tvårt emot vad många bedömare hade väntat sig har EU inte låtit pandemin lägga krokben för den ambitiösa strategin att påbörja omvandlingen mot en klimatneutral ekonomi genom en vittomspännande strategi – den europeiska gröna giv. Åtgärdspaketet, den så kallade färdplanen, radar upp ett stort antal områden där konkreta förändringar planeras inom transport, energi, jordbruk och industriell produktion. Tre aspekter utmärker den europeiska gröna giv; dess breda, systembaserade inriktning till uthållighet; dess tonvikt inte bara på ekonomisk omställning men också på social rättvisa och sammanhållning; och dess tro på att en uthållig grön ekonomi kan vara konkurrenskraftig såväl som inkluderande.

Inte desto mindre sätter EU:s gröna giv och idén om en uthållig ekonomisk och social utveckling sammanhållningen mellan medlemsländerna på hårda prov. Som en förvarning för kommande konflikter märks Ungerns och Polens hårdnackade motstånd till principen att medlemsländer som tar emot ekonomiskt stöd också måste respektera EU:s rättsstatsprinciper och demokratiska värden. Ett annat område som framkallar djup osämja mellan EU-länderna är frågan om migration och asyl. Det är hög tid att Dublinkonventionerna ersätts och att EU antar ett fungerande och sammanhållet angreppssätt att bemöta människor som söker sig till Europa för skydd från förföljelse men också för att söka arbete och bättre livsbetingelser. Ylva Johansson, kommissionär med ansvar för migrationsfrågor, lade i september 2020 fram ett reformpaket om ett nytt grepp för EU:s asyl- och migrationspolitik som i slutet av 2020 förhandlas i EU:s olika instanser. Redan då åtgärdspaketet lanserades underströk Johansson att det var högst troligt att reformerna skulle kritiseras skarpt både av dem som förespråkar en generös och solidarisk asyl- och migrationspolitik och av dem som motsätter sig gemensamma regler och vill fortsätta att föra en restriktiv invandringspolitik.

På det internationella planet präglas läget av en stor osäkerhet. Frågan är om stormakter såsom Kina och USA kan finna ett *modus vivendi* vad gäller internationell handel, säkerhet, teknologiska framsteg och regler för användning av informations- och kommunika-



tionsteknik. Genom valet av Joe Biden får USA en erfaren politiker på presidentposten med en ambition att förbättra amerikanska arbetares livsvillkor och att driva på i kampen mot klimatförändringar och miljöförstöring. Biden har uttalat en mer positiv inställning till EU och till internationellt samarbete i allmänhet. Han har också lovat att USA ska återinträda i och ånyo respektera internationella avtal vad gäller klimat, säkerhet och världshandel. För EU innebär ett presidentskap under Joe Biden ett efterlängt avbrott från Donald Trumps politik då det kortsiktiga egenintresset premierades och unionen inte togs på allvar. Trots att Biden är mer välvilligt inställd till regelbaserat internationellt samarbete kommer han liksom tidigare presidenter att sätta amerikanska intressen i första rummet. Utmaningen för EU är att påverka det internationella politiska läget i en riktning som gynnar europeiska intressen och ökar möjligheterna att få gehör för de frågor som unionen måste driva globalt.

I denna utgåva av *Europaperspektiv* diskuteras de utmaningar som EU står inför på vägen mot en uthållig politisk, ekonomisk och social utveckling. Vilka politiska och ekonomiska reformer krävs för att säkerställa omvandlingen till en grön ekonomi trots en åldrande befolkning, växande sociala behov och en undermålig integration i samhället? Hur ska EU:s medlemsländer kunna enas i migrations- och flyktingfrågan när den politiska samsynen saknas och nationella regler om integration konkurrerar om att framstå som så ogenerösa som möjligt? Vilka lärdomar kan dras av coronapandemin för att rusta EU att hantera framtida globala folkhälsokriser? Är den europeiska gröna given tillräcklig för att leda omställningen till ett klimatneutralt EU år 2050 och samtidigt säkra tillväxten? Hur ska EU verka för att uppnå en högre innovationstakt och på vilka sätt kan bankunionen bidra till att uppnå finansiell stabilitet i ett läge då det samlade lånetrycket har ökat markant i pandemins spår?

Dessa frågor och andra behandlas av författarna i 2021 års utgåva av *Europaperspektiv*. Boken anlägger ett mångvetenskapligt perspektiv och i vart och ett av kapitlen erbjuder författarna sin analys av vägarna till ett uthålligt EU inom ett specifikt område med utgångspunkt i rådande forskning. Denna utgåva av *Europaperspektiv* är den tjugofjärde i ordningen. Den ges ut gemensamt av de tre nätverken

i Europaforskning i ekonomi, juridik och statsvetenskap vid svenska universitet och lärosäten. Undertecknade har fungerat som bokens redaktörer. Som företrädare för vart och ett av dessa nätverk har vi fastställt bokens tema och därefter valt ämnen och författare. Samordningen av vårt redaktionella arbete med boken har utförts av Per Ekman vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala. Bokens upplägg behandlades på ett seminarium med författarna via Zoom den 26 maj 2020.

Stockholm, Uppsala och Lund i januari 2021

Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Anna Michalski och Lars Oxelheim

# Inledning

2020 har gått till historien som året då SARS-CoV-2 viruset tog världen i ett järngrepp och hotade att ödelägga globala ekonomiska och sociala system som byggts upp och tagits för självklara sedan mitten av 1900-talet. Människor runt om i världen har drabbats av den osäkerhet som följer i pandemins kölvatten då de ser sina livsverk slås sönder och framtidsutsikter grusas. Inte minst i Europa medför covid-19 att regeringar har tvingats vidta åtgärder för att stävja smittspridning som drabbat människor såväl som företag hårt. Konsekvenserna av nedstängningen av länder, städer och arbetsplatser är inte bara en ökad mänsklig isolering men också en stigande arbetslöshet och ekonomisk nedgång av ett sällan skådat slag. Då världen i början av 2021 står mitt uppe i en pandemi riktas förstärkt nog en övervägande del av dess uppmärksamhet till denna och den ökade sårbarheten som mänsklighetens ömsesidiga beroende har givit upphov till. Frågan på allas läppar är när ett nytt och säkert vaccin kan finnas tillgängligt för att stoppa spridningen av covid-19 och hur detta sedan ska distribueras till befolkningar runt om i världen.

Covid-19 till trots fortgår utvecklingen inom andra politiska frågor och många utmaningar kvarstår. Inom vissa områden till exempel kampen mot klimatförändringar kan pandemin möjligtvis underlätta omställningen till en mer klimatneutral konsumtion genom förändrade vanor. Samtidigt har dock pandemin inneburit ett oerhört tryck på nationella regeringar som genom skuldsättning har försökt mildra pandemins ekonomiska påverkan och därigenom riskerar resurser avledas, i termer av både pengar, tid och personal, som behövs inom

andra områden. Det är i början av 2021 alltför tidigt att sia om covid-19:s sammantagna påverkan på vår förmåga att anpassa oss till de utmaningar som innefattas i begreppet *antropocen* – det nya tidevarv som av den nederländske forskaren och Nobelpristagaren, Paul Crutzen förkunnats tillhöra människan på grund av hennes avgörande påverkan på jordens klimat och ekosystem.

EU står dock inte försvarslöst inför dessa utmaningar. Sedan flera år har unionen verkat för att förbättra miljölagstiftningen i Europa såväl som att främja den globala kampen mot klimatförändringar, inte minst genom ett samlat uppträdande i förhandlingarna till ett nytt klimatavtal i Paris 2015. Under 2020 enades EU om ett sjuårigt finansierat ramverk som innefattar dels ett krispaket riktat till de länder som drabbades hårdast av covid-19, dels den europeiska gröna given som är ett initiativ för en hållbar ekonomi i EU med målsättningen att omvandla miljöutmaningarna till möjligheter för en konkurrenskraftig grön ekonomi i Europa. I ett tal till Europaparlamentet i december 2019 beskrev EU-kommissionens ordförande, Ursula von der Leyen, den gröna given i termer av ett initiativ som ”inte bara utgör vår framtidsvision för en klimatneutral kontinent” utan också en ”färdplan för handling – genom 50 praktiska steg mot Europas väg till 2050”. I december 2020 enades EU:s medlemsländer dessutom om att minska utsläppen av växthusgaser med minst 55 procent till år 2030, jämfört med 1990 års nivå.

Framsteg har också gjorts inom andra centrala områden som är avgörande för EU:s långsiktiga uthållighet. I september 2020 presenterade EU-kommissionen ett utkast till ett nytt system för migration och asyl, den så kallade migrationspakten. Enligt kommissionären för migrationsfrågor, Ylva Johansson, ska det nya systemet ersätta de tidigare Dublinförordningarna i syfte att stärka EU-ländernas förmåga att hantera migrationsströmmar, främst genom att kunna ta snabba beslut om asyl för migranter med genuina asylskäl och avslag för dem som saknar sådana skäl. Förhoppningen är att ett förbättrat asyl- och migrationssystem ska dämpa de konflikter som blossat upp mellan EU-länderna inom migrationsområdet och därmed leda till en ökad solidaritet dem emellan.

Vad gäller spridningen av SARS-CoV-2 viruset har EU tillsam-

mans med medlemsländerna efter en tveksam och mindre lyckad start funnit vägar att möjliggöra transport av gods och antagit ett gemensamt finansiellt paket för framställning av ett vaccin och inköp av personlig skyddsutrustning. På det utrikespolitiska planet har EU intagit en kraftfull hållning till stöd för ett regelbaserat, multilateralt internationellt system och för främjandet av internationella organisationer som har i uppdrag att skapa och upprätthålla gemensamma regelsystem, inte minst Världshälsoorganisationen och Världshandelsorganisationen.

Den tjugofjärde utgåvan av *Europaperspektiv* riktar ljuset mot frågan om uthållighet och vägar som bär dithän. Uthållighet som begrepp myntades av Brundtlandkommissionen 1987 och brukar lyftas fram i samband med miljö- och klimatfrågor. Vår kunskap om uthållighet i ett samhällligt perspektiv har vuxit de senaste decennierna inte minst som ett resultat av ett outtröttligt arbete av forskare som Jeffrey Sachs, från Columbia University, och Amartya Sen, från Harvard University. I denna bok tar vi en bred ansats till samhälllig resiliens och uppmärksammar därmed uthållighet ur ett politiskt, ekonomiskt och juridiskt perspektiv. På ett övergripande plan är vägarna till ett långsiktigt hållbart EU beroende av tillgången till välfungerande politiska institutioner som agerar proaktivt snarare än reaktivt, en hög grad av tillit mellan medborgare och politiker samt förutsägbara regelsystem. Samtidigt är begrepp som hållbarhet och uthållighet nära sammanlänkade med flera sakpolitiska områden såsom miljö- och klimatfrågor, välfärdssystem, fungerande bank- och finanssystem, krisberedskap, industripolitik, migration och humanitärt bistånd. Av allt att döma kommer EU:s roll att driva på omställningen till en grön ekonomi och en uthållig samhällsutveckling sätta sammanhållningen mellan unionen och dess medlemsländer på hårda prov. Framst bland dessa prov märks övergången till ett ur klimathänseende hållbart samhälle i en samtid då inkomstklyftorna inom och mellan länder ökar, skillnaderna i utbildnings- och kompetensnivåer växer mitt under ett globalt teknologiskifte, och alltmedan svårlösta konflikter i Europas närhet fortgår i ett läge där den geopolitiska spänningen på det internationella planet tilltar ytterligare. Dessa utmaningar har det gemensamt att de är globala till sin karaktär men har återverkningar

lokalt på enskilda människors livsbetingelser, och riskerar att under lång tid framöver utgöra hot mot samhällets motståndsförmåga. Givet komplexiteten i omställningen till uthållig tillväxt och samhällsutveckling menar många att konsekvenserna av omställningen till en hållbar samhällsutveckling måste bemötas på alla politiska nivåer. Här har EU en viktig roll att spela, dels genom att utmejsla policyer som hjälper EU:s medlemsländer att bemöta mångfacetterade utmaningar, dels genom att företräda europeiska ståndpunkter i en allt mer antagonistisk omvärld. Det nya ledarskapet i EU:s institutioner har hittills strävat efter att ta ett mer systematiskt helhetsgrepp på de utmaningar som Europa står inför i jämförelse med tidigare årtionden då nya politiska initiativ ofta följdes upp inom enskilda politikområden. Denna utveckling är gynnsam givet att de överlappande och mångdimensionella problemen finner sin lösning. Frågan är dock hur EU ska kunna uppnå politisk sammanhållning, fördela finansiella resurser samt om dess förvaltningskapacitet är tillräcklig i ljuset av det politiska klimatet i Europa och de komplexa policyprocesser som ett brett helhetsinitiativ kräver?

## En övergripande samordning för uthållighet och motståndskraft

EU:s institutioner med EU-kommissionen i spetsen har under 2019 och 2020 lagt fram en rad initiativ som alla på olika sätt har som ambition att understödja den långsiktiga övergången till uthålliga produktions- och konsumtionsmönster för enskilda såväl som för företag, den offentliga sektorn och frivilligorganisationer. Dessa initiativ som innefattar den europeiska gröna given, den digitala strategin, den nya industristrategin, återhämtningsfonden – inramade av EU:s långtidsbudget – är ambitiösa satsningar för att underlätta de samhällsekonomiska och sociala utmaningarna som övergången till en grön ekonomi kommer att kräva, bland annat i termer av en utbredd digitalisering och kompetensskifte.

Under första hälften av 2020 uttrycktes farhågor att covid-19 med dess katastrofala påverkan på ekonomisk tillväxt i världen – och

de svåra hälso- och sociala problem som har följt i dess kölvatten – skulle tvinga EU och dess medlemsländer att ge upp ambitionerna att genomföra den gröna givens krävande reformagenda och istället inrikta sig enbart på att bekämpa pandemin och understödja de medlemsländer som drabbats hårdast. EU och dess medlemsländer valde dock att inte åsidosätta den breda uthållighetsagendan utan sikta på att genomföra både den europeiska gröna given och andra brådskande reformer inom exempelvis migrations- och asylpolitiken. Frågan kvarstår dock hur dessa ambitiösa reformer, strategier och färdplaner är tänkta att genomföras givet att EU:s institutioner har begränsade maktbefogenheter och måste agera i samklang med medlemsländerna som i sin tur förutsätts visa solidaritet och lojalitet gentemot varandra och det gemensamma europeiska intresset. Svårigheterna visar sig monumentala när medlemsländerna i praktiken ofta uppvisar ett motsatt förhållningssätt, inte minst bevitnat i Polens och Ungerns motstånd till återhämtningsfondens krav på att rättsstatsprincipen respekteras. Därmed kvarstår frågan om hur förmodade målkonflikter mellan ekonomisk tillväxt och ett förbättrat klimat och renare miljö kan undvikas och istället vändas till synergi i omläggningen till gröna produktions- och konsumtionsmönster.

EU har sedan årtionden tillbaka successivt antagit en allt mer långtgående miljölagstiftning. Redan då de tio länderna från Central- och Östeuropa blev medlemmar i EU 2004 och 2007 utgjorde lagstiftningsakter merparten av EU:s samlade lagar som de nya medlemsländerna var förpliktigade att införliva. En lång rad åtgärdsprogram, lagstiftningsakter och domstolsutslag har sedan tidigt 1970-tal bekräftat EU som en progressiv miljöaktör i ett internationellt perspektiv. Som David Langlet beskriver i denna upplaga av *Europaperspektiv* är kemikalielagstiftningen, REACH, som antogs 2006, den första i sitt slag att reglera hela produktgrupper och förbättra miljöskyddet genom en uppgraderad identifiering av kemiska produkters sammansättning och därigenom peka ut kunskap och information som viktiga aspekter i arbetet med att förbättra miljön. Även om EU:s lagstiftning inom miljöområdet har fördjupats och breddats i relativt snabb takt sedan dess har det visat sig svårare att lagstifta på klimatområdet i och med att kampen mot klimatförändringar handlar om en omställning av

komplexa system där stora ekonomiska vinster står på spel. EU har därför valt att följa andra vägar framåt på klimatområdet genom att till exempel introducera handeln med utsläppsrätter som i ett första skede visade sig effektlöst då medlemsländerna satte priset på utsläpp för lågt och incitamentet därmed gick förlorat. Inom andra betydelsefulla områden har en liknande utveckling skett, till exempel inom migration och asyl som inbegriper både mellan- och överstatliga aspekter och inom vilket nationella integrationsåtgärder påverkar migrationsströmmarna. Också traditionella välfärdsområden, såsom arbetsmarknaden, sociala trygghetssystem och folkhälsa, inom vilka lagstiftning har vidtagits endast i begränsad skala eller varit helt utesluten, har gemensamma åtgärder med tiden setts som allt mer nödvändiga, ofta framtvingade av globala kriser eller ekonomiskt tryck med stor påverkan på Europa.

Inom områden där EU inte har lagstiftningskompetens har samordning av medlemsländernas åtaganden om måluppfyllelse inom ramen för ett gemensamt förhållningssätt till breda problemkomplex – såsom ekonomisk konkurrenskraft, social sammanhållning och en uthållig utveckling – blivit en framträdande aspekt av EU:s politik. Styrinstrumenten som används är företrädesvis ”mjuka” vilket i konkreta termer innebär att medlemsländernas regeringar förväntas föra en politik i linje med gemensamt fastlagda målsättningar och detaljerade indikatorer som tagits fram baserat på utbyten av goda erfarenheter, vedertagen praxis (*best practices*), och kollegialt tryck (*peer pressure*). Främst bland dessa policyplattformar är Europa 2020 (först lanserat som Agenda 2010 år 2000) som efter EU:s statsskuldskris 2010–2014 kom att ingå i den Europeiska planeringsterminen – EU:s ekonomiska styrningsprocess. Även på ett stort antal andra områden, såsom migration och asyl, ekonomisk konkurrenskraft samt miljö och klimat, använder EU mjuka styrmedel, ibland som huvudsakligt instrument, i andra fall som komplement till lagstiftning.

Dessa mjuka styrinstrument har uppmärksammats i termer av experimentell styrning (*experimentalist governance*) av förvaltningsforskarna Jonathan Zeitlin, från University of Amsterdam, och Charles F. Sabel från Columbia University som ett tillvägagångssätt att stärka EU:s förmåga att hantera komplexa frågeställningar genom att ge-



nerera kunskap om alternativa lösningar och vägledande praxis från medlemsstaternas samlade institutionella erfarenheter och traditioner. Samtidigt är den huvudsakliga kritiken mot den mjuka styrningen att EU har få möjligheter att påtvinga medlemsländerna reformer som de inte önskar eller finner politiskt opportuna att införa trots att de redan har godkänt de gemensamma målsättningarna.

Kritik av denna typ har riktats mot den europeiska gröna given. Kritiken gör gällande att given saknar bindande åtaganden som till exempel håller medlemsländerna ansvariga att uppfylla målen med sänkta utsläppsnivåer och att EU-kommissionen har otillräckliga möjligheter att säkerställa att finansiellt stöd för klimatomställningen går till de avsedda ändamålen och inte blir en källa till korruption. Den gröna given, kopplad till målsättningarna uppsatta för återhämtningsfonden, är onekligen ett ambitiöst och omfattande åtgärds paket som kombinerar lagstiftning med gemensamma strategier, nationella handlingsplaner och finansiella incitament vars syfte är att staka ut vägar mot ett uthålligt EU. Oavsett om mixen av hårda och mjuka styrmedel och incitament leder till en klimatanpassad omställning av ekonomin har den gröna given förhoppningsvis förmågan att förhindra att medlemsländerna agerar var och en för sig med motsatt verkan vilket vi sett vara fallet under coronapandemin och under den stora invandringen till Europa i mitten av 2010-talet.

## Folkligt stöd och politisk samverkan

I en debattartikel i *The Guardian* från februari 2020 höjde Greklands tidigare finansminister Yanis Varoufakis och den amerikanska ekonomen David Adler en kritisk röst mot den gröna given och dess färdplan mot ett uthålligt EU. De menar att färdplanen lägger för stor vikt på omställningen till klimatneutralitet utan att investera tillräckligt i åtgärder mot ökande inkomstklyftor både inom och mellan EU:s medlemsländer. Enligt deras förmenande riskerar genomförandet av färdplanen därmed att cementera de djupa meningsmotsättningar som redan finns mellan länderna i nordvästra Europa och de i östra och södra Europa. Även andra har pekat på att klimatomställningen

kan medföra att nya sociala skiljelinjer uppstår i samhället, främst mellan klimatengagerade medborgare, ofta i storstäder med jobb i den ”nya” ekonomin, och klimatomståndare, ofta på landsbygden med små möjligheter att avvara sina bilar och ställa om sin energiförbrukning, och som därmed har lite att vinna och allt att förlora på högre skatter på bränsle och andra klimatåtgärder.

I ett sådant perspektiv skulle klimatomställningen medföra en social transformation av liknande slag som fångats upp av forskarna Lisbeth Hooghe och Gary Marks, vid University of North Carolina at Chapel Hill, som menar att globalisering, migration och europeisk integration har skapat nya skiljelinjer i samhället mellan de som bejaktar förändring och anammar progressiva värderingar och de som fruktar omvandling och vidhåller traditionella ståndpunkter. Skiljelinjerna förstärks ytterligare av att den förra gruppen lyckats förbättra sin socio-ekonomiska ställning medan den senare har sett sin levnadsstandard försämrats. Denna samhällsproblematik illustrerades av de ”gula västarnas” uppror 2018 mot högre skatter på dieselbränsle som i mångt och mycket sågs vara en konflikt mellan en bakåtsträvande landsbygd och digitaliserade, miljömedvetna städer. Just denna massrörelse inträffade i Frankrike men utan tvekan är omställningen till en grön ekonomi en komplex process som skapar både vinnare och förlorare i alla länder med konsekvenser också för närliggande problemkomplex såsom den teknologiska omvandlingen och digitaliseringen i samhället, vilka för övrigt ofta uppfattas som förutsättningar för en klimatneutral ekonomi.

Vidare så finns en utmaning för EU:s långsiktighet att hantera spänningar mellan generationer. Många unga drabbades av arbetslöshet i samband med finanskrisen 2008 och unga riskerar att gå samma väg till mötes till följd av coronapandemin. Yngre kan också förväntas drabbas hårdare än äldre personer av de långsiktiga effekterna av klimatförändringarna. Samtidigt har covid-19 drabbat äldre personer i högre omfattning än andra grupper, inte minst vad gäller andel dödsfall. Detta visar på sårbarheter där EU:s institutioner och medlemsstaternas förmåga att hantera och stödja en alltmer åldrande befolkning har ifrågasatts. Denna utmaning är inte ny men har aktualiserats ytterligare i och med pandemins utveckling.

I EU:s egen opinionsundersökning, Eurobarometern från 2019, framkommer det att befolkningen i EU:s medlemsländer ser klimatförändringen som ett mycket allvarligt problem för sina respektive länder och denna uppfattning har förstärkts under den senaste tioårsperioden. Européer anser också att klimatomställningen är ett allvarligt globalt problem och placerar det på skalan av utmaningar just efter fattigdom, hunger och brist på dricksvatten men före internationell terrorism. Noteras kan att 55 procent av respondenterna ansåg att nationella regeringar bär ansvaret att tackla klimatförändringar, följt av företag på 51 procent och EU på 49 procent. Vad exakt dessa siffror innebär är inte helt enkelt att uttyda men en tolkning kan vara att befolkningen i EU:s medlemsländer anser att både regeringar, företag och EU har ett ansvar att vidta åtgärder för att bekämpa klimatförändringar och att samarbete mellan dessa förväntas.

## Globalt ledarskap och förmåga att påverka

EU har under det senaste årtiondet stärkt sin roll som global aktör, inte endast i sitt grannskap men också på det internationella planet inom områden som ligger i linje med europeiska intressen och policyinriktning. I takt med omvandlingen av den liberala världsordningen har EU:s utrikespolitik allt mer inriktats på att förespråka vikten av ett regelbaserat internationellt system, multilateralism och kraftfulla internationella organisationer. Detta till skillnad från stormakter såsom Ryssland, Kina och USA under Donald Trump som kommit att utöva stormaktspolitik, främja bilaterala förbindelser före multilaterala fora och vars politik ofta bryter mot internationella avtal och underminerar de organisationer som skapats för att garantera deras efterlevnad. Med valet av Joseph Biden till president kan USA:s utrikespolitik förväntas komma att ändra inriktning och återgå till att främja internationellt samarbete under amerikanskt ledarskap. I synnerhet vad gäller den globala klimatomställningen har det annonserats från den inkommande presidenten att USA avser att återinträda i Parisavtalet.

En hållbar utveckling i Europa kan inte uppnås i isolering från det som händer runt om i världen. Påverkan från omvärlden vare sig

det handlar om finansiella kriser, krig och konflikter, fattigdom, umbäranden och smittsamma sjukdomar stannar inte vid EU:s gränser och dess effekter blir snart kännbara i Europa. EU och dess medlemsländer, tillsammans med andra liberala stater, agerar pådrivare för agendor i ett antal globala fora som driver betydelsen av en hållbar global utveckling. Framst bland dessa är FN:s globala hållbarhetsmål som antogs 2015 som uppföljare till millenniemålen. I motsats till dessa bygger de nuvarande uthållighetsmålen på ett brett angreppssätt där uthållighet angår alla samhällssektorer och ska eftersträvas av både utvecklings- och industriländer. EU och dess medlemsländer var tongivande i OECD:s utvecklingskommitté där många av idéerna bakom FN:s globala hållbarhetsmål mejslades fram. EU strävar efter att inkorporera hållbarhetsmålen i europeisk såväl som nationell biståndspolitik, i sina förbindelser med Afrikanska unionen, i bilaterala och regionala associationsavtal med Japan, Sydkorea, Singapore och Kanada, i Europaavtalen med afrikanska, latinamerikanska och centralasiatiska stater samt i avtal med länderna som ingår i EU:s grannskapspolitik. Därtill främjar EU de globala uthållighetsmålen i regionala initiativ såsom i dess strategi för konnektivitet med Asien, i de pågående förhandlingarna om handelsavtal med Nya Zeeland och Australien, samt i dess bilaterala partnerskap med Kina och andra länder.

EU etablerade ett globalt ledarskap i kampen mot klimatförändringar i förhandlingarna i Paris 2015 för ett världsomspännande klimatavtal. Trots att länder som USA, Kina och Ryssland drev igenom ett mindre genomgripande avtal där till exempel minskningen av koldioxidutsläpp baseras på frivilliga istället för bindande åtaganden har EU och dess medlemsländer vidmakthållit centrala delar av Parisavtalet. Dessa målsättningar har vävts in i egna politiska initiativ, inte minst i den europeiska gröna given och den planerade reformen av den europeiska utsläppshandeln. EU och dess medlemsländer har också gått i spetsen för att bevara avtal som är särskilt viktiga för internationell säkerhet, såsom avtalet med Iran om ett stopp för utvinning av uran i utbyte mot sanktionslättnader för ökad handel, trots att USA drog sig ur överenskommelsen 2018. Därtill har EU och dess medlemsländer lyckats förbli eniga i att behålla de sanktioner som intro-

ducerades gentemot Ryssland efter annekteringen av Krimhalvön 2014.

På senare tid har EU:s förmåga att sprida normer och universella värden såsom mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstaten visserligen försvagats som en konsekvens av skiftet i den globala världsordningen och på grund av att stormakter på frammarsch avvisar normer som de uppfattar som västerländska. Tyvärr fortsätter vissa EU-länder, framför allt Ungern och Polen, att blockera gemensamma initiativ och uttalanden. Exempelvis har de två länderna förhindrat EU att tala med en röst i FN:s råd för mänskliga rättigheter när kritik riktats mot Kina och Ryssland (även om en EU-sponsrad resolution om brott mot mänskliga rättigheter i Belarus antogs av rådet i september 2020). Även när EU på andra sätt syftar till att förstärka mänskliga rättigheter och rättsstaten på det globala planet finns en risk att EU inte kan uppvisa enighet. EU:s globala strategi från 2016 erkände implicit att dessa omständigheter har föranlett ett delvis förändrat internationellt förhållningssätt och anammade mottot om ”principiell pragmatism” som tongivande för EU:s utrikespolitik.

En nedtonad retorik vad gäller normer såsom demokrati och politiska rättigheter innebär dock inte att EU:s ambition att sprida principer och värden som främjar en hållbar ekonomisk och social utveckling, motståndskraftiga samhällen eller ett regelbaserat internationellt system har sänkts. Vid sidan av EU:s engagemang i globala agendor är dess mest verkningsamma medel att sprida dessa värden knutna till dess ekonomiska makt och den inre marknadens attraktionskraft. Handelsrelationer som EU skapar med länder runt om i världen spänner över ett stort antal områden och målsättningar byggs in i handelsavtal som syftar till att stärka miljön, motverka skadliga klimatförändringar, uppnå ett bättre socialt skydd för arbetare och främja mänskliga rättigheter. Därtill görs utfästelser om samarbeten inom bekämpningen av terrorism, cyberattacker, finansiell brottslighet och skattefusk. Även i länder och territorier som inte har slutit handelsavtal med EU kan unionen påverka regler om till exempel dataskyddslagar, ett uthålligt fiske och skogsnäring, skatter samt regler för aktiebörser. Man talar här om en extraterritoriell regelspridning.

En viktig aspekt för att EU ska lyckas med att uppnå uthållig utveckling och grön tillväxt är dess främjande av ett regelbaserat

internationellt system samt det stöd som unionen och dess medlemsländer ger till internationella organisationer. Både till de med ett vittomspännande mandat såsom FN, såväl som till dem med ett snävare uppdrag, till exempel Världshälsoorganisationen eller Världshandelsorganisationen, de med en regional inriktning såsom Afrikanska unionen eller till expertinriktade organisationer såsom OECD där internationella regelsystem diskuteras. EU har fördelen i flera av dessa fora att det representeras både av EU i egenskap av organisation och av medlemsländerna och har därför en stark röst till att påverka inriktningen av den mjuka globala styrningen på ett flertal områden som ligger till grund för globala agendor och internationella avtal. Förutsättningen är dock att EU och medlemsländerna kan enas och driva frågor inom klimat, miljö, arbetsvillkor, bistånd, och beskattning på grundval av en gemensam plattform.

I den tjugofjärde utgåvan av *Europaperspektiv* beaktar forskare i juridik, ekonomi och statskunskap vad ett långsiktigt hållbart EU innebär för samhällets motståndskraft mot kriser och utmaningar samt hur en hållbar social, ekonomisk och politisk utveckling kan uppnås. I bokens nio kapitel åskådliggörs vägarna som ligger öppna för ett uthålligt EU och vilka utmaningar som tornar upp sig. Hur kan EU verka för en förstärkt roll för innovation i Europa i syfte att stärka EU:s förmåga att uppnå en ekonomisk utveckling som är både konkurrenskraftig och uthållig? Vilken klimatpolitik bedriver EU och hur ser dess ledarskap ut både inom och utanför unionen? Vilka är de rättsliga förutsättningar för ekologisk uthållighet i EU? Hur påverkar coronapandemin den intergenerella solidariteten i EU och vilken förmåga uppvisar EU att samordna nationell politik för att värna den europeiska befolkningen mot smittspridning? Hur ser unionens förutsättningar ut att främja finansiell stabilitet i kristider? Hur väl integreras arbetskraft från EU-länderna samt vilka regelverk gäller för integrationen av människor från länder utanför Europa? Detta är några av de frågor som besvaras i boken.

I bokens första kapitel betonar *Niklas Elert* och *Magnus Henrekson* vikten av innovationer och entreprenörskap för ett långsiktigt uthålligt EU. Författarna menar att EU i coronakrisens spår måste återvinna förlorad mark och skapa bättre förutsättningar för inkluderande

och uthållig ekonomisk tillväxt. Elert och Henrekson argumenterar för att de målen nås bäst genom att EU:s innovationsförmåga stärks, vilket kräver omfattande institutionella reformer för att främja entreprenörskap.

Som kapitlets analysram använder författarna det så kallade innovativa samarbetsblocket för att identifiera vilka reformer som är nödvändiga för att göra EU mer innovativt och entreprenöriellt. Med stöd i författarnas egen forskning visar Elert och Henrekson att innovationsdrivet entreprenörskap bygger på samarbeten med flera aktörer som har de förmågor och resurser som entreprenören själv saknar: uppfinnare, nyckelpersonal, kompetenta kunder, samt tidiga och sena finansiärer.

Detta ekosystemsperspektiv leder Elert och Henrekson till att föreslå en agenda för reformer på sex breda policyområden: (i) äganderätt och rättssäkerhet, ii) skatter, iii) sparande och investeringar, iv) arbetsrätt och socialförsäkringar, v) inträdes- och utträdesbarriärer på marknader, samt (vi) humankapital för entreprenörskap. Författarna menar att de föreslagna reformerna sannolikt skulle stärka Europas innovationskraft i en tid då den behövs mer än någonsin.

Mot bakgrund av coronapandemin analyserar *Karin Bäckstrand* i bokens andra kapitel möjligheter och utmaningar för EU att genomföra sina högt ställda ambitioner om att bli världens första klimatneutrala kontinent till 2050 och samtidigt ställa om till en grön och rättvis tillväxtstrategi. Bäckstrands analys tar sin utgångspunkt i två övergripande frågor. För det första om EU:s räddnings- och återhämtningsplan med omfattande ekonomiska stimulanspaket kommer att möjliggöra en klimatneutral och fossilfri omvandling av Europas industrier? För det andra vad pandemin betyder för EU:s roll som global klimatledare med ambitionen att driva på Parisavtalets genomförande och en ”gröna given-diplomati” för att främja en hållbar utveckling?

Bäckstrand påminner om att 2020 har benämnts som ”supermiljöåret” för EU:s klimatpolitik såväl som den globala klimatpolitiken. Unionens klimatlag med målet att Europa skall vara en koldioxidneutral kontinent till 2050 och den europeiska gröna given om en klimatvänlig tillväxtstrategi ligger på förhandlingsbordet. I mars 2020

slog emellertid coronapandemin till med full kraft och inom ett halvår stod världen och EU inför den allvarligaste ekonomiska recessionen sedan 1930-talet. FN:s generalsekreterare António Guterres varnade för det dubbla hotet av den globala klimatkrisen och pandemin. FN:s klimattoppmöte har skjutits upp till november 2021 och EU:s gröna giv och klimatlag ansågs vara hotad.

Bäckstrands kapitel belyser framväxten av EU:s klimat- och energipolitik från Kyoto till Parisavtalet samt EU:s roll som global klimatledare för att främja en hållbar utveckling och säkra Parisavtalets genomförande. Vidare analyseras EU-kommissionens förslag till ny klimatlag, och den europeiska gröna given – som antogs under pandemin som EU:s nya tillväxtstrategi med syftet att uppnå klimatneutralitet till år 2050. Bäckstrand undersöker huruvida EU:s coronaåterhämtningspaket främjar klimatomställningen och är förenlig med EU:s klimatmål. Baserat på sin forskning levererar Bäckstrand fem rekommendationer för hur en grön återhämtning kan understödja klimatomställningen när coronapandemin väl är över.

Ett av Bäckstrands centrala argument är att coronakrisen har öppnat upp ett möjlighetsfönster för EU:s samhällsomvandling till att bli världens första koldioxidneutrala kontinent. EU och dess medlemsstater bör därför nyttja detta tillfälle för att skapa en klimatvänlig återhämtning efter krisen. Vidare menar hon att jämfört med finanskrisen 2008 står sig EU bättre rustad med en nytillträdd EU-kommission som presenterat en ambitiös reformagenda för grön tillväxt, samhällstransformation till ett fossilfritt Europa samt investeringar i förnybar energi.

Bokens tredje kapitel, skrivet av *David Langlet*, undersöker de rättsliga förutsättningarna för ett ekologiskt uthålligt EU. Kapitlet tar sin utgångspunkt i att EU:s gröna giv, eller färdplanen för en hållbar ekonomi beskriver hanteringen av klimat- och miljörelaterade utmaningar som vår generations viktigaste uppgift. Ett återkommande tema i färdplanen är ”motståndskraft”, särskilt mot klimat- och miljörisker, vilket ses som en förutsättning för ett uthålligt EU, inte bara i ekologisk utan även i social och ekonomisk mening. Mot den bakgrunden diskuterar Langlet vilken potential som finns i EU:s rättsliga instrument och strukturer för att skapa och upprätthålla miljömässig



hållbarhet, och därmed förutsättningar för ett uthålligt samhälle.

Analysen tar sin utgångspunkt i ett antal faktorer som ofta beskrivs som centrala för förvaltning av socio-ekologiska system, däribland kunskap om miljöns tillstånd, mål kopplade till åtgärder som utgår från ekosystemens funktioner och skalor, samt anpassningsbarhet i ljuset av ändrade förutsättningar och ny kunskap. Utifrån ett rättsligt systemperspektiv diskuteras i vilken mån EU:s rättsliga strukturer lever upp till dessa förutsättningar för hållbar miljö- och naturresursförvaltning.

Langlet menar att EU idag tydligt ansluter till tanken att det finns ekologiska gränser som samhället måste respektera för att inte undergräva förutsättningarna för sin egen existens. Många mekanismer finns på plats för att generera kunskap och omsätta mål av varierande tydlighet i konkreta åtgärder. Både vad gäller kunskap och åtgärder är EU emellertid i hög grad beroende av resurser och kunnande i de enskilda medlemsstaterna.

Langlet visar att en hel del återstår att göra för att fullt ut integrera miljöhänsyn i andra politikområden, inte minst jordbruk och fiske, och han menar att ett ökat arbete krävs för att få på plats fungerande återkopplingsmekanismer mellan olika regelverk. Den svagaste punkten i EU:s arbete för skydd och förvaltning av miljön ligger sannolikt i bristande genomförande. En ökad insikt om samhällets sårbarhet kan eventuellt skapa ökat stöd för effektivt genomförande av miljörelevant lagstiftning. För att stödja en sådan utveckling behöver det bli tydligt att en förvaltning som respekterar ekosystemen har många fördelar bortom det snäva miljöskyddet.

I bokens fjärde kapitel behandlar *Louise Bengtsson* implikationerna av coronapandemin på EU-nivå. Kapitlet tar avstamp i den kollaps i form av tillit och fri rörlighet som inledningsvis drabbade medlemsstaterna och sedan utvecklades till en av de allvarligaste kriserna hittills för EU. Kapitlet lyfter även fram den rad åtgärder och initiativ till samordning som vidtagits senare under 2020, samt den diskussion om EU:s rättsliga och institutionella förutsättningar att hantera hälsokriser som också inletts. Mot denna bakgrund är syftet med Bengtssons kapitel att härleda anledningar till samt nyansera bilden av EU:s misslyckande att på ett uthålligt sätt hantera pandemin. Analysen fokuserar

framförallt på hälsopolitiken, vilken i vissa fall tangerar andra områden.

Bengtsson redogör först för unionens svaga kompetens på hälsoområdet, inklusive ramverket inom allvarliga gränsöverskridande hälsohot. I den efterföljande analysen behandlas EU-samarbetet kring pandemin kronologiskt, där den sista fasen mynnar ut i ett omfattande åtgärds paket och ett narrativ om solidaritet för att överbygga de initiala svårigheterna. Bengtsson argumenterar att EU:s hantering under de olika faserna av krisen måste bedömas mot bakgrund av förhållanden så som osäkerheten kring virusets natur, EU:s mandat och medlemsstaternas agerande, spänningar mellan politik och vetenskap samt slutligen viljan att uppvisa sammanhållning.

Bengtsson analyserar de begynnande diskussionerna om hur EU:s ramverk och institutioner bättre ska kunna svara mot och förebygga liknande kriser i framtiden. Blicken lyfts också till förebyggande arbete i bredare bemärkelse, bortom de uppenbara problemen som rör samordning av beredskap, krishantering och svarsåtgärder. För detta föreslår Bengtsson att nya perspektiv behöver uppmärksammas, t.ex. hur andra folkhälsoproblem och ojämlikheter påverkar hälsosystemens resiliens i och utanför Europa. En annan aspekt som avslutningsvis lyfts är behovet av bättre kunskap kring hur smittspridning förändras av olika typer av miljöpåverkan, klimatförändringar och exploatering.

I bokens femte kapitel analyserar *Titti Mattsson* angelägna utmaningar för unionens framtid vad gäller den växande äldre befolkningen. Utvecklingen av ett alltmer åldrande EU väcker frågor rörande välfärdsstaternas framtida roll och ansvaret för äldre personer, inte minst de med sviktande förmågor och behov av omfattande samhällsinsatser. Mattsson utgår ifrån den så kallade sårbarhetsteorin vars huvudtes är att stater, samhälleliga institutioner och enskilda i grunden är sårbara enheter vilket påkallar en helhetssyn. Coronakrisen används för att åskådliggöra vikten av att skapa uthålliga och motståndskraftiga samhällsinstitutioner samt belysa de svåra frågor som specifikt rör äldrebefolkningens hälsa, behov och livsvillkor. Mattsson understryker betydelsen att EU skapar förutsättningar för rättvisa och rimliga levnadsvillkor för befolkningen oavsett ålder och individuell förmåga.

Temat för kapitlet är utmaningen för EU att hantera sin stora äldrebefolkning och vilka överväganden som bör göras under kommande år. Mattssons utgångspunkt är att det finns ett strukturellt betingat problem i EU om äldres levnadsvillkor som hon menar bör vara utgångspunkten vid diskussioner om målen för insatser som sätts in för att stärka äldres levnadsvillkor och tillgodose ett likvärdigt samhälle för alla åldrar – i krissituationer och i det ordinära. Kapitlet redogör för den allmänna folkhälsosituationen i Europa under pandemin såväl som de problem som krisen synliggjort såsom äldres särskilt höga hälsorisker och olika förutsättningar hos nationella system att tillgodose äldres vård och omsorg.

Efter en inledande skildring av centrala internationella och EU-rättsliga regelverk som omgärdar äldres rättsliga ställning på hälso- och omsorgsområdena sker en lägesanalys av vilka krav som EU behöver leva upp till för att skapa förutsättningar för en resilient och motståndskraftig union.

Mattsson ger tre handlingsrekommendationer: Den första är att tillsätta *äldrerättskommissioner* på regional, nationell och europeisk nivå med uppgift att sammanställa evidens och skapa konkreta och kunskapsbaserade handlingsplaner för en hållbar äldrepolitik inom EU; den andra är att verka för att Europa blir ledande i förberedelserna för den framväxande *internationella äldrerättskonventionen*, och på detta sätt bidra till den redan påbörjade processen i de europeiska domstolarna att skapa universella rättigheter för äldre; den tredje är att främja implementeringen av *EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna* i egenskap av en central komponent i EU:s målsättning om en social marknadsekonomi.

I bokens sjätte kapitel diskuterar *Jens Forssbäck* frågan om och i så fall hur den europeiska bankunionen kan göra EU mer motståndskraftigt mot kriser. Frågan motiveras dels av den risk för nya påfrestningar för den europeiska banksektorn som följer i spåren av coronakrisen, dels av att bankunionen fortfarande är en ofärdig konstruktion, där delar av det planerade bygget fortfarande saknas och andra delar är otestade i en faktisk kris. Kapitlet ger inledningsvis en kort bakgrund till bankunionens tillkomst, och redogör för de huvudsakliga delarna i EU:s ramverk för bankreglering liksom för

bankunionens tre pelare: gemensam tillsyn, gemensam resolution och den ännu inte införda gemensamma insättningsgarantin.

Därefter analyseras kapitlets huvudfråga. En kort jämförelse av hur krisresistensen i euroländernas banksektorer har utvecklats ger en blandad bild, där arvet från skuldskrisen gör sig starkt påmint bland annat i form av mycket höga risknivåer i några av de tidigare krisländerna. Ändamålsenligheten i bankunionens pelare analyseras utifrån befintlig forskning om det finansiella skyddsnetzets komponenter, och Forssbäck konstaterar att bankunionen är ofärdig på fler sätt än att den fortfarande saknar en gemensam insättningsgaranti. I synnerhet behöver trovärdighet skapas för ”regimskiftet” i krishanteringen från *bailout* till *bail-in*, där acceptansen för regimen på nationell nivå för närvarande utgör ett frågetecken.

Att sårbarheter kvarstår i de tidigare krisländernas banksystem utgör – vid sidan av generella stabilitetsvinster – ett starkt argument för att vidareutveckla bankunionen, bland annat genom att införa den gemensamma insättningsgarantin. Samtidigt är just det faktum att risker och sårbarheter är så ojämnt fördelade mellan bankunionens länder det kanske viktigaste hindret för politiska framsteg med bankunionens slutförande, eftersom slutförandet innebär ökad riskdelning mellan länderna. Forssbäck menar att farhågorna med ökad riskdelning på bankområdet inte nödvändigtvis är välmotiverade eftersom det inte behöver resultera i redistributiva effekter om riskdelningsmekanismen prissätts på rätt sätt. Men framsteg försvåras också av att reformer av bankunionen kopplas ihop med reformer av valutasamarbetet på andra områden. Forssbäck avslutar med att lyfta fram huruvida de politiska positionsförflyttningarna under det senaste året kan signalera ett kommande genombrott i förhandlingarna om bankunionens vidareutveckling.

*Carl Fredrik Bergström* undersöker i bokens sjunde kapitel det sätt som regelskrivning inom EU fungerar på och fokuserar på finansmarknaden. Som Bergström förklarar har ett antal förändringar genomförts som alla haft som sitt syfte att skapa motståndskraft eller resiliens efter den globala finansskrisen 2008. Samtidigt överensstämmer dessa förändringar med moderna mönster inom andra områden av den inre marknaden. De förändringar som studeras rör både formen och

sättet för regelskrivning: en ökad användning av direkt tillämpliga förordningar istället för direktiv och ett nytt ansvar för oberoende myndigheter eller ”byråer” på europeisk nivå. De föresatser som Bergström ställer upp är att beskriva den process som ligger bakom dessa förändringar, bedöma om den i rättslig mening är oproblematisk eller inte och diskutera nya behov av förbättringar.

En central slutsats är att nationella parlament och myndigheter fått mindre utrymme än tidigare att själva bedöma hur EU:s rättsakter ska genomföras men att dessa samtidigt beslutas enligt förfaranden som lämnar mer utrymme än tidigare åt de nationella myndigheter som deltar att tillsammans påverka deras innehåll. En annan central slutsats är att utvecklingen inom finansmarknaden kan ses som en motreaktion mot en traditionell uppfattning om hur den inre marknaden ska fungera. Som Bergström visar i detta kapitel har utvecklingen varit möjlig för att unionslagstiftaren – det vill säga medlemsstaternas regeringar och Europaparlamentet – tolkat den befogenhet som de får i EU:s grundfördrag expansivt. Men det hade inte varit möjligt utan stöd från EU-domstolen. Detta samspel mellan politik och juridik diskuteras i ett särskilt avsnitt. Bergström konstaterar i sin avslutning att den process som lett till förändringar inom finansmarknaden givetvis inte är oproblematisk och ger utifrån sin forskning förslag på flera förbättringar. Dessa tar sikte på att medlemsstaterna 2021 har ett stort behov av rättslig efterhandskontroll av det sätt EU använder sin befogenhet och att det fortfarande finns flera oklarheter om den roll som oberoende myndigheter eller byråer är tänkta att ha inom EU:s rättsliga och politiska system.

I bokens åttonde kapitel riktar *Karin Borevi* fokus mot EU:s migrations- och integrationspolitik, sett utifrån ett hållbarhetsperspektiv. Borevi ger en översiktlig beskrivning av olika faser i årtionden av strävanden att utveckla en gemensam EU-politik på det migrations- och asylopolitiska området, där Europeiska kommissionens förslag om ny asyl- och migrationspakt från september 2020 utgör det senaste försöket. Hon redogör även för forskning om en europeisk policytrend på medlemsstatsnivå som går under benämningen ”villkorad medborgarintegration” och som kunnat noteras sedan början av 2000-talet. Ett kännetecknande drag för denna trend är en tydlig koppling mellan

integrationspolitik och migrationskontroll. Stater formulerar integrationspolitiska åtgärder inte enbart som ett sätt att främja nyanländas integration, utan även i syfte att kontrollera migrationsflöden.

Borevi argumenterar i sitt bidrag för att svagheter i EU:s förmåga att genomföra en gemensam asylpolitik tenderar att förstärka synen på integrationspolitik som ett (indirekt) instrument för att utöva migrationskontroll. Integrationspolitiska åtstramningar används i syfte att sända signaler – både till presumtiva migranter, för att avskräcka dessa att söka sig just till det egna landet, och till den inhemska väljarkåren, för att visa handlingskraft och ge sken av att ha kontroll över migrationen.

I frånvaron av en fungerande migrationspolitik på EU-nivå skapas en dynamik där stater tävlar med varandra om att ha de minst förmånliga villkoren för att undvika att attrahera ”oönskad” invandring. Borevi argumenterar för att det ur ett hållbarhetsperspektiv är en problematisk utveckling om integrationspolitik på detta sätt blir ett i första hand symbolpolitiskt eller signalpolitiskt verktyg. I syfte att åstadkomma långsiktiga och hållbara lösningar föreslår Borevi därför att fokus i högre grad läggs på att analysera och diskutera vilka implikationer som integrationspolitiska åtstramningar, som motiveras i första hand som ett sätt att göra invandring mer begränsad eller selektiv, egentligen har för *integrationen*.

I bokens nionde och avslutande kapitel diskuterar *Erik Sjödin* och *Eskil Wadensjö* olika aspekter av EU:s inomeuropeiska arbetskraftsmigration. Författarna tar sin utgångspunkt i att EU har en gemensam arbetsmarknad och att den gradvis har utvecklats allt sedan starten av Europeiska Ekonomiska Gemenskapen och därefter stegvis fördjupats i takt med fördragsreformer och successiva utvidgningar till nya medlemsstater. De konstaterar också att det finns flera former av migration, som är reglerade på olika sätt.

Migration till EU från länder utanför Europa, men även inomeuropeisk arbetskraftsmigration, är omdebatterade frågor där det råder olika uppfattningar såväl mellan som inom medlemsstaterna. Att det rättsligt är olika saker är dock inte alltid klart. Författarna menar att omsorg om arbetstagare som rör sig inom EU kan uppfattas på olika sätt: dels som ett uttryck för protektionism, dels som sedvanlig

omsorg av arbetstagare i en utsatt position. Den nationella uppfattningen kan vara beroende av om landet huvudsakligen är sändande eller mottagande av arbetskraftsmigranter. Hur regleringen av den inomeuropeiska arbetskraftsmigrationen hanterar dessa motstående intressen och uppfattningar är enligt författarna central för EU och dess fortlevnad, inte minst ut ett uthållighets- och resiliensperspektiv där sociala spänningar mellan olika typer av arbetstagare och dess anställningsformer kommer i fokus.

I kapitlet beskriver Sjödin och Wadensjö regleringen av den inomeuropeiska arbetskraftsmigrationen och dess effekter och klargör hur denna fråga kan hanteras och hur den påverkar arbetsmarknaderna. Sjödin och Wadensjö belyser framväxten av EU:s gemensamma arbetsmarknad och de olika formerna av inomeuropeisk arbetskraftsmigration samt hur dessa rättsligt kan kvalificeras och hur arbets- och anställningsvillkor kan bestämmas. I de efterföljande avsnitten behandlas hur man rättsligt kan kvalificera arbetskraftsmigration samt hur denna kvalifikation påverkar utgångspunkterna för regleringen av dessa arbetstagares arbets- och anställningsvillkor. Därefter diskuteras omfattningen, sammansättningen och riktningen av migrationen inom EU. Sedan behandlas effekterna för migranterna, för landet de kommer till och för landet de kommer från. Även frågan om vilka effekter pandemin kan komma att få för migrationen inom EU på kortare och lite längre sikt berörs i kapitlet.

Avslutningsvis presenterar Sjödin och Wadensjö två förslag till åtgärder för en uthållig politik för inomeuropeisk arbetskraftsmigration i EU. De menar att överenskommelser måste uppnås för att undanröja hinder för arbetskraftens rörlighet inom EU, samt att åtgärder behöver vidtas för att säkerställa arbetsförhållandena för de människor som arbetar i annat EU-land än de är medborgare i.

På tröskeln till ett nytt decennium hopar sig många komplexa och djupgående utmaningar för att uppnå ett motståndskraftigt och långsiktigt hållbart Europa. Givet att dessa utmaningar är mångdimensionella och gränsöverskridande är EU:s roll att hitta vägarna dit omistlig inte minst på grund av pandemins återverkningar som står i skärningspunkten mellan olika kort- och långsiktiga problem. De kortsiktiga utmaningarna som kräver omedelbara åtgärder kom-

## INLEDNING

mer att delvis finansieras genom den omfattande lånefinansierade återhämtningsfonden, medan ekonomisk, social och miljömässig uthållighet kräver långsiktiga investeringar i den nya gröna ekonomin. Ett samlat grepp inom EU är nödvändigt. Inte bara för att svara på de kriser som har uppstått men framför allt för att leda vägen mot ett förhållningssätt som stärker europeiska länder ekonomiskt och socialt på ett långsiktigt och hållbart sätt. För att finna vägar till ett uthålligt EU är det viktigt att sårbarheter beaktas och att möjliga synergier utnyttjas till fullo.



# Reformagenda

## Bättre grundförutsättningar för ett entreprenöriellt, innovativt och uthålligt EU

av Niklas Elert och Magnus Henrekson

Redan år 2010 konstaterade Europeiska kommissionen att EU lider av ett ”innovationsnödläge” (*innovation emergency*) och måste bli bättre på att skapa varor och tjänster som kommer unionens medborgare till del. Även om utvecklingen har gått framåt sedan dess, har år 2020 klargjort att den dystra diagnosen knappast kan avföras som en del av unionens förflutna. I coronavirusets kölvatten kan ett drastiskt förbättrat innovationsklimat i EU vara det enda sättet att få unionen att återhämta sig och generera inkluderande och uthållig tillväxt när pandemin väl är över.

Ekonomer brukar tala om innovationer som nya kombinationer av (ny och gammal) kunskap, och samstämmigheten är hög vad gäller deras betydelse för ekonomisk tillväxt. Enkelt uttryckt leder innovationer till högre produktivitet, vilket innebär att mer av samma insatsvaror genererar en större och mer värdefull output. Då produktiviteten stiger skapas fler varor och tjänster – och ekonomin växer. Att detta är viktigt för konkurrenskraften slogs bland annat fast i fjolårets utgåva av *Europaperspektiv*, på temat EU och teknologiskiftet, samt 2013 års utgåva som fokuserade specifikt på unionens konkurrenskraft. Nya teknik- och organisationsprocesser gör samhällen bättre på att hantera digitala och ekologiska omställningar. I EU:s fall kan det exempelvis sägas att framgången för unionens gröna giv (diskuterad i Karin Bäckstrands kapitel i denna volym) i högsta grad beror på hur bra unionen är på att generera och dra nytta av innovationer.

Enligt EU:s *Innovation Scoreboard* har omkring två tredjedelar av Europas tillväxt under de senaste decennierna drivits av innovationer,

en bedömning som är i linje med ekonomen William Baumols uppskattning att innovationer ligger bakom nio tiondelar av tillväxten i världen sedan den industriella revolutionen. Det är förvisso aningen komiskt att ens försöka göra så exakta uppskattningar av så här invecklade samband. Samtidigt skulle tongivande ekonomhistoriker som Nathan Rosenberg och Joel Mokyr, som likt Baumol vikt sina liv åt dessa frågor, säkerligen instämma i att innovationer har spelat och fortsätter att spela en helt avgörande roll för vårt ekonomiska välstånd – och för mycket annat.

Faktum är att många av de innovationer som vi – om vi ställdes mot väggen – värdesätter mest knappt gör ett avtryck i BNP eller i våra inkomster. Joel Mokyr satte fingret på detta i en intervju i podden *Econtalk* 2013 då han retoriskt ställde frågan:

Om du behövde operera bort din blindtarm, hur mycket skulle du vilja ha betalt för att avstå från bedövning? ... Det är faktiskt små saker som egentligen inte utgör så stor del av våra inkomster och av det vi producerar som har förbättrat våra liv väldigt mycket och som vi inte skulle vilja vara utan.

I coronavirusets tidevarv placeras både vårt hopp och vår förtvivlan vid innovationernas altare, även om vi kanske inte tänker på det så. Människor över hela världen efterlyser tillförlitliga coronatester, medicinska innovationer som kan distribueras i stor skala och berätta om det är säkert att lämna karantänen och återvända till någonting som åtminstone påminner om normala tider. För att inte tala om coronavaccinen som, när de väl kommer, äntligen ska få mardrömmen att ta slut.

Ropen på tester och vaccin illustrerar också en viktig distinktion mellan innovationer och det som normalt kallas uppfinningar: en uppfinning kan bara klassas som en innovation om den förkroppsligas i form av en användbar idé på marknaden så att människor kan dra nytta av den. Ett aldrig så säkert coronatest gör inget avtryck om människor på grund av tekniska, ekonomiska eller logistiska problem inte får tillgång till det. Det är också en sak att framställa ett vaccin, en helt annan att distribuera detta till miljarder människor världen över.

Hur länge krisen kommer att pågå går inte att veta på förhand, men både politiska beslutsfattare och individer kan hjälpa till att bestämma hur den värld vi återvänder till efter pandemin ser ut. Det gäller inte minst för Europeiska unionen, där vissa medlemsländer varit hårt drabbade av pandemin. Den tragedin riskerar att bli större ju längre den ekonomiska återhämtningen dröjer. Visst går det att föreställa sig åtgärds paket och finans- eller penningpolitiskt stöd som hjälper till att trampa igång denna process (se till exempel Jens Forssbæcks bidrag om bankunionen i denna volym). Men återhämtningen kommer i högsta grad att handla om EU:s och medlemsländernas förmåga att generera innovationer som förbättrar medborgarnas liv och lägger grunden för en inkluderande och uthållig tillväxt.

Idealiskt vore om de åtgärder som sätts inte bara gör Europas ekonomier mer motståndskraftiga och återhämtningsskapabla när de utsätts för framtida chocker utan att ekonomierna till och med stärks av att utsättas för påfrestningar, att de blir mer *antifragila*. Det är dock lite som tyder på att antifragilitet eller stabilitet på makronivå kan uppnås utan instabilitet och turbulens på mikronivå. För att ekonomin i sin helhet ska kunna må bra och anpassa sig krävs det alltså att många företag startas, konkurrerar och läggs ner samt att många idéer testas, utvecklas och fasas ut ifall de inte visar sig livskraftiga. Denna process är sannolikt nödvändig för att nya, bättre innovationer ska kunna ersätta befintlig teknik, det den tidige entreprenörskapsforskaren Joseph Schumpeter kallade skapande förstörelse.

För att detta ska bli möjligt krävs en bred reformagenda som omfattar en rad områden, som både EU och de enskilda medlemsländerna måste agera på. Det är reformer som EU länge varit i skriande behov av. Kommissionen diagnostiserade unionens ”innovationsnödläge” redan år 2010, och vi som skriver detta kapitel har redan tidigare i två böcker ingående diskuterat denna agenda och vilka instanser som kan förverkliga den. I korthet handlar reformerna om att göra EU mer innovativt genom att ge alla medlemsländer bättre förutsättningar för entreprenörskap. Vårt perspektiv på entreprenörskap är holistiskt, och som en följd blir även reformagendan omfattande till sin art.

För att en uppfinning eller idé ska förvandlas till en innovation

måste någon tillämpa den nyvunna kunskapen i form av nya eller förbättrade varor och tjänster. Denna ”någon” är en entreprenör, en agent som varseblir och tillvaratar ekonomiska möjligheter, ofta genom att starta företag och få dem att expandera. Men även om den oberoende entreprenören har tenderat att ligga bakom de flesta fundamentalt nya innovationer, så kan entreprenörskap utövas i många former, inte minst av anställda i storföretag (så kallade intraprenörer). Ett gynnsamt entreprenörskapsklimat som gör det möjligt för Europas medborgare att få utlopp för sin kreativitet och experimentlust är således en förutsättning för innovationer, uthållig tillväxt och en bättre livskvalitet inom EU.

I det här kapitlet kommer vi att skissa huvuddragen i en reformagenda som kan skapa ett sådant entreprenöriellt klimat i unionen. De sex reformområdena är:

- i. Rättssäkerhet och äganderättsskydd
- ii. Beskattning
- iii. Sparande och finansiering
- iv. Arbetsmarknad och social trygghet
- v. Konkurrensutsatta marknader
- vi. Humankapital för entreprenörskap

Sammantaget syftar reformerna till att jämna ut spelplanen mellan entreprenörer och andra ekonomiska aktörer. Vi vill på intet sätt kasta pengar på småföretag eller på något annat vis skämma bort entreprenörskapet. Snarare handlar det om att se till att dörrar som borde vara öppna inte är stängda i onödan. Och medan många av förslagen berör policyområden där medlemsländerna har betydande kompetenser, tror vi att EU har en viktig roll att spela för att samordna, uppmuntra och visa på goda exempel.

Innan vi diskuterar reformagendan kommer vi först att redovisa de olika indikatorer som finns för graden av innovation i EU jämfört med andra länder. Detta följs av ett avsnitt där vi beskriver den analysram – det så kallade innovativa samarbetsblocket – vi använder oss av för att identifiera vilka reformer som är nödvändiga för att göra EU mer innovativt och entreprenöriellt.

## Hur innovativa är EU:s medlemsländer?

Förmågan att få fram och tillvarata innovationer är avgörande för att en ekonomi ska utvecklas framgångsrikt på sikt. Denna insikt har också slagit rot bland EU:s politiker och tjänstemän: i samband med lanseringen av den så kallade *Horizon 2020*-strategin – vars syfte var att stimulera långsiktig och inkluderande tillväxt som kommer alla medborgare till del – slog Europeiska kommissionen fast att EU lider av ett ”innovationsnödläge” (*innovation emergency*). Av den anledningen lanserade kommissionen idén om en ”innovationsunion” (*Innovation Union*), med målet att göra EU världsledande i fråga om innovationer. Sedan strategin lanserades 2010 har EU:s innovationsbenägenhet emellertid endast stigit marginellt.

*Tabell 1* presenterar den senaste rankingen av de 20 ledande länderna för de fem vanligaste måtten på länders innovationsförmåga. Schweiz rankas högt enligt samtliga mått och de asiatiska tigrarna Singapore och Hongkong enligt flera av måtten. Dock är hälften av de 20 högst rankade länderna europeiska; särskilt nordiska och västeuropeiska länder klarar sig bra. Syd- och östeuropeiska medlemsländer lyser däremot helt med sin frånvaro. EU:s innovationsnödläge är med andra ord olika akut i olika delar av unionen – en typ av ojämlikhet som i sig kan bidra till allvarliga spänningar mellan mer eller mindre framgångsrika medlemsländer och regioner. För att minska dessa spänningar och stärka EU:s innovationsförmåga mer generellt krävs en bättre förståelse för var innovationer kommer ifrån.

**TABELL 1: RANGORDNING AV DE 20 LEDANDE LÄNDERNA ENLIGT DE FEM VANLIGASTE MÅTTEN PÅ LÄNDERS INNOVATIONSFÖRMÅGA (SENAST TILLGÄNGLIGA ÅR).**

Rang	IMD World Competitiveness Ranking 2020	WEF Global Competitiveness Index 2019	Global Innovation Index 2018 (INSEAD, Cornell, WIPO)	Triadiska patent per capita 2018*	FoU-utgifter andel av BNP 2018
1	Singapore	Singapore	Schweiz	Schweiz	Israel
2	Danmark	USA	Sverige	Japan	Sydkorea
3	Schweiz	Hongkong	USA	Sverige	Schweiz ‡
4	Nederländerna	Nederländerna	Storbritannien	Nederländerna	Sverige
5	Hongkong	Schweiz	Nederländerna	Israel	Japan
6	Sverige	Japan	Danmark	Danmark	Österrike
7	Norge	Tyskland	Finland	Tyskland	Tyskland
8	Kanada	Sverige	Singapore	Finland	Danmark
9	UAE	Storbritannien	Tyskland	Österrike	USA
10	USA	Danmark	Sydkorea	Sydkorea	Belgien
11	Taiwan	Finland	Hongkong	Luxemburg	Finland
12	Irland	Taiwan	Frankrike	Belgien	Frankrike
13	Finland	Sydkorea	Israel	USA	Kina
14	Qatar	Kanada	Kina	Frankrike	Nederländerna
15	Luxemburg	Frankrike	Irland	Storbritannien	Norge
16	Österrike	Australien	Japan	Irland	Island
17	Tyskland	Norge	Kanada	Singapore	Singapore ‡
18	Australien	Luxemburg	Luxemburg	Norge	Slovenien
19	Storbritannien	Nya Zeeland	Österrike	Kanada	Tjeckien
20	Kina	Israel	Norge	Australien	Australien ‡

\*TRIADISKA PATENT ÄR PATENT SOM GODKÄNTS AV DE TRE VIKTIGASTE PATENTKONTOREN: EUROPEAN PATENT OFFICE (EPO), JAPAN PATENT OFFICE (JPO) OCH UNITED STATES PATENT AND TRADE-MARK OFFICE (USPTO). DESSA PATENT ÄR TYPISKT SETT DE MEST VÄRDEFULLA. ‡2017.

*Källor: IMD WORLD COMPETITIVENESS YEARBOOK 2020; WORLD ECONOMIC FORUM, GLOBAL COMPETITIVENESS REPORT 2019; THE GLOBAL INNOVATION INDEX 2020 – WHO WILL FINANCE INNOVATION? (INSEAD, CORNELL UNIVERSITY AND WIPO); TRIADISKA PATENT: [HTTPS://DATA.OECD.ORG/RD/TRIADIC-PATENT-FAMILIES.HTM](https://data.oecd.org/rd/triadic-patent-families.htm); FOU UTGIFTER SOM ANDEL AV BNP: [HTTPS://DATA.WORLDBANK.ORG/INDICATOR/GB.XPD.RSDV.GD.ZS?END=2016&START=2016](https://data.worldbank.org/indicator/gb.xpd.rsdv.gd.zs?end=2016&start=2016).*

En vanlig syn på innovationer gör gällande att de i första hand är ett resultat av forskning och utveckling (FoU), och att större FoU-satsningar leder till fler innovationer. Detta synsätt är alltför mekaniskt. Visst kan FoU utgöra en viktig gnista för en innovation, men idéerna till innovationer kan komma från flera andra håll, och som vi ska se är det andra aktörer som behövs för att realisera dem. En stor del av samhällsnyttan av FoU uppstår genom imitation och kunskapsöverspillning, det vill säga genom att idéer och kunnande från gårdagens lyckade innovationer får nya tillämpningsområden eller sprids till företag i andra delar av ekonomin. Istället för att fokusera på kvantitativa utgiftsmål för FoU eller rikta FoU-stöd till enskilda företag eller företagsgrupper bör EU:s politiker därför skapa regelverk som gör det lättare för entreprenörer att starta företag och få dem att växa. Framgångsrika företagskluster har nästan utan undantag uppkommit spontant och kan inte kommenderas fram från centralt håll. Vad politiker och reformmakare kan göra är att öka sannolikheten för att sådana kluster uppstår.

## Entreprenörskap och det innovativa samarbetsblocket

Definitionerna av entreprenörskap är många. Vi tar avstamp i den så kallade schumpeterianska synen på entreprenören som en innovatör, men vårt synsätt är tillräckligt brett för att omfatta relevanta aspekter av andra entreprenörskapsdefinitioner (såsom möjligheter och osäkerhet). Entreprenörskap handlar i vår mening om förmågan och viljan hos individer, på egen hand eller inom organisationer:

- att upptäcka och/eller skapa nya ekonomiska möjligheter
- att introducera sina idéer på marknader under osäkerhet
- att skapa värde, vilket ofta men inte alltid handlar om att försöka få ett företag att växa till sin fulla potential.

En myriad av människor som är verksamma i en rad olika sammanhang rymms inom denna definition. Gemensamt för dessa individer är

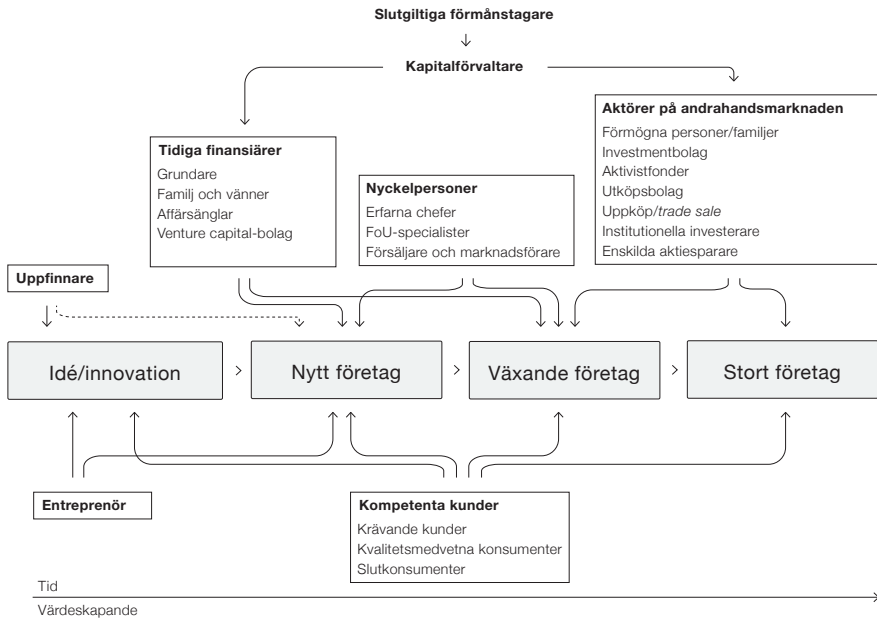
att de inte lever och verkar i ett vacuum. Det vore ett misstag att tro att entreprenörer ensamma kan få innovationsbaserat företagande att blomstra. Tvärtom: för att kunna förverkliga sina idéer, exempelvis genom att grunda ett företag och få det att växa, måste de samla och mobilisera ett flertal förmågor och resurser som andra människor besitter. Det är därför lämpligt att tänka på entreprenören som navet i ett stort samarbetsnät.

Synen på entreprenörskap som samarbete har en lång tradition i Sverige. I de bidrag vi gjort på området äger entreprenörens samarbeten rum i det vi kallar det innovativa samarbetsblocket, ett slags entreprenöriellt ekosystem som hyser en rad pooler av aktörer med (stiliserade) förmågor. Förutom entreprenören identifierar vi minst fem ytterligare kompetenser som krävs för att innovationsbaserat företagande ska komma till stånd: uppfinnare, nyckelpersonal, kompetenta kunder, samt tidiga och sena finansiärer. Sambandet mellan dem åskådliggörs i Figur 1. Deras förmågor behövs i varierande grad och i varierande skeden av entreprenöriella projekt, men om någon förmåga fattas när den behövs, så minskar sannolikheten drastiskt att projektet kommer att lyckas.

Med det sagt går faktiskt de flesta entreprenöriella projekt fel: de flesta företag och affärsidéer misslyckas inom ett par år. Även om detta faktum sannolikt är oundvikligt i en experimentellt organiserad ekonomi är en viktig funktion hos ett fungerande samarbetsblock att minska förekomsten av två slags (sammanlänkade) fel: (i) att projekt utan egentlig potential fortgår och (ii) att projekt med verklig potential går under. Det institutionella ramverket som omger samarbetsblock är avgörande för att denna felminskning ska fungera så bra som möjligt. Perspektivet ger samtidigt ett konkret sätt att tänka på kopplingen mellan entreprenörskap, innovationer och institutioner.

Anta till exempel att en entreprenör utvecklat en idé tillsammans med en uppfinnare men har svårt att hitta tidiga finansiärer. Beror detta på att idén är för dålig för att attrahera dessa finansiärer och dra nytta av deras kapital och kunnande? Eller existerar det en institutionell flaskhals som gör att rätt slags tidiga finansiärer är för få till antalet eller inte kan komma i kontakt med entreprenören? I det första fallet är det önskvärt att projektet dör, annars sker ett typ





FIGUR 1: DET INNOVATIVA SAMARBETSBLOCKET: EN ÖVERSIKT

Källa: ELERT, NIKLAS OCH MAGNUS HENREKSON (2019), "THE COLLABORATIVE INNOVATION BLOC: A NEW MISSION FOR AUSTRIAN ECONOMICS". *REVIEW OF AUSTRIAN ECONOMICS* 32(4), 295–320.

1-fel. I det andra fallet bör projektet få överleva, annars sker ett typ 2-fel. Politiska beslutsfattare som vill se en mer entreprenöriell och innovationsdriven ekonomi måste ta denna distinktion på allvar. Synsättet är också vägledande i vår reformagenda.

För några år sedan introducerade filosofen och matematiske-statistikern Nassim Nicholas Taleb termen *antifragility* som den sanna motsatsen till *fragility*, eller ömtålighet. Medan något tåligt – till exempel en sten – inte påverkas om man slänger det i marken, så stärks någonting antifragilt när det utsätts för en chock. Ett klassiskt exempel är kroppens immunförsvar, som stärks när det framgångsrikt lyckas besegra en sjukdom – och denna liknelse gör det tydligt att antifragilitet också är en önskvärd egenskap hos ett ekonomiskt system.

Ju bättre ett samarbetsblock är på att hantera de två feltyperna, desto större är sannolikheten att blocket i fråga är tåligt eller till

och med antifragilt. Och om det i ekonomin finns ett stort antal innovativa samarbetsblock som är tåliga eller till och med antifragila är chansen stor att hela systemet av innovativa samarbetsblock är antifragilt. Även om enstaka samarbetsblock drabbas hårt eller går under då en chock slår till, så kommer helheten i det fallet att stärkas.

För att ett samarbetsblock ska kunna bli antifragilt måste aktörerna ha *"skin in the game"* så att de såväl får del av vinsten vid framgång som bär en kostnad vid misslyckande. Allra bäst är om aktörernas incitament är strukturerade som en option, det vill säga att uppsidan för deras agerande är obegränsad medan den maximala nedsidan är begränsad och känd på förhand. Det institutionella systemet som omger samarbetsblocken avgör om den sortens incitamentsstruktur är möjlig, och det är därför den är så avgörande.

Vi övergår nu till att presentera huvuddragen i en reformagenda som kan skapa ett förmånligt entreprenöriellt klimat byggt på starka samarbetsblock i unionen.

## Rättssäkerhet och äganderättsskydd

Trots den konvergens som stipuleras i EU:s fördrag skiljer sig medlemsländerna mycket åt i fråga om sina mest grundläggande institutionella ramverk. Medlemsländer som Ungern och Polen har på senare tid hemfallit åt så kallad *democratic backsliding* och sett en gradvis nedmontering av rättssäkerheten – en tendens som coronakrisen förstärkt på ett oroande vis, exempelvis i Ungern där Viktor Orbán blivit alltmer auktoritär. Det är inte bara av ekonomiska skäl som EU måste göra sitt bästa för att stävja denna oroande utveckling. Rättssäkerhet och äganderättsskydd är så viktiga för innovativa samarbetsblock att de måste främjas av samverkande policyåtgärder på nationell, regional och lokal nivå.

Med det sagt är god rättssäkerhet och ett stabilt äganderättsskydd grundförutsättningar för ekonomisk verksamhet av alla de slag, inte minst produktivt entreprenörskap. Den osäkerhet som annars blir fallet hindrar alla former av arbetsfördelning och specialisering, vilket är fatalt för att aktörer i innovativa samarbetsblock ska kunna

samarbeta. Särskilt unga företag med små ekonomiska medel riskerar att bli illa drabbade. Föga förvånande är skiljelinjen inom EU tydlig på detta område: Nord- och Västeuropa har på det hela taget god rättssäkerhet och gott äganderättsskydd, medan Östeuropa och Medelhavsländerna gör sämre ifrån sig. Om den senare gruppen förmådde åtgärda bristerna i dessa system skulle de ta ett stort steg mot att bli mer entreprenöriella.

Det reformarbetet sker inte i en handvändning. För det första är det som sker i praktiken (*de facto*) viktigare än vad lagen säger (*de jure*), och reformer som inte efterlevs är meningslösa. För det andra är balans viktigt: ett svagt äganderättsskydd må leda till skuggekonomier, men ett alltför starkt ägandeskydd kan resultera i höga inträdesbarriärer för nya aktörer på marknader, vilket leder till framväxten av en klass ekonomiska gunstlingar – ett recept för ekonomisk stagnation.

För att civilisationer ska blomstra behövs rätt balans mellan att å ena sidan skydda människors förväntningar och att å andra sidan tillåta/möjliggöra anpassning när förutsättningar ändras. Medlemsländer som (mer eller mindre) funnit den balansen har en viktig roll att spela som förebilder för de som fortfarande strävar mot den. Även om detta i mycket är en uppgift för lokala, regionala och nationella myndigheter skulle EU kunna spela en viktig roll för att främja denna utveckling genom att ställa krav på att medlemmar efterlever de åtaganden de gjort i fördragen. Det är viktigt att det rör sig om mer än bara tomma ord, och att unionens representanter inte bara övervakar vad som sker på nationell nivå. För att slå vakt om rättssäkerhet och äganderättsskydd krävs det att även regionala och lokala myndigheter drar åt samma håll för att minska risken för beslut som gynnar lokala aktörer med stark ställning.

## Beskattnig

Skattesystemets utformning anses överlag vara av stor betydelse för entreprenörskapet. Det finns dock ingen enskild skatt som specifikt avser inkomster från entreprenörskap. Sådana inkomster kan beskattas som arbetsinkomst, företagarkinomst och kapitalinkomst i form

av skatt på utdelning eller kapitalvinst. När resten av det innovativa samarbetsblocket tas med i beräkningen blir skatteanalysen kring innovationer än mer intrikat, eftersom skatter formar och snedvrider incitamenten för såväl företag som individer och organisationer. Även om det finns ett värde i att gå igenom alla relevanta skatter och analysera deras potentiella effekter var för sig är det, på ett så här begränsat utrymme, mer belysande att tala om vart skattesystemet bör syfta.

Att förhållandevis låga skatter över lag ger de innovativa samarbetsblockens aktörer starka incitament till produktivt samarbete ter sig tämligen självklart (skatteintäkterna måste dock vara tillräckliga för att hålla statens budget i balans). En minst lika viktig målsättning som kan låta blygsam (men som absolut inte är det, givet skattesystemens komplexitet) är neutralitet. Eftersom ingen vet var morgondagens banbrytande innovationer kommer att uppstå eller vem som kommer att ligga bakom dem, är det viktigt att alla dörrar tillåts stå (lika mycket) öppna. Skattesystemen bör därför, så långt det över huvud taget är möjligt, undvika att gynna vissa företagsformer eller typer av finansiering på bekostnad av andra. Det faktum att många medlemsländer har skattestrukturer som ger fördel till lånefinansiering jämfört med finansiering i form av eget kapital är ett tydligt exempel på en snedvridning som missgynnar entreprenörskap (effekten uppstår på grund av att företagens räntebetalningar är en avdragsgill kostnad medan utdelning till ägarna bolagsbeskattas innan den betalas ut). Nystartade bolag omgärdas av stor osäkerhet och ägarna har ofta vare sig privata tillgångar eller en historia som företagare att hänvisa till, vilket gör det mycket svårare för dem att attrahera lånefinansiering jämfört med etablerade aktörer.

En målsättning som går hand i hand med neutralitet är transparens. Ett relevant exempel på bristande transparens ser vi i fråga om kapitalvinstskatter på aktieinnehav, som ofta har en betydande effekt på incitamenten både för potentiella entreprenörer och för deras (tidiga och sena) finansörer. För det första skiljer sig dessa skatter mycket åt mellan EU-länder. För det andra kan skillnaderna mellan stipulerad och faktisk skattenivå vara stora. Ett illustrativt exempel är den stora skillnaden mellan Irland och Sverige. Medan den svenska

kapitalvinstskatten kan variera mellan 20 och 54 procent för fysiska personer, kan den på Irland reduceras från 33 till 0 procent om vissa villkor uppfylls.

Den lagstiftande makten på skatteområdet ligger nästan helt och hållet i medlemsländernas händer. Men EU har flera policyverktyg för att föra utvecklingen i rätt riktning, såsom rekommendationer, uttalanden från Europeiska rådet, såväl som icke-bindande överenskommelser mellan medlemsländer och utbyte av goda exempel. Unionen har rätt att vidta sådana koordinerande åtgärder närhelst skattereformer påverkar den inre marknadens funktionssätt. Detta får sägas vara fallet när det kommer till skatter som påverkar den effektiva allokeringen av kapital inom EU, såsom företagsskatter, utdelnings- och kapitalvinstskatter, och beskattningen av skulder, eget kapital och personaloptioner.

## Sparande och finansiering

Europa lider sannerligen ingen brist på sparande. Men som vi redan nämnt är vissa former av finansiering enklare/mer tillgängliga för entreprenöriellt företagande än andra. Problemet handlar med andra ord mer om allokering än om volym. Trots att det är så omfattande kanaliseras nämligen merparten av EU:s sparande till banker och institutionella investerare som föredrar stora, skuldbaserade tillgångar med låg risk och börsnoterade aktier framför små, riskfyllda investeringar – såsom ägarandelar i entreprenörsföretag. Det här systematiska problemet får betydande konsekvenser för innovativa samarbetsblock. Man kan bara spekulera kring hur många i grund och botten sunda entreprenöriella projekt som aldrig förverkligats eftersom den finansiella spelplanen inte var till deras fördel.

Precis som på skatteområdet är neutralitet en viktig ledstjärna för dessa reformer. För att främja innovativa samarbetsblock i så stor utsträckning som möjligt bör institutionerna som omgärdar sparande och finansiering se till att finansiella resurser inte hindras från att komma företag med entreprenöriell potential till del. Flera åtgärder krävs för att förverkliga det målet.

För det första bör mindre privat sparande knytas till institutionella investerare, eftersom entreprenörer har svårt att få pengar från sådana aktörer, inte minst eftersom de sällan har det kapital som krävs för att signalera att de tror på sina egna idéer. Ett större eget sparande skulle mildra detta problem men också göra det möjligt för fler att spela rollen som affärsänglar och andra tidiga finansärer. Dessvärre går trenden i Europa fortsatt mot ökad koncentration av sparat hos institutionella aktörer. Medan det är svårt att göra något åt denna trend går det att tänka sig åtgärder som gör en större andel av detta institutionaliserade sparande tillgängligt för nya entreprenörsföretag.

Detta kan ske genom att den enskilde får mer att säga till om kring hur hans eller hennes sparande ska investeras, och genom att pensionsfonder och andra institutionella investerare tillåts investera betydande summor i aktier generellt och i venture capital (aktiekapital i mycket unga företag) i synnerhet. Sådana åtgärder skulle stärka tidiga finansärer och flödet av finansiella resurser till nya entreprenörsföretag i de innovativa samarbetsblocken. Då stora finansiella aktörer ges sådana möjligheter kan en stor entreprenöriell kreativitet frigöras.

Det ska understrykas att fördragen bara ger EU begränsade befogenheter i fråga om finansiering och sparande, varför de flesta av dessa åtgärder måste vidtas av medlemsstaterna själva. Dock ska det sägas att Europeiska kommissionen har stora befogenheter vad gäller den interna marknaden för finansiella tjänster, vilket den bland annat demonstrerade 2013 då den etablerade övergripande regler för Venture Capital-bolag. Etableringarna av bankunionen och kapitalmarknadsunionen har också gett EU ökat inflytande i fråga om koordination, övervakning och lagstiftning.

## Arbetsmarknad och social trygghet

Ett nödvändigt villkor för entreprenöriellt företagande är att entreprenören kan rekrytera nyckelpersonal när de behövs. Utformningen av anställningsskydd och sociala trygghetssystem spelar en avgörande roll för att denna rekrytering ska komma till stånd. Det ligger i sakens

natur att sådana system ofta gynnar stora, existerande företag eftersom de har lättare att hantera regelbördor och ansvar för anställda. Det ger dem en konkurrensfördel i kampen om nyckelpersonal jämfört med nya entreprenöriella företag.

Medan evidensen är tydlig att (alltför) stark anställningstrygghet minskar rörligheten på arbetsmarknaden värdesätter medborgare i de flesta EU-medlemsländer otvivelaktigt sin höga sociala trygghet. Samtidigt spelar detaljerna i hur systemen är utformade stor roll för de innovativa samarbetsblocken. Situationen blir som mest gynnsam när pensionsrättigheter, sjukvårdsförsäkringar och andra förmåner är flyttbara samtidigt som socialförsäkringen är universell och oberoende av arbetsmarknadsstatus och historik. När så är fallet straffas inte individer som lämnar en trygg anställning för att bli entreprenörer eller anställda i ett nystartat entreprenöriellt företag.

Skillnaderna mellan den svenska modellen och det danska *flexicurity*-systemet är illustrativa. Danmark kombinerar generöst socialt skydd och möjligheter till omskolning med svagt anställningsskydd. Danska anställda har därför lite att förlora på att byta arbetsgivare eller bli företagare, vilket i praktiken gör att nya entreprenörsföretag kan konkurrera om nyckelpersonal på mer jämlika villkor med etablerade aktörer. I Sverige däremot har en anställd som ger upp en trygg anställning i syfte att bli företagare sällan mer skydd än det som ges av det behovsprövade försörjningsstödet. Alternativkostnaden för att lämna en trygg anställning är med andra ord betydligt högre i Sverige än i Danmark.

Socialförsäkringssystemen och arbetsmarknadens funktionssätt har ofta en lång, landspecifik historia, och samverkar dessutom med en rad andra system. Att reformera dem utan att kasta ut barnet med badvattnet kräver en god kännedom om nationella och lokala förutsättningar. Det är därför inte underligt att EU:s möjligheter att agera på detta område är små. Med det sagt ger fördragen EU lagstiftande kompetens när det kommer till att garantera arbetskraftens rörlighet mellan medlemsstater. Eftersom rättigheter som inte är flyttbara från en arbetsgivare till en annan sällan heller är flyttbara från ett land till ett annat skulle detta kunna ge EU visst inflytande.

## Konkurrensutsatta marknader

Innovativa samarbetsblock utvecklas om de tillåter att bättre idéer konkurrerar ut sämre idéer, vilket bara sker om man begränsar resurserna som läggs på dåliga projekt (typ 1-fel) och undviker att hindra goda projekt i onödan (typ 2-fel). De två feltyperna hänger samman och det är därför reglerna för inträde och utträde på marknader bör analyseras tillsammans. Att dåliga projekt sorteras bort så att resurserna kan satsas på mer lovande idéer betyder nämligen inte att rädsla för att misslyckas ska få hindra nykomlingar på marknader från att utmana den rådande ordningen. Tvärtom: att lära av misslyckanden är viktigt såväl för enskilda aktörer som innovativa samarbetsblock och samhället i stort.

Då en komplex regelbörda är lättare att hantera för existerande storföretag avskräcker alltför stränga regelverk och procedurer potentiella entreprenörer och hindrar den skapande förstörelsen som är nödvändig för att samarbetsblock ska vara antifragila. Restriktiva produktmarknadsregleringar vad gäller informationsteknologi har exempelvis bromsat spridningen av nya produktionstekniker, delvis genom att hindra kunder att agera på ett kompetent vis. Avregleringen av många produktmarknader har också ökat möjligheterna för entreprenörskap med stort genomslag i många EU-länder.

Det är annorlunda med sjukvård, barn- och äldreomsorg, utbildning och andra tjänster som ofta är hårt reglerade eller till och med offentliga monopol. Om staten kontrollerar produktion och/eller finansiering är utrymmet för samarbetsblockets aktörer att spela en innovativ roll på det området synnerligen begränsat. Det är därför beaktansvärt att många välfärdsstater dragit slutsatsen att den här sortens tjänster inte behöver produceras i offentlig regi; Nederländerna illustrerar till och med att det går att undvika offentlig finansiering. Den nederländska sjukförsäkringen är helt privatiserad i det avseendet att alla privata leverantörer måste erbjuda en standardiserad försäkring till ett konkurrenskraftigt pris, medan alla medborgare är erlagda att köpa en sådan försäkring. Medlemsländer som anammar en sådan modell ökar möjligheten för sina medborgare att fungera som kompetenta kunder på områden där denna förmåga kanske behövs allra mest.



Inträde går hand i hand med utträde, eftersom misslyckade projekt tillhandahåller värdefull information till andra aktörer i innovativa samarbetsblock huruvida en affärsmodell har något att erbjuda. Alltför hård konkurslagstiftning skadar därför viktiga kunskapsflöden; när den tvärtom är generös pekar forskning på att sådan lagstiftning leder till mer nyföretagande, och forskning av bland andra Stanforduniversitetets Kathleen M. Eisenhardt tyder på att detta företagande dessutom är av bättre kvalitet. Entreprenörskap kommer alltid att vara förenat med risktagande, men medlemsländer som ser till att riskerna inte görs större än nödvändigt bidrar med en viktig pusselbit för att göra samhället mer entreprenöriellt.

EU har långtgående befogenheter när det kommer till regleringen av produktmarknader och säkerställandet av rörlighet för kapital, arbete, varor och tjänster på den inre marknaden. Dessa befogenheter bör användas för att möjliggöra att utmanare kan konkurrera på lika villkor med existerande aktörer. EU:s befogenheter avseende konkurrenslagstiftning såväl som offentliga upphandlingar är också omfattande, men på det området är det sannolikt klokt att låta medlemsländerna själva experimentera med nya styrmodeller för offentlig upphandling, för att säkerställa att förslagen är förankrade hos medborgarna.

## Humankapital för entreprenörskap

Den mänskliga hjärnans kreativa potential har fått forskare att kalla den för den ultimata resursen. Det kan därför tyckas självklart att människors utbildning, färdigheter och talanger – deras humankapital – borde ha en avgörande betydelse för länders ekonomiska tillväxt, vilket också visat sig stämma när detta humankapital mätts i internationella jämförelser av elevers förmågor. Eftersom innovativa samarbetsblock är beroende av ett brett spektrum av förmågor och kunskaper bör samhällets institutioner underlätta och uppmuntra individens uppbyggnad av humankapital. Denna process inleds i skolan men fortgår genom en individs arbetsliv, vare sig det sker på fabriksgolvet eller i forskningslabbet.

Med det sagt är främjande av humankapital mer än en utgiftsfråga, vilket jämförelser mellan medlemsländer visar. Medan Rumänien och Bulgarien spenderar lite *och* gör dåligt ifrån sig gör polska och estniska elever bra ifrån sig trots låga skolutgifter. Följaktligen talar lite för att stora utbildningsbudgetar i sig själva kommer att gynna innovativa samarbetsblock – det viktiga är hur resurserna används.

Grundskolans uppgift måste därför vara att tillhandahålla en solid och sammanhängande kunskapsgrund samtidigt som eleverna har incitament att tillgodogöra sig kunskaper i alla skeden av utbildningen. Det är lättare sagt än gjort. När det kommer till entreprenörskap kan det, som William Baumol påpekat, till och med vara så att de pedagogiska metoder som är bäst för att lära ut existerande kunskap riskerar att handikappa studenters förmåga att ”tänka utanför ramarna” och därför hämma uppkomsten av okonventionella idéer och revolutionerande angreppssätt och resultat.

Icke desto mindre tyder svensk evidens på att det går att utbilda och träna framgångsrika entreprenörer redan på grundskolenivå, så länge insatserna är praktiskt orienterade och har fokus på alla steg i den entreprenöriella processen. Universitetsstudenter drar sannolikt också nytta av entreprenörskapsmoment oberoende av disciplin; ett experimentellt synsätt där man lär sig av sina misstag är trots allt något alla studenter kan dra nytta av vare sig de väljer en entreprenörskarriär eller inte.

Medlemsländer, eller till och med lokala och regionala regeringar och myndigheter, har de nödvändiga befogenheterna på utbildningsområdet, men unionens roll som agendasättare ska inte underskattas. I sin *Horizon 2020*-strategi lyfter EU till exempel fram behovet av ett akademiskt utbildningssystem i världsklass, för att möjliggöra framväxten av nya världsledande innovationer. Det förutsätter reformer som ger universitet och forskare incitament att sikta mot den akademiska världstoppen samtidigt som man samarbetar med näringslivet och anpassar sitt utbildningsutbud till vilka kunskaper som efterfrågas (utan att ge avkall på sin integritet).

## Så kan EU skapa ett uthålligt entreprenörs- och innovationsklimat

I detta kapitel har vi diskuterat hur och på vilka områden EU och dess medlemsländer bör reformeras för att stimulera innovation och entreprenörskap. Utifrån vår forskning skisserade vi de institutionella förutsättningar som krävs för att välmående innovativa samarbetsblock ska kunna hjälpa till att skapa en antifragil makromiljö som möjliggör uthållig och inkluderande tillväxt bland unionens medlemsländer. Politiska åtgärder som möjliggör framväxten av en sådan gynnsam situation är generellt sett indirekta till sin natur, och riktar in sig på de institutionella ramvillkoren snarare än på att aktivt försöka skapa innovativa samarbetsblock eller ekonomiska kluster. En alltför direkt inblandning från politiker riskerar att leda till stora snedvridningar som ökar ekonomins sårbarhet.

Vi har lyft fram sex områden där vi bedömer att reformer är särskilt viktiga för att öka EU:s innovationskraft och entreprenörskap:

- *Stärkt rättssäkerhet och äganderätt.* Dessa är grundförutsättningar för ekonomisk verksamhet av alla de slag, inte minst produktivt entreprenörskap. Här har särskilt Öst- och Sydeuropa en rejäl hemläxa att göra.
- *Ett enkelt skattesystem.* Eftersom ingen vet var eller hur morgondagens stora innovationer dyker upp måste skattesystemet låta bli att gynna specifika ägarkategorier, finansieringssätt och ekonomiska aktiviteter.
- *Ett sparande som kanaliseras rätt.* Volymen på dagens sparande är inte problemet, utan att pensionsfonder och andra institutionella aktörer nästan bara får investera i säkra tillgångar. Enorm kreativ potential skulle frigöras om de kunde investera mer i entreprenöriella projekt.
- *Flexibla sociala förmåner.* Möjligheten att agera entreprenöriellt blir större i ett *flexicurity*-system där sociala förmåner följer med den individ som lämnar en fast anställning för att exempelvis satsa på ett nystartat företag.
- *Låga in- och utträdesbarriärer.* När det är enkelt att starta, driva

och lägga ner företag kan nya idéer prövas till en låg kostnad. Samtidigt skapas ett konkurrenstryck som tvingar existerande företag att bli bättre.

- *Entreprenöriellt humankapital*. Detta är centralt för innovationer, men kan bara frodas om EU-medlemmarnas skolsystem sätter kunskap och kreativitet främst, från första klass ända till forskarutbildningen.

Det är samtidigt viktigt att beakta att EU har 27 medlemsstater, som alla har sin unika karaktär och historia, och befintliga nationella regelverk. Det finns därför inte någon ”bästa” strategi som passar alla länder. Tvärtom: varje land måste utforma sin strategi utifrån sina förutsättningar och sitt utgångsläge. Det finns heller inget enskilt förslag eller reformpaket som likt ett alexanderhugg avlägsnar alla hinder för framväxten av ett välfungerande entreprenöriellt ekosystem och inkluderande och uthållig ekonomisk tillväxt.

Befintliga regler och nya reformförslag kan komplettera och förstärka varandra, men de kan också motverka varandra. Eftersom varje EU-land har byggt upp sin egen variant av marknadsekonomi, behöver en viss politisk åtgärd inte ge samma effekt i alla länder. Det är dock inget argument för passivitet på reformområdet. Ökad innovationskraft och mer entreprenöriellt företagande är en förutsättning för att Europa ska förbli konkurrenskraftigt på de globala marknaderna och för att medborgarnas livskvalitet ska kunna förbättras. Det blir bara verklighet om EU och de enskilda medlemsländerna genomför de omfattande reformåtgärder som krävs.

## Källor och litteratur

Detta kapitel knyter särskilt an till 2020 års utgåva av *Europaperspektiv: EU och teknologiskiftet*, samt 2013 års utgåva: *Ett konkurrenskraftigt EU till rätt pris*. Kapitlet bygger i hög grad på vår forskning inom ramen för FIRES (*Financial and Institutional Reforms for the Entrepreneurial Society*; <https://projectfires.eu/>), syntetiserat i två böcker: Niklas Elert, Magnus Henrekson och Mark Sanders, *The Entrepreneurial*

*Society – A Reform Strategy for the European Union* (Berlin: Springer, 2019) och Mark Sanders, Axel Marx och Mikael Stenkula, red., *The Entrepreneurial Society – A Reform Strategy for Italy, Germany, and the UK* (Berlin: Springer, 2020). Böckerna innehåller referenser som underbygger analysen i detta kapitel.

Vår bok med Mikael Stenkula, *Institutional Reform for Innovation and Entrepreneurship – An Agenda for Europe* (Cham, CH: Springer, 2017) var delvis styrande för FIRES-gruppens fortsatta arbete. Andrei Suse och Nicholas Hachez (2017) analyserade vilken institutionell nivå (EU-, land-, region- eller lokal nivå) som har befogenhet att genomföra reformerna den boken föreslog, i ”Identification and Assessment of the Legal Implications of an Entrepreneurial Reform Agenda”, <http://www.projectfires.eu/wp-content/uploads>.

Det klassiska arbetet om entreprenören som den kapitalistiska marknadsekonomins *primus motor* är Joseph Schumpeters bok *The Theory of Economic Development* (Harvard University Press, 1934). En introduktion på svenska till hur nationalekonomer ser på entreprenörsfunktionen och dess stora betydelse för ekonomisk utveckling finns i Magnus Henreksons och Mikael Stenkulas lärobok *Entreprenörskap – vad, hur och varför?* (Lund: Studentlitteratur, 2016). Att entreprenörskap som bygger på en innovation eller en affärsmodell med potential är av största vikt för välförhållanden framgår bl.a. av Zoltan J. Acs artikel ”Foundations of High Impact Entrepreneurship” (*Foundations and Trends in Entrepreneurship* 4:6, 2008).

Pionjärarbetet om spelreglernas betydelse för hur entreprenörskapet kanaliseras är William J. Baumols artikel ”Entrepreneurship, Productive, Unproductive and Destructive” (*Journal of Political Economy* 98:5, 1990). Pontus Braunerhjelm, Klas Eklunds och Magnus Henreksons bok *Ett ramverk för innovationspolitiken: Hur göra Sverige mer entreprenöriellt?* (Stockholm: Samhällsförlaget, 2020) är ett nyare arbete i samma tradition.

EU:s varning för innovationsnödläge och om behovet av en innovationsunion utvecklas här: Europeiska kommissionen (2015), ”Why Do We Need an Innovation Union?”, [ec.europa.eu/research/innovation-union/index\\_en.cfm?pg=why](http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm?pg=why). För de senaste siffrorna gällande Unionens innovationsförmåga, se Europeiska kommissionen

(2020), "European Innovation Scoreboard 2020: EU's innovation is increasing", [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1158](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1158).

Nicholas Nassim Taleb utvecklar begreppet *antifragility* i sin bok *Antifragile: Things That Gain from Disorder* (Allen Lane, 2012). Torben M. Andersen har gjort värdefulla analyser av arbetsmarknadens funktionssätt, bland annat i "The Scandinavian Model – Prospects and Challenges." (*International Tax and Public Finance* 15:1, 2008). Per Skedingers bok *Employment Protection Legislation: Evolution, Effects, Winners and Losers* (Edward Elgar, 2010) är ett annat betydande bidrag på området. Konkurslagstiftningens effekter har studerats av bl. a. Robert N. Eberhart, Charles E. Eesley, och Kathleen M. Eisenhardt i "Failure is an Option: Institutional Change, Entrepreneurial Risk, and New Firm Growth" (*Organization Science* 28:1, 2017). Betydelsen av humankapital för ekonomisk utveckling har fastslagits av bl. a. Julian Simon i boken *The Ultimate Resource 2* (Princeton University Press, 1996) och Robert J. Barro i studien "Human Capital and Growth" (*American Economic Review* 91:2, 2001). Niklas Elert, Fredrik W. Andersson, och Karl Wennberg har studerat effekten av entreprenörskapsutbildningar på gymnasieelevers framtida företagande i "The Impact of Entrepreneurship Education in High School on Long-Term Entrepreneurial Performance" (*Journal of Economic Behavior & Organization* 111, 2015).

Avslutningsvis vill vi tacka Glenn Nielsen för värdefulla synpunkter och Marianne och Marcus Wallenbergs Stiftelse och Jan Wallanders och Tom Hedelius stiftelse för ekonomiskt stöd till den forskning som ligger bakom detta kapitel.

# Mot en hållbar omställning till en klimatneutral union 2050?

## EU:s gröna giv, klimatlag och gröna återhämtning

av Karin Bäckstrand

År 2020 har benämnts som "supermiljöåret" för EU:s klimatpolitik såväl som den globala klimatpolitiken. Unionens klimatlag med målet att Europa skall vara en klimatneutral kontinent till 2050 och den europeiska gröna given om en klimatvänlig tillväxtstrategi ligger på förhandlingsbordet. Vidare förhandlar medlemsstaterna om en skärpning av EU:s utsläppsmål för växthusgaser till 2030, tillsammans med reviderade direktiv för förnybar energi och energieffektivitet. För den globala klimatdiplomatin innebär 2020 dessutom en deadline för länderna att höja ambitionsnivån i Parisavtalet. Inför FN:s klimatomöte i Glasgow i november 2020 skulle länderna skärpa sina nationella utsläppsåtaganden och klimatplaner enligt den översynsmekanism i Parisavtalet som sker vart femte år. En nyttillträdd EU-kommission 2019 med Ursula von der Leyen som ordförande har lanserat ett ambitiöst program för de första 100 dagarna där visioner om grön industrialisering, klimatneutralitet, digitalisering och en rättvis klimatomställning. I mars 2020 slog coronapandemin till med full kraft och inom ett halvår stod världen och EU inför den allvarligaste ekonomiska recessionen sedan 1930-talet. FN:s generalsekreterare António Guterres varnade för det dubbla hotet av den globala klimatkrisen och pandemin. FN:s klimattoppmöte i Glasgow är uppskjutet till november 2021 och förhandlingar pågår om EU:s klimatlag och en skärpning av energi- och klimatomålen till 2030.

Utifrån statsvetenskaplig forskning kring EU:s klimatpolitik belyser detta kapitel förutsättningarna – i ljuset av den pågående pandemin och ekonomiska recessionen – för att EU kommer att hålla fast vid

de klimatpolitiska ambitionerna genom planerade investeringar för klimatinvesteringar i såväl återhämtningspaket som i långtidsbudget. Kommer EU:s räddnings- och återhämtningsplan med omfattande ekonomiska stimulanspaket möjliggöra en klimatneutral och fossilfri omvandling av Europas industrier? Vad betyder pandemin för EU:s roll som global klimatledare med ambitionen att driva på Parisavtalets genomförande och en ”gröna given-diplomati” för att främja en hållbar utveckling? Vilka är möjligheterna för EU att nå klimatmålen i Parisavtalet om att begränsa temperaturökningen till 2 grader och allrahelst 1,5 grader? Forskare som Sebastian Oberthür vid Vrije universitetet i Bryssel har t.ex. analyserat hur EU:s nya ramverk 2030, med nya klimat- och energimål påverkar EU:s möjligheter att klara 2-gradersmålet i Parisavtalet. Vidare har statsvetare som Charles Parker vid Uppsala universitet analyserat EU:s ledarskap i FN:s klimatförhandlingarna samt hur det uppfattas av andra länder och icke-statliga aktörer. Karin Bäckstrand vid Stockholms universitet och Ole Elgström vid Lunds universitet har undersökt skiftet i EU:s roll som global klimatledare från ett normativt till ett pragmatiskt ledarskap.

I debatten om pandemins effekter på klimat- och hållbarhetsarbetet kan två perspektiv urskiljas. I det optimistiska perspektivet ses pandemin som en möjlighet för EU att leva upp till den europeiska gröna givens löften om ekologisk modernisering, klimatneutralitet, grön industrialisering, omställning till förnybar energi och en konkurrenskraftig cirkulär ekonomi. Nedstängning av ekonomin, minskat resande, produktion och konsumtion till följd av pandemin har lett till utsläppsminskningar av växthusgaser om ca 8 procent. I ett mer pessimistiskt perspektiv leder den ekonomiska recessionen i pandemins kölvatten till utebliven klimatomställning, att miljöskydd underordnas ekonomin och jobben, vilket i sin tur leder till ett bevarande av den fossilbaserade ekonomin och energisystemen. Den minskning av de globala utsläppen av växthusgaser som observerats till följd av pandemin kan bli tillfällig i likhet med finanskrisen 2008. Därmed riskerar utsläppen att öka igen när pandemin är över eller ett vaccin finns tillgängligt. Fokus på att rädda jobb riskerar att leda till en fossil återställning genom fortsatta satsningar på olja, naturgas och kol.



Franklin D. Roosevelts ”New Deal” var USA:s respons på 30-talets ekonomiska depression. Massiva offentliga investeringar i välfärd, socialförsäkringssystem, kollektivtrafik och bostadsbyggande genomfördes. EU:s gröna giv eller ”European Green Deal” är – i likhet med ”New Deal” – en samlad respons på den globala klimatkrisen genom offentliga klimatinvesteringar för ett hållbart samhällsbygge, transformation till ett fossilfritt välfärdssamhälle och grön industrialisering. Dessa tankegångar präglar även USA:s inkommande 46:e president Joe Bidens ambitiösa klimatplan som har som mål att göra USA klimatneutralt till 2050 genom storskaliga investeringar i förnybar energi. Pandemin utlöste en global hälsokris, och den gröna given – på båda sidor om Atlanten – har riktat in sig på att bistå återhämtningen genom investeringar i förnybara energisystem med avsikt att påskynda och förstärka klimatomställningen.

Statsvetenskaplig forskning om EU:s klimatpolitik visar att kriser har starkt påverkat utvecklingen av EU:s externa och interna klimat- och energipolicy. EU:s klimatpolitik har varit en del av den explosionsartade framväxten av EU:s miljölagstiftning och kompetens på miljö- och hållbarhetsområdet under de senaste 40 åren (se David Langlets kapitel i denna bok). EU agerade som Kyoto-protokollets väktare när USA 2001 drog sig ur protokollet. Efter finanskrisen 2008 och under FN:s klimatmöte i Köpenhamn 2009 var EU starkt pådrivande för ett nytt globalt klimatavtal som skulle ersätta Kyotoprotokollet, vilket misslyckades och istället undertecknades Köpenhamnsöverenskommelsen. När Trumpadministrationen 2017 påbörjade processen att dra sig ur Parisavtalet, befäste EU tillsammans med andra länder sina globala klimatåtagande. Mot bakgrund av coronakrisen analyserar kapitlet förutsättningarna för EU att genomföra sina högt ställda ambitioner om att bli världens första klimatneutrala kontinent till 2050 och att ställa om till en grön och rättvis tillväxtstrategi. En övergripande fråga rör EU:s förutsättningar att nå klimatmålen i Parisavtalet och uppnå klimatneutralitet inom 30 år. Kommer EU att stå fast vid sitt politiska flaggskepp om den gröna given för en rättvis och hållbar omställning samt unionens klimatlag med ambitionen att Europa ska uppnå klimatneutralitet till 2050?

Ett centralt argument i detta kapitel är att krisen har öppnat ett möjlighetsfönster för EU:s klimatomställning. Jämfört med finanskrisen 2008 står sig EU bättre rustat med en ny tillträd EU-kommission som presenterat en ambitiös reformagenda för grön tillväxt, samhällstransformation till ett fossilfritt Europa samt investeringar i förnybar energi. Dessutom är tidpunkten gynnsam med ett starkt stöd i den allmänna opinionen för klimatåtgärder, inte minst genom Greta Thunbergs skolstrejk som banade väg för miljörörelsen *Fridays for Futures* globala genomslag 2019. Trots initiala farhågor att pandemin skulle tvinga EU att skjuta klimatomställningen på framtiden, har kommissionen och medlemsländerna hållit fast vid den gröna given, förslaget till rättsligt bindande klimatlag för EU, samt det nya förstärkta ramverket för klimat- och energimål till 2030. I sitt linjetal den 16 september 2020 lyfte EU:s kommissionsordförande Ursula von der Leyen fram klimatutmaningen och föreslog att EU ska minska sina klimatutsläpp med minst 55 procent till 2030 jämfört med 1990-års nivåer. Jämfört med EU:s misslyckande med att få till stånd ett nytt globalt klimatavtal på FN:s klimattoppmöte i Köpenhamn 2009 har EU med Parisavtalets ikraftträdande 7 år senare förstärkt sin interna och externa klimatpolitik samt kopplat den till en bredare agenda av cirkulär ekonomi och grön transformation till det fossilfria samhället och förnybara energisystem.

Hösten 2020 var avgörande för den globala klimatpolitiken och EU:s gröna giv. Klimatlagen är motorn i klimatomställningen och den gröna given. Europaparlamentet röstade för EU:s nya klimatlag med målet att EU ska bli en klimatneutral kontinent med skärpta mål för klimatutsläpp och förnybar energi till 2030. Parlamentet krävde att utsläppen skall minska med 65 procent för att klara Parisavtalets mål om att begränsa den globala temperaturökningen till 2 grader och helst 1,5 grader. Ett ambitiöst förslag på klimatlag från Europaparlamentet och EU:s kommissionsordförande blev en viktig signal när EU:s stats- och regeringschefer möttes i mitten av oktober för att diskutera utsläppminskningarna om 55 procent för hela EU. Europeiska rådet diskuterade i oktober det gemensamma EU-åtagandet baserat på 2030-ramverket och EU:s nationellt fastställda bidrag till Parisavtalet inför FN:s uppskjutna klimatmöte i Glasgow 2021.

I mitten av december 2020 kommer Europeiska rådet mötas för att enas kring skärpta utsläppsminskningarna i ramverket, samt det EU-gemensamma nationellt fastställda bidraget som ska rapporteras in till Parisavtalet. Samtidigt betyder Joe Bidens seger i det amerikanska presidentvalet den 3 november, att USA med all sannolikhet kommer att återinträda i Parisavtalet efter att Biden har svurits in som USA:s nästa president i januari 2021.

Kapitlet är organiserat i sex avsnitt. I det första avsnittet ges en historisk översikt över framväxten av EU:s klimat- och energipolitik från Kyotoprotokollet till Parisavtalet. För att förstå utvecklingen av EU:s interna och externa klimatpolitik belyses tre samverkande centrala faktorer: 1) den globala kontexten med förändrade makt- och intressekonstellationer; 2) EU:s klimat- och energilagstiftning och samspelet mellan EU:s institutioner och medlemsstaterna; 3) EU:s förändring från ett normativt idéburet ledarskap till ett mer pragmatiskt entreprenöriellt ledarskap som ”leadator”. Den andra delen fokuserar på EU:s roll som global klimatledare för att främja en hållbar utveckling och säkra Parisavtalets genomförande medan det tredje avsnittet analyserar EU-kommissionens förslag till ny klimatlag, samt 2030-ramverket med skärpta mål för klimat och förnybar energi. Dessa är både kopplade till den europeiska gröna given – som antogs under pandemin som EU:s nya tillväxtstrategi med syftet att uppnå klimatneutralitet till år 2050. Den gröna given är en integrerad del av kommissionens strategi för att uppfylla Parisavtalet och kopplar även till Agenda 2030 och FN:s globala mål för hållbar utveckling. Klimatlagen innefattar ett rättsligt bindande mål om att nå nettonollutsläpp av växthusgaser senast 2050. Den fjärde delen fokuserar på hur coronapandemin påverkat EU:s arbete för klimatneutralitet, och den gröna given tillväxtstrategi. Avsnittet undersöker förutsättningarna för att EU:s återhämtningspaket ”Next Generation EU” som svar på om pandemin främjar omställningen till en klimatneutral ekonomi och är förenlig med EU:s klimatmål. Den femte delen blickar framåt och argumenterar för att coronapandemin har skapat ett ”möjlighetsfönster” för den långsiktiga samhällstransformationen till ett koldioxidfritt EU. Den sista delen avslutar med några rekommendationer för hur en grön återhämtning kan understödja klimatomställningen

samt hur EU:s roll i det multilaterala samarbetet för klimat och hållbar utveckling kan stärkas efter pandemin.

## EU:s klimatpolitik från Kyoto till Paris

EU är otvetydigt en pionjär i utvecklingen av klimatpolitiken och integrering av klimatmålen i energipolitiken. Samtidigt är EU världens tredje största växthusgasutsläppare efter Kina och USA, och följs av Indien, Ryssland och Japan. EU är en av parterna i Parisavtalet som syftar till att begränsa den globala uppvärmningen till under 2 grader och sträva efter att begränsa ökningen till 1,5 grader. Under 2019 godkände EU-länderna målet att bli klimatneutrala senast 2050, i linje med Parisavtalet. FN:s klimatpanel (IPCC) varnar för att om inga omedelbara åtgärder vidtas riskerar den globala uppvärmningen att överstiga de förindustriella nivåerna med över 2 grader till år 2060, eller 5 grader till slutet av seklet. En ökning av den globala temperaturen kommer att få negativa konsekvenser på många ekosystem som t.ex. förlust av biologisk mångfald. Höjda temperaturer och extrema och frekventa väderhändelser som torka och översvämningar riskerar också att leda till stora kostnader för EU:s ekonomi.

EU-ländernas energisystem är fortfarande till 80 procent beroende av fossil energi och har ett stort importberoende av naturgas från Ryssland. 2009 enades Europeiska rådet om målet att EU ska minska växthusgasutsläpp med 80-95 procent till 2050 jämfört med 1990 års nivåer för att stabilisera växthusgaserna på en nivå som förhindrar skadlig mänsklig inverkan på klimatet i linje med målet i FN:s klimatkonvention från 1992. Drygt 10 år senare har EU en av världens mest ambitiösa klimat- och energilagstiftningar, ett handelssystem med utsläppsrättigheter samt en grön giv med mål om koldioxidneutral ekonomi och ett fossilfritt samhälle.

EU:s klimatpolitik och roll som global klimatledare har formats under 30 år i ett intrikat samspel mellan olika faktorer. För det första, den internationella kontexten med förändrade globala makt- och intressekonstellationer har påverkat utformningen av EU:s klimatpolitik, såsom geopolitiska förändringar med USA:s och Kinas växande

ekonomier och ökade makt, vilket in sin tur påverkar de globala växthusgasutsläppen. År 2020 står USA och Kina tillsammans för nästan 45 procent av världens växthusgasutsläpp medan EU står för ca 9 procent. Energisäkerhetsshot kopplade till naturgaskonflikten mellan Ryssland och Ukraina 2006 och 2009 har lett till att EU:s klimatpolitik utvidgats till att omfatta mål om energisäkerhet och den så kallade energiunionen. EU:s starkt sammankopplade klimat- och energipolitik har belysts av flera forskare t.ex. Sebastian Oberthür och Karin Bäckstrand.

Den andra faktorn som påverkat EU:s klimatpolitik är EU:s interna politik och institutionella dynamik. Danmark, Nederländerna, Sverige och sedermera Tyskland och Storbritannien har varit pådrivande medlemsländer för en skärpt klimat- och energilagstiftning. När EU utvidgades 2004 med nya medlemmar från fossil- och kolberoende länder i Central- och Östeuropa har motståndet mot ambitiösa klimatåtgärder ökat inom unionen. Vidare påverkar EU:s beslutsprocesser och institutionerna klimat- och energipolitiken. Medan EU:s överstatliga organ som kommissionen och parlamentet generellt har varit pådrivande för stärkt klimat- och energilagstiftning, har stats- och regeringschefer i Europeiska rådet och ministrar i rådet ofta bromsat initiativ i de mellanstatliga processerna. Ett exempel är när Polen i december 2019 reserverade sig mot målet att EU skall vara klimatneutralt till 2050 i EU-kommissionens förslag till klimatlag. Polen kommer sannolikt acceptera målet vid det kommande mötet av Europeiska rådet i december 2020.

Den tredje faktorn är internationella processer som FN:s klimatförhandlingar, som EU försöker påverka genom sin förhandlingsstrategi. Statsvetarna Christer Karlsson och Charles Parker vid Uppsala universitet menar att EU fram till FN:s klimattoppmöte i Köpenhamn 2009 utövade ett normativt eller idéburet ledarskap där unionen går före andra länder genom att frivilligt ta på sig utsläppsminskningar. Detta står i bjärt kontrast till EU:s senare strategi vid förhandlingarna om Parisavtalet 2015, där EU utövade ett entreprenöriellt ledarskap och byggde koalitioner mellan nord och syd. EU-forskarna Sebastian Oberthür vid Vrije-universitetet i Bryssel, Claire Dupondt vid Ghent Universitet och Lisanne Groen vid Open University i Nederländerna

hävdar att EU har växt fram som geopolitisk klimatmakt och intagit ett mer pragmatiskt ledarskap som ser till de maktpolitiska förutsättningarna. Sammanfattningsvis har strukturella faktorer som ökad multipolaritet, EU:s interna processer (den ökade splittringen mellan medlemsländerna och förskjutning av makt till rådet från Europaparlamentet) och EU:s förhandlingsstrategi i den internationella klimatdiplomatin påverkat framväxten av energi- och klimatlagstiftningen inom unionen.

Två viktiga faser i utvecklingen av EU:s klimatpolitik kan urskiljas efter att världens länder undertecknade FN:s ramkonvention om klimatförändringar i Rio de Janeiro i Brasilien 1992.

*År 1992–2008 från FN:s klimatkonvention till Kyotoprotokollet:* EU har under FN:s klimatkonvention från 1992 antagit klimatmål till 2020 och 2030. Under Kyotoprotokollet som undertecknades 1997 hade EU med sina dåvarande 15 medlemsländer ett åtagande att minska utsläppen med 8 procent mellan 2008 och 2012 i en gemensam EU-bubbla. När George W. Bush-administrationen 2001 drog sig ur Kyotoprotokollet kraftsamlade EU för att Kyotoprotokollet skulle träda ikraft genom att säkra Rysslands ratificering i utbyte mot att ge stöd till landets ansökan om medlemskap i Världshandelsorganisationen (WTO). EU:s politik var under denna period driven av de internationella klimatförhandlingarna. Först i början på 2000-talet antogs egen lagstiftning som EU-direktiv om energieffektivisering och förnybar energi. En viktig milstolpe är EU:s utsläppshandel (EU-ETS) som etablerades 2005 och som idag är världens mest utvecklade regionala handel med utsläppsrättigheter. Under denna period lades grunden för EU:s minskning av växthusgaser men EU var långtifrån målen att ställa om till fossilfri ekonomi. EU tog på sig rollen som Kyotoprotokollets väktare och bidrog genom sitt normativa ledarskap till att protokollet trädde ikraft 2005.

*År 2008–2015 Från Köpenhamnsöverenskommelsen till Parisavtalet:* Finanskrisen 2008 satte tonen för förhandlingarna av Kyotoprotokollets andra åtagandeperiod bortom 2012. Det innebar en maktförskjutning till USA, Kina och BASIC-länderna (Brasilien, Indien, Kina, Sydafrika) som blev tydlig under FN:s klimatförhandlingar och 15:e partsmöte (COP 15) i Köpenhamn 2009. EU misslyckades i

Köpenhamn med sin unilaterala strategi att få till ett globalt juridiskt bindande klimatavtal med tidsatta och rättsligt bindande utsläppsminskningar för industriländerna modellerat på Kyotoprotokollet. Istället enades länder vid sidan av partsmötet under ledning av USA och Kina om den beryktade Köpenhamnsöverenskommelsen som innebar att både industri- och utvecklingsländer skulle göra nationella utfästelser om frivilliga utsläppsminskningar av växthusgaser.

Under klimatförhandlingarna på övertid i Durban i Sydafrika 2011 (COP 17) enades länderna om den så kallade Durbanplattformen – att påbörja en process som senast 2015 skulle leda fram till ett nytt avtal. Här förhandlades grunden till Parisavtalet, som skulle ha formen av ”ett protokoll, en annan form av juridiskt instrument eller ett överenskommet resultat med juridisk kraft inom ramen för konventionen med tillämpning på alla parter”. Durbanplattformen bröt upp skillnaden mellan industri- och utvecklingsländer där alla länder nu fick ett gemensamt ansvar för klimatet. Till skillnad från COP 15 i Köpenhamn där EU utövade ett normativt ledarskap utan framgång, intog EU ett mer realistiskt och pragmatiskt ledarskap i Durban genom att bygga koalitioner mellan länder i Afrika, USA och Europa.

Vid klimatmötet i Paris 2015 (COP 21) kunde världens länder efter många års förhandlingar enas om Parisavtalet, genom vilket alla länder förbinder sig att arbeta för att begränsa den globala temperaturökningen till långt under 2 grader, med sikte på 1,5 grader. Avtalet bygger på att länderna regelbundet rapporterar in nationella frivilliga klimatåtaganden – så kallade nationellt fastställda bidrag – som sedan granskas genom en översynsmekanism vart femte år. Avtalet vann laga kraft 4 november 2016. I dagsläget har över 160 länder ratificerat avtalet. USA lämnade formellt klimatavtalet dagen efter det amerikanska presidentvalet i november 2020. För EU innebar Parisavtalet en seger, då unionen återtog ledarskapet i de internationella förhandlingarna och dessutom hade skärpt målen i EU:s klimat- och energipolitik innan Paris 2014. Parisavtalet bygger visserligen på ett system av frivilliga utfästelser med nationella utsläppsminskningar istället för tidsatta kvantitativa rättsligt bindande mål. Emellertid omfattar det alla länder, även utvecklingsländerna med stora utsläpp som Kina, Brasilien, Sydafrika och Indien.

Utmaningar för EU inför och efter förhandlingarna av Parisavtalet var splittringen bland EU:s medlemsstater om ambitionsnivån i form av utsläppsminskningar av växthusgaser till 2030 och 2050. EU:s miljö-pionjärer – Danmark, Nederländerna, Sverige, Österrike, Tyskland och Storbritannien – har blivit utmanade av mindre klimatambitiösa ledare från Polen och Ungern. Brexit innebär dessutom en förskjutning av makt till dessa länder när Storbritannien lämnade EU i januari 2020. Fem år efter att Parisavtalet undertecknats har klimatfrågan kommit att alltmer konkurrera med migrationskrisen, eurokrisen, terrorattacker, brexit och inte minst av att president Trump drog sig ur Parisavtalet och aktivt motverkade det multilaterala klimatsamarbetet. Utformningen av EU:s klimat- och energilagstiftning, som beskrivs nedan, har därför varit kantad av segdragna förhandlingar.

EU har antagit två åtgärds paket för klimat- och energipolitiken mellan 2008 medan det tredje – 2030-ramverket för klimat och energi – förhandlas under 2020. I resten av avsnittet diskuteras klimat- och energilagstiftningen från 2008 och 2014, medan 2030-ramverket analyseras i det tredje avsnittet. 2008 införde EU sitt första klimat- och energipaket med mål för utsläppsminskningar, och direktiv för förnybar energi och energieffektivitet till 2020. EU har under FN:s klimatkonvention antagit klimatmål till 2020 och 2030. EU:s samlade utsläpp ska minska med 20 procent till 2020 och med 40 procent till 2030 jämfört med 1990. Det Europeiska rådet ställde sig bakom målet att minska utsläppen av växthusgaser med 80–95 procent till 2050. Även EU:s lagstiftning att införliva flyget i EU-ETS, samt storskaliga tekniker som koldioxidinfångning och avskiljning ingick i paketet.

Dessa mål innebar att EU åtog sig att minska utsläppen av växthusgaser med 20 procent, öka andelen förnybar energi till 20 procent samt förbättra energieffektiviteten med 20 procent. För att åstadkomma detta har EU utvecklat sitt utsläppshandelssystem, som syftar till att minska utsläppen av växthusgaser, särskilt från energiintensiva industrier och kraftverk. EU:s utsläppshandel är världens mest omfattande koldioxidmarknad. Den täcker ungefär 40 procent av EU:s totala utsläpp av växthusgaser och omfattar ungefär 11 000 kraftverk och tillverkningsfabriker inom EU. Målet är att minska utsläppen med 43 procent jämfört med 2005. Inom bygg-, transport-



och jordbrukssektorerna har de nationella utsläppsmålen fastställts i förordningen om ansvarsfördelning. Idag ligger EU redan över dessa mål. 2018 hade växthusgasutsläppen minskat med 23 procent, vilket är mer än det ursprungliga målet på 20 procent.

Som en uppföljning av EU:s klimat- och energipaket från 2008, togs beslut 2014 om att skärpa målen i EU:s klimat- och energiramverk till 2030 samt reformera systemet för handel med utsläppsrätter. Medlemsländernas stats- och regeringschefer enades om att skärpa målet för reduktionen av växthusgaser till minst 40 procent till 2030 jämfört med 1990. Utöver detta beslutades att energianvändningen ska minska med 32,5 procent genom förbättrad energieffektivitet, andelen förnybar energi ska vara minst 32 procent av den totala energianvändningen samt andelen förnybar energi inom transportsektorn ska vara 14 procent.

Emellertid brister genomförandet och efterlevnaden av EU:s klimaträmverk, vilket är en generell utmaning för unionens miljölagstiftning på många områden. Enligt EU:s expertmyndighet Europeiska miljöbyrån (EEA) kommer de fastställda minskningsmålen från 2014 inte att uppnås med existerande åtgärder utan istället kommer minskningen att begränsas till omkring 30 procent till 2030.

I slutet av 2020 förhandlas EU:s nya utsläppsmål för 2030 som beräknas att antas i juni 2021 tillsammans med reviderade direktiv för energieffektivitet, energiskatt, förnybar energi, landanvändning, ansvarsfördelning mellan medlemsstater, samt koldioxidutsläpp från bilar i EU:s nya klimat- och energiramverk för 2030, vilket vi återkommer till senare i kapitlet.

## EU:s roll som global klimatledare

EU har setts som en global klimatledare sedan FN:s klimatkonvention (UNFCCC) undertecknades 1992. Nästan 30 år senare har världspolitikerna förändrats dramatiskt både med avseende på nya maktkonstellationer och förskjutningar i fördelningen av växthusgasutsläpp mellan industri- och utvecklingsländer där nu Kina står för 29 procent av utsläppen följt av USA som står för 15 procent. EU:s roll har

ändrats i den nya multipolära ordning som utvecklats efter kalla kriget där världens två största utsläppare av växthusgaser – Kina och USA – gjorde upp om Köpenhamnsöverenskommelsen på FN:s klimatmöte 2009. Denna blev sedan grundstenen för Parisavtalet 2015. Koalitioner av utvecklingsländer med stora koldioxidutsläpp som BASIC-länderna samt motstånd från EU-länder i Central- och Östeuropa mot skärpta klimatmål har ändrat förutsättningarna för EU:s interna och externa klimat- och energipolicy, vilka är intimt sammankopplade. Under 2000-talet har landskapet för den internationella klimatpolitiken förändrats från att ha varit fokuserat på den mellanstatliga klimatdiplomatin till att inkludera fler subnationella och icke-statliga aktörer. Klimatpolitiken karaktäriseras numera av flernivåstyrning (*multi-level governance*) som utövas i flera olika fora (G7, *Major Economies Forum on Energy and Climate* – MEF), ett tema som analyseras av Karin Bäckstrand och Eva Lövbrand, klimatforskare vid Linköpings universitet. Slogan ”Kyoto is not the only game in town” illustrerar att den internationella klimatpolitiken har en större mångfald av aktörer bortom stater. Städer, kommuner, regioner, företag och civilsamhälle och fackföreningar deltar aktivt och utformar den globala klimatpolitiken. EU har efter misslyckandet i Köpenhamn fört en aktiv klimatdiplomati som ”leadiator” (medlare och ledare) – genom att bygga koalitioner inför Parisavtalet med miljöprogressiva länder från det globala syd och nord i den så kallade högambitionskoalitionen.

EU betraktats av andra länder som en klimatledare men har även ett självutnämnt ledarskap i klimatpolitiken. Samtidigt är paradoxen att EU kan betraktas som ”ledarlöst” genom konkurrerande ledarskap i EU:s institutioner och bland medlemsstater. Det försvårar möjligheterna för EU att föra en sammanhängande position och tala med en sammanhållen och enad röst i klimatpolitiken. Europeiska rådet har profilerat sig i klimatfrågor och utövat ett strukturellt eller maktbaserat ledarskap då stats- och regeringscheferna till högre grad griper in eftersom klimatfrågan i större utsträckning betraktas som ”high politics”. Ministerrådet där miljö- och klimatministrar är representerade utgörs av ett mer entreprenöriellt ledarskap som mäklare och koalitionsbyggare mellan de olika medlemsländerna.

Europaparlamentet och EU-kommissionen har stått för ett kunskapsbaserat ledarskap genom att grunda förslag på ny klimatlagstiftning utifrån de senaste vetenskapliga rönen i FN:s klimatpanel (IPCC) och Europeiska miljöbyrån (EEA).

EU står för mer än 9 procent av de globala växthusgasutsläppen vilket är en minskning jämfört med 1990-talet då EU:s andel av de globala utsläppen var 15 procent. EU kan därför inte på egen hand lösa klimatproblemen utan är beroende av att andra länder också agerar. Efter Parisavtalet 2015 har EU gått i täten i den globala omställningen till en ekonomi som har målet att ha netto-noll utsläpp av växthusgaser till 2050, samt utövat påtryckningar för att höja ambitionsnivån hos de stora utsläppsländerna inför FN:s klimatkonferens 2021 i Glasgow. När USA:s president Donald Trump 2016 aviserade att USA skulle dra sig ur Parisavtalet, kraftsamlade EU tillsammans med andra länder och aktörer (städer, regioner, och företag) för att hålla fast vid klimatmålen. EU fortsätter att driva en ambitiös klimatpolitik internationellt, även inom ramen för kraftfulla klimatsamverkaner, och genom bilaterala samarbetsavtal för ren teknik och klimatbistånd med Indien och Kina. Med Joe Biden som amerikansk president som presenterat en klimatplan – som betraktas som den mest ambitiösa plan för att minska koldioxidutsläppen föreslagen av en amerikansk administration – kommer sannolikt det transatlantiska klimatsamarbetet mellan EU och USA att stärkas.

EU:s anseende som global klimatledare har bestått i en förändrad värld. EU är unik som regional överstatlig och mellanstatlig aktör med världens starkaste klimat- och energilagstiftning och mest omfattande utsläppshandel (EU-ETS). Unionen förlorade dock inflytandet i förhandlingen av Köpenhamnsöverenskommelsen, som innebar att ”Kyotomodellen” med juridiskt bindande och tidsatta kvantitativa utsläppsminskningar ersattes med staters frivilliga utfästelser för att minska utsläpp. I Köpenhamn 2009 intog EU ett idébaserat ledarskap och en förhandlingsstrategi byggd på exemplrets makt – ett unilateralt ledarskap. Samtidigt har EU svårare att tala med en enad röst i och med att Östeuropas kolberoende stater blockerat ambitiösa klimatåtagande. När USA under Trumpadministrationen drog sig ur Parisavtalet fyllde EU ett vakuum och har stärkte sin roll som

klimatledare genom att skapa internationella koalitioner och genom att sluta bilaterala samarbetsavtal med Kina och länder i Afrika.

## Europas gröna giv, klimatlagen, och 2030-ramverket för klimat och energi

I sitt tal om tillståndet i unionen den 16 september 2020 artikulerade kommissionsordförande Ursula von der Leyen en ambitiös vision om en ny europeisk grön giv som har jämförts i omfattning och svårighetsgrad med att sätta människan på månen. Ett förslag till ny klimatlag med målet att Europa ska bli den första koldioxidneutrala kontinenten till 2050 ligger på bordet. EU ser sig fortsatt som en global ledare i kampen mot klimatförändringar, främjandet av hållbar utveckling, samt för expansionen av ren och förnybar teknik i världen. Den gröna given innehåller också en ny tillväxtstrategi för att omvandla EU till en resurseffektiv, cirkulär och rättvis ekonomi. EU-kommissionens ambitiösa agenda som ligger bakom den gröna given och förslaget till en klimatlag innebar en betydande ambitionshöjning på miljöområdet jämfört med den tidigare Junckerkommissionen (2014–2019), som satte jobb och tillväxt framför ny miljölagstiftning. Den nya kommissionsordföranden lovade att leverera i klimatfrågan redan under de första 100 dagarna vid makten. Den gröna given försöker balansera ekonomiskt välstånd med miljöskydd och social rättvisa genom att stimulera industrin och främja en grön och cirkulär ekonomi genom hållbara och återanvända produkter. Att transformera samhället mot fossilfri och förnybar energi samt främja hållbara produktion- och konsumtionsmönster är således det övergripande målet i EU:s gröna giv. Medan andra miljöfrågor som biologisk mångfald, miljövänligt jordbruk, hållbara livsmedel och begränsning av kemikalier också finns med i den gröna given är det klimatfrågan som dominerar. Mot bakgrund av de accelererande klimatförändringarna utlyste Europaparlamentet ett klimatnödläge i november 2019 och uppmanade EU-kommissionen att se till att alla förslag på klimatlagstiftning ligger i linje med målet att minska den globala uppvärmningen till under 1,5 grader och säkerställa att utsläppen av växthusgaser minskar rejält.

Den 11 december 2019 presenterade kommissionen sitt förslag på den gröna given som en ny tillväxtstrategi som syftar till att ställa om EU till ett rättvist och välmående samhälle med en modern, resurs-effektiv och konkurrenskraftig ekonomi. Målet är att till år 2050 ska det inte längre förekomma några nettoutsläpp av växthusgaser och den ekonomiska tillväxten skall ha frikopplats från resursförbrukningen. Kommissionen och parlamentet stod bakom den gröna given och i december 2019 ställde sig Europeiska rådet bakom målet att uppnå ett klimatneutralt EU senast 2050, med undantag för Polen som reserverade sig.

Den 5 mars 2020 antog EU:s miljö- och klimatministrar EU-kommissionens förslag om en långsiktig klimatstrategi i enlighet med Parisavtalet. Strategin slår fast EU:s målsättning om klimatneutralitet till 2050 och bygger på Europeiska rådets slutsatser från december 2019. EU-kommissionens förslag på klimatlag har målet att rättsligt binda EU till att bli klimatneutralt med netto-noll utsläpp av växthusgaser senast 2050. Det övergripande målet och ett uppdaterat delmål för utsläppsminskningar till år 2030 kommer att bli bindande om parlamentet och rådet når en överenskommelse om klimatlagen. Enligt förslaget ska kommissionen vart femte år granska och – om nödvändigt – föreslå nya åtgärder för att nå 2050-målet. Om inte gemensamma eller nationella åtgärder bedöms uppfylla målet, ska kommissionen enligt förslaget korrigera dessa genom så kallade delegerade akter där lagstiftarna har mindre möjlighet att ändra ett beslut från kommissionen. Metoden kritiserats av flera medlemsländer för att vara odemokratisk eftersom besluten antas av expertgrupper med representanter från medlemsländerna. EU-kommissionen föreslog också att målet klimatneutralitet till 2050 bara ska gälla EU som helhet. Det innebär att alla medlemsstater inte måste bli klimatneutrala. Länder som t.ex. Sverige, som har mer ambitiösa klimatmål och nationella klimatramverk, kan bli klimatneutrala tidigare än 2050. Andra länder som Polen kan bli klimatneutrala senare utifrån sina nationella förutsättningar. Beslutet att göra 2050-målet bindande på enbart EU-nivå och inte nationell nivå har tolkats av EU-länder med höga klimatambitioner som en eftergift till de EU-länder som har betydligt svårare förutsättningar att bli klimatneutrala, som t.ex.

fossilberoende länder i Central- och Östeuropa. Medan Polen menar att länder går olika snabbt fram i sin klimatomställning och att de får finansiellt stöd för detta, menar exempelvis Sverige att vissa länder därmed kan åka snålskjuts på de som går före.

Kommissionen föreslog i september 2020 att EU ska minska utsläppen av växthusgaser till minst 55 procent till 2030 jämfört med 1990-års nivåer. Emellertid är det inte klarlagt exakt hur utsläppsbanan mot koldioxidneutralitet ska genomföras och om den ska bygga på en koldioxidbudget i linje med exempelvis Storbritanniens nationella klimatlag. Kommissionens plan innebär också att skärpta mål för förnybar energi och energieffektivitet, utvidgning av EU:s utsläppshandel till att omfatta flera sektorer som sjöfart, trafik och byggsektorn samt att minska på utdelningarna av utsläppsrättigheter till flyg och introducera så kallade koltullar. Coronapandemin har förändrat situationen där kommissionen nu ser behov av ett golv för koldioxidpriset som en respons på fallande priser av fossila bränslen.

Europaparlamentet, som sedan länge har krävt ambitiösare klimatmål för EU, godkände sin ståndpunkt om EU:s klimatlag den 7 oktober 2020. Inför förhandlingarna med medlemsländerna krävde Europaparlamentet att målet är att minska klimatutsläpp med 60 procent till år 2030 jämfört med tidigare gällande mål om 40 procents minskning i EU:s förra klimat- och energiramverk från 2014. Parlamentet krävde också att det ska införas ett utsläppsmål för 2040, att klimatneutralitet 2050 ska vara ett bindande mål för enskilda medlemsländer (och inte bara för EU som helhet), att utsläppen ska fortsätta att minska efter 2030, att EU inför en klimatgasbudget, samt att EU inrättar ett oberoende expertråd som ska övervaka klimatarbetet på EU-nivå.

I sitt linjetal till unionen den 16 september 2020 lyfte Ursula von der Leyen fram klimatfrågorna. Målet är att EU ska minska utsläpp av växthusgaser från nuvarande 40 procent till minst 55 procent fram till år 2030. Vidare föreslogs en importskatt på varor som har mer klimatutsläpp än fastlagda europeiska standarder. Under 2021 ska kommissionen granska all lagstiftning som rör klimat och energi innan klimatlagen skall antas. Vidare ska EU:s utsläppshandel stärkas. Kommissionens ordförande betonade att minst 37 procent av

coronafondens 750 miljarder euro ska gå till klimatåtgärder. Samtidigt ska minst 30 procent av coronafonden finansieras genom gröna obligationer. Den gröna given omfattar även en renoveringsvåg för energieffektiva byggnader, cirkulär ekonomi (alla produkter måste vara hållbara – återanvändas eller återvinnas), förslag på biologisk mångfald, jordbrukspolitik, och en gemensam skogsstrategi.

I nästa steg förväntas förhandlingar ske med EU-ländernas regeringar inför ett slutligt EU-beslut som bedöms komma till stånd under våren 2021. Enligt planen i den gröna given ska kommissionen ta fram relevanta lagstiftningsförslag till juni 2021 för att genomföra den höjda ambitionsnivån på ett sätt som bedöms lämpligt. Förslagen ska baseras på reform av EU:s utsläppshandelssystem (ETS), Ansvarsfördelningsförordningen (ESR), Förordningen som reglerar markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF-förordningen), Energieffektiviseringsdirektivet, Förnybarhetsdirektivet samt koldioxidkraven på bilar och lätta lastbilar. Även reglering av kemikalier, biodiversitet och nollutsläpp kommer att ingå i besluten 2021.

## Covid-19 och en grön återhämtningsspolitik i EU

Har EU råd att satsa på att höja de klimatpolitiska ambitionerna i ett investeringspaket på uppskattningsvis en biljon euro över tio år, när ekonomin är i fritt fall? Den nyvalda kommissionen satte den gröna given i centrum för sin åtagandeperiod. I mars 2020 slog pandemin till med full kraft. Vad blir konsekvenserna av covid-19 för den gröna given och EU:s klimatlag? Finanskrisen 2008 har, trots de stora återhämtningsspaketen, betraktats som ett missat tillfälle att förstärka klimat- och energipolitiken och för att påskynda klimatomställningen. I sitt linjetal om tillståndet i unionen 2020 lade kommissionsordföranden fram betydelsen att betrakta pandemin som en möjlighet att ställa om till en fossilfri ekonomi genom storskaliga satsningar på förnybar energi, laddningsinfrastruktur och energieffektivitet.

EU-kommissionen hade innan pandemin satt klimat- och energipolitiken och den gröna given högt på dagordningen, med förslag

om bland annat en bindande europeisk klimatlag, netto-noll växthusgasutsläpp år 2050 och ett skärpt klimatmål till 2030. Mellan 1990 och 2018 minskade EU växthusgasutsläppen med 23 procent, medan ekonomin växte med 61 procent. Emellertid krävs det ytterligare åtgärder inom samtliga sektorer eftersom den nuvarande politiken endast förväntas minska växthusgasutsläppen med 60 procent fram till 2050.

I början av mars 2020 föreslog Tjeckien att EU skulle skjuta upp den gröna given pga. den ekonomiska recessionen till följd av coronapandemin. ”EU ska glömma den gröna given” och fokusera på coronapandemin menade den tjeckiske premiärministern Andrej Babiš. EU-kommissionen vidhöll emellertid vid vikten av den gröna given, klimatomställningen och digitaliseringen i den gröna återhämtningen. Dessutom fanns stöd för den gröna given bland EU-ministrar som samlades i april 2020 vid den 11:e så kallade Petersbergdialogen på den tyska förbundskanslern Angela Merkels initiativ (i digital form) som resulterade i EU-kommissionens återhämtningsplan i slutet av maj 2020. Genom fonden för rättvis omställning med förslag om 40 miljarder euro säkrades stöd från koldioxidintensiva medlemsstater såsom Polen som initialt inte var intresserade av den gröna given.

Både Frankrike och Tyskland har placerat den gröna given och klimatomställningen i centrum för coronapandemins räddningspaket och långtidsbudgeten för att påskynda den gröna och digitala omställningen. Covid-19 kan ses som ett möjlighetsfönster i en tid med ökande stöd för miljö- och klimatfrågor hos medborgarna. Enligt den särskilda Eurobarometerundersökningen om klimatförändringarna från april 2019, anser 92 procent av de svarande – mer än åtta av tio av medborgarna i varje medlemsstat – att utsläppen av växthusgaser bör minskas i största möjliga mån så att EU kan uppnå klimatneutralitet 2050. EU-kommissionen har därmed brett stöd i den allmänna opinionen för sitt arbete med att förstärka klimatpolitiken.

En djupgående och långvarig recession i EU till följd av pandemin kan äventyra den gröna återhämtningen. Flera faktorer talar emellertid för att den europeiska gröna given och EU:s nya klimatlag inte kommer att kullkastas av pandemin. För det första stod frågorna om klimatomställning och grön tillväxt högt på den politiska



dagordningen under hösten 2019, flera månader innan utbrottet av coronapandemin. Engagemanget har förstärkts av det tyska ordförändskapet från juli 2020 som aktivt drivit på EU:s klimatlag, 2030-ramverket för klimat och energi och den gröna given. För det andra har Europaparlamentets miljöutskott höjt ambitionsnivån för de skärpta utsläppsmålen som innebär minskningar om minst 60 procent av växthusgaser till 2030. För det tredje har EU-kommissionen prioriterat klimatfrågan genom initiativet ”Sätt den gröna given i centrum för återhämtningen”. Vice kommissionsordförande och EU:s klimatkommissionär Frans Timmermans har tilldelats ansvaret för den gröna given. Detta förstärks av politiska åtagande från nationella ledare i Frankrike och Tyskland. Emmanuel Macron och Angela Merkel presenterade ett gemensamt program för en grön europeisk återhämtning. För det fjärde har växthusgasutsläppen i EU minskat som en följd av nedstängningar, minskade transporter och resande, konsumtion och industriell produktion. Digitaliseringen och omställningen till följd av pandemin påskyndar och förstärker redan pågående trender för förändrade konsumtions- och produktionsmönster samt nya hållbara livsstilar som sammantaget ger ett minskat klimatavtryck. För det femte har en ny koalition av miljöministrar, miljöorganisationer, fackföreningar och industriledare ställt sig bakom krav på en grön återhämtning i EU. Slutligen, valet av Joe Biden som USA:s 46:e president innebär sannolikt att USA återinträder i Parisavtalet under 2021 med ambitionen att genomföra Bidens föreslagna klimatplan. Målet är att USA ska vara klimatneutralt till 2050 genom satsningar på närmare 2000 miljarder dollar för grön industrialisering, klimatomställning och förnybar energi.

Vad innebär coronaåterhämtningspaketet (EU next generation) för möjligheterna för EU att klara sitt långsiktiga mål om klimatneutralitet till 2050? Pandemin hade inledningsvis en inåtvändande effekt där fokus var på medlemsstaternas räddnings- och stimulanspaket, medan klimatarbetet kräver ett internationellt perspektiv. Under pandemin har klimatutsläppen gått ner ca 8 procent. Genom att sätta ribban högt för en skärpt klimat- och energilagstiftning i EU blir det tydligare spelregler och signaler till näringslivet. Den 21 juli 2020 beslutade Europeiska rådet efter utdragna förhandlingar om ett corona-

återhämtningspaket (EU next generation) och EU:s långtidsbudget 2021-2027. Coronastödet landade på 750 miljarder euro, varav 390 miljarder utgörs av bidrag och 360 miljarder i lån. Merparten ligger i en fond – faciliteten för återhämtning och motståndskraft. Flera av de EU-fonder som skulle fått extrapengar ur coronastödet har minskats rejält i förhandlingarna. Däribland den klimatomställningsfond som nu får nöja sig med 7,5 miljarder euro från långtidsbudgeten samt ett coronatillägg på 10 miljarder, i stället för 30 miljarder euro. Efter påtryckningar från Polen och Ungern ändrades skrivningarna. För att erhålla medel ur fonden behöver medlemsländerna inte längre lova att vara nationellt klimatneutrala till år 2050. Pengarna till stödet ska tas fram genom att EU-kommissionen tar upp lån på den internationella finansmarknaden som medlemsländerna gemensamt går i borgen för. Lånen ska sedan betalas tillbaka gemensamt av EU fram till år 2058. Långtidsbudgeten för år 2021-27 ligger på totalt 1074,4 miljarder euro. De största delarna utgörs av regionalstödet och jordbrukspolitiken, som vardera får ungefär en tredjedel av medlen. I det ursprungliga förslaget var 25 procent av stödet ämnat att gå till klimat, men utfallet blev i stället 30 procent som är öronmärkta för klimatåtgärder för att nå ”ett nytt 2030-mål”.

Miljöorganisationer som *Climate Action Network* menar att investeringar i fossil energi kan underminera klimatsatsningarna i coronapaketet och att det saknas en plan om hur effektiva klimatåtgärder ska säkerställas. Det finns osäkerheter huruvida coronastödet verkligen kommer att gå till klimatinvesteringar och inte istället subventionera fossil energi. Mekanismer för att övervaka, följa upp och mäta om utsläppsminskningar sker kommer vara centrala. Även fonden för rättvis omställning, som ska hjälpa regioner, sektorer och länder som är starkt beroende av kolkraft och annan fossilenergi att ställa om, minskades från 30 miljarder till 10 miljarder euro. Coronastödet omfattade även resurser för EU-forskningsprogrammet Horizon 2020 som är viktigt för forskningsinsatser om grön omställning (här skars från 13,5 miljarder till 5 miljarder euro). Europaparlamentet är skarpt kritiskt till minskningar i program som skall understödja transformationen till koldioxidsnåla samhällen (inte minst i de kolberoende EU-länderna) och menar att det går emot EU:s gröna giv. I november

2020 träffade Europaparlamentets budgetförhandlare en preliminär överenskommelse med det tyska rådsordförandeskapet om EU:s nästa långtidsbudget för 2021–2027 och inrättandet av nya egna medel.

Inför EU-toppmötet i juli 2020 var det flera länder som blockerade förhandlingarna om budgeten. Österrike, Sverige, Danmark och Nederländerna benämndes de sparsamma fyra ("the frugal four") och drev igenom en del av nedskärningarna i budgeten vilket minskade klimatstödet. Medlemsstaterna har inte varit entydigt positiva. Länderna intog en mer budgetrestriktiv hållning som är förankrad i de nationella parlamenten. Ungern och Polen ställde sig starkt emot att pengarna ska vara knutna till rättsstatens principer. EU har antagit en regel i fördelningen av de finansiella resurserna som medger att pengar kan stoppas till länder som inte upprätthåller EU:s värden, som t.ex. klimatskydd. Polen ville inte acceptera att de finansiella medlen hänger ihop med 2050-målet för klimatneutralitet. Många länder har välkomnat den gröna given men bland jordbruksministrarna har uttryckt skepsis mot t.ex. förbud mot bekämpningsmedel. Den större frågan rör hur mycket EU ska reglera skogsbruk och biologisk mångfald i medlemsländerna. I Sverige har man hävdatt att skogen är nationell kompetens även om tendensen är att skogspolitiken blir mer reglerad på EU-nivå för att främja ett hållbart skogsbruk och biologisk mångfald.

Medlemsstater tar till omfattande åtgärder för att bekämpa pandemin och rädda ekonomin. Det finns en risk för att den ekonomiska återhämtningen inte kommer att understödja klimatomställningen efter pandemin. EU-kommissionen och större länder som Tyskland och Frankrike står fast vid den gröna given, medan länderna i Sydeuropa är starkt belastade av sina svåra statsfinansiella lägen. Detta reflekterar en historisk utveckling att utvidgning av EU till nya medlemsstater i Central- och Östeuropa har lett till sänkta ambitioner på klimatområdet. Europeiska rådet och ministerrådet har tagit sig an klimatfrågan och betydelsen av EU:s mellanstatliga processer har ökat på bekostnad av Europaparlamentets makt.

En omstridd fråga bland medlemsländerna är de skatter på EU-nivå som föreslagits. Kommer klimatskatter användas mer? EU-kommissionen driver att återhämtningspaketet ska finansieras med

gemensamma EU-medel, t.ex. klimatskatter. EU-kommissionen har föreslagit en gränsavgift för produkter som importeras och som inte producerats på ett hållbart sätt. Ett exempel är koldioxidtullar för varor med högre utsläpp som stål, aluminium och cement. En avgift motiveras med att det är dyrare för företag att leva upp till EU:s klimat- och miljönormer.

För att 2050-målet ska nås kommer det även att krävas samverkan mellan medlemsstater och att man skärper nationella klimatmål. 2050-målet ska inte bara gälla på EU-nivå men även på nationell nivå. Därför är det viktigt att man lagfäster målet och ökar takten i klimatomställningen. Det måste bli en tydlighet, liknande den som uppnåtts genom nationella klimatlagar och klimatråd som inrättats i Danmark, Sverige och Österrike. Flera länder däribland Sverige arbetar för en skärpning av 2030-målet till minst 55 procent minskning av utsläppen och i linje med Europaparlamentets krav på minst 60 procent. Det är viktigt att gröna given blir en utgångspunkt och motorn i återhämtningen såväl som i klimatomställningen. EU behöver säkerställa systemförändringar och samhällsomvandlingar till hållbarhet och fossilfrihet i den gröna given. Vidare bör det finnas en garanti att inte EU-bidrag går till fossil energi, och att man ställer om till ett koldioxidneutralt samhälle. Fonden för rättvis omställning måste bli tillräckligt styrande med tydligt uppställda klimatkriterier. Det är därmed viktigt med uppföljning så att 30 procent av medlen för återhämtningen verkligen går till klimatinvesteringar parallellt med en skärpning av 2030-målen.

EU står sig bättre genom att den gröna given hade lagts på bordet, vilket ökar förutsättningarna för att man kommer lyckas bättre med klimatomställningen jämfört med finanskrisen 2008. För det första finns det ett stort stöd i opinionen för klimatomställning från klimatrörelsen. Den gröna återhämtningen har brett stöd bland näringsliv och politiker, t.ex. hos 17 av miljöministrarna i EU. För det andra har energisektorn gått igenom en revolution det senaste decenniet mot investering i förnybar energi samtidigt som marknaden för olja och kol har svårare med lönsamhet. Inför strukturomvandlingen till koldioxidneutralitet måste de befintliga systemen röra sig i samma riktning mot utfasning av fossila bränslen i transport, energi samt i

industri- och jordbrukssektorn. För det tredje är legitimitet för klimatomställning centralt, inte minst i länder, regioner och sektorer som är mer fossilberoende. Finns det inte acceptans och legitimitet för klimatomställningen bland medborgarna blir utmaningar stora för EU att driva igenom målet om en fossilfri samhällsomvandling. Klimathänsyn har format EU:s återhämtningspaket och det är därmed viktigt med uppföljning och transparens. Fonden för rättvis omställning är central för Polen vars elproduktion i huvudsak bygger på kol. För det fjärde betyder Joe Bidens seger i det amerikanska presidentvalet att chanserna att USA återinträder i Parisavtalet och blir en aktör på den multilaterala arenan har ökat betydligt.

## Slutsatser för en långsiktigt hållbar och klimatneutral union

Klimatomställningen har betraktats som en möjlighet att stärka EU:s konkurrenskraft och välfärd. 2020 skulle bli ”supermiljöåret” för EU:s klimat- och hållbarhetsarbete, men coronapandemin kastade världen in i en hälsokris följt av en ekonomisk kris. Kommer EU stå fast vid sitt politiska flaggskepp om den europeiska gröna given för en rättvis och hållbar omställning samt förslag till klimatlag med målet att Europa ska uppnå klimatneutralitet till 2050? Mot bakgrund av covid-19-krisen har detta kapitel analyserat möjligheter och utmaningar för EU att genomföra sina högt ställda ambitioner om att bli världens första klimatneutrala kontinent till 2050 samt att ställa om till en grön och rättvis tillväxtstrategi.

Medan EU:s mål om utsläppsminskningar till 2020 nåddes, är unionens befintliga åtgärder på klimat- och energiområdet otillräckliga för målet att EU ska vara klimatneutralt 2050. Trots EU:s framgångar med en unik överstatlig klimatlagstiftning, skärpta klimat- och energimål för 2030, ett reformerat och skärpt utsläppshandelsystem och en europeisk grön giv, behövs enligt FN:s klimatpanel (IPCC) fler och kraftfullare åtgärder för att transformera ekonomin, industrin och energisystemen mot klimatneutralitet.

Vid starten på covid-19-pandemin fanns det en oro att miljöskydd

och den samhälleliga klimatomställningen skulle underordnas den ekonomiska återhämtningen. Emellertid fanns det tidigt en stark signal från både Europaparlamentet och EU:s ministerråd att göra krisen till en möjlighet genom att sätta den gröna given i centrum för EU:s återhämtningspaket och därmed påskynda arbetet mot hållbarhet och transformation till det fossilfria samhället. Den europeiska gröna given tar en bredare och sektorsövergripande ansats bortom klimatpolitiken, där ekologisk modernisering, konkurrenskraft, klimatomställning och tillväxt i jobb betraktas i en helhet.

Den nytillträdda EU-kommissionen med ordförande Ursula von der Leyen och vice ordförande och klimatkommissionär Frans Timmermans i spetsen har genom ett tydligt ledarskap och en ambitiös klimatdagordning hållit tempot uppe för den gröna given. Det offensiva politiska ledarskapet från EU-kommissionen underlättades av ett starkt stöd för ambitiösa klimatåtgärder i den allmänna opinionen bland Europas medborgare. Klimatrörelsen *Fridays for Futures* starka frammarsch globalt kulminerade i Greta Thunbergs tal på FN:s klimattoppmöte i New York i september 2019. Vidare har det funnits ett politiskt ledarskap på nationell nivå – inte minst i Tyskland med Angela Merkel och i Frankrike med Emmanuel Macron – för att säkra den gröna given.

Samtidigt är klimat- och energimålen i 2030-ramverket och åtgärderna enligt FN:s klimatpanel inte tillräckliga för att nå 2-graders- och allra helst 1,5-gradersmålet i Parisavtalet. Det på förhandlingsbordet liggande förslaget om 55 procents minskning av växthusgasutsläpp till 2030 är inte tillräckligt för det transformativa skiftet till fossilfrihet till 2050. För att EU som helhet ska klara klimatmålen 2030 och 2050 bör medlemsländerna klimatsäkra de stora nationella räddnings- och stimulanspaket som långt överskrider beloppen i EU:s coronapaketspaket. När statsstödsregler är satta ur spel under pandemin kan det leda till satsningar på fossil energi.

Medan Frankrike och Österrike t.ex. miljövillkorade sitt coronastöd till flyget ställde inte Sverige klimatkrav på sina nationella räddningspaket till flygindustrin. Länder som har haft goda finanser på nationell nivå har bättre förutsättningar att hantera krisen. EU:s coronastöd går till regioner som är eftersatta. Stöden är tänkta

att kompensera för de arbetstillfällena som förloras när den fossila energin fasas ut för att minska risken för slitningar och polarisering mellan EU:s medlemsländer. Valet av Joe Biden som USA:s president för de kommande fyra åren innebär sannolikt att USA återinträder i såväl Parisavtalet som i WHO. Bidens klimatplan och den amerikanska gröna givnen med målet att göra USA klimatneutralt till 2050 förväntas bli en injektion till den globala klimatomställningen och stärka det transatlantiska samarbeten inom miljö, klimat och förnybar energi.

Trots den pågående pandemin och ekonomiska recessionen finns det sålunda goda förutsättningar för att EU håller fast vid sina klimatpolitiska ambitioner genom planerade klimatinvesteringar, EU:s stöd- och räddningspaket för corona såväl som i långtidsbudgeten. En viktig faktor för att möjliggöra ett klimatneutralt Europa är att en grön återhämtning kan säkras i EU:s omfattande ekonomiska stimulanspaket. Avslutningsvis följer några policyrekommendationer på temat hur den gröna återhämtningen kan understödja klimatomställningen och vice versa.

## Policyrekommendationer för EU:s gröna återhämtning mot en klimatneutral union 2050

Vad bör då EU – både dess institutioner och medlemsstater – göra för att få unionen att påskynda klimatomställningen och främja en grön återhämtning?

- *Utnyttja coronapandemin som en möjlighet för grön och klimatneutral omställning:* Den globala minskningen av växthusgaser om ca 8 procent till följd av pandemin blir inte permanent. Därför är det viktigt att göra en klimatvänlig återhämtning med åtgärder såsom utfasning av fossila bränslen, investering av förnybar energi, investeringar i järnväg, fossilfria transporter, reform av jordbrukssektorn och gröna arbetstillfällena.
- *En samlad EU-politik för hållbarhet och samhällsomvandling till fossilfrihet:* EU:s politik bör spänna över flera politikområden och sektorer (jordbruk, energi, industri, transport) och

integrera ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet mot en systemövergripande samhällstransformation till det fossilfria samhället, cirkulär ekonomi och grön industrialisering i linje med Agenda 2030 och FN:s hållbarhetsmål.

- *Garanter principer för grön återhämtning:* Använd klimatinvesteringar för att understödja ekonomisk återhämtning och jobbskapande; säkra att återhämtningen inte låser in EU i fossil energi, en ökning av växthusgaser och klimatrisker; stärk incitament att reducera utsläpp vid beskattning; stärk rättvisa som princip vid omställningsbidrag till de mest drabbade regionerna.
- *Uppföljning och transparens av EU:s räddningspaket:* Övervaka, utvärdera och mät huruvida räddningspaketet inom EU och på nationell nivå levererar på klimat- och miljöområdet genom att t. ex. öka andelen förnybar energi. EU:s medborgare bör ha insyn i om paketet efterlevs. Säkra den gröna given efter 2023 då Sverige är ordförande i EU.
- *Minska de fördelningspolitiska effekterna av covid-19-krisen och klimatomställningen:* En central förutsättning för att hantera spänningar med ökad arbetslöshet i Europa till följd av pandemin är att kombinera budgetstimulanser med insatser för klimatomställningen som främjar social rättvisa och gröna jobb. Statlig reglering och insatser för att få igång ekonomin och rädda jobben bör kombineras med investeringar för klimatet.
- *Säkra allmänhetens stöd och legitimitet:* Bygg breda koalitioner för grön och långsiktig klimatomställning i samhället med företag, fackföreningar och miljöorganisationer i linje med tankarna i den europeiska klimatpakten där EU:s medborgare engageras.
- *Rättvis omställning mot ett klimatneutralt EU:* Stärk omställningsstöd till de regioner, sektorer och länder i EU som är beroende av fossila bränslen, och kompensera de grupper som förlorar på en utfasning av fossila sektorer. Solidaritet och det gemensamma målet om ett koldioxidneutralt Europa är viktigare än enskilda förhandlingspositioner och den nationella



budgeten. Sammantaget skulle dessa åtgärder främja EU:s klimatomställning och en grön återhämtning samt öka möjligheterna för unionen att bli långsiktigt uthålligt på miljö-klimat och hållbarhetsområdet till 2050.

## Källor och litteratur

Framväxten av EU:s klimatpolitik behandlas i flera böcker som Rudiger Wurzel, James Connelly, och Duncan Liefferink, *The European Union in international climate change politics* (Routledge, 2017) och i Jos Delbeke och Peter Vis, *EU climate policy explained* (Routledge, 2015) samt Andrew Jordan m. fl., *Climate change policy in the European Union* (Cambridge University Press, 2010). En fördjupning i EU-kommissionens roll som motor i klimatlagstiftningen finns i Jonas Dreger, *The European Commission's Energy and Climate Policy. A Climate for Expertise?* (Palgrave, 2014). Sebastian Oberthür skriver om EU:s klimatpolitik efter Parisavtalet i artikeln ”Where to Go from Paris? The European Union in Climate Geopolitics” (*Global Affairs* 2:2 2016). En översikt över klimatpolitiken i EU, FN samt i flera länder (USA, Kina, Brasilien) finns i antologin *Research Handbook on Climate Governance* (Edward Elgar, 2015), redigerad av Karin Bäckstrand och Eva Lövbrand

Samspelet mellan EU:s klimat- och energipolitik diskuteras av Bäckstrand i kapitlet ”Klimat- och energisäkerhet i EU. Förenlighet eller målkonflikt?” i Europaperspektivantologin *EU och den globala klimatfrågan* (Santérus förlag, 2008). En antologi på samma tema är författad av Claire Dupont och Sebastian Oberthür, *Decarbonization in the European Union: Internal Policies and External Strategies* (Palgrave Macmillan, 2015)

Det finns en omfattande forskningslitteratur kring EU:s ledarskap i klimatpolitiken som t. ex. antologin av Rudiger Wurzel, James Connelly och Duncan Liefferink, *The European Union in International Climate Change Politics: Still Taking Lead?* (Routledge, 2016) och Diarmuid Torney, *European climate leadership in question* (MIT Press, 2015). Martin Jänicke och Rudiger Wurzel är aktuell med en artikel som

fokuserar på EU:s flernivåstyrning i klimatpolitiken, "Leadership and lesson-drawing in the European Union's multilevel climate governance system" (*Environmental Politics* 28:1, 2019).

Ett stort forskningsområde är EU:s externa klimatpolitik och dess roll som global klimatledare. En utförlig diskussion finns i Charles Parker och Christer Karlsson, "Climate change and the European Union's leadership moment: an inconvenient truth?" (*Journal of Common Market Studies*, 48:4, 2010) samt "The European Union as a global climate leader: confronting aspiration with evidence" (*International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 17:4, 2017). Karin Bäckstrand och Ole Elgström har en översikt av EU:s förändrade ledarskap i artikeln, "The EU's role in climate change negotiations. From Leader to Lediator" (*Journal of European Public Policy*, 20: 10, 2013).

Nyligen utgivna skrifter om EU:s klimatlag, 2030-ramverket, den gröna given och covidkrisen är t.ex. Milan Elkerbout m.fl., *The European Green Deal After Corona: Implications for EU climate policy*. (CEPS Policy Insight 2020), Alexandra Čavoški, "An ambitious and climate-focused Commission agenda for post COVID-19" (*Environmental Politics*, 29:6, 2020) samt Sebastian Oberthür, "Hard or Soft Governance? The EU's Climate and Energy Policy Framework for 2030" (*Politics and Governance* 7:1, 2019).

# Rättsliga förutsättningar för ett ekologiskt uthålligt EU

av David Langlet

Att tillståndet i miljön är en av de största utmaningarna för Europa och för mänskligheten som helhet i det 21:a århundradet är närmast en truism. Det har visserligen hänt en del positivt sedan miljöfrågor blev del av den allmänna debatten på 1960- och 1970-talen. Inte minst har utsläpp av vissa skadliga ämnen minskat eller upphört och bestånden av en del hotade arter har återhämtat sig. Samtidigt har det blivit tydligt att människan påverkar jordens klimat i en sådan omfattning att vi snart kan ha förändrat förutsättningarna för oss själva och andra arter på planeten på avgörande sätt och för överskådlig tid. Vi lever också i ett accelererande massutdöende av arter som i sin hastighet kan jämföras med effekterna av väldiga meteoritnedslag.

Begreppet antropocen (av grekiskans *antropo*, ungefär 'som har att göra med människan') håller på att etableras som beteckning på den innevarande geologiska tidsåldern. Det påminner oss om att vi lever i en tid när en enskild art, det vill säga människan, förändrar jordens grundläggande processer på sätt som saknar motstycke i planetens historia.

Förändring är i sig varken nytt eller onaturligt, eller för den delen något som går att undvika. Alla naturliga system förändras över tid. Men hastigheten med vilken många förändringar nu sker är dramatisk. Flera av de förändringsprocesser vi befinner oss i kan också snabbt försätta stora ekosystem, andra naturliga system, eller planeten som helhet i tillstånd som inte är tillnärmelsevis så gynnsamma för mänskliga samhällen som de rätt så stabila förhållanden som nu rått på jorden i omkring 10 000 år.

Som biologiska varelser är vi oundvikligen beroende av jordens fysiska förutsättningar och våra samhällen kan betraktas som delar i komplexa socio-ekologiska system som både formar och formas av den fysiska miljö vi lever i och av. Även om många, åtminstone i Europa, upplever få konkreta effekter av miljöförändringar i sina dagliga liv vittnar bland annat en dramatisk minskning av pollinerande insekter på många håll, ändrade utbredningsområden för arter, och allt intensivare värmeböljor och översvämningar om att den synbara stabiliteten är illusorisk.

Att ett långtgående politiskt och rättsligt samarbetsprojekt som Europeiska unionen (EU), vilket samlar starka aktörer i form av rika och högteknologiska stater över ett betydande geografiskt område, bör ha mycket att bidra med till hanteringen av miljö- och naturresursproblem framstår som rimligt. Jämfört med enskilda stater har EU uppenbara fördelar. Det handlar dels om problemens gränsöverskridande natur; att det ofta inte räcker att vidta åtgärder inom ett land för att ens det landet självt ska skydda sig mot negativa effekter. Politiskt och rättsligt samordnade åtgärder inom EU kan också minska kostnaderna för enskilda länder, bland annat i form av lägre risk för att verksamheter ska flytta för att undvika höjda regleringskostnader. Jämfört med i stort sett alla andra internationella samarbeten är EU också bättre rustat vad gäller institutioner och processer för gemensamt beslutsfattande och genomförande av samordnade åtgärder.

EU har också en rätt så lång historia på det miljöpolitiska området, vilket bland annat återspeglas i de miljöpolitiska program som antagits löpande sedan 1973. Redan innan EU 1987 fick en formell kompetens att lagstifta på miljöområdet hade flera betydelsefulla rättsakter som kan beskrivas som miljörettsliga antagits. Främst rörde det sig om reglering av giftiga eller förorenande ämnen. Sedan slutet av 1980-talet kan utvecklingen av miljölagstiftningen inom EU beskrivas som närmast lavinartad. Till de mer kända resultaten hör Natura 2000, ett nätverk av skyddade livsmiljöer över hela unionen; det så kallade ramdirektivet för vatten, som på vissa håll inneburit omvälvande förändringar av hur vatten skyddas och förvaltas, samt systemet för handel med utsläppsätter för främst koldioxid, EU ETS.

Trots att EU alltså under mer än 40 år utvecklat ett omfattande regelverk på miljöområdet menar EU:s egen expertmyndighet, Europeiska miljöbyrån, att Europa i början av 2020-talet står inför miljöutmaningar som är mer omfattande och angelägna än någonsin tidigare. I EU:s ”gröna giv”, eller färdplan för en hållbar ekonomi, som EU-kommissionen presenterade i december 2019, beskrivs hanteringen av klimat- och miljörelaterade utmaningar som vår generations viktigaste uppgift (angående den gröna given, se också Karin Bäckstrands kapitel i denna bok). Ett återkommande begrepp i den gröna given är ”motståndskraft”, särskilt mot klimat- och miljörisker. En sådan motståndskraft ses som ett sätt att förhindra att klimat- och miljöproblem triggat konflikter, underminerar livsmedelsförsörjningen och driver fram befolkningsförflyttningar. Motståndskraften är därmed en förutsättning för ett uthålligt EU, inte bara i ekologisk utan även i social och ekonomisk mening. Också i Ursula von der Leyens första tal om tillståndet i unionen i september 2020 var samhällets sårbarhet ett centralt tema och hon betonade behovet av genomgripande samhällsförändringar, bland annat avseende hur vi producerar, konsumerar samt behandlar naturen för att bygga: ”en starkare värld att leva i”.

Mot den bakgrunden är det intressant att fråga sig hur rättsutvecklingen inom EU förhållit sig till en växande insikt om mänsklighetens, och därmed EU:s, påverkan på och beroende av föränderliga naturliga system och processer. Mer konkret syftar detta kapitel till att belysa vilken potential som finns i EU:s rättsliga instrument och strukturer för att i en tid av stora påfrestningar och förändringar skapa och upprätthålla miljömässig hållbarhet, och därmed förutsättningar för hållbarhet också i vidare bemärkelse.

Analysen tar sin utgångspunkt i några faktorer som ofta beskrivs som centrala för förvaltning av komplexa socio-ekologiska system. Det rör sig om kunskap om miljöns tillstånd och hur den påverkas av mänsklig verksamhet av olika slag; relevanta mål med tillhörande genomförandeåtgärder; att åtgärder utgår ifrån ekologiskt och socialt relevanta skalor, däribland ekosystem; samt adaptivitet eller anpassningsbarhet i ljuset av ändrade förutsättningar och ny kunskap.

Så stora frågeställningar kan givetvis angripas på många olika sätt

och har sällan entydiga svar. Här anläggs ett rättsligt systemperspektiv. Avsikten är inte att utvärdera om enskilda regelverk är lämpligt utformade eller ställer rätt krav. Det som diskuteras är i vilken mån EU:s rättsliga strukturer lever upp till grundläggande principer för långsiktig miljöförvaltning. Vidare exemplifieras styrkor och svagheter i relation till förmågan att hantera förändrade omständigheter, ny kunskap och nya utmaningar. För det faktiska genomförandet av miljöpolitiska mål finns många andra viktiga parametrar. Inte minst frågor om legitimitet och acceptans liksom resurser av olika slag, särskilt finansiella och personella, vilka inte är i fokus här.

I det följande ges först en kort introduktion till relevanta aspekter av EU som rättslig struktur, följd av en likaledes kort introduktion till några av grunddragen i teorierna om ekosystembaserad förvaltning och så kallad resiliensteori vilka inspirerat resten av framställningen. Därefter diskuteras utvecklingen av EU:s lagstiftning på miljöområdet med fokus på den tilltagande komplexiteten såväl i de utmaningar som EU försöker hantera som i de instrument som används. Detta följs av en diskussion om de rättsliga instrumentens relevans i ljuset av de presenterade teorierna med exempel på hur EU-rätten förhåller sig till behovet av kunskap, mål, adaptivitet, samt reglering anpassad till relevanta skalor. Kapitlet avslutas med några rekommendationer för framtiden.

Analysen bygger i stor utsträckning på boken *EU Environmental Law and Policy* från 2016 (utgiven av Oxford University Press) som jag skrivit tillsammans med professor Said Mahmoudi, samt på ett antal andra texter där jag analyserar olika regelverk i relation till principer för ekosystembaserad förvaltning.

## Kort om EU:s rättsliga struktur

Till det som gör EU så speciellt, jämfört med andra formaliserade samarbeten mellan stater, hör att unionens medlemmar genom de så kallade grundfördragen överför politisk-rättslig beslutsmakt till EU för att sedan utöva den gemensamt genom unionens institutioner. Mer konkret antar rådet och Europaparlamentet, på förslag av kom-

missionen, gemensam EU-lagstiftning inom de politikområden där medlemsstaterna överfört beslutskompetens. Genom åren har EU givits kompetens att lagstifta inom allt fler områden. Av stor betydelse är också att lagstiftning på många områden, däribland miljö och den inre marknaden, som regel antas med kvalificerad majoritet, vilket i princip innebär att enskilda medlemsstater inte kan blockera nya regler på grund av ett snävt nationellt intresse.

EU-lagstiftaren har huvudsakligen två typer av lagstiftningsinstrument till sitt förfogande: direktiv och förordningar. Medan medlemsstaternas myndigheter och domstolar ska tillämpa förordningar direkt i den form de beslutas beskriver direktiv istället ett visst rättsläge som medlemsstaterna ska uppnå. Hur det görs är i princip upp till varje medlemsstat att bestämma även om EU-domstolen utvecklat diverse krav på hur direktiv ska implementeras av medlemsstaterna. Till dessa hör att det tydligt ska framgå för enskilda (fysiska såväl som juridiska personer) vilka rättigheter de åtnjuter enligt EU-rätten. Trots dessa krav kan direktivbestämmelser föras in i respektive nationell rättsordning på ett sätt som är anpassat till specifika nationella förhållanden. Förordningar skapar ett mer enhetligt rättsläge, om än med de variationer som oundvikligen följer av skilda rättstraditioner, olika förvaltningssystem etc.

EU kan delvis ses som ett maskineri för att producera gemensam lagstiftning, främja en enhetlig tolkning, samt kontrollera att lagstiftningen genomförs i medlemsstaterna. Det faktiska genomförandet av lagstiftningen och kontrollen av hur enskilda personer och företag efterlever den lämnas dock huvudsakligen till medlemsstaterna. Detsamma gäller i stor utsträckning finansieringen av politikens genomförande, inte minst de rättsliga och administrativa strukturer som behövs. I praktiken finns också stora variationer både i tolkning och framförallt i genomförande och efterlevnad, såväl mellan som inom medlemsstater. Jämfört med andra internationella samarbeten mellan stater är emellertid EU unikt i graden av rättslig samordning, inte minst inom områden som miljöskydd, jordbruk och fiske, samt handel.

## Förvaltning av socio-ekologiska system

En central insikt, som blivit alltmer etablerad under de senaste decennierna, är den att såväl enskilda ekosystem som jorden som helhet är långt mer komplexa och oförutsägbara än vad man trott tidigare under den moderna naturvetenskapens historia. Ekosystem påverkas av en stor mängd variabler som också kan samverka eller motverka varandra. Det finns åtskilliga processer som kopplar samman olika delar av planeten, som havet och atmosfären, land och hav eller en flod och det omgivande landskapet. Systemen tenderar också att kunna skifta mellan olika semi-stabila tillstånd, ibland snabbt och dramatiskt, ibland över längre tidsperioder, vilket gör det svårt att uppfatta förändringen.

En annan viktig insikt är att det sällan är möjligt eller meningsfullt att separera naturmiljön från det mänskliga samhället eftersom de två är intimt sammankopplade. Inte minst är den "naturliga" miljön påverkad av mänsklig verksamhet överallt på planeten. Det är rent av ofta en utmaning att fastställa referensvärden som beskriver ett opåverkat miljötillstånd. Omvänt påverkas mänskliga samhällen oundvikligen av större förändringar i naturen. Sammantaget har detta lett till uppfattningen att det inte finns en given "natur" som vi människor kan bevara eller förstöra, utan att det mänskliga samhället och naturmiljön är sammanflätade i många avseenden och att förvaltningen av miljö och naturresurser kräver samhälleliga beslut om vilken miljö det är vi önskar. Ett sådant synsätt kan förvisso kritiseras utifrån tanken att naturen har ett egenvärde som vi människor måste respektera. Rent faktiskt är det dock svårt att komma ifrån att människor måste definiera detta egenvärde liksom genom vilket tillstånd i miljön det bäst realiserar.

Diskussionen i det här kapitlet bygger i stor utsträckning på insikter inom det som kallas ekosystembaserad förvaltning och även så kallad resiliensteori. Båda har sin utgångspunkt i naturvetenskapen, främst biologin, men har utvecklats till att omfatta principer för hur vi som mänskligt samhälle ska kunna förhålla oss till en komplex, känslig och föränderlig miljö, som vi själva samtidigt är en del av och beroende av. Ekosystembaserad förvaltning kan ta sig många uttryck



men kan ses som en strategi för integrerad förvaltning av mark-, vatten- och levande resurser som främjar bevarande och hållbart utnyttjande. Resiliens handlar i grunden om ett (ekologiskt eller socio-ekologiskt) systems kapacitet att stå emot påfrestningar utan att slå över till ett i grunden annat tillstånd. Ett exempel på en sådan förändring är om ett skogslandskap övergår i savann till följd av avverkning, betestryck, minskad nederbörd, jorderosion, eller liknande förhållanden.

Inom både ekosystembaserad förvaltning och resiliensteori är det också en självklarhet att människans samspel med miljön är en pågående process och att det sällan finns enkla eller tydliga lösningar på komplexa utmaningar. Det handlar snarare om att balansera intressen och pröva olika sätt att skydda, förvalta och nyttja miljön. Dock utan att överträda gränser som innebär att nya och för samhället ogynnsamma tillstånd etableras i det socio-ekologiska systemet. Som kommer att framgå i senare avsnitt återspeglas en hel del av dessa tankar i utvecklingen av EU:s miljölagstiftning, särskilt under de senaste två decennierna.

## Utveckling av en gemensam miljölagstiftning

Att miljöskydd inte nämns i 1957 års Romfördrag, som först etablerade det samarbete som idag är EU, är knappast förvånande eftersom miljöfrågor generellt inte rönt någon större uppmärksamhet vid denna tid. Men redan 1973 antogs, som tidigare nämnts, ett första miljöhandlingsprogram. Det fastställde grundläggande principer och prioriteringar för en gemensam miljöpolitik. Till dessa hörde att föroreningar ska förhindras vid källan; att projektets miljöpåverkan ska bedömas i förväg; att kostnaderna för att förebygga och reparera miljöskador ska återspeglas i de priser konsumenterna betalar för de producerade varorna; samt att miljöinformation ska vara tillgänglig för allmänheten. Dessa principer är idag, nästan 50 år senare, väl etablerade i form av begreppet miljökonsekvensbeskrivningar, principen att förorenaren ska betala, samt rätten till miljöinformation. Programmets huvudfokus låg annars på åtgärder för att minska utsläpp av kända förorenande ämnen.

Nya miljöhandlingsprogram kom sedan att antas regelbundet. Det tredje programmet, antaget 1983, lyfte behovet av att integrera miljöhänsyn i andra politikområden, något som från 1987 också blev ett krav enligt grundfördragen (om den så kallade integrationsprincipen, se Said Mahmoudis kapitel i *Europaperspektiv 2008*). Det fjärde handlingsprogrammet, antaget 1987, identifierade ett behov av sektorsövergripande åtgärder som kan hantera de samlade miljöproblemen i områden, som kustzoner, snarare än att fokusera på specifika verksamheter. Det lyfte också behovet av att integrera kontrollen av olika typer av föroreningar. Genom det femte programmet, från 1993, med rubriken ”Mot hållbarhet”, gjordes hållbarhetsbegreppet centralt för EU:s miljöpolitik. Fokus på enskilda ämnen och verksamheter ersattes allt mer av åtgärder för en mer hållbar konsumtion och produktion, minskad avfallsgenerering och mer effektivt nyttjande av naturresurser. Programmet betonade behovet av beteendeförändringar på bred front i samhället och lyfte även fram marknadsbaserade åtgärder och ekonomiska incitament (för en kritisk diskussion om EU:s fokus på teknikneutrala och marknadsbaserade styrmedel för att åstadkomma genomgripande teknikomställning se Staffan Jacobsson och Björn Sandéns kapitel i *Europaperspektiv 2020*). Ett mål för det sjätte handlingsprogrammet, för åren 2002–2012, var att frikoppla ekonomisk tillväxt från resursförbrukning och avfallsgenerering (ofta kallat *decoupling*) med målet att ekonomin ska kunna expandera utan att det resulterar i ökad förbrukning av naturresurser och energi från ohållbara källor. I både det femte och sjätte handlingsprogrammet är behovet av bättre genomförande och kontroll av existerande miljölagstiftning ett centralt tema.

Handlingsprogrammet för perioden 2013–2020 har titeln ”Att leva gott inom planetens gränser”. Det markerar därmed tydligt fokus på hållbarhet och uthållighet i bred mening. Samhället som helhet måste anpassas för att inte orsaka förändringar av klimat och andra naturliga processer, vilka undergräver försättningarna för ett välmående samhälle. Att EU måste hålla sin resursförbrukning inom planetens gränser uttrycks även i EU-kommissionens handlingsplan för den cirkulära ekonomin från 2020 och är en bärande tanke i den gröna given från samma år.

Att utveckla lagstiftning och andra åtgärder som matchar de insikter och ambitioner som formulerats i handlingsprogrammen har emellertid varit en långsammare process. Även om behovet av att hantera sektorsövergripande miljöproblem och förhindra att utsläpp styrs om utan att minska totalt sett formulerades i mitten av 1980-talet, så dröjde det till 1996 innan ett direktiv om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (96/61/EG) antogs och det var först år 2000 som en samordnad reglering av inlands- och kustvatten beslutades (direktiv 2000/60/EG). Ytterligare åtta år krävdes för att en motsvarighet för marina vatten skulle antas (2008/56/EG).

Det är inte förvånande att det ofta gått snabbare att få på plats enklare former av reglering, som att begränsa användningen av ämnen på grund av kända risker, än mer komplexa åtgärder som kräver en reformering av existerande förvaltningsstrukturer. Att det skulle ha funnits en tydlig progression där enkla ”end of pipe”-åtgärder, fokuserade på enskilda utsläppskällor, vidtagits tidigt för att sedan ersättas av mer sofistikerad, integrerad och sektorsövergripande reglering är samtidigt inte riktigt sant. Behovet av att formulera kvalitetsmål för ett önskat miljötillstånd, och inte bara fokusera på enskilda utsläpp, finns med redan i de första handlingsprogrammen och kom till uttryck i lagstiftning om luftkvalitén på 1980-talet även om det tog tid att införa en sådan reglering mer allmänt. Integrerande styrmedel och kvalitetsnormer har inte heller inneburit att tekniska krav eller utsläppstak för enskilda verksamheter har försvunnit. Men det är tydligt att den faktiska regleringen överlag har rört sig från ett fokus på enskilda ämnen och verksamheter till att försöka tackla allt mer komplexa fenomen och till att använda en allt bredare palett av styrmedel.

## Kunskap - en förutsättning för miljöpolitiken

Kunskap om tillståndet i miljön, funktionen hos viktiga naturliga processer och hur dessa påverkas av olika mänskliga verksamheter är avgörande för att relevanta beslut som bidrar till långsiktig ekologisk och därmed social uthållighet ska kunna fattas. I EU-rätten finns flera

mekanismer för att generera kunskap och göra den tillgänglig för myndigheter och allmänhet. Inte minst är det krav på att genomföra en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) innan större projekt påbörjas, etablerad genom det så kallade MKB-direktivet (ursprungligen från 1985, nu direktiv 2011/92/EU) en viktig källa till kunskap både om nuvarande miljötillstånd och de förväntade effekterna av planerade verksamheter. Enligt direktivet ska verksamheter som kan antas medföra betydande påverkan på miljön vara föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras påverkan ska göras innan tillstånd ges. Bedömningen ska innefatta miljöeffekter på människor, fauna och flora, mark, vatten, luft, klimat och landskap, materiella tillgångar och kulturarv, samt samspelet mellan dessa. Sedan 2001 finns även ett direktiv (2001/42/EG) som kräver att en miljöbedömning ska göras innan antagandet av många offentliga planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

Något miljökonsekvensbeskrivningar inte genererar är en sammanhållen bild av miljötillståndet över större geografiska områden eller längre tidsrymder, vilket är oundgängligt för en sammanhållen förvaltning av ekosystem och naturliga processer. För detta behövs en mer systematisk miljöövervakning. I vilken mån sådan övervakning krävs eller specificeras i EU-lagstiftningen varierar mellan olika områden.

Ett område med starkt fokus på generering och rapportering av miljödata är vattenförvaltningen. EU:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG) kräver av medlemsstaterna att de upprättar program för övervakning av vattenstatusen som möjliggör en sammanhållen och heltäckande översikt över statusen inom varje avrinningsdistrikt. För ytvatten ska övervakning bland annat omfatta den ekologiska och kemiska statusen och den ekologiska potentialen. För skyddade områden, som de som ingår i Natura 2000-nätverket, ställs ytterligare krav. Övervakningen ska följa särskilda standarder avseende metoder och mätfrekvens. EU:s marina direktiv (2008/56/EG) föreskriver på liknande sätt samordnade övervakningsprogram för löpande bedömning av miljötillståndet i medlemsstaternas marina vatten. Även här förutsätts harmonisering av metoder och tillvägagångssätt för att främja pålitlighet och jämförbarhet. I praktiken är det dock en utma-

ning att åstadkomma enhetlighet för havsområden som delas av flera medlemsstater, vilka alla genomför direktivet på skiftande sätt. Även om det alltid finns utrymme för förbättringar måste EU:s ramdirektiv för vatten och det marina direktivet ses som avancerade med avseende på strukturerna för att övervaka och följa upp utvecklingen i olika vattenmiljöer. Reglerna för detta har också utvecklats och skärpts sedan direktiven antogs.

Vad gäller arter och livsmiljöer har det sedan tidigt 1990-tal funnits krav i art- och habitatdirektivet (92/43/EEG) på att medlemsstaterna ska övervaka bevarandestatusen hos de livsmiljöer och de arter som direktivet omfattar. Denna övervakning genererar viktig data men standardiseringsgraden är låg och övervakningsprogrammen skiljer sig avsevärt mellan medlemsstaterna. Medan vissa upprättat ett specifikt program för övervakning enligt art- och habitatdirektivet förlitar sig andra på data från redan existerande program av olika slag. Kommissionen har identifierat frånvaron av en övergripande styrningsram för genomförande av åtaganden avseende biologisk mångfald som ett problem. Man planerar därför att utveckla en sådan ram, innefattande bland annat en gemensam övervaknings- och översynsmekanism med tydliga indikatorer.

EU:s kemikalielagstiftning, och särskilt *Reach*-förordningen (en förkortning av *Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals*) har generering av ny kunskap som ett helt centralt element. När *Reach* antogs 2006, efter årtal av utredande och hård debatt, var syftet framför allt att överkomma den stora brist på kunskap som rådde om tusentals kemiska ämnens miljö- och hälsoeffekter, särskilt sådana som utvecklats och tagits i bruk före 1980-talet. Huruvida kraven på industrin och takten med vilka de införts har varit tillräckliga kan givetvis debatteras, men ur ett internationellt perspektiv framstår EU:s modell att göra kemiska ämnens fortsatta existens på EU-marknaden beroende av att tillverkare och importörer sammanställer kunskap, genomför tester och offentliggör resultaten som en miljöpolitisk förebild. En fortsatt stor problematik är att det finns allt för lite kunskap om vilka effekter kemiska ämnen har när de blandas i naturen, till exempel i vattendrag, eller för den delen i människors kroppar. Forskning visar att ämnen som förekommer i så

låga doser att de ett och ett inte anses utgöra något hot mot hälsa och miljö i vissa fall kan få betydande negativa effekter när de kombineras. Att skaffa kunskap om sådana kombinationseffekter är en praktisk och metodologisk utmaning men också något EU-kommissionen identifierat som en viktig del av en utvecklad kemikaliepolitik.

När miljödata väl har genererats innehåller EU-rätten regler både om hur de tekniskt ska ”paketeras” och hur allmänheten ska ges tillgång till dem. Av mer teknisk natur är kraven i det så kallade INSPIRE-direktivet (2007/2/EG) som syftar till att göra olika former av rumslig data, däribland miljödata, lättare att hitta och hantera. Det görs bland annat genom ökad standardisering och skapande av metadata, dvs. information som beskriver stora datamängder och datatjänster för att öka deras användbarhet. Allmänheten har också rätt att få tillgång till miljöinformation som innehas av eller förvaras för offentliga myndigheter (direktiv 2003/4/EG). Utgångspunkten är att sådan information ska göras tillgänglig men tillgång kan nekas med hänvisning till olika typer av sekretess. Dock ska grunderna för att neka tillgång tolkas restriktivt och när det handlar om uppgifter om utsläpp i miljön är många skäl för att neka tillgång till informationen, bland annat skydd för kommersiell eller industriell information, inte alls tillämpliga.

I slutändan är tillgången till relevant och kvalitativ data i stor utsträckning beroende av den kunskap och de resurser som finns tillgängliga ”på fältet” i varje medlemsstat och varje geografiskt område. För miljödata är tillräckligt många mätpunkter och tillräckligt långa tidsserier ofta det enda som kan garantera ett bra underlag för reglering och förvaltningsåtgärder. Samtidigt är det en viktig insikt att kunskapen om komplexa ekosystem och socio-ekologiska system aldrig kommer att vara fullständig och att det är nödvändigt att var pragmatisk och arbeta utifrån den kunskap som vid varje tidpunkt finns att tillgå. Förvaltningen måste sedan ha förmågan att integrera nya insikter och omsätta data i nya eller anpassade åtgärder. En framgångsrik förvaltning kräver också en inkluderande syn på vilken data och vilken kunskap som är relevanta. Till exempel leder ett ensidigt fokus på naturvetenskapliga och kvantitativa data sällan till långsiktigt hållbara åtgärder. Ekonomiska och sociala dimensioner

samt människors förväntningar och uppfattningar måste också finnas med. Olika typer av data, mätdata från miljön, uppgifter om mänskliga aktiviteter som medför belastningar på miljön och människors preferenser behöver kunna integreras och beaktas tillsammans.

## Mål kopplade till åtgärder

Visioner och mål kan ses som riktningsgivare och en hjälp att navigera och prioritera mellan möjliga handlingsalternativ. Är de realistiska och tillräckligt konkreta kan de också användas för att utvärdera om en verksamhet utvecklats som det var tänkt eller uppnått det man velat. Mål kan vara av många olika slag och ha olika mer specifika funktioner. Vi kan här nöja oss med att skilja mellan å ena sidan övergripande, breda eller visionära målsättningar och å andra sidan mer konkreta och detaljerade mål. Den första kategorin har inom EU-samarbetet kanske främst funktionen att lyfta en fråga eller ett problem och markera dess betydelse i relation till andra områden och konkurrerande prioriteringar. De rättfärdigar eller motiverar också framtagandet av mer specifika, mätbara mål. Dessa kan i sin tur ligga till grund för utformning av lagstiftning eller andra åtgärder liksom användas för utvärdering av sådana åtgärder.

Som tidigare nämnts fick EU 1987, genom den så kallade europeiska enhetsakten, en formell grund i fördragen för att lagstifta på miljöpolitikens område. Sådan lagstiftning skulle syfta till att bevara, skydda och förbättra miljön, bidra till skyddet av människors hälsa, eller tillförsäkra varsamt och rationellt utnyttjande av naturresurserna. Fem år senare, 1992, adderades ett ytterligare syfte, nämligen främjande av åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem. EU-domstolen har, föga förvånande, funnit att dessa mål är av allmän natur och överlämnar åt rådet och Europaparlamentet att avgöra vilka åtgärder som faktiskt ska vidtas (Mål C- 378/08 Raffinerie Méditerranée (ERG) SpA m. fl., ECLI:EU:C:2010:126). Dock visar målen att EU har ett brett mandat och omfattande ambitioner på miljöområdet.

Genom Maastrichtfördraget 1992 ålades EU-kommissionen en skyl-

dighet att vid utarbetandet av lagförslag avseende den inre marknaden utgå från en hög skyddsnivå för miljö- och arbetsmiljö. Olika typer av produktkrav, till exempel tillåtna utsläpp från fordon, antas normalt på rättsgrunden för den inre marknaden. Det finns emellertid ingen garanti för att de förslag kommissionen lägger fram inte ändras i lagstiftningsprocessen på ett sätt som gör att skyddsnivån sänks. En hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö tillhör också grunderna för den hållbara utveckling i Europa som unionen ska verka för enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Det är dock svårt att se att denna allmänna skrivning skulle ha någon tydligt styrande verkan.

Lite mer specifika mål finns i det sjunde miljöhandlingsprogrammet "Att leva gott inom planetens gränser". Programmet lägger fast ett antal prioriterade mål, däribland att skydda, bevara och stärka unionens naturkapital; att skydda medborgarna mot miljöbelastningar och risker för hälsa och välbefinnande; samt att säkerställa investeringar för miljö- och klimatpolitik. Men intressantare är kanske att det för första gången i ett miljöhandlingsprogram också finns en långsiktig vision:

År 2050 lever vi gott inom planetens ekologiska gränser. Vårt välstånd och vår goda miljö bygger på en innovativ kretsloppsekonomi där ingenting slösas bort och där naturresurser förvaltas hållbart och biologisk mångfald skyddas, värderas och återställs på sätt som stärker vårt samhälles motståndskraft. Vår utsläppsnåla tillväxt är sedan länge frikopplad från resursanvändningen och anger takten för ett säkert och hållbart globalt samhälle.

Även om abstraktionsnivån är hög kopplar visionen tydligt till och ger tyngd åt idéer och principer i den vetenskapliga såväl som politiska diskussionen. Särskilt gäller det konceptet planetära gränser, utvecklat av Johan Rockström med flera, med innebörd att samhället måste anpassas för att hålla sig inom säkra ekologiska och därmed sociala gränser.

Klart är att en långsiktig övergripande vision som denna måste kombineras med konkreta mål för olika delområden och specifika



åtgärder. Klimatpolitiken är ett område där EU länge hållit sig med relativt tydliga och mätbara mål (se vidare Karin Bäckstrands kapitel i denna bok). Sedan strax efter millennieskiftet har det både funnits ett övergripande mål för minskning av utsläpp av växthusgaser från unionen totalt och specifika åtaganden för varje medlemsstat. År 2019 ställde sig rådet och Europaparlamentet bakom målsättningen att EU ska vara klimatneutralt till 2050 och under 2020 pågår ett arbete med att fastslå detta i en klimatlag för EU. För 2030 finns redan ett politiskt mål om 40 procents minskning av utsläppen jämfört med 1990 vilket kommissionen föreslagit ska skärpas till 55 procents minskning. Mer detaljerade utsläppsmål eller åtaganden har beslutats för specifika sektorer. Bland annat gäller att den så kallade handlande sektorn, det vill säga de drygt 11 000 industrier och kraftverk samt flyget inom EU, som omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter ska ha minskat sina totala utsläpp av växthusgaser med 43 procent till 2030 jämfört med 2005 års nivå. Det finns också mål för bland annat mängden förnybar energi på EU-nivå. Hur målen ska uppnås varierar. Det övergripande utsläppsmålet för varje land, som ju korresponderar med summan av utsläppen från alla sektorer, ska uppnås dels genom EU-gemensamma åtgärder som EU ETS, dels genom åtgärder där EU-rätten ställer upp vissa ramar men där den närmare utformningen av åtgärderna är upp till de enskilda medlemsstaterna.

Avfall är ett område med många siffersatta mål, ofta än mer detaljerade än på klimatområdet. Bland annat finns specifika mål för insamlings- och materialutnyttjandegrad för olika slags förpackningsavfall, för batterier och för elektrisk och elektronisk utrustning. Målen är under 2020 föremål för revidering som ett led i strävandet mot en cirkulär ekonomi. Nyligen har också procentsatta mål för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall – i princip hushållsavfall och liknande avfallstyper – tillkommit, vilka ökar stegvis fram till 2035. Till målen kopplar bland annat relativt detaljerade krav på insamlingssystem för en rad typer av avfall.

Krav på ökad resurseffektivitet och allmänt minskad åtgång av naturresurser i samhället har diskuterats länge men det är ett område där det visat sig svårare att enas om konkreta mål. EU-kommissionens

handlingsplan för den cirkulära ekonomin från 2020 utmärker sig inte heller genom sin tydlighet i vilka specifika mål som ska nås för att genomföra övergången till en regenerativ tillväxtmodell ”som ger mer tillbaka till planeten än den tar”. Planen är dock tydlig med att en sådan övergång behövs för att EU ska hålla sin resursförbrukning inom planetens gränser.

Avseende biologisk mångfald har ett antal olika mål beslutats, varav många tyvärr inte uppnåtts. EU har flera gånger satt upp övergripande, tidsatta mål om att hejda förlusten av biologisk mångfald, först med 2010 och sedan 2020 som målar. Att dessa mål sedan flera decennier backas upp av de så kallade fågel- samt art- och habitatdirektiven, och på senare tid även annan EU-lagstiftning, har dock inte räckt för att vända en nedåtgående trend för många arter och livsmiljöer. I unionens strategi för biologisk mångfald från 2020 fastslås att till 2030 ska 30 procent av EU:s landyta och lika mycket av havsområdet vara föremål för rättsligt skydd. Minst en tredjedel av unionens skyddade områden, inklusive alla återstående urskogar och naturskogar, ska vara strikt skyddade. Kommissionen har också föreslagit ett antal mer specifika mål, däribland att minst 10 procent av jordbruksarealen ska innehålla landskapselement som gynnar en hög biologisk mångfald och att tre miljarder nya träd ska planteras i EU med respekt för ekologiska principer. Ett rättsligt bindande EU-mål för återställande av naturen planeras bli antaget under 2021.

Ett område med ambitiösa, men komplexare, mål är vatten- och havsmiljön. Ramdirektivet för vatten har som övergripande syfte att skydda och förbättra vattenmiljön och främja en hållbar vattenanvändning. Ett mer specifikt mål är att uppnå minst god ytvattenstatus samt att upprätthålla sådan status där den redan existerar. Ett liknande mål gäller för grundvatten. En ytvattenförekomst anses ha god ytvattenstatus om dess ekologiska och kemiska status är åtminstone ”god”. Vad som utgör god ekologisk status bestäms med hjälp av referensförhållanden som fastslås för olika typer av vatten, däribland floder, sjöar och kustvatten. Hög ekologisk status innebär förhållanden som i stort sett är opåverkade av människan medan det för god status accepteras mindre avvikelser från detta. Den kemiska ytvattenstatusen, vilken har en mindre komplicerad definition, anses

som god om koncentrationerna av förorenande ämnen inte överstiger miljökvalitetsnormer som fastslås direkt i lagstiftningen.

Det marina direktivet (2008/56/EG) har ett liknande system för utvärdering och fastställande av konkreta miljömål, i detta fall med det övergripande målet att uppnå ”god miljöstatus” i marina vatten till 2020. I direktivet finns en omfattande definition av god miljöstatus som bland annat innefattar: ”ekologiskt variationsrika och dynamiska oceaner och hav som är rena, friska och produktiva utifrån sina inneboende förutsättningar och användningen av den marina miljön befinner sig på en nivå som är hållbar och därigenom tryggar möjligheten till användning och verksamhet för nuvarande och framtida generationer.” Detta behöver givetvis preciseras närmare för olika marina områden. Berörda medlemsstater ska för varje marin region och på basis av 11 kvalitativa deskriptorer fastställa ett antal förhållanden som kännetecknar en god miljöstatus.

Överlag råder inom EU ingen brist på miljömål och många av dem är också förhållandevis tydliga, eller försedda med olika typer av indikatorer, och tidsatta. I vissa fall kan målens komplexitet göra det utmanande att få till jämförbarhet mellan olika områden och medlemsstater, eller att på ett entydigt sätt mäta måluppfyllelse. Vissa mål har också kritiserats för att inte vara realistiska. Ett sådant exempel är ramvattendirektivets mål om att bland annat god yt- och grundvattenstatus skulle uppnås till 2015, trots de väldigt omfattande åtgärder detta skulle kräva och den fördröjning som följer av att förändringar i naturliga system sällan är omedelbara. Men huvudorsakerna till att en hel del mål inte nås bör nog snarare sökas i otillräckliga rättsliga mekanismer, eller bristande resurser, än hos målen i sig. Sådana brister är ofta en återspeglning av begränsat politiskt stöd för miljöpolitiska mål. Men även miljöpolitiskt ambitiösa medlemsstater kan misslyckas med att nå målen, bland annat därför att andra delar av rättssystemet kan motverka ett effektivt genomförande av miljöpolitiska åtgärder. Avseende biologisk mångfald har det länge saknats ett enhetligt system för uppföljning men det är förhoppningsvis på väg att ändras i enlighet med kommissionens planer. Däremot tycks det vara en bit kvar innan EU har tydliga mål avseende resurseffektivitet och hushållning med naturresurser.

## Behovet av att förhålla sig till relevanta skalor

Skalor är ett vitt begrepp och kan omfatta många olika saker, bland annat på vilken nivå ett beslut fattas, den geografiska eller tidsmässiga utsträckningen av en process i miljön, eller vilken grad av hänsyn till lokala förhållanden som en viss typ av åtgärd tillåter. Här är det tänkt att fånga EU:s möjlighet att på ett adekvat sätt svara på miljö- och naturresursproblem vars orsaker såväl som effekter kan vara specifika för enskilda platser eller regioner men också omfatta allt från länder till kontinenter och hela planeten.

För en politisk och rättslig enhet som omfattar 27 länder och sträcker sig från polarkrakterna till Medelhavet är det givetvis en utmaning att utforma regler som tar hänsyn till relevanta lokala förutsättningar. Även om det förekommer är det ovanligt med EU-lagstiftning som bara gäller för vissa områden eller innebär olika skyldigheter i olika delar av unionen. Däremot finns dels flera allmänna rättsliga mekanismer som skapar utrymme för regional variation, dels enskilda rättsakter och förvaltningsmodeller som mer eller mindre tydligt bygger på tanken att mål och åtgärder ska vara lokalt anpassade. Till de mer övergripande mekanismerna hör principen om subsidiaritet, det vill säga att en åtgärd ska tas på EU-nivå bara om det innebär att målet med åtgärden därmed kan uppnås bättre än det hade kunnat göras av medlemsstaterna var för sig. På miljöområdet har subsidiaritet som ett hinder för EU-reglering liten praktisk betydelse eftersom det nästan alltid går att motivera att åtgärder bli mer effektiva om de vidtas på EU-nivå. Antingen till följd av miljöproblemens gränsöverskridande orsaker och effekter, eller på grund av behovet av samordnad reglering för att förhindra negativa effekter på konkurrens och fri rörlighet. Däremot kan subsidiaritetsprincipen tjäna som en påminnelse om att åtgärder på EU-nivå inte ska inskränka möjligheten till nationella eller lokala lösningar mer än vad som är nödvändigt för att åtgärdernas syfte ska kunna uppnås. Här är användningen av direktiv som lagstiftningsinstrument av stor betydelse. De ger medlemsstaterna möjligheter att uppnå gemensamma målsättningar på ett sätt som är anpassat till lokala rättsliga och administrativa strukturer. Det gäller i ännu högre

grad för de ramdirektiv som kommit till användning bland annat inom vattenförvaltningen.

En viktig dimension vad gäller skalor är hur EU:s reglering lyckas integrera förvaltningen av ekologiskt och socialt sammankopplade områden. När EU:s ramvattendirektiv antogs kritiserades det för att dra en godtycklig gräns en nautisk mil från kusten – eller från den så kallade baslinjen där den har dragits längre ut, till exempel längst ytterkanten av en skärgård – och inte beakta miljötillståndet längre ut i havet. Genom antagandet av det marina direktivet åtta år senare åtgärdades denna lucka, även om det samtidigt skapade vissa samordningsproblem. Överlag präglas också ramvattendirektivet starkt av en önskan att anpassa förvaltningen till ekologiskt relevanta enheter och skalor, som vattenförekomster och avrinningsdistrikt, snarare än att försöka inordna dessa i redan existerande förvaltningsstrukturer.

EU:s direktiv om havspanering (2014/89/EU) är däremot ett tydligt exempel på när politiska överväganden och motstånd mot gemensam reglering har trumfat intresset av en socio-ekologiskt rationell förvaltning. Av ett ursprungligt förslag till ett direktiv om fysisk planering i kust- och havsområden blev istället en rättsakt som undantar kustvatten – dvs. områden ut till en nautisk mil från baslinjen – från sitt tillämpningsområde om dessa omfattas av en medlemsstats fysiska planering. Det kan tyckas rationellt, men riskerar i praktiken att cementera separata och dåligt integrerade förvaltningsstrukturer för å ena sidan land och kust, och å andra sidan havet i övrigt, trots att dessa är starkt funktionellt sammankopplade såväl ekologiskt som socialt.

Det rättsliga skyddet för Natura 2000-områden omfattar visserligen verksamheter utanför själva områdena om verksamheten kan påverka ett sådant område på ett betydande sätt. Med tiden har det emellertid blivit uppenbart att det inte räcker att skydda särskilda utpekade områden utan att det krävs ökat fokus på att landskapet som helhet ska vara tillåtande för många arter. Inte minst i en tid av klimatförändring är det också avgörande att såväl djur som växter har möjlighet att flytta sina utbredningsområden efterhand som tidigare lämpliga habitat blir ogästvänliga för dem. Det kräver ekologiska ”korridorer”, som ofta rimmar illa med intensiv urbanisering av stora

områden, eller stora transportanläggningar som skär upp landskapet. Som nämnts ovan, har kommissionen föreslagit åtgärder som åtminstone delvis skulle kunna hantera denna utmaning.

Mer principiellt kan det finnas en konflikt mellan effektivitet i skyddet av specifika områden och möjligheten att skydda miljön i ett större perspektiv. I den så kallade Weserdomen tolkade EU-domstolen ramvattendirektivet på så sätt att kraven på icke-försämring och uppnående av god ytvattenstatus ska tillämpas i enskilda tillståndsprövningar av verksamheter som kan påverka en vattenförekomst. Det ger å ena sidan kraven tydligare genomslag i rättstillämpningen jämfört med de åtgärdsprogram som annars är direktivets främsta instrument. Samtidigt blir det svårare att väga olika miljöintressen mot varandra eller att tillåta en viss lokal försämring därför att åtgärden som orsakar försämringen möjliggör minskad miljöbelastning totalt sett. Det kan till exempel röra sig om ett nytt effektivare reningsverk eller en ny industri med högre miljöstandard än konkurrenterna, men som ligger vid en vattenförekomst där miljökvalitetsnormen inte ger utrymme för någon ökad belastning.

En uppenbar skalfråga är den om hur EU kan arbeta med miljöproblem som man påverkas av samtidigt som man inte har faktisk eller rättslig kontroll över mer än en del av de verksamheter som ger upphov till problemet. Klimatförändringarna är här det givna exemplet, men även förvaltning av vandrande arter, bland annat många fiskar, är högst relevant. Enkelt uttryckt har EU agerat på två sätt för att försöka påverka utvecklingen utanför sitt eget territorium eller direkta kontroll. Det ena är att vara aktivt i utveckling och genomförande av internationell miljöreglering, inte minst globala och regionala konventioner. EU är part till de flesta relevanta internationella avtal med koppling till miljöskydd och naturresursförvaltning och ses ofta som en progressiv kraft för tydligare åtaganden och bättre genomförande (angående EU:s internationella agerande på klimatområdet se Karin Bäckstrands kapitel i denna bok). Ett annat spår är EU:s försök att utsträcka effekterna av sin egen lagstiftning utanför unionen, något som ibland resulterat i beskyllningar om så kallad extraterritoriell reglering, dvs. reglering av verksamheter som bedrivs utanför unionen och av andra än EU:s medborgare. Om försöken att göra

detta på klimatområdet, och de ibland kraftfulla motreaktioner det har föranlett skriver Sanja Bogojevics i *Europaperspektiv 2014* ("EU:s handel med utsläppsrätter och de globala obalanserna i klimatskyddet"). En potentiellt effektiv mekanism är att villkora tillträde till EU:s stora marknad med att miljörelaterade krav efterlevs. Det kan handla om att utvärdera riskerna med kemiska ämnen för att få exportera dem till EU, vilket krävs enligt *Reach*-förordningen, eller om hållbarhetskriterier för biobränslen som måste vara uppfyllda oavsett var bränslena producerats om de ska få räknas som biobränslen i EU.

Mer kontroversiell är möjligheten enligt en förordning från 2012 (1026/2012) att införa importrestriktioner eller stänga EU:s hamnar för fartyg från länder som anses tillåta ohållbart fiske, även när fisket sker på internationellt vatten eller rentav i det landets egna fiskevatten. Mest uppmärksammat inom denna kategori av åtgärder är nog EU:s misslyckade försök att inkludera det internationella flyget i handelssystemet EU ETS. När EU beslutade att utsläppen från flygningar till och från unionen skulle täckas av utsläppsrätter, även avseende de delar av en flight som är utanför EU:s luftrum, ledde det till så starka protester från bland annat USA och Kina att kravet i praktiken lades i malpåse. Till denna kontroversiella kategori av åtgärder hör också det länge diskuterade förslaget att införa en särskild "klimattull" för att kompensera för att ett koldioxidpris, motsvarande det som inom EU skapas av EU ETS, saknas i många länder från vilka varor exporteras till unionen. I slutänden är det emellertid uppenbart att EU har begränsad möjlighet att påverka sådant som klimatförändringarna genom egna åtgärder. Man ska dock inte heller underskatta potentialen i att driva teknikutveckling eller att praktiskt visa att övergång till mer hållbara lösningar är ekonomiskt och socialt möjligt eller rent av bättre, i de fall EU mäktar med det.

## Adaptivitet - nödvändigt i en föränderlig värld

Adaptivitet syftar här på förmågan att anpassa lagstiftning och andra åtgärder i ljuset av nya omständigheter eller ny kunskap. En i detta avseende viktig mekanism i EU-rätten är att rättsakter vanligen

blir föremål för översyn en viss tid efter antagandet. Exempelvis föreskriver ramvattendirektivet att kommissionen ska se över det senast 19 år efter ikraftträdandet och föreslå nödvändiga ändringar. En sådan översyn slutfördes 2019 och omfattade också flera närliggande rättsakter. Översynen resulterade inte i några ändringar i själva direktivet, däremot identifierades en del brister i samordningen med andra rättsakter. En liknande översyn av fågel- samt art- och habitatdirektiven, som bland annat utgör grund för Natura 2000-nätverket, avslutades 2016. I det fallet var det inte på grund av ett krav i själva rättsakterna utan ett led i kommissionens arbete inom det så kallade Refitprogrammet för bättre lagstiftning. Sådana översyner inkluderar analys av regleringens effektivitet, relevans och koherens med övrig relevant reglering.

Ibland är emellertid uppdaterad och vässad lagstiftning resultatet av en dramatisk händelse som visat på brister i den existerande regleringen. Det så kallade Seveso-direktivet (2012/18/EU), som syftar till att förebygga och begränsa allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår, tillkom som en reaktion på en allvarlig kemikalieolycka i den italienska staden Seveso 1976 och har sedan skärpts efter liknande olyckor i bland annat franska Toulouse och holländska Enschede.

Även när lagstiftning blir föremål för översyn och utvärdering finns i praktiken en tröghet i systemet såtillvida att det kan vara politiskt vanskligt att genomföra större förändringar av en etablerad reglering. Om en rättsakt öppnas upp för omarbetning är det svårt för såväl kommissionen som för enskilda medlemsländer att förutse vad resultatet kommer att bli. Det finns en risk att politiska prioriteringar istället resulterar i ett sämre utfall ur miljösynpunkt, åtminstone i vissa avseenden.

Vad gäller befintlig lagstiftning är nog vattenförvaltningen det område där adaptivitet är mest utvecklat. Ramvattendirektivets förvaltningsmodell bygger på återkommande sexåriga cykler med omfattande utvärdering av vattnets tillstånd, fastställande av miljömål som anger vilken vattenkvalitet som ska uppnås för enskilda vattenförekomster, samt utarbetande av program med åtgärder som krävs för att uppnå målen. Om övervakningsdata indikerar att det



är osannolikt att de miljömål som satts kan uppnås ska medlemsstaterna se till att orsakerna till misslyckandet undersöks, att relevanta tillstånd granskas och att ytterligare åtgärder beslutas, t. ex. strängare miljökvalitetsnormer. Det marina direktivet har en liknande modell men med mindre tydliga krav.

På vissa områden är lagstiftningen utformad för att möjliggöra en flexibel och kunskapsbaserad förvaltning som respekterar ekologiska parametrar men det faktiska beslutsfattandet påverkas i allt för hög grad av andra hänsyn. Inom den gemensamma fiskeripolitiken fastställer årligen rådet – i praktiken medlemsstaternas fiske- och jordbruksministrar – totalt tillåtna fångstmängder ("TAC") för en mängd olika fiskbestånd. Som underlag för sina beslut har man tillgång till vetenskaplig rådgivning från både det internationella havsforskningsrådet (ICES) och från EU:s egen vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommitté för fiskerinäringen (STECF). Lagstiftningen (förordning 1380/2013) är tydlig med att fiskeripolitiken ska säkerställa att fisket är miljömässigt hållbart på lång sikt och att populationerna av nyttjade arter ska återställas till och bevaras över nivåer som säkerställer en maximal hållbar avkastning. Trots det har rådet en lång historik av att besluta TAC:er som ligger betydligt över de rekommenderade nivåerna. Orsaken är vanligen att medlemsstaternas politiska företrädare inte vill skada, eller uppfattas skada, sysselsättningen eller lönsamheten i fiskerisektorn. Det är emellertid en ytterst kortsiktig strategi eftersom överuttag av fiskeresursen tenderar att leda till att fiskebestånd så småningom kollapsar eller i alla fall sjunker långt under nivån för högsta möjliga avkastning. Lärdomen är att utrymme för adaptivitet kan användas för annat än att basera förvaltningen på bästa tillgängliga kunskap.

Också i ett annat avseende är fiskeripolitiken särskilt relevant i relation till adaptivitet. Regleringen av hur det marina yrkesfisket bedrivs är nämligen ett av få områden där EU har givits exklusiv lagstiftningskompetens. Det innebär att medlemsstaterna överlåtit all sin beslutandemakt på området och inte kan lagstifta ens i frågor som EU inte har reglerat. I praktiken har emellertid EU delegerat vissa beslut tillbaka till medlemsstaterna, främst avseende fiske inom 12 sjömil från baslinjen eller själva kusten. I sådana kustnära vatten

får varje medlemsstat begränsa fisket till fiskefartyg som traditionellt fiskar i dessa vatten från hamnar vid den angränsande kusten eller som har rätt att fiska enligt befintliga grannförbindelser mellan medlemsstater. På detta sätt ges varje medlemsstat möjlighet att införa och utveckla egna förvaltningsåtgärder i dessa vatten. Det anses ha gynnat bevarandet genom att begränsa fisket i de mest känsliga delarna av EU:s vatten.

För att ett så komplext regelsystem som EU-rätten ska kunna vara effektivt krävs att adaptivitet kombineras med samordning och återkoppling mellan relevanta rättsakter och mekanismer. Annars uppstår lätt ineffektivitet eller rent av en situation där olika regelverk motverkar varandra. Ett antal viktiga sådana kopplingar finns, bland annat mellan ramvattendirektivet och industriutsläppsdirektivet (2010/75/EU). Exempelvis föreskriver det senare att om en miljökvalitetsnorm ställer högre krav än vad som kan uppnås genom användning av bästa tillgängliga teknik, vilket annars är industriutsläppsdirektivets generella kravnivå, ska ytterligare åtgärder anges i relevanta tillstånd. Detta kopplar tillståndsgivning för enskilda verksamheter till de olika EU-rättsakter som innehåller miljökvalitetsnormer. Dock finns det också ett antal brister i kopplingen mellan olika rättsakter. Bland annat innehåller kemikalielagstiftningen relativt få tydliga kopplingar till annan relevant lagstiftning. Ett exempel på en sådan koppling finns emellertid i regleringen av växtskyddsmedel (förordning 1107/2009) enligt vilken en medlemsstat ska ompröva ett produktgodkännande av ett växtskyddsmedel om den finner att produkten gör att ramvattendirektivets miljömål kanske inte kan uppnås.

Samordningen mellan fiske- och naturskyddslagstiftningen har länge varit ett problem. Även om en medlemsstat till exempel anser att den måste inskränka fisket i eller i närheten av ett marint Natura 2000-område för att leva upp till kraven i EU:s naturskyddslagstiftning får den inte göra det själv, utan ett beslut på EU-nivå krävs så fort inskränkningen skulle kunna påverka andra medlemsstaters fiskare. Detta kan leda till att nödvändiga skyddsåtgärder fördröjs eller rent av uteblir. Problemet har diskuterats länge och kommissionen har också identifierat ett behov av ett effektivare skydd av marina livsmiljöer.

En annan dimension av adaptivitet aktualiseras av användningen av marknadsmekanismer på miljørådet, med handelssystemet EU ETS som främsta exempel. Tanken här är att kombinera flexibilitet i form av prissättning, vilken är en funktion av tillgång och efterfrågan, med stabilitet i form av på förhand definierade årliga reduktioner av mängden utsläppsrätter som tillförs systemet. Prissignalen ska göra att åtgärder vidtas där det är billigast. Av flera skäl har EU ETS länge haft ett mycket lägre pris på utsläppsrätter än vad som förutsågs när systemet designades och även lägre än vad som behövs för att påverka industrins långsiktiga investeringsbeslut. De främsta orsakerna är överdriven tilldelning av utsläppsrätter under systemets först år och det fall i ekonomisk aktivitet och därmed efterfrågan på utsläppsrätter som följde av finanskrisen 2008. I viss mån har lagstiftaren därför tvingats ge företräde åt flexibilitet i form av ändringar av systemet för att rädda funktionen, trots att det rimmar illa med den långsiktiga förutsebarhet som anses central för ett marknadsbaserat styrmedel. Trots en del motstånd har systemet reviderats i flera steg och mekanismer införts som ”lyfter ut” utsläppsrätter från marknaden och bara återför dem när och om efterfrågan, och därmed priset, överskrider en viss nivå.

Överlag finns en rad mekanismer i EU-rätten som skapar utrymme för adaptivitet. Dock är utfallet ofta beroende av om det finns politisk vilja att prioritera ekologisk hållbarhet på nationell eller lokal nivå. Kopplingen mellan olika delar av EU:s miljörelevanta lagstiftning har utvecklats över tid men fortfarande saknas på vissa håll mekanismer som gör att olika regelverk som berör samma fråga faktiskt samverkar.

## Från rättsliga förutsättningar till faktisk uthållighet

EU:s regelverk på miljö- och naturresursområdet har genomgått enorm utveckling sedan miljörelaterade rättsakter först började antas på 1970-talet. Idag ansluter EU tydligt till tanken att det finns ekologiska gränser som samhället måste anpassa sig till. Inte nödvän-

digtvis därför att de är ”naturliga” utan för att om de överskrids så riskeras att allvarligt försämma förutsättningarna för ett välmående och uthålligt samhälle. Många mekanismer finns på plats för att generera kunskap och omsätta mål av varierande tydlighet i konkreta åtgärder. EU är emellertid i hög grad beroende av resurser på nationell och lokal nivå i medlemsstaterna.

Inom vissa områden, särskilt konsumtion och resursanvändande, finns behov av ökad tydlighet om vad som behöver uppnås för att man ska kunna tala om en ekonomi som inte undergräver förutsättningarna för sin egen existens. Även för biologisk mångfald har mål och uppföljning ofta varit för övergripande eller för trubbiga, men det ser ut att kunna ändras om kommissionens planer realiserar. Det är också viktigt att utrymmet för adaptivitet i EU:s regelverk inte används för att motverka ett effektivt miljöskydd genom att vanemässigt låta andra intressen få företräde. Även om tidigare ställningstaganden måste kunna omprövas finns det risker med system som kräver ständigt nya politiska beslut, som fiskeripolitiken.

Ett återkommande tema i EU:s miljöpolitik, och även ett rättsligt krav, är att miljöhänsyn ska integreras i andra politikområden. Det återstår emellertid en hel del att göra för att få till koherens och relevanta kopplingar mellan olika politikområden, och till viss del även mellan rättsakter på miljöområdet. Särskilt angeläget är det att miljöhänsyn får tydligt genomslag inom jordbruks- och fiskeriförvaltningen. Det är till exempel inte realistiskt att skydda den biologiska mångfalden enbart genom särskilda skyddade områden, eller artskydd. Även ”vanlig” skogs- och jordbruksmark, liksom grönområden i tätorter, måste kunna fungera som hemvist för många arter, inte minst i klimatförändringarnas tid när stora förskjutningar av utbredningsområden är att vänta eller redan pågår. Integreringen behöver också gå långt bortom de områden som traditionellt setts som relevanta för miljöskyddet och omfatta allt från skatter och samhällsplanering till konkurrensregler och finansmarknader. Det är, som kommissionen framhåller i sin gröna giv, en grundläggande omdaning av samhället som krävs om det ska vara motståndskraftigt i mötet med 2000-talets stora utmaningar.

Den riktigt svaga punkten i EU:s arbete för skydd och förvaltning

av miljön ligger sannolikt inte i reglerna som sådana utan i bristande genomförande. I viss utsträckning bidrar säkert regler som är väldigt komplexa eller dåligt anpassade efter lokala förutsättningar till detta. Men av större betydelse är bristande politiskt stöd, okunskap, eller otillräckliga resurser. Ibland kan också krav på förutsebarhet och principer som skydd för investeringar och ägande motverka nödvändig anpassning. Samtidigt är det viktigt att inte överdriven flexibilitet tillåts undergräva tilltron till systemet genom att det uppfattas som oförutsebart och omöjligt att förhålla sig till på ett rationellt sätt.

Behovet av bättre efterlevnad har påpekats av kommissionen många gånger. Förhoppningsvis kan en ökad insikt om samhällets sårbarhet motivera bättre genomförande av miljölagstiftning. För det ändamålet är det också viktigt att identifiera positiva synergier, som att en naturförvaltning som skyddar biologisk mångfald ofta också ger högre bindning av koldioxid och därmed motverkar skadliga klimatförändringar. Eller att en mer ekosystembaserad förvaltning kan skapa sysselsättning för personer utan lång utbildning.

## Källor och litteratur

Framväxten av en miljörelaterad lagstiftning inom EU och vad som karakteriserar dess olika delar behandlas i David Langlet och Said Mahmoudi, *EU Environmental Law and Policy* (OUP, 2016). Fördjupande diskussioner om utvalda områden, däribland beslutsprocesser, finns i Maria Lee, *EU Environmental Law, Governance and Decision-Making* (Hart Publishing, 2014).

En inflytelserik och tillgänglig diskussion om vad som karakteriserar ekosystembaserad förvaltning är Edward Grumbine, "What Is Ecosystem Management?" (*Conservation Biology* 8:1, 1994). Vilken roll rätten kan eller behöver spela i en sådan förvaltning behandlas i David Langlet och Rosemary Rayfuse (red.) *The Ecosystem Approach in Ocean Planning and Governance* (Brill, 2018) och mer teoretiskt i Vito De Lucia "Competing Narratives and Complex Genealogies: The Ecosystem Approach in International Environmental Law" (*Journal of Environmental Law* 27, 2015). En bra introduktion till resiliensteorin

ges i Carl Folke m.fl., "Resilience Thinking: Integrating Resilience, Adaptability and Transformability" (*Ecology and Society* 15:4, 2010). Förhållandet mellan juridik och resiliens analyseras i Jonas Ebbesson, "The rule of law in governance of complex socio-ecological changes" (*Global Environmental Change* 20:3, 2010) och mer utförligt och i en EU-kontext i Britta Bohman, *Transboundary Law for Social-Ecological Resilience? A Study on Eutrophication in the Baltic Sea Area* (Stockholm universitet, 2017). Begreppet planetära gränser utvecklas i Johan Rockström m.fl., "Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity" (*Ecology and Society* 14:302, 2009).

Skalor i EU:s miljölagstiftning, särskilt i relation till den marina miljön, diskuteras i David Langlet, "Scale, Space and Delimitation in Marine Legal Governance – Perspectives from the Baltic Sea" (98 *Marine Policy*, 2018). Den ökade betoningen på flexibilitet och användningen av ramdirektiv behandlas av Saskia van Holten och Marleen van Rijswick i "The Consequences of a Governance Approach in European Environmental Directives for Flexibility, Effectiveness and Legitimacy" (i Marjan Peeters och Rosa Uylenburg (red.) *EU Environmental Legislation – Legal Perspectives on Regulatory Strategies* (Edward Elgar Publishing, 2014). Kapaciteten för adaptivitet i EU:s centrala regelverk för hav och vatten analyseras i Niko Soinen och Froukje Maria Platjouw, "Resilience and Adaptive Capacity of Aquatic Environmental Law in the EU: An Evaluation and Comparison of the WFD, MSFD, and MSPD", kap 2 i ovan nämnda *The Ecosystem Approach in Ocean Planning and Governance*. Skyddet för livsmiljöer och arter i EU är föremål för analys ur många perspektiv i Charles-Hubert Born m.fl. (red.), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope?* (Routledge, 2015).

Specifikt angående beslut om totalt tillåtna fångstmängder ("TAC") i den gemensamma fiskeripolitiken se Lisa Borges, "Setting of total allowable catches in the 2013 EU common fisheries policy reform: possible impacts" (*Marine Policy* 91, 2018).

# Covid-19 och EU:s förmåga att hantera och förebygga hälsokriser

av Louise Bengtsson

Utöver de tragiska konsekvenserna som covid-19 medfört i termer av mänskligt lidande, har pandemin också på många sätt inneburit en kris för själva EU-samarbetet. Eroderad tillit både till den inre marknaden och ett öppet och solidariskt Europa ställde under våren 2020 befintliga spänningar på sin spets. Samtidigt pekar erfarenheter också på vikten av att lyfta blicken från krisens omedelbara utmaningar, då hänsyn till resilienta hälsosystem, bredare folkhälsoperspektiv och hållbar utveckling i och utanför Europa krävs för att minska samhällets sårbarhet vid framtida hälsokriser. Detta väcker i förlängningen frågor om EU:s förutsättningar att både hantera men också förebygga pandemier och dess följdverkningar.

I detta kapitel läggs fokus på hanteringen av de hälsopolitiska implikationerna av covid-19 på EU-nivå, samt hur olika typer av förutsättningar påverkar en uthållig hantering under krisens olika faser. Frågeställningen som utreds i kapitlet är empirisk och lyder: vilka faktorer påverkar EU:s förmåga att hantera covid-19 på ett uthålligt sätt och hur kan sårbarheten för framtida hälsokriser förebyggas på EU-nivå? Efter en kort diskussion kring hur EU:s hantering av pandemin kan utvärderas redogör kapitlet för unionens kompetens på hälsoområdet inklusive ramverket inom allvarliga gränsöverskridande hälsohot. I den efterföljande analysen behandlas EU-samarbetet kring pandemin kronologiskt under tre olika faser. Kapitlet fokuserar framförallt på hälsopolitiken, vilket i vissa fall tangerar andra områden i krisens kölvatten. I slutet av analysen lyfts blicken från beredskap och krishantering till förebyggande arbete i bredare bemärkelse. Pande-

mins implikationer för äldrebefolkningen behandlas i Titti Mattssons kapitel och en redogörelse för hållbar återuppbyggnad görs av Karin Bäckstrand i denna upplaga av *Europaperspektiv*.

## Ett misslyckande för EU-samarbetet?

I skrivandets stund i oktober 2020 står det klart att covid-19 förblir en fortsatt utmaning för EU och dess institutioner under en längre tid. I detta kapitel behandlas främst hälsokrisens första halvår, fram tills början av hösten 2020. Framförallt vad gäller de första månaderna av krisen har den allmänna uppfattningen varit att hanteringen inneburit ett grovt misslyckande för EU-samarbetet. Den kollaps i form av tillit och fri rörlighet som till en början drabbade EU-länderna har knappast någon tidigare motsvarighet. Den samlade responsen var senfärdig, nationella åtgärder samordnades inte, den inre marknaden krackelerade och splittringen var inledningsvis tydlig vad gällde de finanspolitiska stödåtgärderna. Den tillfälliga gränspolitiken och dess implikationer för den inre marknaden, hörnstenen i EU-samarbetet, har sannolikt inneburit skador som blir svåra att reparera. Diskrepanser vad gäller nationella smittspridningsstrategier ledde också till en i många fall infekterad debatt där förutfattade meningar och kulturella stereotyper frodades. Medlemsstaterna såg med andra ord i krisens hetta till sina egna intressen, trots fördelarna i teorin av att samarbeta.

Trots denna bistra inledning, är syftet med detta kapitel att bidra med perspektiv som kan härleda anledningar till samt nyansera bilden av detta misslyckande för EU att på ett uthålligt sätt hantera och förebygga pandemin. Efter pandemins första halvår står det nu också klart att en rad olika åtgärder för samordning sedermera vidtagits trots den initiala splittringen. Mest framträdande är kanske beslutet om återhämtningsfonden, med sina 750 miljarder euro och EU-kommissionens (härefter ”kommissionens”) möjlighet att nu uppta lån som medlemsstaterna garanterar. Insatserna för att upprätthålla den inre marknaden men också samordning på hälsoområdet inklusive möjligheten att upphandla bland annat vaccin och skyddsutrust-



ning är ytterligare exempel. I ett komparativt perspektiv lyfter bland annat juristen Gianluca Gardini fram att EU är den enda regionala organisation som haft någon som helst betydelse för en konstruktiv hanteringen av pandemin, såväl i sin interna om globala politik.

För att utröna vilka faktorer som har påverkat EU:s förmåga att hantera pandemin på ett uthålligt sätt och hur sårbarheter för framtida hälsokriser kan förebyggas på EU-nivå angriper kapitlet frågeställningen kronologiskt i tre faser, utifrån några olika aspekter. Vilka förutsättningar har unionen att hantera denna typ av händelser på ett uthålligt sätt med nuvarande rättsliga och institutionella ramverk? Hur påverkar dessa förutsättningar EU- institutionernas och dess medlemsstaters aktörskap? Vilken roll spelar allmänna faktorer så som osäkerheten kring viruset och spänningar mellan ”politik” och vetenskap? För att bättre förstå åtgärderna på EU-nivå inom hälsoområdet i bred bemärkelse krävs först och främst en insikt i det rättsliga ramverk som ligger till grund för EU:s hälsopolitik.

## EU:s begränsade kompetens på hälsoområdet

Som beskrivits i mina artiklar från 2018 och 2019 tillsammans med Stefan Borg och Mark Rhinard samt av Tamara Hervey m.fl. är hälsopolitiken ett område där medlemsländerna i hög grad ställt sig motvilliga till en överstatlig roll för EU. Huvudansvaret för folkhälso- och vårdrelaterade frågor ligger därför på nationell nivå. Denna logik rättfärdigas ofta med att varje medlemsstat har specifika kulturella, förvaltningsmässiga och demografiska förutsättningar som inte lämpar sig för harmonisering på hälsoområdet. Enligt Johan Giesecke, rådgivare till Världshälsoorganisationen (WHO) och före detta forskningschef på EU:s smittskyddsinstitut European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC), är situationen särskilt känslig så fort hälsopolitiken naggar de nationella sjukvårdssystemen i kanten. Talande i sammanhanget är att medlemsstaterna enligt fördraget har viss rätt att med hänvisning till den nationella folkhälsan göra undantag från den fria rörligheten på den inre marknaden. Trots denna situation har EU gradvis utvecklat en viss roll inom hälsoområdet, om

än begränsad till att stödja och samordna den nationella politiken.

I bredare bemärkelse utvecklades EU:s roll på hälsoområdet först som ett resultat av den fria rörligheten, inte sällan genom beslut i EU-domstolen som successivt lett till rättigheter till sjukvård i andra länder men framförallt regler som rör hälsoskydd i relation till handelsvaror. I denna mening kom hälsoskyddet på EU-nivå att omfatta gemensam lagstiftning för livsmedel, miljöaspekter, kemikalier och djur- och växthälsa som ett led i fördjupningen av den inre marknaden. Inom dessa områden finns sedan länge långtgående befogenheter och ett omfattande regelverk på EU-nivå. Vad gäller folkhälsofrågor i mer strikt bemärkelse tillkom en explicit rättslig grund först 1992 genom Maastrichtfördraget. Då fick EU med andra ord formell, men fortfarande begränsad, befogenhet att anta rättsakter och bestämmelser inom området. Rollen tydliggjordes och förstärktes sedan något genom Amsterdamfördraget 1997. Med Lissabonfördraget 2009 tillkom ytterligare aspekter under denna folkhälsoartikel (168 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt), däribland just bekämpning av allvarliga gränsöverskridande hälsohot så som pandemier. Lissabonfördraget kodifierade också rättigheten till hälsovård genom stadgan som inkluderades i fördraget.

Visserligen ska, enligt artikel 168, en ”hög hälsoskyddsnivå för människor säkerställas vid utformning och genomförande av all unionspolitik”. Men vad gäller den faktiska hälso- och sjukvårdspolitikens anger artikeln endast att EU ska komplettera och stödja denna, genom att främja samarbete och samordning mellan medlemsstaterna. Dessutom ska detta ske med full respekt för de senares huvudansvar i dessa frågor. I bredare bemärkelse, vilket också ofta utnyttjats, kan även hälsolagstiftning fortfarande antas under den så kallade ”inre marknads-artikeln”<sup>114</sup> för harmonisering av regler som rör till exempel produktsäkerhet, samt artikel 153 för socialpolitik. Genom EU:s forskningspolitik finns också möjligheter att finansiera forskning och innovation som tangerar hälsoområdet.

Så som framgår av EU:s så kallade hälsoprogram, det fleråriga finansiella instrumentet för hälsoområdet, har hälsopolitiken på senare år inriktats på vissa prioriterade områden där EU tillför ett tydligt mervärde för medlemsstaternas redan existerande politik. I enlighet

med subsidiaritetsprincipen ligger fokus på frågor med implikationer som är gränsöverskridande eller rör den inre marknaden, eller där samarbete kan ge andra fördelar. Idag finns EU-lagstiftning framförallt för patienters rättigheter till gränsöverskridande vård, reglering av läkemedel och medicinska hjälpmedel, tobaksprodukter, cirkulationen av organ, blod och vävnad samt bekämpandet av allvarliga gränsöverskridande hälsohot. Att medlemsstaterna har makten över EU:s fördrag innebär som bekant att EU-institutionerna har att spela med det utrymme som finns. De ”mjuka” verktygen (som juristen Anna Södersten beskrivit, främst rekommendationer och stimulansåtgärder) är därför vad som dominerar politikområdet. Här återfinns förutom finansiering genom hälsoprogrammet, även möjligheten att inom ramen för den så kallade europeiska semestern främja samordning av hur medlemsstaterna organiserar sin hälsosektor. I praktiken innebär detta en möjlighet för rådet att (på kommissionens förslag) komma med rekommendationer till varje medlemsland. Bland de strategiska prioriteringar som dominerat de mjuka verktygen för samordning på senare år kan nämnas vikten av att integrera hälsoskydd i utformandet av alla policyområden (*health in all policies*), förebyggande av kroniska sjukdomar så som cancer och övervikt hos barn, digitalisering (”e-hälsa”) samt initiativ och strategier för att minska intag av droger, alkohol och rökning.

Det institutionella ramverket för att hantera dessa olika områden har växt fram över tid och inkluderar nu förutom kommissionens generaldirektorat (härefter DG) för hälsa och livsmedelsfrågor, DG SANTE, ett antal myndigheter: Europeiska läkemedelsmyndigheten (EMA), Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (EFSA), Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar (ECDC) samt Verkställande organet för hälsa och konsumenter (EAHC) som implementerar hälsoprogrammet.

## Hälsopolitiken - ett svagt område på EU-nivå

Så som min artikel tillsammans med Mark Rhinard 2018 visat, har en rad hälsokriser bidragit till uppkomsten av institutionella reformer

på hälsoområdet. Den politiska krisen som föranleddes av den så kallade galna kosjukan 1996 (*Bovine spongiform encephalopathy*, BSE), ledde till att kommissionen separerade frågor som rörde hälsoskydd och livsmedelsfrågor från intressen som ansågs dominera inom jordbruks- och industripolitiken. Ett nytt DG, som kom att kallas SANCO, samt EFSA skapades för att försäkra EU-medborgarna om att deras hälsa var högt prioriterad. Trots detta uppdrag, som ständigt aktualiserats i samband med en rad senare kriser, menar Tamara Harvey m. fl. att DG SANCO (senare SANTE) under senare år har präglats av en svag ställning i relation till andra DG:n. Till exempel har detta DG under nya kommissionsordförande och ombildningar tenderat att förlora policyområden till andra delar av kommissionen. Likaså anses portföljen som hälsokommissionär sällan som en av de tyngre. På senare år har posten främst innehaft av kommissionärer från mindre länder så som Cypern, Litauen och Malta. Hälsoskyddet vägde i praktiken lätt under Juncker-kommissionerna, då devisen om ett EU som är ”litet på små saker och stort på stora saker” tenderade att tolkas till SANTE:s nackdel. Framförallt är politikområdet helt igenom präglad av EU:s svaga rättsliga mandat på hälsoområdet, vilket kommissionen och dess myndigheter har små möjligheter att påverka. Till skillnad från angränsande områden som djurhälsa och reglering av livsmedel (som visserligen också finns under SANTE:s tak) finns ingen omfattande lagstiftning som står över medlemsstaternas nationella jurisdiktion på hälsoområdet. Det rör sig om ett fåtal frågor som redan omnämns ovan, främst i förhållande till fri rörlighet och den inre marknaden.

Ett stort undantag i det att lagstiftningen faktiskt baseras på fördragets artikel 168, är beslut 1082/2013/EU från 2013 för hantering av allvarliga gränsöverskridande hälsohot. I enlighet med fördraget ska unionen här komplettera den nationella politiken och innefatta övervakning av, tidig varning för och bekämpning av allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa. Vidare anges att medlemsstaterna, i samverkan med kommissionen, inbördes ska samordna sig på detta område. Tillsammans med tidigare lagstiftning som etablerade EU:s egna smittskyddsmyndighet ECDC (förordning nr 851/2004), samt det europeiska nätverket för tidig varning och över-

vakning av infektionssjukdomar (2119/98/EG), utgör detta ett av de viktigaste områdena för EU:s hälsopolitik.

## Hälsosäkerhet - en prioriterad fråga av ett EU utan befogenheter

I min, Stefan Borgs och Mark Rhinards artikel från 2019 visar vi att mervärdet av att gemensamt bekämpa transnationella hot som bioterrorism och pandemier ofta används som en form av existensberättigande för EU:s roll på hälsoområdet. Som Sonja Kittelsen även framhållit i sin forskning, speglar denna prioritering också den globala utvecklingen de senaste två decennierna. Efter händelserna den 11 september 2001, och framförallt upptäckten av mjältbrands-sporer (anthrax) i Washington DC dagarna strax därefter, etablerade USA snabbt ett utrikespolitiskt fokus på så kallad hälsosäkerhet (*health security*). Detta innebar till en början ett narrativ där ”bioterrorism” buntades ihop med pandemisk influensa som liknande typer av ”hälsohot”. Till denna agenda fogades, som bland annat Nicholas B. King beskrivit, också en tidigare oro för utbrott av nya infektionssjukdomar i utvecklingsländer som lyfts fram som en ny typ av säkerhetsproblem. Dessa prioriteringar gav upphov till det USA-ledda initiativet *Global Health Security Initiative*, dit G7-länderna och Mexiko men även EU:s hälsokommissionär David Byrne bjöds in till dess första möte 2001.

Efter mjältbrandsattackerna 2001 togs snabbt steg även på EU-nivå för att främja ”hälsosäkerhet” i bemärkelsen ovan. Till en början innebar detta främst att formalisera och vidareutveckla existerande europeiska nätverk för övervakning av infektionssjukdomar, samt etablerandet av den så kallade hälsosäkerhetskommittén. Denna sammankopplar de nationella smittskyddsmyndigheterna för att samordna åtgärder i händelse av allvarliga gränsöverskridande hälsoshot, men har inget tvingade mandat. Ett fokus inom WHO på att främja övervakning, beredskap samt rapportering som rör hastigt uppkomna utbrott av infektionssjukdomar (framför allt genom det folkrättsliga instrumentet *International Health Regulations* från 2005) har sedan

fortsatt att driva på samarbetet inom hälsosäkerhet på EU-nivå. I likhet med hur DG SANTE tillkom, skapades EU:s egen smittskyddsmyndighet för infektionssjukdomar ECDC i rekordfart 2004 efter utbrottet av SARS (svår akut respiratorisk sjukdom) i Asien. Enligt beslutet (förordning nr 851/2004) som etablerade myndigheten utgör dess uppdrag ”övervakning, upptäckt och riskbedömning av hot mot människors hälsa från smittsamma sjukdomar och utbrott av okänt ursprung”. Erfarenheter från svininfluensan 2009 ledde sedan till det nu gällande rättsliga ramverket (Beslut 1082/2013/EU), som bland annat öppnar upp för en facilitet för att gemensamt upphandla vaccin samt en mer formaliserad status för hälsosäkerhetskommittén. Ramverket breddades också för att inte bara inbegripa storskaliga utbrott av infektionssjukdomar, utan alla incidenter som kan utgöra allvarliga gränsöverskridande hot för människors hälsa och leda till att samhällssektorer och ekonomin slås ut. I den nya bredare tillämpningskategorin skulle därmed också kemiska, biologiska eller radionukleära (CBRN) incidenter samt miljökatastrofer och effekter av klimatförändringar inkluderas. EU har sedermera också utvecklat specifika digitala verktyg för att samla in smittskyddsdata online samt kartlägga utbredningen av utbrott. Det nätverk som går under namnet *Early Warning and Response System* (EWRS) och opereras av ECDC och DG SANTE kopplar sedan samman kontaktpunkter på de nationella smittskyddsmyndigheterna genom konstant informationsdelning.

Trots denna utveckling under de senaste två decennierna präglas ramverket, och därmed EU-institutionernas befogenheter, av sitt begränsade rättsliga mandat. ECDC:s marginaliserade verksamhet jämfört med systemmyndigheterna EFSA och EMA, där lagstiftning på livsmedels- och läkemedelsområdet (baserat på inre marknadsartikeln 114) möjliggör en annan roll som reglerande myndigheter, är påtaglig. Så som jag tidigare skrivit i en analys för Utrikesmagasinet har ECDC med andra ord ett svagt mandat och låg synlighet jämfört med t.ex. WHO. Detta kan tyckas underligt då unionen de facto är ett mycket tätare regionalt samarbete som dessutom inte behöver anpassa sina rekommendationer till att även passa utvecklingsländer. En annan faktor som påverkar rollen för EU som aktör inom hälsosäkerhet är, som min tidigare forskning tillsammans med

Stefan Borg och Mark Rhinard från 2018 och 2019 gör gällande, att utvecklingen inneburit en form av ”säkerhetisering”. Med detta menas att en ny vokabulär och nya prioriteringar tagit rot som tangerar samhällssäkerhet och civilförsvaret. Denna agenda skiljer sig delvis från den traditionella folkhälsopolitiken, med kopplingar till andra varningssystem så som delning av underrättelse. Gemensamt för internationella initiativ inom hälsosäkerhet är att fokus inte längre ligger på rapportering av befintliga sjukdomar som vi vet tynger samhället, men på nya potentiella kriser oavsett ursprung. Inom EU tar detta sig uttryck genom uppkomsten av begreppet, ”allvarliga gränsöverskridande hälsohot”, vilket befästs juridiskt genom det nya ramverket från 2013. Trots denna breda definition har ECDC endast befogenheter inom området för infektionssjukdomar. Så som jag tidigare visat i min avhandling vänder sig många av myndighetens tjänstemän också mot begreppet hälsosäkerhet, i den mening att de inte vill se att vetenskapliga förhållningssätt läggs åt sidan för att t.ex. visa politisk handlingskraft. Då det faktiska beslutsfattandet ligger på nationell nivå och ECDC endast har mandat att bidra med vetenskapliga råd och rekommendationer, kan detta ibland leda till spänningar. Under Ebola-krisen 2013–2014 var t.ex. både ECDC och kommissionen kritiska till de feberkontroller vid flygplatser som infördes unilateralt av vissa medlemsstater, då detta ansågs vara en metod utan vetenskapligt stöd.

Vidare kan nämnas att det fokus på hälsosäkerhet som utvecklats globalt samt på EU-nivå de senaste två decennierna utgår från föreställningen om utbrott av infektionssjukdomar som något krisartat, snarare än en krypande utveckling som kräver förebyggande åtgärder utöver beredskap för krishantering. Så som min artikel tillsammans med Stefan Borg och Mark Rhinard 2019 kunnat påvisa, leder detta till ett kortsiktigt fokus på upptäckande och identifieringen av nya utbrott, istället för preventivt arbete. Ett exempel på detta är att ECDC tidigare arbetade i större omfattning med sociala och miljömässiga faktorer (så som klimatförändringar, sociala sårbarheter och svaga hälsosystem) som påverkar utsattheten för infektionssjukdomar. Idag är detta arbete ytterst begränsat. Organisationens ledning framhåller istället att det är deras så kallade snabba riskbedömningar

i händelse av ett utbrott som utgör organisationens mest efterfrågade output. Det som ECDC:s verksamhet kretsar kring är med andra ord själva övervakningen, samt råd kring hur smittspridning stoppas när den väl uppkommit. Visserligen producerar myndigheten också råd och data kring befintliga sjukdomsbördor som tuberkulos, hiv och antibiotikaresistens, men fokus för verksamheten ligger framförallt på nya hastigt uppkomna smittohärdar, ofta i länder utanför EU. Detta förstärks av det begränsade mandatet, inom vilket övervakning riktad mot gränsöverskridande smittor (snarare än förebyggande av ohälsa i allmänhet eller icke-smittsamma, kroniska sjukdomar där myndigheten saknar mandat) setts som en juridiskt möjlig väg att profilera EU-arbetet.

## Analys av covid-19 som EU-kris

Efter genomgången ovan av EU:s kompetens på hälsoområdet, ramverket för gränsöverskridande hälsohot samt reflektioner kring säkerhetsisering och spänningar mellan ”politik” och vetenskap kan vi nu återgå till kapitlets huvudfrågeställning: hur påverkar dessa andra faktorer EU:s möjlighet att hantera pandemin på ett uthålligt sätt, samt dess möjlighet att förebygga sårbarheter för liknande hälso-kriser i framtiden?

Tidsperspektivet för analysen ligger främst på våren och sommaren 2020 och delas upp kronologiskt i tre delar. Enligt kommissionens hemsida har krisen samordnats helt enligt regelverket, dvs. på olika nivåer genom videokonferenser på stats- och regeringschefsnivå, mellan hälsoministrarna samt genom den så kallade hälsosäkerhetskommittén med ländernas motsvarande statsepidemiologer. På så sätt möjliggjordes enligt kommissionen samarbete, informationsutbyte och samordning av beredskapsåtgärder samt insatser för att bekämpa smittan. Systemet för tidig varning, EWRS, användes kontinuerligt för att skicka varningar och kommissionen stod för samordningen samt mobiliserade gemensamma medel. ECDC och en särskild expertkommitté för coronaviruset bistod vidare med objektiv information. I praktiken var händelseförloppet givetvis långt mer mångfacetterat.



## En senfärdig start i januari och februari

En allmän kritik som riktats mot EU-samarbetet har att göra med det långsamma uppvaknandet, det vill säga fasen innan pandemin nådde Europa med full kraft. Som nättidningen *POLITICO* noterar var det var inte förrän i mitten av mars som pandemin överskuggade alla andra frågor på EU:s agenda. På många sätt överlappar denna bedömning av EU:s initiala roll med en allmän känsla av att unionen varit ”osynligt” under krisen. Även experter med god insikt i den globala och nationella hanteringen, så som Johan Giesecke, har uppenbarligen svårt att sätta fingret på EU:s mervärde i det tidiga skedet. I senare faser av krishanteringen kan anklagelsen om ett ”osynligt” EU kanske delvis röra sig om ett kommunikationsproblem, enligt Gianluca Gardini. Svårigheten att nå ut i nationell media samt den monolitiska syn på unionen som präglar nyhetsjournalistiken är ett välkänt problem, vilket försvårar en välinformerad allmän debatt om olika aktörer och deras faktiska befogenheter och roll på EU-nivå.

Om ECDC och kommissionen tidigare anklagats för alarmism, så som under svininfluensan 2009, verkar motsatsen vara fallet i förhållande till den tidiga hanteringen av det nya coronaviruset. Enligt *POLITICO*, som intervjuat en rad nyckelpersoner bland tjänstemän och makthavare, ska kommissionen visserligen ha anat läget i januari efter ECDC:s riskbedömningar. Den 9 januari noterade myndigheten i en rapport ett kluster av lunginflammationsfall i Kina, möjligen relaterade till ett nytt coronavirus. Den 26 januari, två dagar efter att det första importerade fallet rapporterats inom EU, rekommenderade ECDC i sin riskbedömning att sannolikheten för global spridning var hög men att risken för spridning inom EU var mindre trolig. Däremot kunde sådan spridning få allvarliga konsekvenser, varför medlemsstaterna rekommenderades att se över sjukvårdens kapacitet. De tidiga bedömningarna i januari och början av februari signalerade med andra ord inte skarpt läge. Först i mitten av mars blev tonen en annan och snabba åtgärder för till exempel social distansering rekommenderades av ECDC.

I intervjuer med ECDC:s direktör Andrea Ammon framgår det mycket riktigt att det var först efter skid- och karnevalssemestrarna

i slutet av februari som allvaret i situationen verkligen framgick. Ammon hänvisar till tre utmaningar för det tidiga samarbetet: osäkerhet kring hur smittan spreds, en oförmåga att befatta sig med värsta scenarion i en situation av bristande information och evidens, samt att tidigare analyser inte tog hänsyn till kapacitetsbrist. Det senare gäller både platser i vårdsystemen och testmaterial, över vilken varken EU eller medlemsstaterna visade sig ha översikt. Detta senfärdiga förhållningssätt i början av krisen försvårade för samordningen när insikten om situationens allvar väl började sätta sig. EU:s svaga mandat på hälsoområdet underlättade sedan knappast för en samordnad start på krishantering. Förutfattade meningar om kulturella olikheter kan också ha bidragit, inte minst i förhållande till Kina, enligt journalisten Sara Wheaton på *POLITICO*.

Den tröghet som tycktes präglade den initiala samordningen kan med andra ord inte helt och hållet härledas till aspekter som rör EU:s mandat, även om detta spelar en viss roll. Så som jag tidigare framhållit i mitt kapitel i antologin *Standardization and Risk Governance: A Multi-Disciplinary Approach* från 2020 är svårigheten att fatta väl avvägda beslut i en situation av osäkerhet ett ständigt huvudbry för såväl politiker som smittskyddsmyndigheter. Vad gäller utbrottet av det nya coronaviruset verkade den allmänna uppfattningen inte bara bland EU:s institutioner, utan även på nationell nivå, i januari och början av februari 2020 vara att hotet troligen inte skulle drabba Europa. Vissa kommentatorer, så som Gianluca Gardini, menar dock att kommissionen i ett relativt perspektiv knappast var sent ute jämfört med medlemsstaterna och länder som t. ex. USA. En sådan linje framhävs också av kommissionens företrädare, som hänvisar till sina presskonferenser i slutet av januari och början av februari. Den 29 januari meddelade kommissionären för krishantering Janez Lenarčič och hälsokommissionär Stella Kyriakides att arbetet för att samordna svaret på covid-19 var i full gång och involverade alla sektorer, inklusive EEAS. På hälsoområdet skedde samordning via hälsosäkerhetskommittén, där medlemsstaterna rapporterat ”god beredskap”. Informationsdelning om viruset och smittspridningen pågick dessutom genom nätverket EWRS, och ECDC hade redan bidragit med kontinuerliga riskbedömningar, dagliga uppdateringar

av fall samt (icke-bindande) guidedokument kring klinisk diagnostisering, råd till allmänheten och vårdsektorn samt med motmedel och kontaktspårning. Dagen innan presskonferensen hade kommissionen också meddelat att Frankrike aktiverat civilskyddsmekanismen för repatriering av medborgare från Kina, och under presskonferensen påminde man om att denna facilitet även kunde användas för skyddsutrustning och mediciner.

Enligt kommissionärerna själva fick framträdandet den 29 januari mycket begränsad uppmärksamhet. När hälsoministrarna möttes för ett extraordinärt möte den 13 februari underströk kommissionär Kyriakides vidare i ett pressmeddelande att medlemsstaterna måste förbereda sig på att situationen kunde bli värre och att detta skulle kräva samordning och solidaritet. Gränskontroller skulle vara samordnade, proportionella och baserade på vetenskap och den inre marknaden skulle upprätthållas. Kyriakides meddelade också att kommissionen stod redo för gemensamma upphandlingar och hade mobiliserat sin läkemedelsmyndighet EMA för att se över situationen vad gällde mediciner. Kommissionären avslutade med att konstatera att en framgångsrik hantering krävde aktivt och samordnat deltagande från medlemsstaterna, som i ett fragmenterat scenario riskerade ytterligare sårbarheter.

Ansvariga tjänstemän på kommissionen hävdar i efterhand att de i det tidiga skedet av pandemin inte delgavs relevant information om de brister som fanns i termer av beredskap på nationell nivå, trots uppmaningar att dela sådan data om till exempel intensivvårdsplatser och skyddsutrustning. Det står dock klart att en annan kris vid denna tidpunkt stal både kommissionens och medlemsstaternas uppmärksamhet, nämligen incidenterna vid den turkisk-grekiska gränsen. Enligt *POLITICO* ansågs detta mer angeläget då man fruktade en ny migrationskris likt den 2015, samt då kommissionen och dess myndighet FRONTEX har fundamentala befogenheter i administrationen av den yttre gränspolitiken.

Vad gäller rådets agerande finns det en tydlig diskrepans vad gäller den retoriska emfasen och det faktiska agerande som medlemsstaterna uppvisade. Den 28 januari aktiverade det kroatiska ordförandeskapet EU:s krishanteringmekanism (*integrated political crisis response*, IPCR)

i så kallat informationsdelningsläge. Detta integrerade arrangemang för politisk krishantering, som faller under rådets sekretariat, stödjer samordnat beslutsfattande på politiska nivå och innehåller plattformar för informationsdelning samt ett system med kontaktpunkter och kontinuerlig rapportering. Efter det första covid-19-relaterade mötet med hälsoministrarna den 13 februari antogs omfattande rådsslutsatser som betonar vikten av samarbete och samordnad respons genom EU:s ramverk för hälsosäkerhet. Trots detta uppger källor till nättidningen *POLITICO* att medlemsstaterna i detta läge i praktiken fortfarande var ovilliga att samordna sig. Detta var en diskrepans som speglade tendensen även i hälsosäkerhetskommittén enligt Johan Giesecke. Den andra mars uppgraderades krisresponsmekanismen till högsta nivå, vilket i praktiken ska underlätta hanteringen av områden som kräver akut samarbete, genom rundabordsamtal med representanter från rådet, kommissionen och medlemsstaterna.

Vad gäller EU-institutionernas tidiga agerande i början av krisen kan med andra ord konstateras att dessa, även om de inte signalerade nödläge, trots allt pekade på riskerna i ett tidigt skede. Medlemsstaternas intresse för samordning verkade däremot begränsat och dessutom delgavs kommissionen bristfällig eller felaktig information om nationell beredskap. Vad gäller denna aspekt spelade säkerligen det svaga mandatet för hälsopolitiken på EU-nivå in. Trots att ramverket från 2013 om allvarliga gränsöverskridande hälsohot (1082/2013/EU) indirekt kräver upprättande av nationella beredskapsplaner, genom referensen till efterlevnad av de så kallade *International Health Regulations* (IHR), råder det dålig inblick och bristande kartläggning av dessa enligt tidigare forskning av Elizabeth Speakman m. fl. Samma bristfälliga insikter om regional beredskap rådde dock som bekant på nationell nivå, vilket betyder att medlemsstaterna själva hade begränsad insikt. Kommissionen återupprättade sedermera en samordningsfunktion för medicinsk utrustning, som syftar till att kartlägga och matcha tillgång och efterfrågan, samt att lösa eventuella hinder för leverans.

## Kollapsande samarbete och reparation i mars och april

Den mest framträdande kritiken mot EU:s hantering av det nya coronaviruset rör den kollaps av samarbete och tillit som sedan följde under mars och april, när hälsokrisen och dess sektoröverskridande dimensioner blev ett oundvikligt faktum. Utan vaccin i sikte och med den stora osäkerhet som rådde kring det nya viruset, visade det sig att covid-19 skulle utgöra en större samarbetsutmaning än tidigare coronavirus så som SARS och *Middle East Respiratory Syndrome* (MERS-coronavirus), eller influensautbrott som antigen huvudsakligen stannade i Asien eller var mildare än förväntat. Andrea Ammon menar att situationen var den motsatta jämfört med svininfluensan 2009, då det nya coronaviruset visade sig vara mer smittsamt och allvarligt än både experter och makthavare först trott. Detta förvärrade sannolikt förutsättningarna för att det icke-tvingande ramverket på EU-nivå skulle fungera friktionsfritt.

Tystnaden efter Italiens rop på hjälp den 28 februari genom den så kallade civilskyddsmekanismen vid EU:s centrum för samordning av katastrofberedskap (ERCC), genom vilken landet efterfrågade ansiktsmasker, omnämns ofta som det första tydliga beviset på bristande samarbete. Att Frankrike sedan inom loppet av några dagar tog statlig kontroll över produktionen av bland annat personlig skyddsutrustning, sände sedan en signal som även fick andra länder att agera i egenintresse. Inte minst gällde detta EU:s andra tungviktare Tyskland, som utfärdade nationella exportförbud. Även andra länder som Tjeckien hindrade leveranser av masker till Italien, som ironiskt nog sedermera fick vända sig till Kina. Denna utveckling förvärrades sedan av de unilaterala inreseförbuden, där Tyskland återigen banade väg genom att utföra kontroller vid sin södra gräns och på så sätt skapade oro för Schengen-samarbetet. Att Frankrike och Tyskland i ett tidigt skede tog till exportrestriktioner, gränsstängningar och nationell kontroll över produktionen, signalerade med andra ord till resten av unionen att det var fritt fram att skydda sig själv. Visserligen har medlemsstaterna en viss rätt att göra undantag från fri rörlighet med hänsyn till hälsoargument enligt reglerna för den inre mark-

naden. Men med tanke på att kommissionen hotade med att starta ett överträdelseärende i EU-domstolen efter Tysklands nationella exportförbud, är det inte otroligt att medlemsstaterna i vissa fall agerat oproportionerligt. På vissa sätt kan de mer drastiska unilaterala åtgärderna, som också i hög grad påverkade resten av unionen, blotta en tydlig spänning mellan den politiska nivån och experterna alltför eftersom pressen ökade. Att som *POLITICO* framhäver flera av medlemsstaternas hälsoministrar avgick eller avskedades under krisen bidrog inte heller till en bättre balans i detta avseende.

Dessa händelser och påföljande allvarliga konsekvenser för den inre marknaden samt tilliten medlemsstater emellan, ledde europeiska rådets president Charles Michel att kalla till ett extrainsatt videokonferensmöte i mitten av mars. Där ombads medlemsstaternas stats- och regeringschefer explicit att ge EU ett starkare mandat att använda "alla medel" för att samordna krisen. Kort därefter satte kommissionen sina tjänstemän i arbete för att vidta en rad åtgärder i den mån möjligt med tanke på kompetensfrågan. Framförallt innebar detta akuta åtgärder för att försöka upprätthålla den kollapsande inre marknaden. Kommissionen försökte laga efter läge och upprättade så kallade gröna filer för att förnödenheter så som mat och medicinsk utrustning inte skulle blockeras. Riktlinjer utarbetades också för hur de inre gränserna skulle hanteras samt ett gemensamt inreseförbud, i hopp om att detta skulle övertyga medlemsstaterna att upprätthålla den fria rörligheten inom unionen. Dessutom utfärdade kommissionen i mitten av mars ett gemensamt exportförbud för viktig utrustning till länder utanför EU, i den mening att sådana leveranser nu krävde medlemsstaternas godkännande. Vidare hävdades EU:s importtullar och moms på inkommande leveranser av liknande produkter från tredje land.

På det ekonomiska området lättade kommissionen också på statsstödsregler och regler för budgetdisciplin, vilket var en ovanlig nyhet på EU-nivå enligt Gianluca Gardini. Kommissionen vidtog också tidigt insatser för att samordna distribution av material, bland annat genom resCEU, en uppgradering av civilskyddsmekanismen som tillkom 2019 bland annat för lagerhållning av sjukvårdsmaterial och mobilisering av t. ex. fältsjukhus. Åtgärder vidtog också tidigt för ge-

mensamma upphandlingar av masker, respiratorer och annat skyddsmaterial, samtidigt som standarder och lagstiftning för medicinska hjälpmedel lättades på för att underlätta produktion. Genom forskningsfinansiering samt avtalet för gemensam upphandling från 2013, som nu skrevs under av resterande länder som tidigare stått utanför, möjliggjordes förhandlingar med läkemedelsbolag om tillgång till ett framtida vaccin.

På vissa områden stötte kommissionen på patrull. Stora ansträngningar gjordes till exempel senare under våren för en samordnad hantering av olika aspekter som påverkade resande inom EU. Kommissionen lade bland annat fram en färdplan för att på ett samordnat och vetenskapligt sätt lyfta restriktionerna, som presenterades den 15 april. Efter påtryckningar från medlemsstaterna tvingades man enligt *POLITICO* skjuta upp presentationen, vilket gav många tid att vidta åtgärder unilateralt.

Vad gäller ECDC:s roll menar myndighetens direktör Andrea Ammon i en intervju för detta kapitel att medvetenheten om myndighetens verksamhet ökade påtagligt, vilket tog sig uttryck i en stor tillströmning av besökare på dess hemsida samt genomslag i sociala medier. ECDC efterfrågades också i större grad för samordning med andra aktörer, så som WHO samt med myndigheter för gränskontroll och flyg. Likväl speglar myndighetens relativa osynlighet i media för allmänheten under pandemin dess svaga mandat. Till skillnad från de dagliga presskonferenserna från smittskyddsinstitutet på nationell nivå och även WHO:s relativt frekventa uttalanden i pressen, gjorde ECDC få framträdanden under våren. Andrea Ammon förklarar att myndighetens mandat tvingar henne att neka alla intervjuer som har med särskilda medlemsstaters strategier att göra. Efter viss närvaro i media under januari och februari 2020, verkar locket sedan ytterligare ha lagts på vad gäller ECDC:s kommunikation. I en av de få mediaintervjuer Ammon gjort under våren, med *POLITICO*, uppges att hon i mars 2020 valde att kraftigt begränsa sin medverkan. En rimlig tolkning av detta är att myndigheten nådde utkanten av sitt mandat när mediedebatten sedan började gälla den faktiska hanteringen av pandemin i EU:s medlemsstater.

I stället ägnade sig ECDC under våren åt sitt kärnuppdrag, näm-

ligen kontinuerliga riskbedömningar, dagliga uppdateringar av fall, vetenskapliga råd om övervakning, beredskaps- och insatsplanering och riktlinjer för testning samt för sjukvårdens verksamhet. Vad gäller rekommendationerna har dessa dock en ytterst svag normerande ställning och dess språk utformas därefter. Den grad i vilken medlemsstaterna tar hänsyn till dessa är dessutom oklar, inte minst med tanke på den infekterade debatt som rått kring de nationella strategierna. Tydligt var att medlemsstaterna trots myndighetens rekommendationer fortsatte att använda sig av så olika statistiska metoder, standarder för testutrustning och testningsstrategier att nationella data i grunden inte blev jämförbara. Det är också intressant att notera att kommissionen tidigt tillsatte en panel av virologer och epidemiologer till dess vägledning, fristående från ECDC. Kommittén, som explicit på kommissionens hemsida omnämns som skapad ”på medlemsstaternas mandat”, har visserligen arbetat utefter input från Stockholmsbaserade ECDC, men myndigheten har tillsynes ändå fått en slags överrock i Bryssel.

Som framgår av analysen ovan brast alltså samarbetet på många punkter under pandemins mest akuta fas i Europa, samtidigt som kommissionen och ECDC gjorde ansträngningar för att reparera skadorna utefter sina respektive mandat. Med tanke på det tydliga fokus på hälsosäkerhet inom EU:s hälsopolitik som utvecklats mot bakgrund av tidigare kriser, samt för att stärka EU:s legitimitet som aktör, skulle kanske en mer samstämmig krishantering varit att förvänta. Denna slutsats tar dock inte hänsyn till kompetensfrågan. Så som Anna Södersten understrukt är en viktig anledning till att covid-19 ställt EU-samarbetet på sin spets just aspekter som rör EU:s rättsliga mandat. Inom hälsofrågor strikt taget är befogenheten så som redan nämnts ovan endast att stödja, samordna och komplettera den nationella politiken. Vad gäller kommissionens och ECDC:s agerande på olika områden har detta med andra ord formats av mandatsituationen, som skiljer sig signifikant vad gäller t.ex. hälsa och krishantering å ena sidan, och den yttre gränspolitiken och statsstöds- och konkurrensregler å den andra, där EU har stora befogenheter. Mandatsituationen ledde till att kommissionen vid ett antal tillfällen tvingades be om ad hoc-mandat. Ibland motarbetades



också initiativ, som när kommissionen fick skjuta upp en färdplan för att lätta på nationella reserestriktioner. Det blir således tydlig att medlemsstaterna vid flera tillfällen sagt sig önska samarbete, men att detta löfte i praktiken inte infriades just under krisens kulmen. Samtidigt står det också klart att en hel del åtgärder ändå kunnat vidtas på EU-nivå även under början av våren, vilket kanske inte alltid framgått av mediabevakningen.

## Unionen samlar sig - ett solidariskt svar?

Efter den kaotiska tiden under krisens begynnande kulmen levererade kommissionens ordförande Ursula von der Leyen kritik mot medlemsstaternas agerande i sitt tal till Europaparlamentet den 26 mars. I anförandet betonade hon dock samtidigt att medlemsstaterna snabbt känt konsekvenserna av att inte samarbeta och nu hade börjat ”hjälpa varandra, för att hjälpa sig själva”. Så som Anna Söderstens analys visar är EU-institutionernas narrativ med andra ord att det inledande kaos som tycktes råda till en början, sedermera har bytts mot solidaritet. Detta budskap var också framträdande på kommissionens hemsida under sommaren 2020:

Över hela EU sträcker länder, regioner och städer ut en hjälpande hand till sina grannar och hjälper dem som behöver det mest. De skickar masker och annan skyddsutrustning, erbjuder sjukhusplatser och flyger hem strandsatta medborgare. Det är europeisk solidaritet när den är som bäst.

Som mer konkreta exempel nämns ofta att Tyskland delade med sig av respiratorer och hur Rumänien och Polen sedermera lånat ut sjukvårdspersonal. Kommissionen framhäver ofta att man agerat för att underlätta sådan överföring av material och personal, t.ex. genom nya gemensamma riktlinjer samt det så kallade resceU-lagret för lagerhållning och distribution som bland annat användes vid leverans av munskydd till Italien från Rumänien i april. Liknande leveranser har också skett genom civilskyddsmekanismen samt bilateralt. I april tillkom också det så kallade solidaritetsinitiativet på sex miljarder

euro. Detta finansierades till hälften av EU-budgeten och resten av medlemsstaterna, för att direkt stötta de nationella hälsosystem med inköp av utrustning, transportunderstöd och förflyttning samt rekrytering av vårdpersonal. Utöver detta brukar också den samordning av konsulära insatser för de 600000 EU-medborgare som fastnat utomlands nämnas bland de ”solidariska” åtgärderna. När flertalet länder sedan hävde sina exportförbud och gränskontroller mot andra medlemsstater inom unionen, sågs detta också som en tydlig intäkt för solidaritet.

I enlighet med detta narrativ har kommissionen, men också Tyskland och Frankrike, varit drivande i ett antal globala initiativ med tydliga solidaritetsbudskap framförallt på vaccinområdet samt inom biståndspolitiken. Till exempel ordnades en donationskampanj (*Coronavirus Global Response Initiative*), inklusive något så ovanligt som en konsert med Shakira, Justin Bieber och Miley Cyrus, av EU-kommissionen. Detta för att mobilisera medel för rättvis tillgång till vaccin, testning och behandling i låg- och medelinkomstländer utanför EU. Vid tiden för von der Leyens tal om tillståndet i unionen den 16 september 2020 hade EU, tillsammans med G20 och WHO, samlat in över 16 miljarder euro för att finansiera vaccin, tester och behandlingar för resten av världen. Det så kallade Team Europe-initiativet som syftar till att styra om finansiering för att stötta länder som drabbats på olika sätt av pandemin kan också nämnas i detta sammanhang. Tillsammans hade kommissionen, medlemsstaterna, Europeiska investeringsbanken och Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling under detta initiativ mobiliserat 36 miljarder euro för krisens hälsomässiga, sanitära och socio-ekonomiska konsekvenser.

Särskilt ur ett relativt perspektiv jämfört med andra aktörer är de globala insatserna värda att framhäva, vilket Gardini understryker i sin analys. Men som Södersten framhållit kan också narrativet om splittring som senare byttes mot solidaritet ses från olika perspektiv. För det första finns inte någon juridisk plikt för medlemsstaterna att vidta stödåtgärder så som bidrag i form av material, sjukvårdspersonal eller genom att ta emot patienter. Det samma gäller egentligen också finansieringsaspekterna, där EU utöver eventuella omfördelningar i

sin existerande budget ändå är beroende av ytterligare åtaganden från medlemsstaterna eller de europeiska finansinstituten för att kunna göra skillnad. Vidare menar Södersten att de till synes mer ”solidariska” åtgärderna senare under våren berodde på att medlemsstaterna ansåg det moraliskt att agera och framförallt ville visa på sammanhållning gentemot de egna medborgarna, andra medlemsstater och omvärlden. Återigen blir det alltså tydligt att det i avsaknad av rättslig kompetens eller tvingande åtgärder är upp till medlemsstaternas vilja till samarbete som allt hänger på.

Att samarbetet trots all fungerade något bättre mot slutet av våren kan med andra ord också bero på att medlemsstaterna kom till en insikt om att en viss grad av samarbete och i alla fall uppvisande av solidaritet som symbolisk handling var i deras egenintresse. I en värld där WHO urholkats och USA inte längre spelade en konstruktiv roll, sågs möjligen alternativet med ett Europa i ekonomiskt förfall, intern splittring och med höga nivåer av smittspridning inte som något attraktivt scenario. De så kallade gröna filerna, som upprättades av kommissionen för att hålla transporter av förnödenheter i rörelse trots gränspolitiska problem, omnämns av Andrea Ammon som ett exempel på pragmatiskt samarbete. Liknande nyttoargument, men relaterade till ett ömsesidigt intresse av ekonomisk återhämtning i hela Europa, användes i debatten kring återhämtningsfonden senare under sommaren. Efter den initiala fejden kunde överenskommelsen kring denna också hursomhelst läggas till solidaritetsnarrativet.

En särskild insikt om de mer pragmatiska fördelarna med samarbete kan enligt journalisten Sara Wheaton på *POLITICO* ha kommit då USA:s president Donald Trump meddelade att han ämnade säkerställa exklusiva rättigheter för ett vaccin med en tysk producent. Detta fungerade som ett uppvaknande för EU:s medlemsstater. Fördelarna med gemensam upphandling av vaccin är uppenbara, då EU-länderna gemensamt har långt mer köpkraft än själva, som enskilda länder (eller delstater) på den internationella marknaden. Kvarvarande medlemsstater som inte var en del av avtalet om gemensam upphandling skrev således under detta och en vaccinstrategi lades fram av kommissionen i juni. Detta banade ytterligare väg för förhandlingar med läkemedelsföretag om både motmedel och eventuella vaccin. För

detta aktiverades ett snabbspår inom EU:s läkemedelslagstiftning och ett tillfälligt undantag från unionens restriktiva GMO-lagstiftning möjliggjorde sådan utveckling genom ny teknik.

Under sommaren och början av hösten 2020 fortsatte kommissionen också sitt enträgna arbete för att underlätta resande inom unionen – även detta av pragmatiskt intresse för flera medlemsstater som livnär sig på turism. Listan över länder med inreseförbud till unionen uppdateras i skrivande stund fortfarande regelbundet och kommissionen lanserade samtidigt i mitten av juni webbplatsen RE-open Europe. Där finns information kring medlemsstaternas gränser, reserestriktioner, nationella bestämmelser mot smittspridning och annan praktisk information. Kommissionen lade även i oktober 2020 fram ett förslag för att samordna kriterierna för reserestriktioner inom unionen, med ett system som bygger på färgkoder baserat på risk.

För att summera de tre avsnitten i analysen ovan; graden av EU:s ”misslyckande” under olika faser av krisen måste bedömas bl. a. mot bakgrund av förhållanden så som osäkerheten kring virusets natur, EU:s mandat och medlemsstaternas agerande, spänningar mellan ”politik” och vetenskap samt slutligen viljan att uppvisa sammanhållning. I det stora hela speglar de initiala bakslagen också befintliga svagheter som EU hade redan innan pandemin, så som avsaknaden av ett europeiskt demos, sprickan mellan nord och syd, misstron mellan nettogivare och övriga, samt de spänningar som kommer av att EU varken är en helt igenom mellanstatlig eller överstatlig organisation. Samtidigt har viktiga gemensamma åtgärder antagits, vilket tyder på en djupare pragmatisk insikt om att ett samordnat EU i stort gynnar de enskilda länderna, inte minst då det kommer till vårt beroende av den inre marknaden och vikten av globalt ledarskap. Detta i en omvärld som präglas av maktförskjutningar och utmaningar för den regelbaserade världsordningen, exempelvis genom USA:s tillbakadragande från WHO.

## Reflektioner för ett uthålligt svar på sikt

Vad är då ett uthålligt och hållbart svar på sikt vad gäller hanteringen och förebyggandet av framtida hälsokriser på EU-nivå? Vad gäller den första delen av frågan är det tydligt att pandemin blottat en rad svagheter i existerande ramverk och institutionella mandat för själva hanteringen av gränsöverskridande hälsohot. Att medlemsstaterna avsevärt skulle vilja stärka EU:s övergripande roll på hälsoområdet bör fortfarande ses som relativt osannolikt, även om tidigare kriser tenderat att leda till ökade befogenheter. Men med tanke på de följdverkningar pandemin fått för rörlighet och handel inom EU verkar likväl ett behov av att dra lärdomar av krisen börjat ta form under hösten 2020. Jämfört med retoriken under Juncker-kommissionerna, då hälsa varit ett något förbiset område, var von der Leyens linjetal den 12 september 2020 närmast historiskt vad gäller argumentationen för att bygga en ”starkare hälsounion”. Talet föreslog reformer som innan krisen skulle ha varit mycket svåra för kommissionens ordförande att öppna för diskussion, så som kompetensfrågan på hälsoområdet och ett starkare mandat för ECDC. Dessutom föreslog von der Leyen en ny EU-myndighet för biomedicinsk forskning och utveckling för att stödja hanteringen av hälsokriser oavsett ursprung (inklusive exempelvis naturkatastrofer och bioterrorism).

En begynnande reformagenda för en mer uthållig hantering av hälsokriser har också figurerat i olika rådsformationer samt i Europeiska rådet under sommaren och hösten 2020, framförallt kring samordning av karantänsregler, testning och gränsöverskridande smittspårning. I min intervju med Andrea Ammon framgår att enstaka EU-parlamentariker även under tidigare kriser förespråkade en starkare roll för myndigheten, men att covid-19 utgjort den första kris som faktiskt lett till sådana diskussioner även bland medlemsstaterna. Till exempel har en så kallad Task Force enligt Ammon diskuterats, vilken skulle kunna skickas från ECDC på inbjudan av medlemsstaterna. En starkare ställning för ECDC:s rekommendationer var också under diskussion enligt ECDC:s direktör, liksom en förstärkt global närvaro för myndigheten och ytterligare finansiering.

De flesta av dessa förändringar kräver ingen fördragsändring, men

däremot sannolikt att lagstiftning som reglerar ECDC samt ramverket för gränsöverskridande hälsohot revideras. För dessa reformer krävs en genomgående och förankrad diskussion kring vilka aspekter där EU verkligen tillför mervärde t. ex. genom att minska medlemsstaters sårbarheter och förhindra att nationella beslut får oförutsedda spill-over-effekter. En uthållig krishantering på EU-nivå kräver med andra ord också en diskussion kring pandemier som ett samarbetsproblem där den ”svagaste länken”, dvs. de mest sårbara länderna, i slutändan utgör ett hot för resten av samfundet.

Till att börja med krävs ytterligare arbete med att samordna och kartlägga beredskaps- och svarskapacitet på alla nivåer. En diskussion bör också äga rum kring vad medlemsstaternas skyldighet att samordna sig under kommissionens ledning, vilket anges i fördragets hälsoartikel 168, innebär i praktiken. Enligt Södersten skulle fördelarna med bättre samordning av svarsåtgärder innebära att implikationer för den inre marknaden, den fria rörligheten och tilliten medlemsstaterna emellan skulle kunna begränsas vid nästa pandemi. Ett närliggande exempel som uppenbarligen inte fungerat, är att hälsosäkerhetskommittén har en undergrupp för samordning av medlemsstaternas kommunikation kring hälsohot. Fokus på att samordna denna typ av aspekter torde också förebygga bilaterala spänningar och press på makthavare att vidta nationella åtgärder som inte är vetenskapligt grundade. En ofta påpekad aspekt är också att bättre kommunikation krävs vad gäller aktiviteter inom ramen för EU-samarbetet, för att bidra till en informerad samhällsdebatt. Upphandlingar samt distribution av vaccin och skyddsutrustning, forskningsfinansiering, vetenskapliga råd, kriskommunikation och globalt ledarskap är exempel på redan existerande områden som tillför mervärde och även utan förändringar i lagstiftningen skulle kunna stärkas. En annan aspekt är förbättrandet av de digitala verktyg som ECDC och kommissionen använder för att upptäcka trender vad gäller smittspridning. Detta då rapporteringen av nya fall och dödsfall ofta laggade efter och baserades på ojämförbara data. ECDC:s direktör Andrea Ammon slår därför ett slag för AI, e-hälsa och digitalisering.

Bortom själva samordningen av krishantering finns även andra viktiga fokusområden som påverkar hur resilient vårt samhälle är

när väl ett akut, allvarligt hot mot folkhälsan slår till. Dessa aspekter, det vill säga hur vi bäst förebygger pandemier och dess samhällskonsekvenser ur ett bredare perspektiv, blir särskilt viktiga för att definiera ett uthålligt svar på framtidens hälsoproblem. Först och främst gäller detta hur robusta våra så kallade hälsosystem är på nationell nivå. Underinvestering i förebyggande arbete, dåliga arbetsvillkor, åldrande befolkning och antibiotikaresistens är områden som på sikt utarmar sjukvården och dess förmåga att utstå chocker som till exempel covid-19. Liknande aspekter har ofta lyfts fram i förhållande till utvecklingsländer bland annat av Röda Korset, där vaccinationer och annat förebyggande arbete mot utbredda sjukdomar som mässling, polio, tuberkulos, malaria och hiv också riskerat att undanträngas när fokus helt legat på pandemihantering. Fokus på primärvården och rätten till grundläggande sjukvård i linje med synsättet att hälsopolitik är en investering och inte en kostnad, betonades bland annat av WHO under pandemin. Även i tillsynes välbärgade länder inom EU är förebyggande arbete och hänsyn till eventuella undanträngningseffekter också relevant. Visserligen har spridningen av vissa andra infektionssjukdomar som säsongsinfluensa minskat med anledning av restriktionerna för att förebygga spridning av covid-19, men andra hälsoproblem tar inte paus och riskerar att överskuggas. Med tanke på att kroniska tillstånd som diabetes och övervikt klassats som riskfaktorer för covid-19 finns också ett viktigt förebyggande arbete att göra, där så kallade livsstils- och socio-ekonomiska aspekter kan spela in. Likaså är krypande kriser som antibiotikaresistens och även andra allvarliga infektionssjukdomar så som tuberkulos och mässling, fortsatta hälsohot som tynger hälsosystem i Europa allt medan vaccinationstvivlare vinner mark.

I detta sammanhang bör nämnas att ett fokus på att stärka hälsosystem genom den så kallade europeiska semestern redan har blivit en viktig uppgift för DG SANTE, som har en hel enhet dedikerad till detta. Detta sker genom rekommendationer till medlemsstaterna som antas av rådet. Genom sådana ”mjuka instrument” skulle kommissionen fortsatt kunna föreslå rekommendationer som rör inte bara pandemihanteringen men också förebyggande hälsoarbete som främjar uthållighet. Inom detta område har kommissionen med andra

ord delvis ett pågående arbete, men området kan eventuellt stärkas genom ett tydligt mandat från medlemsstaterna. Enligt uppgifter i intervjuerna för detta kapitel pågår ett analysarbete inom kommissionen vad gäller ”framsynthet” (*foresight*), vars resultat är tänkt att bättre inkluderas i policyprocesser. Detta kan med fördel behandla utmaningar som dessa i det dubbla syftet att förbättra folkhälsa i bredare mening, men också bidra till att hälsosystemen står bättre rustade för att möta framtida hälsokriser.

I ett övergripande förebyggande arbete bör även globalt ledarskap ingå, speciellt med tanke på att utvecklingen under pandemin lett till ett försvagat WHO. De existerande initiativen Team Europe och insamlingskampanjen för att tillhandahålla vaccin är sannolikt inte tillräckligt. Samordningen med WHO blir också viktig, där det internationella hälsoreglementet (IHR) på många sätt sätter ramverket för den beredskaps- och svarskapacitet som EU främjar genom sitt eget arbete. Bättre arbetsfördelning skulle kunna vara aktuellt, speciellt med tanke på att den helt igenom mellanstatliga organisationen WHO verkar ha större befogenheter än ECDC att genom media synliggöra sina rekommendationer. Andra exempel på globalt ledarskap är att fortsätta samarbetet med kandidat- och grannskapsländer i implementeringen av EU:s och WHO:s ramverk.

Ytterligare en anledning att lyfta blicken från det kortsiktiga till det långsiktiga, är att risken för att framtida pandemier ska blossa upp också påverkas av bland annat klimatförändringar, förstörelse av habitat, intensiv djurhållning och handel med vilda djur. Det nya coronaviruset är, precis som SARS, H1N1 (svininfluensan), MERS-coronavirus, H7N9 (fågelinfluensan) och Ebola, en så kallad zoonotisk sjukdom dvs. en smitta som hoppar från djurriket till människan. Dessa mönster förändras av olika typer av miljöpåverkan och exploatering. På detta sätt finns en direkt koppling till vikten av hållbarhetsperspektiv i ännu bredare mening. I ett tal till EU-parlamentet underströk WHO-chefen Tedros Adhanom Ghebreyesus därför vikten av att inte bara fokusera på beredskap och svarskapacitet. Han betonade långsiktigt arbete för att minska risken för framtida epidemier, vilket inkluderar bättre förståelse för hur liknande virus uppkommer och sprids på grund av förändrade förutsättningar. Liknande perspektiv



har betonats av UNEP:s högsta chef, som under våren 2020 gick så lång som att hävda att naturen med covid-19 ”slagit tillbaka” mot mänskligheten. Även då de exakta orsakssambanden mellan miljörelaterade faktorer, klimatförändringar och smittspridning är ett ämne för fortsatta studier, står det klart att en rad effekter av människans påverkan på naturen och djurlivet spelar en viktig roll. Med tanke på EU:s kompetens inom djurhälsa, livsmedel, klimat, handelsavtal, miljöfrågor och bistånd borde unionen vara väl funtad för att bygga kunskap kring hur dessa frågor kan integreras i policyprocesser. På detta sätt kan fokus styras om från ett förhållningssätt till pandemier enbart som kriser vars uppkomst vi inte kan påverka, mot lösningar som fokuserar både på förebyggandet av dess uppkomst samt på att minska sårbarheterna i hälsosystemen. Att ta tillfälle att som i Karin Bäckstrands kapitel, återuppbygga samhällen på ett hållbart sätt, kanske i förlängningen också indirekt bidrar till att förebygga framtida hälsokriser.

För att sammanfatta – efterarbetet på EU-nivå i sviterna av pandemin kräver en översyn av var EU kan tillföra mervärde och hur dess institutionella struktur, rättsliga ramverk och processer bör anpassas för detta ändamål. Ett ramverk som förtydligar förväntningarna på olika aktörer och nivåer kan bidra till att minska spänningar när krisen väl slår till. På lång sikt kräver omställningen inte bara fokus på beredskap och svarskapacitet men även på hållbara hälsosystem, globalt ledarskap och bättre kunskaper om hur vi kan minska risken att smittor sprids från djur till människa.

## Källor och litteratur

För bakgrunden kring institutionernas mandat och existerande ramverk hänvisas till Louise Bengtsson, Stefan Borg och Mark Rhinard ”European security and early warning systems: from risks to threats in the European Union’s health security sector” (*European Security*, 27(1): 20–40, 2018); Louise Bengtsson, *et al.* ”Assembling European health security: Epidemic intelligence and the hunt for cross-border health threats” (*Security Dialogue*, 50(2): 115–130, 2009) samt Louise

Bengtsson och Mark Rhinard "Securitisation across borders: the case of 'health security' cooperation in the European Union" (*West European Politics*, 42(2): 346–368, 2019). Även min analys i *Utrikesmagasinet*, april 2020 "Svår balansgång för EU:s smittskyddsexperter" ligger till grund för kapitlets diskussion om ECDC:s mandat. Vidare har Tamara Hervey, *et al.*, *Health Law and the European Union* (CUP, 2004) samt Sonja Kittelsen, "Conceptualizing Biorisk: Dread Risk and the Threat of Bioterrorism in Europe" (*Security Dialogue*, 40(1): 51–71, 2009) och Francisco Santos-O'Connor, *et al.* "The health security framework in Europe" i B. Rechel & M. McKee, (red.) *Facets of Public Health in Europe* (New York: Open University Press, s. 378, 2014) använts. Nicolas B. Kings *Security, Disease, Commerce: Ideologies of Postcolonial Global Health* (Sage Publications, 32(5): 763–789, 2002) rekommenderas för vidare läsning. Även <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/49/public-health> innehåller uppdaterad information om hälsopolitikens nuvarande prioriteringar. Vad gäller analysen av krishantering genomfördes ett antal intervjuer med Tjänsteman på kommissionen, 25 augusti 2020; Johan Giesecke, 27 augusti 2020 samt Andrea Ammon, 10 september 2020.

Uppgifter är i övrigt hämtade från EU-institutionernas och WHO:s webbplatser, framförallt [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/public-health\\_sv](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/public-health_sv) och <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/home/en> samt <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/02/covid-19-outbreak-the-presidency-steps-up-eu-response-by-triggering-full-activation-mode-of-ipcr/>

För EU:s initiativ med globala ambitioner se [https://global-response.europa.eu/index\\_en](https://global-response.europa.eu/index_en) samt [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/77470/“team-europe”-global-eu-response-covid-19-supporting-partner-countries-and-fragile-populations\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/77470/“team-europe”-global-eu-response-covid-19-supporting-partner-countries-and-fragile-populations_en).

Även artiklar och poddavsnitt för nättidningen *POLITICO*, inklusive <https://www.politico.eu/article/coronavirus-europe-failed-the-test/> och <https://www.politico.eu/article/ecdc-chief-nothing-would-have-prevented-coronavirus-spread/> som i sin tur baseras på en rad unika intervjuer med tjänstemän och makthavare har använts. Utöver detta har analyser av Gianluca Gardini bidragit med insikter kring kris-

hanteringen: [https://www.iceiweb.eu/wp-content/uploads/2020/06/Full\\_book\\_FINAL\\_EN2.0-UNIDO.pdf](https://www.iceiweb.eu/wp-content/uploads/2020/06/Full_book_FINAL_EN2.0-UNIDO.pdf), liksom Anna Söderstens två papper för SIEPS ”Coronakrisen: vad EU kan göra på området folkhälsa” (2020) samt ”Solidaritet i Coronakrisen” (2020). Angående bristande översikt över beredskapsplaner se Elizabeth Speakman *et al.* ”Pandemic legislation in the European Union: Fit for purpose? The need for a systematic comparison of national laws” (*Health Policy*. 121(10):1021–1024, 2017).



# EU:s demografiska utmaning

## Vägar till uthållighet i ett åldrande Europa

av Titti Mattsson

EU kan i flera hänseenden betecknas som ett åldrande samhälle. Det har sedan många år tillbaka konstaterats innebära stora utmaningar för unionens framtid. Ökad livslängd kombinerat med sjunkande födelsetal orsakar oro, inte minst vad gäller de framtida kostnaderna för att försörja den äldre befolkningen men också vem som ska vårda och ge omsorg till de äldre. Ett annat orosmoment inom EU är att ett antal EU-länder har en stor utgående andel unga arbetstagare, vilket kan innebära svårigheter för omsorgen av de äldre när dessa lämnas utan sina yngre familjemedlemmar i hemlandet. För att möta sådana utmaningar rörande den växande äldre befolkningen har olika samhällslösningar diskuterats inom EU under de senaste två decennierna. I återkommande rapporter har Europeiska kommissionen exempelvis analyserat de förväntade effekterna av Europas åldrande befolkning med fokus framförallt på de långsiktiga ekonomiska och skattemässiga konsekvenserna.

Risken och oron för att de äldre generationerna ska bli en för stor börda för den arbetsföra delen av befolkningen utmanar även solidariteten mellan generationerna och den samhälleliga uthålligheten inom EU. I det sammanhanget har begreppet ”aktivt åldrande” (*active ageing*) kommit att bli ett centralt uttryck för att beteckna och understödja en utveckling där ändrade förutsättningar inom arbetsmarknaden, nationella socialförsäkringssystem, en god hälso- och sjukvård samt en aktiv social omsorgsverksamhet ska verka för förbättrade möjligheter för äldre att vara aktiva medborgare längre än tidigare. Det skulle i sin tur kunna leda till att de betungande försörjnings- och omsorgsinsatserna för samhället kan begränsas.

Utvecklingen av ett alltmer åldrande EU har även väckt frågor

rörande välfärdsstaternas framtida roll och ansvar i unionen. Här har livskvaliteten för äldre varit ett av flera återkommande spörsmål. Åldersspannet ”äldre” har i dessa sammanhang ibland delats in i två faser, den tredje respektive den fjärde åldern, där den förra karaktäriseras av god hälsa och ett aktivt, självständigt liv medan den senare istället präglas av sjukdom, funktionsnedsättningar och ett behov av omfattande samhällsinsatser i den äldres vardag. I detta kapitel används äldre-begreppet framför allt för *den senare fasen*, det vill säga äldre personer som har betydligt sviktande förmågor och som är i behov av olika typer av omfattande samhällsinsatser.

Coronakrisen har ringat in många av de svåra frågor som rör äldrebefolkningens hälsa, behov och livsvillkor men också hur vi skapar en motståndskraftig union och goda förutsättningar för rimliga levnadsvillkor oavsett ålder och andra individuella förutsättningar inom unionen. De förskräckande höga dödstalerna för personer över 70 år och äldre, liksom åldersgruppens särskilda beroendeposition av andra åldersgruppers hantering av smittan, har lett till att frågor om äldres livsvillkor återkommande har uppmärksamats och blivit föremål för kritisk granskning av forskare, media och politiker. Särskilt har den äldre befolkningens synnerligen höga dödstal under pandemin lett till skarp kritik och återkommande ifrågasättanden om EU-länderna gjort tillräckligt för att skydda nämnda åldersgruppers liv och hälsa. Det har även ifrågasatts om EU:s centrala princip om solidaritet – att resurserna bör satsas på de områden och individer där behoven är som störst – verkligen efterlevs inom unionen. Det samarbete och ömsesidiga beroende (interdependens) mellan medlemsstaterna som EU hållit så högt har också blivit hårt prövade av nationalistiska krafter under krisen. Det är en prövning som redan åren före coronakrisen kom till uttryck genom allt starkare röster som betonade nationalstatens intressen (se *Europaperspektiv 2019 – EU och nationalstatens återkomst*). EU:s grundläggande värderingar om demokrati, fri rörlighet och mänskliga rättigheter har sedan ytterligare naggats i och med pandemins svåra följder för många grupper och individer.

Särskilt starkt har alltså ljuset kommit att riktas mot de äldre under detta krisläge inom EU. Pandemin har aktualiserat frågor som

handlar om hur det egentligen står till med äldres levnadsvillkor i våra medlemsstater. Ämnet är i sig inte nytt. Forskning har länge visat att äldres rättsliga ställning i 2000-talets välfärdssamhällen i Europa generellt sett är svag. Frågan hur länderna på ett godtagbart sätt kan ta hand om sina äldre – i fråga om boende, omsorg och hälso- och sjukvård – har rests av många forskare inom olika fält. Inom juridiken har det under det senaste decenniet till och med tillkommit ett nytt rättsområde som tagit sig an sådana frågor från ett rättsvetenskapligt perspektiv (äldrerätt, *elder law*). Äldre frågor har även kommit att uppmärksammas alltmer hos myndigheter, av praktiker och av civilsamhället. Coronakrisen har helt enkelt fått oss som forskare att återigen – och nu i mer öppna former och tillsammans med stora delar av EU:s befolkning – rikta vår uppmärksamhet mot en viktig framtidsfråga: den om hur äldres livsvillkor i EU ska kunna bibehållas och stärkas inom ramen för mycket begränsade resurser under de kommande åren.

Förutom de direkta problem som pandemin har riktat strålkastarna mot så finns det redan stora utmaningar för EU under de kommande åren som rör den äldre befolkningen. En sådan utmaning är givetvis den demografiska utvecklingen. Åldersgruppen äldre ökar snabbt i förhållande till andra åldersgrupper. Denna utveckling får tydlig genomslagskraft i och med ett allmänt sett ökat rättighetsfokus i samhället. Äldres rättighetsanspråk blir därför en del av en större rörelse som handlar om en allmän strävan att förverkliga legitima krav på exempelvis trygghet, rättssäkerhet och integritetsskydd för unionens utsatta samhällsgrupper.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att pandemin har kommit att uppmärksamma oss på problem som vi redan har ganska mycket kunskap om. Problem som är strukturella, organisatoriska och rättsliga och med avsevärd EU-politisk och EU-rättslig relevans. Vi vet också redan att äldre med behov av stora samhällsinsatser är en särskilt sårbar grupp som ofta riskerar att hamna i kölvattnet av andra grupper i samhället. De är en grupp i samhället som har svårt att göra sin röst hörd. Rättighetsanspråk från grupper i samhället som kan företräda sina intressen tydligare har fått företräde. Det är också det som har hänt under pandemin. Sverige har lyfts fram som ett av-

skräckande exempel på hur samhällsvården inte klarat av att skydda de äldre. Detta från att landet tidigare i historien varit en föregångare inom flera sociala välfärdsområden inklusive äldrevården. Sverige är därför ett illustrativt exempel på ett land som visat sin sårbarhet i en tid av kris och som, liksom EU, behövt finna motståndskraft och nya vägar till återhämtning i en tid av stora förändringar. Sverige kommer därför att få utgöra ett illustrativt exempel i detta kapitel.

Pandemin kan sägas ha återuppväckt viktiga frågor om äldres ställning i Europa och vilka rättighetskrav som äldre ska kunna hävda som unionsmedborgare. Särskilt har frågor väckts om, och i så fall hur, samhället kunde ha varit bättre rustat att skydda och vårda sina svagaste äldre det vill säga de med sjukdomar, funktionsnedsättning, ålderssvaghet och äldre med svaga socioekonomiska förhållanden. Det är frågor som detta kapitel inte kommer att fördjupa sig i vidare, utan som istället kan förväntas bli föremål för nationella och internationella analyser av olika samhällsaktörer under kommande år.

Temat för detta kapitel är istället EU:s framtida hantering av sin stora äldrebefolkning och vilka överväganden som bör göras under kommande år. Syftet är att analysera några utmaningar för de kommande åren och hur dessa kan bemötas. Min huvudpoäng är att det finns ett strukturellt betingat problem i EU om äldres levnadsvillkor. Jag menar att det bör vara utgångspunkten vid diskussioner om möjliga åtgärdsprogram. Målet bör vara att insatser sätts in som kan stärka äldres levnadsvillkor och tillgodose ett likvärdigt samhälle för alla åldrar – i krissituationer och i det ordinära.

Den teoretiska ramen för kapitlet är den så kallade sårbarhetsteorin, utvecklad av juridikprofessorn Martha Albertson Fineman, numera vid Emory universitetets Law School. Denna teori kritiserar den allmänna social-liberala diskursen, med fokus på individualism, autonomi och självständighet. Istället är teorins huvudpoäng att stater, samhälleliga institutioner och enskilda i grunden är sårbara enheter. Det innebär att vi inte bör strukturera samhället utifrån oberoendet som norm varken för staten, unionen eller för samhällsmedborgaren. Vi behöver istället ha en helhetssyn och skapa uthålliga samhällsinstitutioner och samarbeten som bättre kan hantera de många sårbarheter som är gemensamma för en union och dess



medborgare. Detta gör det möjligt för oss att uppnå motståndskraft, samt resiliens – i betydelsen förmåga till återhämtning – och därmed skapa goda förutsättningar för rättvisa och rimliga levnadsvillkor för befolkningen i varje land, inklusive för den äldre befolkningen. Ett lands, eller en unions, sårbarhet respektive motståndskraft kan ses som centrala utgångspunkter för att förstå olika slags samhälleliga förändringar, och utifrån denna förståelse finna rimliga sätt att agera. Sådana förändringar kan vara långsamma och strukturella, som den åldrande befolkningen, eller snabba och oväntade – som covid-19; pandemin som överrumplade hela världen under 2020 med en oerhörd kraft och påverkan inom i princip unionens alla områden och hela dess befolkning

Efter denna inledning behandlas kort den allmänna folkhälso-situationen i Europa under pandemin samt de tidigare problem som denna synliggjort, såsom äldres särskilt höga hälsorisker och olika nationella system för vård och omsorg som ska tillgodose äldres behov inom EU. Denna inledande skildring följs av en kort beskrivning av centrala internationella och EU-rättsliga regelverk som omgärdar äldres rättsliga ställning på hälso- och omsorgsområdena och hur de relaterar till de nationella regelverken. Därefter sker en lägesanalys av vilka krav som EU behöver leva upp till för att stärka äldres rättsliga ställning i unionen och skapa förutsättningar för en uthållig och motståndskraftig union. Avslutningsvis ges några rekommendationer rörande vilka EU-rättsliga och internationella regelverk som bör styra den fortsatta utvecklingen.

## Samhälleliga utmaningar bortom pandemin

Det finns andra gemensamma utmaningar bortom pandemin som rör äldres behov inom EU. En allmän sådan utmaning är den ålderism inom unionen och stora delar av världen som många äldreforskare uppmärksammat som ett internationellt fenomen. Den blev särskilt synlig i samband med pandemin men också dessförinnan. Ålderism är ett begrepp som ibland används inom den forskning som rör just äldres sociala, rättsliga eller arbetsmässiga ställning. Begreppet är

en beteckning för fördomar och diskriminering på grund av (vanligen hög) ålder. Det engelska begreppet *ageism* myntades redan på 1960-talet av den amerikanske gerontologen Robert Neil Butler. Sedan dess har forskare inom olika discipliner, inom och utanför EU, upprepade gånger påvisat att äldre personer riskerar att behandlas diskriminerande och med stereotypa föreställningar i samhället. I Europadomstolen har ålderism också konstaterats kunna utgöra en diskrimineringsgrund. För att åtgärda ålderism i samhället föreslås olika lösningar inom olika forskningsfält. Juristerna – till vilken grupp jag själv tillhör – är mest benägna att lansera förslag som har som mål att dels öka tillgängligheten och standarden av samhällsin-satser med hjälp av lagstiftning, dels öka kontrollfunktionerna för att dessa skyldigheter efterföljs.

En annan nutida utmaning som rör samhällsplaneringen är att hitta uthålliga och kvalitetsmässiga former för äldreomsorgen inom EU. Det finns en växande kritik bland äldreforskare i EU mot de förvaringsliknande institutionella arrangemang som många länder fortfarande tillhandahåller sina äldre och som EU också bidrar till att upprätthålla genom viss finansiering. I det mobila och urbana Europa finns inte längre yngre generationer (ofta kvinnor) som stannar kvar och tar hand om sina äldre släktingar i hemmet. Här behövs istället nya strukturer och former för att ta hand om de gamla. I vissa regioner i Europa är den utvecklingsfasen redan historia, och andra problem har hunnit uppkomma sedan dess. I Skandinavien växte anstaltskritiken under den andra hälften av 1900-talet. Det kom att utvecklas mer hemlika boendeformer istället för de stora institutionerna vilka sedan ofta integrerades i övrig bebyggelse. Genom en framväxande socialrättslig lagstiftning i de nordiska länderna från 1980-talet och framåt blev respekten för den enskildes integritet och självbestämmande alltmer central inom den nordiska samhällsomsorgen om äldre. Sverige och övriga nordiska länderna har därför sedan decennier tillbaka byggt ut långtgående strukturer för att människor ska kunna åldras hemma (*ageing in place*) och endast med stöd av den enskildes samtycke. Utvecklingen av denna typ av boendeformer i hemmet omfattar såväl äldre som personer med kognitiva funktionsnedsättningar, inklusive personer med demens.

Möjligheten att få åldras i hemmet ligger i linje med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I konventionen uppmuntras staterna att tillhandahålla självständiga boendeformer för personer med hjälpbehov där den enskildes rätt till integritet och frivillighet återspeglas i de samhällsinsatser som vidtas. Dessa omfattande förändringar inom äldreomsorgen inom många delar av EU innebär dock nya utmaningar för de nationella äldreomsorgsverksamheterna. Hit hör platsbrist på äldreboenden för de som inte klarar av att, eller önskar, bo kvar hemma de sista åren av sina liv. En annan utmaning är den ekonomiska belastning som en omfattande nationell omsorgsverksamhet innebär för en äldrebefolkning som kan ha begränsad betalningsförmåga. Utvecklingen mot vård i hemmet för äldre i samhället har därutöver visat sig ge upphov till nya problem sett utifrån de äldres behov och intressen. Det handlar då särskilt om äldre som inte klarar av att sköta sin vardag i sin bostad, även med omfattande assistans från lokala myndigheter. Eftersom samtycke krävs dagligen för varje insats i den enskildes hem för att värna om integriteten och självbestämmandet oavsett hjälpbehov blir effekterna av vården inte alltid de avsedda i de fall som samtycke till en insats saknas. I sådana fall riskerar en persons behov av stöd, vård och skydd att inte tillgodoses. Här försvårar särskilt det starkt ökade antalet dementa i vårt samhälle möjligheten till *ageing in place* arrangemang för alla. Svårigheten att tillgodose äldres omvårdnadsbehov i hemmet har i Norge (vars äldreomsorg liknar det svenska) i några fall lett till skadeståndsanspråk riktat mot kommuner där äldre som bott hemma med omfattande vård- och omsorgsbehov skadats eller avlidit i hemmet på grund av avsaknad av samtycke till mer omfattande insatser.

Under pandemin har kritiken mot den svenska äldreomsorgen varit särskilt hård även internationellt. Den har innefattat inte bara äldres oskyddade tillvaro från att smittas i särskilda boenden respektive i sitt hem med hemtjänstinsatser. Kritiken har också rört hälso- och sjukvården av äldre, och i vissa fall bristen på läkarvård. Motsvarande problematik har vi också kunnat se i flera andra europeiska länder. Många skulle sannolikt hävda att den uppkomna svåra situationen för de äldre under pandemin delvis är en konsekvens och återspeglning

av den svaga sociala och juridiska ställning som äldre allttjämt har i Europa. Det har inte bara handlat om det självklara faktum att många äldre tillhör riskgrupper. Det finns sedan tidigare mycket forskning om äldres behov och villkor. Det finns också återkommande förslag till åtgärder för att förstärka livsvillkoren för denna samhällsgrupp från såväl utrednings- som forskningsverksamheter.

## Den stora folkhälsokrisen i ett sårbart Europa

Pandemin har lett till att frågor rörande samhällets sårbarhet i form av människors risk för ohälsa och förtida död i EU har hamnat i ramp-ljuset. De initiala utmaningarna för medlemsstaterna var att försöka minimera dödligheten och sjukligheten i befolkningen. Successivt har emellertid många andra negativa konsekvenser med pandemin för såväl äldre som resten av samhället kommit att uppmärksammas nationellt och inom EU. I backspegeln kan vi se ett tämligen kaotiskt handlingsförlopp som återspeglade ett mycket oförberett och sårbart EU (för en detaljerad redogörelse för detta förlopp och hanteringen på EU-nivå se Louise Bengtssons kapitel i denna bok). Räddningsarbetet skedde inledningsvis under ytterst pressade förhållanden, utan tid för mobilisering, med ojämnt fördelade nationella resurser/utrustning och med avsevärt olika legala strategier i de enskilda EU-länderna. Många länder utfärdade efter hand olika typer av begränsningar i form av exempelvis utgångsförbud, övervakning och mötesförbud, medan andra genomförde mindre ingripande åtgärder i form av exempelvis rekommendationer om social distans och begränsningar av resor. Beredskapen för en pandemi visade sig genomgående vara låg i EU:s medlemsstater. Effekterna på kort sikt är skönjbara, medan de långsiktiga konsekvenserna ännu ligger höljt i dimma: ekonomiskt, arbetsmarknadsmässigt, socialt, säkerhetsmässigt och vad gäller den allmänna folkhälsan.

I fråga om det sistnämnda, folkhälsan, kan vi konstatera att såväl Europa som stora delar av övriga världen drabbades av en dramatisk ökad dödlighet och sjuklighet liksom av många andra ovälköna konsekvenser, utöver coronavirusets direkta effekter. Pandemin har

exempelvis lett till att många tusentals uteblivna eller försenade operationer och andra sjukvårdsåtgärder har fått stå tillbaka för de akuta insatser som krävde stora delar av alla länders hälso- och sjukvårdspersonal och övriga resurser under akuta perioder. Detta har i sin tur lett till ökad sjuklighet och förtida död för de som inte fått sin diagnos eller behandling i tid. Den ökade obenägenheten att uppsöka hälso- och sjukvård under pandemitiden har sannolikt också lett till en allmänt försämrad hälsostatus i befolkningen. De hälsomässiga efterverkningarna av virussjukdomen covid-19 har vi ännu att lära oss mer om under kommande år. Redan nu kan dock konstateras att många individer och grupper har fått – och många sannolikt kommer fortsatt att få – långsiktiga negativa hälsoeffekter efter den akuta sjukdomsperioden.

Det finns också en mängd indirekt negativa hälsoeffekter med pandemiutbrottet som det kan ta flera år innan vi vet tillräckligt om. Den stigande arbetslösheten och den ökande sociala utslagningen som ett ekonomiskt försvagat EU bidragit till medför vidare en försämrad folkhälsa inom EU. Kristider leder ofta även till ökad psykisk ohälsa, våld i hemmet och självmordsbenägenhet; effekter som har konstaterats i många EU-länder även för denna kris. Flera av dessa nämnda hälsoriskfaktorer har EU:s länder givetvis att brottas med även utan att vi befinner oss i en global pandemi, men knappast i samma exploderande takt som nu och framför allt inte med så stor ovisshet om de framtida förutsättningarna för att kunna motverka dem.

Som redan påpekats har äldrebefolkningen i EU fått erfara särskilt svåra efterverkningar av pandemin i fråga om hälsa och utsatthet. Sverige utgjorde ett särskilt tydligt exempel på det stora dödstalet bland äldre. Av Socialstyrelsens statistik om smittade och avlidna i covid-19 har framgått att av avlidna personer var runt 90 procent 70 år och äldre under 2020. Av dessa äldre har ungefär hälften, 50 procent, bott i sådana särskilda boendeformer som kommunerna ansvarar för enligt socialtjänstlagen. Ytterligare en fjärdedel av de avlidna hade hemtjänst, även denna ett ansvarsområde för kommunerna. I äldre åldersgruppen är andelen avlidna med socialtjänstinsatser än större. Dessa fatala direkta följder av pandemin för de äldre åldersgrupperna

är i sig en samhällskatastrof. Den har kommit, och kommer, att kräva stora insatser under den återstående pågående hälsokrisen för fortsatt förtroende och legitimitet.

Men de äldres särskilt stora sårbarhet under krisen återspeglar också ett strukturellt betingat folkhälsoproblem inom EU. De svåra förhållandena för äldre i många europeiska länder under krisen kan ses som en indikator på mycket svaga levnadsvillkor för äldre som samhällsgrupp. Det gäller även i en nordisk välfärdsstat som Sverige, där hälsa och välbefinnande kanske tagits för givet oavsett åldersgrupp. De äldres höga döds- och sjuktal återspeglar dock en särskilt sårbar grupp i det europeiska samhället. Sårbarheten handlar inte bara om hög ålder och en ökad sjukdomsbild. Dessa är faktorer som ovillkorligen drabbar människor under den senare delen av livsrytmen. Istället är det också andra, påverkbara omständigheter, som bidrar till denna grupps sårbarhet. Det handlar om äldres livsvillkor, såsom boende-, omsorgs- och vårdformer vilka har visat sig vara otillräckliga för att skydda den äldre befolkningen. Jag menar att det bristande skyddet och säkerheten i denna krissituation återspeglar äldres svaga position i samhället.

Pandemin kan därför sägas, likt Pandoras ask, ha öppnat upp en källa av underliggande strukturella problem rörande äldres livsvillkor i det europeiska samhället. Den har också synliggjort problem som tidigare inte synliggjorts, diskuterats eller åtgärdats i någon större utsträckning. Ett sådant problem är äldres särskilt höga folkhälsorisker. De svåra konsekvenserna av krisen för åldersgruppen äldre i EU återspeglar också unionens tidigare brister att i tillräcklig utsträckning uppmärksamma levnadsvillkoren för många äldre. Särskilt kan detta sägas vara fallet med de äldre med stora vård- och omsorgsbehov. Det finns därför anledning att framöver rikta uppmärksamhet mot dessa äldre vars förmåga att påverka sin situation ofta är mycket begränsad och där samhällsansvaret är uttryckligen uttalat i lagstiftningen. Det rör då kanske särskilt ansvaret att tillhandahålla goda boende-, vård- och omsorgsinsatser för dessa grupper.

## Boendet och den dagliga livsföringen för äldre i EU

I många europeiska länder har synen på äldreomsorg successivt kommit att skifta från att främst vara en privat familjefråga till att alltmer bli en allmän samhällsangelägenhet. Ökad urbanisering, förändrade arbetsförhållanden och andra levnadsmönster har under de senaste decennierna efter hand medfört att den offentliga organiseringen av äldreomsorgen kommit att bli alltmer utbyggd och utvecklad. Parallellt med att det offentliga har fått ett ökat ansvar för äldre i behov av omsorgsinsatser har även det rättsliga ansvaret för de äldre i familjen försvunnit eller i vart fall minskat. Även begreppsmässigt har det skett förändringar. Exempelvis inom de nordiska länderna har bistånds- och fattigvårdsbegreppen kommit att uttraderas ur den allmänna vokabulären till förmån för begrepp som social välfärd och offentlig omsorg.

Under de senaste decennierna har utvecklingen i flera länder också alltmer gått mot ett individuellt anpassat åldrande i hemmiljö. Det är i linje med FN:s funktionshinderkonvention, CPRD, som genomsyras av ett starkt personcentrerat perspektiv. I dessa *ageing in place* arrangemang bor och åldras den äldre personen i sin bostad så länge det är möjligt. Ett sådant boende inkluderar vanligtvis att ha omsorgstjänster, vård och annat nödvändigt stöd i den egna bostaden. Vissa behov, såsom mer avancerad hälso- och sjukvård, behöver dock ske på särskilda hälso- och sjukvårdsinrättningar.

Eftersom det är upp till medlemsstaterna själva att organisera sin vård och omsorg är de lokala skillnaderna inom EU givetvis stora. Exempelvis har utvecklingen av den nordiska välfärdsmodellen i norra Europa gått mot en så kallad defamilisering, det vill säga en utveckling mot att individen ska göras självständig i förhållande till sin familj. Denna utveckling har i sin tur skapat nationella system där samhällets stöd och resurser blivit viktiga beståndsdelar för att tillgodose välfärd för den äldre befolkningen. Ansvarsfördelningen för omsorgen av äldre familjemedlemmar i olika delar av Europa har också kommit att förändras på andra sätt. I vissa delar av Europa anses det vara en familjeangelägenhet att bistå äldre släktingar i behov

av omsorgsinsatser. Utvecklingen av boende- och omsorgsformer för hjälpbehövande äldre har alltså kommit att utvecklas på lite olika sätt inom EU.

Hur äldre personer och personer med kognitiva nedsättningar bor och får tillgång till samhällsinsatser skiljer sig därför åt internationellt. I många europeiska länder läggs ofta långsiktig finansiering på separata boendeinstitutioner. Användningen av institutionsvård har skiftat över tid, med ett ökande beroende av vårdhem för äldre och samtidigt en allmän avinstitutionalisering av boendetjänster för personer med nedsatt funktionsförmåga i Europa, där det istället skett en ökad användning av samhällsbaserad service i den enskildes hem. Vård och omsorg i hemmet inkluderar både korttids- och långtidsvård. Tjänster som erbjuds kan omfatta hemhjälp (städning, måltider, träning osv.), personlig omvårdnad, teknisk hjälp, och i förekommande fall, hälso- och sjukvårdsinsatser. Vårdtjänster i hemmet kan vara förebyggande, akuta, rehabiliterande eller palliativa.

Vid en europeisk jämförelse är Sverige ett exempel på ett land som i mycket hög grad förlitat sig på vård och omsorg i hemmet för äldre. Landet representerar en utveckling som EU sannolikt alltmer kommer att behöva sträva mot under kommande årtionden. Detta inte minst med tanke på ovan nämnda FN:s konventionskrav avseende boenden för personer med särskilda omsorgsbehov. Boende i det egna hemmet är numera det absolut vanligaste sättet i Sverige att tillhandahålla tjänster för såväl äldre personer som för personer med kognitiva svårigheter. Bland personerna 65–79 år bor färre än två procent i särskilda boendeformer (s.k. institution) i Sverige. Av de som har passerat 80 år bor endast cirka 13 procent av män och 20 procent av kvinnorna i sådana särskilda boendeformer. De allra flesta äldre bor alltså kvar i sitt privata hem. En anledning till detta är att många personer med särskilda behov föredrar att stanna i sitt eget hem så länge som möjligt. Ett annat skäl är att antalet tillgängliga platser i särskilda boendeformer för äldre gradvis har minskat under en lång period i Sverige. Det är dels resultatet av förbättrad hälsa bland äldre, dels resultatet av större möjligheter att stanna kvar i sitt hem med hjälp av hemhjälp trots nedsatt funktionsförmåga. Förändringarna beror emellertid också på en nationell policy att uppmuntra äldre att



stanna i sitt hem så länge som möjligt och att erbjuda möjligheter att anpassa sitt hem och tillhandahålla behövliga omsorgs- och vårdinsatser. Bland äldre som är 65–79 år har fem procent hembaserad vård i Sverige.

Variationen mellan länder i hur omsorgs- och vårdtjänster för äldre personer arrangeras och finansieras kan ha såväl historiska som ekonomiska orsaker. Internationellt sett spenderar Sverige en relativt stor mängd på äldreomsorg. Kostnaden täcks främst av kommunala skatter och med bidrag från staten. 2014 var den totala kostnaden för äldreomsorg i Sverige 109,2 miljarder SEK (11,7 miljarder EUR). Endast en mycket liten del av denna kostnad – fyra procent – täcks av avgifter till klienten. Nivån på sådana avgifter är inte fast. Emellertid fastställs ett maximum av varje kommun. År 2005 tillhandahölls 90 procent av all hemtjänst och hembaserad vård för äldre av kommunerna själva. Sedan dess har ett stort antal kommuner kontrakterat dessa tjänster. De nationella kostnaderna för äldreomsorgen inom EU varierar stort och kan förväntas göra så. EU-länders olika historia och välfärdsmodeller återspeglas i de olika nationella systemen och kommer även fortsättningsvis att påverka ländernas utveckling med avseende på vad enskilda länder kan erbjuda i fråga om äldres boendeformer.

## Särskilt om äldres hälsa och vårdbehov

När det kommer till de äldres behov av hälso- och sjukvård är det en mycket omfattande samhällsutmaning som de flesta EU-länder nu står inför. Den förändrade åldersstrukturen i Europa med snabbt ökande livslängd hos befolkningen är ingen nyhet, och äldres konsumtion utgör som huvudregel alltid en mycket stor del av varje nations totala vårdproduktion. Medan den allmänna hälsosituationen för befolkningen i Europa totalt sett sannolikt fortsätter att förbättras, är utvecklingen för äldrebefolkningen något mindre positiv. Sverige och andra europeiska länders befolkning förväntas ha mycket högre nivåer än idag av vissa funktionshinder såsom demens och sjukdomar i rörelseorganen. Vi vet också att detta är grupper i samhället med behov av omfattande vård- och omsorgsinsatser.

Enligt EU-kommissionens äldrerapport från 2018 förväntas att EU:s befolkning kommer att ha mycket höga nivåer av funktionshindrade med tillstånd som demens och muskulära sjukdomar. I Sverige har idag ungefär 160 000 personer demens och fram till 2050 förväntas antalet i princip fördubblas enligt Socialstyrelsens prognoser. Prognosen för antalet demenssjuka i världen är oroväckande. Enligt *World Alzheimer Report* från 2015 lever i världen för närvarande cirka 47 miljoner med en demenssjukdom, och varje år insjuknar cirka 10 miljoner människor. Det motsvarar en person var tredje sekund. Enligt prognoser förväntas 75 miljoner människor i världen leva med en demenssjukdom år 2030 och år 2050 förväntas 131 miljoner människor leva med sjukdomen. Utmaningarna att tillgodose dessa människors vård och omsorg ter sig nog tämligen oöverstigliga för många nationer. Även för EU:s länder lär detta bli en mycket stor och krävande utmaning att ta sig an under kommande år.

För att möta dessa utmaningar finns behov av olika samhälleliga lösningar. I EU:s strategi för sysselsättning och tillväxt har under ett antal år funnits en stark betoning på en s.k. aktivt åldrande-politik, där strävan är att friska äldre personer ska vara aktiva som arbetstagarer, konsumenter, vårdare och medborgare så länge som möjligt. Dessa förhoppningar förutsätter dock starka nationella hälso- och sjukvårdsorganisationer som kan backa upp med insatser när det behövs då ohälsa av olika skäl uppstår. Ytterligare en hake är att även om vi idag kan bota ett större antal sjukdomar än tidigare så ökar den åldersrelaterade ohälsan oåterkalleligen allmänt sett i takt med åldrandet.

EU-medlemskapet påverkar också insatser rörande äldres hälso- och sjukvård på olika sätt. Många äldre väljer till exempel att resa eller flytta till ett annat EU-land på ålderns höst. Det föranleder att EU-rättsliga regelverk ska samverka med nationell lagstiftning på ett ibland ganska komplicerat sätt. Likaså innebär ett EU-medlemskap att varje nation behöver ha en hälso- och sjukvård som ska kunna konkurrera på lika villkor inom unionen, vilket bland annat medför ett ökat antal utländska aktörer på de nationella hälso- och sjukvårdsmarknaderna. Den allt större användningen av olika slags e-tjänster inom sektorn bidrar också till en internationell hälso- och sjukvårds-

marknad, med en blandning av offentliga och privata aktörer. Här är vi sannolikt bara i början på en utveckling som kommer att påverka nationernas hälso- och sjukvårdssystem och innehåll inom EU.

En annan strukturell förändringsvåg under senare år i ett flertal EU-länder är utvecklingen mot ökad privat produktion av vård- och omsorgstjänster och olika typer av valfrihetssystem i flera europeiska länder. Sverige har varit tämligen drivande i införandet av privata marknadsaktörer inom äldreomsorg och hälso- och sjukvård. I fråga om äldreomsorgen har särskilt en ändrad reglering möjliggjort kommunala kundvalssystem, vilket skapat förutsättningar för en stor del av äldrebefolkningen att välja sin äldreomsorg. Valfrihetssystemet bygger på att äldre ska kunna agera kunder med hjälp av en offentligt finansierad "äldreomsorgspeng" och välja sina tjänster på en omsorgstjänstemarknad som i sin tur kontrolleras av kommunerna. Med en allt äldre befolkning med därtill hörande kognitiva försämringar har det visat sig vara svårt för de sjukaste att kunna utnyttja detta system på ett för dem fördelaktigt sätt. I vissa europeiska länder är de allmänna välfärdssystemen för äldreboendetjänster mindre utbyggda, vilket har föranlett att andra former av tjänster kommit att utvecklas. Exempelvis har det civila samhällets tjänster kommit att spela en stor roll i utvecklingen av äldreboenden i Portugal och Grekland.

Utvecklingen mot en ökad möjlighet till valfrihet är synlig också inom den europeiska hälso- och sjukvården. I Europa är den offentligt finansierade hälso- och sjukvården generellt sett universell och i de flesta länder utgör också de frivilliga privata sjukvårdsförsäkringarna fortfarande en mycket begränsad del av den totala hälso- och sjukvården i landet. Privata sjukförsäkringar blir dock allt vanligare och då ofta som ett komplement till den offentliga sjukförsäkringen. I ett antal länder såsom Tyskland och Frankrike har dessa försäkringar även varit en del av hälsovårdssystemet under en längre tid. Nästan 660 000 svenskar, av en befolkning på cirka 10 miljoner, hade exempelvis privat sjukförsäkring under 2018. Det är sex gånger mer än år 2000, vilket tyder på en snabb beteendeförändring. Även andelen som väljer att söka vård i ett annat EU-land har de senaste åren ökat. Vi ser liknande mönster i andra europeiska länder. Dessa förändrade strukturer i nationella sjukvårdssystem och konsekvenserna de med-

för var under 2020 föremål för en het diskussion i media, fram till att coronakrisen uppmärksammade andra, och mer akuta, problem inom det nationella hälso- och sjukvårdssystemet. I en rapport från 2020 på uppdrag av regeringen från Myndigheten för vård- och omsorgsanalys dras slutsatsen att personer med privat sjukförsäkring i genomsnitt får vård snabbare än personer som får vård genom det offentligt finansierade systemet utan att ha större medicinska behov. När det gäller specialiserad vård erbjuds vanligtvis patienter med privat sjukförsäkring ett första besök inom 3–7 dagar och behandling inom 14–21 dagar. Däremot måste patienter i offentligt finansierad vård ofta vänta mer än 30 dagar på sitt första besök. Tillgång till privat sjukförsäkring är också begränsad för många personer, där brister i arbetsförhållanden och övre ålder (från 63–70 år beroende av försäkringsbolag) är viktiga stoppmärken för att få teckna en sådan försäkring. Försäkringens kostnader och villkor varierar dessutom mycket beroende på faktorer som ålder och hälsa hos den sökande. Även köpstarka äldre personer kan med andra ord ha svårt att erhålla den här typen av privata sjukvårdsförsäkringar. En särskild utredare tillsattes i augusti 2020 med uppgiften att se över det svenska systemet och föreslå åtgärder mot en fortsatt utveckling där patienter med privata sjukvårdsförsäkringar får snabbare tillgång till vård och bättre vård än de utan sådana försäkringar i den offentligt finansierade hälso- och sjukvården.

I de flesta europeiska länder fungerar den privata sjukvårdsförsäkringen främst som ett *komplement* till den offentligt finansierade sjukvården. Det innebär att privatförsäkrade i princip erbjuds samma vård som i den offentliga sektorn. Fördelen med att ha en privat försäkringsplan är då främst att den ger snabbare tillgång till vård och erbjuder ett bredare urval av leverantörer än den som det offentligt finansierade systemet annars tillhandahåller den enskilde. Sverige, Norge och Storbritannien är exempel på sådana system där den privata försäkringens roll främst är att vara ett supplement till den offentliga sjukvården med liknande hälso- och sjukvårdsinsatser som i det offentligt finansierade systemet. I vissa andra länder inom EU är dock försäkringen istället mer ett *substitut* och en ersättningsform för sådan vård som det offentligt systemet vanligen inte erbjuder

eller ersätter. I Danmark och Finland är till exempel sådana privata sjukvårdsförsäkringar vanliga. Dessa försäkringar brukar alltså inkludera insatser och tjänster som inte erbjuds inom den offentligt finansierade vården. Exempelvis kan en sjukvårdsförsäkring ersätta avgifter som patienten annars betalar själv. Eftersom hälso- och sjukvårdssystemen i Europa är nationellt organiserade och reglerade skiljer sig också hälso- och sjukvårdskostnader för EU-medborgare åt mellan medlemsstaterna. I vissa länder saknas exempelvis nationella högkostnadsskydd inom hälso- och sjukvården. Höga patientavgifter och självriskkostnader i vissa nationella offentliga försäkringssystem kan då skapa incitament för vissa hushåll att köpa privata sjukvårdsförsäkringar som ett skydd mot sådana utgifter.

Frågan om privata sjukvårdsförsäkringars existens eller icke-existens är givetvis till stor del ett ideologiskt eller politiskt val för varje nation och tillåts få variera mellan EU:s medlemsstater. Det är först när den nationella rätten ska tillämpas i en gränsöverskridande situation som det finns gemensamma EU-rättsliga regler som måste tas i beaktande. EU:s förordning 883/2004 gäller dessutom bara offentlig hälso- och sjukvård (och socialförsäkring). I fråga om förhållandet mellan privat och offentlig sjuk- och äldreomsorg måste varje nationellt system ta i beaktande tillämplig nationell reglering. Till exempel kräver den svenska hälso- och sjukvårdslagstiftningen att alla medlemmar i samhället ges omsorg på lika villkor och att de med det största behovet får högsta prioritet. Den givna frågan för Sveriges vidkommande är förstås om detta är möjligt att uppnå i ett system där samma hälso- och sjukvårdsinrättningar kan erbjuda såväl offentliga som privata tjänster. Den svenska regeringen har uppmärksammat frågan med anledning av covid-19.

För den äldre befolkningens vidkommande återspeglar utvecklingen mot ett system med en utbyggd privat sjukvårdsförsäkring en förstärkt sårbarhet. Här står åtminstone två till synes oförenliga principer på spel: å ena sidan vårdprincipen på lika villkor och i enlighet med ens behov; å andra sidan det som är fritt valt och i enlighet med ens preferenser. De olika positionerna återspeglar också polariserade åsikter om fördelarna och farorna med nya sjukvårdssystem och de långsiktiga konsekvenserna för samhället som helhet av att

ha en uppdelad välfärdsstat. Flertalet äldre och de som redan är sjuka eller har en funktionsnedsättning har ingen köpkraft på en sådan marknad. De måste istället förlita sig på att den nationella allmänna hälso- och sjukvården kan tillgodose deras behov av vård och på att skattebetalare fortsatt är villiga att bekosta deras vårdinsatser. Det finns givetvis risker med en fortsatt utveckling av parallella system där vissa grupper inte har tillträde. Dels att exkluderade grupper, såsom äldre sjuka, får sämre vård. Dels att legitimiteten i systemet hotas och att skattebetalare förlorar viljan att betala för en allmän vård som de inte själva nyttjar. Det finns med andra ord anledning att fortsatt studera utvecklingen av de parallella välfärdssystem som alltmer ser ut att etableras inom EU.

Flera av de nämnda samhällstrenderna väcker frågor om vilka konkreta möjligheter som äldre egentligen har att värna sina rättigheter och vilka anspråk som de i så fall kan hävda. Frågan är givetvis komplex, och många rättighetsanspråk är nationsbundna – och i vissa fall begränsade av den privata sektorns krav i förekommande fall – och därmed i hög grad individuellt och geografiskt varierande. Det finns emellertid viss övergripande internationell och EU-rättslig reglering som är relevant att nämna i sammanhanget, vars huvuddrag redovisas i det följande.

## Rättighetskyddet för äldre på olika nivåer

Det mänskliga rättighetskyddet för äldre som grupp är internationellt sett svagt.

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, CPRD, är den internationella konvention som annars närmast är tillämplig, eftersom äldre personer är en samhällsgrupp med en hög grad av psykiska och fysiska funktionsnedsättningar. Det finns däremot inte någon särskild internationell konvention som allmänt förbjuder diskriminering av äldre. Till skillnad från flera andra grupper i samhället (såsom barn, kvinnor och personer med funktionsnedsättning) saknas alltså en internationell konvention som särskilt skyddar just äldres rättigheter. Frågan har stundom varit ganska

omstridd. Särskilt har det påpekats att det kan verka stigmatiserande att peka ut äldre som en grupp. Frågan om en allmän internationell rättighetskatalog för äldre har varit uppe till diskussion i ett antal år, och vissa framsteg har gjorts mot ett framtida förverkligande av ett sådant dokument. Vad som hittills åstadkommits på det internationella planet är ett antal principer för äldre personer antagna av FN, vilka utgör riktlinjer för världens stater. Det finns även en regionalt bindande konvention till skydd för äldres mänskliga rättigheter antagen av Organisationen för amerikanska stater (OAS), sedan 2015.

En hel del talar för att vi särskilt i covidkrisens kölvatten faktiskt kommer att få se en internationell konvention med inriktning till skydd för äldres rättigheter inom en tioårsperiod. Exempelvis finns inom FN redan ett pågående utredningsarbete åt det hållet. FN inrättade den öppna arbetsgruppen för åldrande (OEWG) år 2010. Syftet är att stärka skyddet för äldres rättigheter genom att se över hur befintliga instrument hanterar äldres rättigheter, identifiera luckor i skyddet och utforska genomförbarheten av nya instrument. Det finns även sedan 2014 en oberoende expert som i återkommande rapporter aktivt bevakar äldres mänskliga rättigheter.

På europeisk nivå finns ett antal centrala rättighetsdokument som på något sätt berör äldre som åldersgrupp. Grundläggande överordnade principer i dessa är tillgänglighet, proportionalitet, rättssäkerhet och icke-diskriminering. Redan enligt EU-fördraget gäller att unionen är en social marknadsekonomi och som sådan ska bekämpa social utestängning och diskriminering. Här framgår också att solidariteten mellan generationer ska främjas (artikel 3.3 i EU-fördraget). Särskilda rättigheter för äldre finns också i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna som numera är en del av EU-fördraget. Artikel 25 betonar äldres rätt att leva ett värdigt och oberoende liv och att delta i det sociala och kulturella livet. Denna artikel har uppmärksammats som en innovativ bestämmelse med potential att stärka äldres rättigheter på en mängd områden, inklusive äldres rätt till god vård och omsorg. I artikel 34 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna uttrycks vidare rätten till social trygghet och socialt stöd vid bland annat ålderdom, och av artikel 35 framgår rätten till förebyggande hälsovård och medicinsk vård i enlighet med landets nationella lagstiftning.

Av särskilt stor betydelse för det europeiska samarbetet är artikel 21 i rättighetsstadgan som slår fast ett allmänt förbud mot diskriminering, vilket även omfattar diskriminering på grund av ålder. I detta sammanhang bör även nämnas EU-domstolens roll för utvecklingen av den allmänna rättsprincipen om icke-diskriminering. Av Mangold-målet (C-144/04) framgår bland annat att förbudet mot åldersdiskriminering är en allmän gemenskapsrättslig princip inom områden som är reglerade av EU. De nationella bestämmelserna i detta mål rörde åtgärder för att genomföra EU:s direktiv 1999/70 om visstidsarbete samt direktiv 2000/78 om likabehandling. Frågan om åldersbaserad diskriminering har vidare behandlats av Europadomstolen för mänskliga rättigheter. I rättsfallet *Carvalho Pinto de Sousa mot Portugal*, fastställde Europadomstolen att det hade förekommit åldersdiskriminerande praktik av de nationella domstolarna. Diskriminering på grund av ålder likställs emellertid inte med andra diskrimineringsgrunder.

Ett senare gemensamt dokument inom EU är den europeiska pelaren för sociala rättigheter (*the European Pillar of Social Rights*) från 2017. Även om det inte är ett rättsligt bindande instrument är den ändå mycket central i det pågående och framtida arbetet i EU rörande sociala rättigheter. Den bygger på 20 centrala principer, varav en kategori rör social trygghet och social integration. Realiserandet av rättigheterna riktas såväl mot unionen som till de enskilda medlemsstaterna.

På nationell nivå inom EU finns en ganska spretig karta rörande äldres rättigheter. Vissa länder har tagit in särskilda rättighetsbestämmelser för äldre i sin reglering, i några fall till och med på grundlagsnivå. Särskilt intressant är då införandet av ett diskrimineringskydd för äldre för olika samhällsorgan. Exempelvis har Finland infört en rättighetslagstiftning för äldre i form av förbud mot åldersdiskriminering i sin grundlagsstiftning. I svensk rätt har lagstiftaren tillfört ett långtgående diskrimineringsförbud för äldre i diskrimineringslagen (2008:567) som förbjuder diskriminering på grund av ålder på en rad samhällsområden, inklusive hälso- och sjukvården och socialtjänsten där också äldreomsorgen ingår (2 kap. 13 § diskrimineringslagen).

För hela unionens vidkommande har Europadomstolen för mänsk-



liga fri- och rättigheter verkat i en liknande riktning och påpekat att åldersdiskriminering kan omfattas av artikel 14 (förbud mot diskriminering) i kombination med artikel 8 (rätt till skydd för privat- och familjeliv) i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.

Regionala förändringar inom EU mot ökade rättighetskrav för äldre sker ännu långsamt. Även här kan vi förvänta oss en fortsatt utveckling mot ett ökat internationellt och regionalt rättighetsskydd för äldre under kommande år. En sådan utveckling ligger också inom ramen för de förväntningar som EU-fördraget framkallar och som vi därför bör kunna förvänta oss. Detta kommer i sin tur sannolikt att ställa ökade krav på medlemsstaterna att arbeta för och säkerställa äldres hälsomässiga och sociala trygghet inom EU.

## Låt pandemin bli läromästare och sporre för ett mer motståndskraftigt och resilient EU

Sedan pandemikrisens utbrott i början av 2020 har EU stått inför många svåra frågor om hur man på bästa sätt fördelar samhällets knappa allmänna vård- och omsorgsresurser. Frågor såsom: vilka personer skulle få tillgång till hjälpinsatser? Vilka skulle behöva vänta, eller till och med tvingas avstå? I varje land tvingades man noggrant överväga vilken vård som borde prioriteras framför annan vård. Nationella regler om likvärdig vård som är tillgänglig för alla och etiska riktlinjer kring allas lika värde oavsett ålder, ställning, geografiska belägenhet och funktionsförmåga kunde inte alltid upprätthållas. Handlingsberedskapen var i vart fall inledningsvis under pandemins härjningar generellt sett för låg för att kunna upprätthålla grundläggande rättsliga och etiska värden i samhällsvården av sjuka och hjälpbehövande i alla lägen. Prioriteringsordningar för vem som skulle få vård först blev på kort tid vardagsrutiner inom stora delar av hälso- och sjukvården för unionens stater. Äldre med dåliga förutsättningar att klara en tuff behandling riskerade att hamna långt ner på listan, och de kunde i vissa fall bli helt utan läkarhjälp eller hälso- och sjukvårdsbehandling. Medlemsstaterna var inte heller alltid benägna

att bistå varandra i en situation där panik rådde, tidsmarginaler för att rädda liv saknades och olika typer av knappa resurser behövdes i mycket stora mängder i många länder. Sårbarheten var på många områden uppenbar på såväl individ- som på nationsnivå. Samma sårbarhet kom att återspegla situationen för unionen och den oförmåga att bistå i tillräcklig utsträckning i denna allvarliga krissituation. Att ingen kedja är starkare än dess svagaste länk kom att visa sig även här.

Redan före covid-19-utbrottet hade emellertid frågan om vem/vilka som skulle få vilken vård och omsorg, och under vilka förutsättningar, varit föremål för många diskussioner såväl nationellt som inom EU. Frågan gällde visserligen då inte främst vårdbehoven i kris-situationer utan de nödvändiga strukturella förändringar och prioriteringar som behöver göras under de kommande åren på grund av en förändrad befolkningsstruktur och ett snabbt föränderligt samhälle. Med en snabbt åldrande befolkning, svåra ekonomiska utmaningar i många länder och samtidigt ökade möjligheter att tillhandahålla avancerad – men dyr och begränsad – hälso- och sjukvård för några få så står EU redan sedan tidigare inför dilemmat hur vårdresurser ska räckas till och fördelas mellan ländernas invånare framöver. EU behöver även beakta risken för generationskonflikter under kommande år. Risken för eventuella motsättningar mellan generationer med olika typer av rättighetsanspråk när begränsade samhällsresurser ska fördelas mellan invånarna i medlemsstaterna är överhängande.

De tidigare diskussionerna har emellertid inte hittills lett till så många konkreta resultat. Med de ekonomiska samhällsproblem som pandemin har orsakat har frågan kommit att bli alltmer akut och (kanske också) svårbesvarad.

Det är uppenbart att vi idag lever i ett mycket sårbart Europa som sannolikt kommer att förbli så en lång tid framöver. Sårbarhet är generellt sett ett begrepp som används i negativ bemärkelse. Det kan i ett sådant sammanhang stå för något svagt och mottagligt för yttre förändringar och påverkan. Uttrycket används även för något som står för ett beroende och som kräver samarbete och tillit till andra. EU uppstod dock en gång i tiden på grund av den sårbarhet som fanns i Europa. Syftet med unionsbygget var ökat samarbete och tillit till varandra för att skapa starkare motståndskraft och ökad resiliens mot

denna sårbarhet. Coronakrisen är ett färskt exempel på medlemsstaternas och EU:s sårbarhet som den ser ut idag. Under pandemin visade medlemsstaterna sig vara ytterst mottagliga för yttre krafter och i stort behov av olika slags samarbetsformer inom unionen.

Äldre kategoriseras inte sällan som en särskilt sårbar grupp i samhället. Visst är äldre en samhällsgrupp som behöver omfattande vård- och omsorgsinsatser och därmed kräver betydande resurser av samhället. Coronakrisen har synliggjort denna sårbarhet, när samhällsinsatserna visar sig vara uppenbart otillräckliga i förhållande till de äldres behov av vård och skydd. Den tidigare omnämnda sårbarhetsteorin vänder sig mot den liberala statens tilltro till individualism, autonomi och självständighet. Istället är utgångspunkten att såväl samhälleliga institutioner som enskilda individer i grunden är sårbara enheter. Detta gäller även länder och sammanslutningar av desamma, såsom EU. Istället för att ha oberoende individer och självständiga samhälleliga institutioner som norm och riktmärke för ett land eller en union behövs konkreta sätt att bli mer motståndskraftiga mot den rådande sårbarheten och hitta vägar för att uppnå ökad motståndskraft och resiliens. Detta gör det möjligt för oss att uppnå rättvisa och goda levnadsvillkor för befolkningen i ett land och i en union, inklusive för den äldre befolkningen.

Vad är i så fall den bästa vägen framåt i fråga om äldres framtida levnadsvillkor i EU? Detta kapitel avslutas med ett par generella rekommendationer för de kommande åren. De bygger samtliga på den övergripande uppmaningen som föreskrivs i rubriken till detta avsnitt: Låt pandemin bli läromästare och sporre för ett mer motståndskraftigt och resiliert EU.

En första rekommendation är att använda den redan existerande evidensbaserade kunskapen om äldre för att stärka äldres levnadsvillkor. Här åsyftas både kunskap som erhållits under pandemin såväl som all den kunskap som redan tidigare fanns rörande de utmaningar och möjliga vägar att välja för EU som union. Som redan påpekats ovan har pandemin kommit att uppmärksamma oss på ett problemområde som vi redan har mycket kunskap om. Det är en viktig utgångspunkt att vi har stor kunskap att stödja den fortsatta utvecklingen på. Den bör insamlas, systematiseras och implemen-

teras regionalt, nationellt och inom EU. Ett konkret förslag för att realisera detta är att tillsätta äldrerättskommissioner – regionala, nationella och europeiska – som sammanställer tillämplig evidens och skapar konkreta handlingsplaner. Låt denna kunskap sammanföras med tidigare forskning och erfarenheter om de olika sätt som bäst kan främja den fortsatta utvecklingen inom EU för denna grupp och därmed skapa förutsättningar för ett mer motståndskraftigt EU under kommande år och i takt med att åldersstrukturen successivt ändras alltmer.

En andra rekommendation är att verka för att Europa blir ledande i förberedelserna för den framväxande *internationella äldrerättskonventionen*. Likt Sverige som var drivande och ett föregångsland en gång i tiden när CPRD utarbetades bör EU och dess medlemsstater stödja och aktivt arbeta för en internationell konvention för äldre. En sådan kommer successivt att kunna ge positiva efterverkningar under många år framöver i utvecklingen av en mer jämställd, sammanhållen och integrerad union. Det finns mycket som visar att internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter har stort globalt genomslag på både kort och lång sikt. Utvecklingen inom EU signalerar en ökad rättighetskarta för olika grupper i olika institutionella sammanhang. Denna utveckling gäller även äldres rättsliga ställning, även om vi här kan se att den fortfarande är i sin linda. Europadomstolen såväl som EU-domstolen har exempelvis under senare år visat tendenser att driva rättigheter som är särskilt relevanta för äldre. Denna begynnande rättspraxis är givetvis av stor betydelse eftersom den visar på en möjlig utveckling. Eftersom domstolens beslut kan kräva nationella åtgärder för alla medlemsländer har domstolens rättspraxis en mycket stor inverkan på den framtida utvecklingen av mänskliga rättigheter i EU. Detta bör leda till en internationell strävan att skapa universella rättigheter för äldre i EU och övriga världen. EU bör vara en aktiv påskyndare av en sådan konvention och på detta sätt skapa förutsättningar för att en särskilt sårbar samhällsgrupp uppmärksammas och likställs med andra grupper i behov av särskilda insatser.

En särskild utmaning för EU är vilken roll som *EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna* kommer att spela i framtiden. Särskilt inom gränsöverskridande sjukvård har den ännu inte haft någon

betydelse. Exempelvis i målet C-444/05 *Stamatelaki* föreslog generaladvokaten i sitt yttrande att det med stöd av art. 35 i stadgan fanns en rätt till gränsöverskridande vård. Domstolen berörde dock inte stadgan utan valde att tillämpa fördraget och rätten till fri rörlighet. Vi bör se stadgan som en viktig komponent i målsättningen att EU ska vara en social marknadsekonomi. En pågående diskussion inom EU är också vad det innebär att EU är en social marknadsekonomi. En svensk rättsvetenskaplig avhandling från 2020 skriven av Martina Axmin visar att det ekonomiska perspektivet alltså har företräde framför det sociala perspektivet och att EU därmed inte lyckas med att leva upp till fullo med att vara en social marknadsekonomi. Detta faller också tillbaka på den begränsade kompetensen i fråga om vård och omsorg i unionen. Det verkar för närvarande inte finnas politiskt stöd inom EU för att utvidga kompetensen. Den pågående pandemin sätter ytterligare käppar i hjulet för en eventuell utvidgning av kompetensen. Frågan är om medlemsländerna som ett resultat av det pressade nationella läget i flera länder kommer att sluta sig och neka inkommande EU-medborgare vård? Frågan är i så fall vad en sådan utveckling skulle innebära för EU:s mål att vara en social marknadsekonomi. Det ska inte underskattas att det är stor skillnad mellan medlemsländernas nationella sociala system och att det främst är de från de ”rikare” medlemsländerna som kan använda sig av rätten till exempelvis gränsöverskridande vård. Var den enskilde unionsmedborgaren kommer ifrån är alltså styrande om vederbörande kan ta med sig sina sociala rättigheter i en gränsöverskridande situation. Detta är i allra högsta grad en central fråga för den äldre befolkningen som är beroende av sin pension och andra upparbetade förmåner då de rör sig över gränserna inom EU. Sammantaget bör EU se stadgan som en viktig och sammanhållande faktor för att vara en social marknadsekonomi som bidrar med motståndskraft och skapar ökad resiliens i framtida sårbara situationer inom eller utanför EU.

## Källor och litteratur

Äldrerätt har under de senaste fem åren utvecklats till ett nytt rättsvetenskapligt ämne i norra Europa. För vidare läsning, se särskilt Ann Numhauser-Henning (2017) *Elder law. Evolving European Perspectives*. (Edward Elgar Publishing), samt Titti Mattsson och Numhauser-Henning (red.) (2017) *Äldrerätt. Ett nytt rättsområde*. (Wolters Kluwer). Ämnet har nått stor akademisk framgång på kort tid. Bland annat har under 2020 färdigställts två akademiska avhandlingar i äldrerätt av direkt relevans för detta bokkapitel. Förutsättningarna för gränsöverskridande vård inom EU för äldre personer behandlas mycket ingående i Martina Axmins avhandling *Access to Cross-Border Healthcare for Older Persons in the European Union. The Interplay between EU Law and Swedish Law*. 2020. (Media Tryck: Lund University). I en annan rättsvetenskaplig avhandling författad av Mirjam Katzin görs vidare en kritisk analys av utvecklingen inom äldreomsorgen mot en ökad privatisering av dessa välfärdstjänster, se *Taking Care of Business. A study of the governing of care choice systems in Swedish home care*. 2020. (Lund University).

Sårbarhetsteorin har utarbetats av Martha Albertson Fineman, professor i rättsvetenskap vid Emory Law School, Atlanta, USA. Denna teori anses vara en av de internationellt ledande kritiska teorbildningarna inom välfärdsrätt. För vidare läsning se särskilt Martha Albertson Fineman, *The Autonomy Myth: A Theory of Dependency* (New Press 2004). I den vetenskapliga artikeln ”’Elderly’ as Vulnerable: Rethinking the Nature of Individual and Societal Responsibility” (20 *Elder Law Journal* 102, 2012) utvecklar författaren teorins applicerbarhet för gruppen äldre. I svensk rättsvetenskaplig doktrin har författaren till detta bokkapitel tillsammans med Mirjam Katzin i ett gemensamt bokkapitel behandlat teorins betydelse för att förstå äldres rättsliga ställning i ett europeiskt perspektiv (Mattsson, T & Katzin, M 2017, ”Vulnerability and Ageing” i A Numhauser-Henning (red.), *Elder Law: Evolving European Perspectives*. (Edward Elgar Publishing, Cheltenham, s. 113–131). Äldres särskilda utsatthet under pandemin har behandlats i bland annat artikeln ”COVID-19 Pandemic in Sweden: Measures, Policy Approach and Legal and

Ethical Debates”, av Ana Nordberg och Titti Mattsson i *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, nr 1/2020, s. 731–739.

Det finns en hel del forskning och litteratur rörande äldres rättsliga ställning inom olika delområden av rättsvetenskapen i Europa sedan många år tillbaka. Denna är dock splittrad och sker inom olika rättsvetenskapliga discipliner såsom arbetsrätt (rörande exempelvis åldersdiskriminering på arbetsmarknaden), familjerätt (om bland annat familjebildning, arv och testamente) och socialrätt (såsom hälso- och sjukvård, äldreomsorg samt pension). Som exempel på det sistnämnda och för en diskussion rörande äldreomsorgen i några länder inom EU, se bland annat Platon Tinios, ”Greece. Forced transformation in a deep crisis” i Greve, B (red.) *Long-term care for the elderly in Europe. Development and Prospects* (Abingdon och New York, Routledge, 2017, s. 93–106) samt Alexandra Lopes, ”Long-term care in Portugal. Quasi-privatization of a dual system of care”, i Greve, B (red.) *Long-term care for the elderly in Europe. Development and Prospects* (Abingdon och New York, Routledge, 2017, s. 59–74).





# Kris i repris?

## Hur kan en bankunion göra EU mer motståndskraftigt?

av Jens Forssbæck

Under vårvintern 2020 fick coronapandemins spridning land efter land i Europa och övriga världen att stänga ned stora delar av samhället, med ekonomiska nedgångar som följd vars like inte setts sedan krigsåren. Kraftfulla åtgärder på EU-nivå såväl som på nationell nivå ser ett drygt halvår senare ut att ha hållit de värsta befarade konsekvenserna på visst avstånd, men det är också alltmer uppenbart att krisen inte är över än. Kraftiga ökningar i antalet konkurser och ökad arbetslöshet finns bland de effekter på EU-ländernas ekonomier som fortfarande ligger i farans riktning, vilket i förlängningen kan medföra ökade kreditförluster i en delvis redan svag och olönsam europeisk banksektor. Coronakrisen drabbade Europa och världen exakt ett decennium efter att den europeiska skuldkrisen började sprida sig från Grekland till flera av euroområdet periferiländer. Tillsammans med den föregående globala finanskrisen 2008–09 blottade skuldkrisen långtgående brister i regleringen av EU:s banksektor, i unionens beredskap inför ekonomiska och finansiella kriser, dess krishanteringsförmåga, och i själva eurosamarbetets konstruktion. De krishanteringsåtgärder som initialt improviserades fram övergick därför så småningom i en omfattande reformagenda.

För Europas banker innebär reformerna att det regleringsmässiga och institutionella landskap som de verkar inom har förändrats dramatiskt under de senaste åren. Befintlig reglering har skärpts, uppdaterats och genomgått långtgående harmonisering, men regelverket har också fått helt nya inslag, och nya institutioner och myndigheter har tillskapats. För länderna inom euroområdet är en central del av

förändringarna den gemensamma tillämpningen av regelverket inom ramen för den Europeiska bankunionen. Bankunionen existerar som konstruktion sedan 2016, men delar av den tänkta konstruktionen är fortfarande inte genomförda och har fastnat i politisk oenighet mellan medlemsländerna. Andra delar – i synnerhet de krishanteringsverktyg som har byggts upp – är otestade i ett verkligt krisläge, och ytterligare komponenter som brukar anses ingå i ett lands finansiella skyddsnet täcks inte in av bankunionsbygget.

Det är ännu för tidigt att upprätta bokslut över coronapandemins ekonomiska effekter, och den kris som följer i dess kölvatten är förvisso av en annan typ, och har helt andra orsaker, än finans- och skuldkriserna för ett decennium sedan. Men oavsett om följdverkningarna blir mer eller mindre allvarliga än befarat kan de komma att utgöra ett första test av de reformer på bankregleringsområdet som har genomförts. Det ännu ofärdiga bankunionsbygget i ljuset av en annalkande kris är utgångspunkten för detta kapitel. Kan bankunionen göra medlemsländernas banksektorer mer motståndskraftiga mot kriser och i så fall hur? Vilka reformer har genomförts, och är de ändamålsenliga? Varför har arbetet med att slutföra bankunionen gått i stå de senaste åren, och vad saknas ännu för en uthålligare, mer krisresistent europeisk banksektor? Avsikten med kapitlet är att belysa dessa frågor.

Kapitlet är disponerat på följande sätt. Det första avsnittet sammanfattar kort några huvudsakliga erfarenheter från finans- och skuldkriserna som ledde till skapandet av bankunionen och skissar i breda penseldrag en målbild för hur bankunionen på längre sikt kan bidra till ett mer krisresistent valutasamarbete. Därefter sammanfattas de reformer som genomförts på bankområdet med avseende dels på regelverket, dels på bankunionens komponenter. I de två följande avsnitten diskuteras hur dessa institutionella förändringar påverkar – och kan komma att påverka – europeiska bankers krisresistens, med fokus på bankunionens nuvarande medlemsländer. Det första av dessa avsnitt beskriver kort utvecklingen inom euroområdet banksektorer sedan finanskrisen utifrån ett antal nyckelindikatorer. Det andra tar ett bredare grepp på ändamålsenligheten i bankunionens olika delar, inklusive de som ännu inte är genomförda. Några

av de viktigaste knäckfrågorna som hindrat politiska framsteg med färdigställandet av bankunionen diskuteras därefter, innan kapitlet avslutas med ett antal rekommendationer om var prioriteringarna bör ligga för att dra full nytta av de reformer som redan åstadkommit och hur den återstående vägen mot en mer krisresistent bankunion bör stakas ut. I korthet är dessa rekommendationer dels att trovärdighet måste skapas för det nya krishanteringsramverket, dels att införandet av bankunionens saknade delar inte bör knytas alltför hårt till reformer på angränsande områden. Framför allt bör det knytas till rätt reformer.

## Varför bankunion? Tre kriserfarenheter och en målbild

En rad erfarenheter och lärdomar från både finanskrisen 2008–09 och den efterföljande skuldkrisen ligger till grund för skapandet av bankunionen. Jag sammanfattar nedan några av de viktigaste av dessa erfarenheter (den intresserade läsaren kan med fördel vända sig till tidigare volymer av *Europaperspektiv* för ytterligare bakgrund, exempelvis Clas Wihlborgs bidrag från 2017 om bankunionen, eller Michael Bergmans och Lars Jonungs ”ögonblicksbild” av eurokrisen från 2011).

*En första erfarenhet* var att krishantering på nationell nivå, inriktad på inhemsk finansiell stabilitet, ger upphov till koordinationsmisslyckanden och oavsedda negativa effekter för andra länder, särskilt inom valutaunionen. Banker spelar en central roll för kreditförsörjning och betalningssystem, men är sårbara för likviditetsstörningar och ofta tätt sammanflätade med varandra inom länder, vilket gör att problem i en bank lätt sprider sig och eskalerar till en fullskalig kris. När det sker har staten sällan något annat val än att gå in och stödja bankerna för att säkra den finansiella stabiliteten. Under finanskrisen, som drabbade EU-länderna på bred front (enligt IMF:s definition upplevde 17 EU-länder en systemisk bankkris 2008, däribland 14 av EU15-länderna), vidtogs omfattande statliga stödåtgärder. Samtliga krisdrabbade EU-länder införde utökade garantier till banksektorn, 16

av länderna genomförde återkapitaliseringar av banker, i fler än hälften nationaliserades minst en bank, och i en fjärdedel tog staten över nödlidande tillgångar. Eftersom krishanteringen var ett nationellt ansvar var åtgärderna huvudsakligen unilaterala och okoordinerade, men hade uppenbara överspillningseffekter på andra länder. I flera fall infördes åtgärder i ett land med explicit hänvisning till behovet att motverka negativa inhemska effekter av andra länders åtgärder. Exempelvis fick de utökade garantierna destabiliserande effekter när lättrorliga bankfordringar började flyttas mellan länder i jakt på den säkraste hamnen. Krisåtgärderna gynnade också systematiskt inhemska intressen på bekostnad av utländska. Exempelvis hindrade nationella tillsynsmyndigheter internationellt verksamma banker från att fritt allokera kapital och likviditet mellan moderbanken och utländska dotterbanker (så kallad *ringfencing*) för att förhindra förluster på hemmaplan, och vid hantering av fallerade gränsöverskridande banker undsattes de inhemska delarna, medan de utländska försumrades. Externaliteterna var särskilt tydliga inom euroområdet – dels som konsekvens av de mer omfattande gränsöverskridande kopplingarna mellan banker i dessa länder, dels eftersom bankfordringar kan röra sig mellan dessa länder helt utan växelkursrisk. Länder med sämre statsfinanser drabbades i högre utsträckning av destabiliserande utflöden, eftersom de hade lägre trovärdighet som garantier för fordringar på de inhemska bankerna.

*En andra erfarenhet* var att nationellt ansvar för krisande banker inom valutaunionen driver fram ett skadligt samberoende mellan banker och statsfinanser som kan bli okontrollerbart i en kris. Insatserna för att säkra den finansiella stabiliteten kan snabbt bli mycket kostsamma för staten, särskilt om banksektorn är stor i förhållande till landets övriga ekonomi. Undsättningsåtgärderna ökar statens upplåning, dess kreditvärdighet som låntagare sjunker och upplåningskostnaderna ökar. När statsfinanserna försämras sjunker statens trovärdighet som garant för banksektorn, vilket försvårar bankers finansiering och ökar risken för rusningar. Effekten förstärks om bankerna har stora innehav av hemlandets statsobligationer, vars värde minskar allteftersom statens kreditvärdighet försämras. Problemen tvingar bankerna att reducera sin utlåning, vilket leder till minskad ekonomisk aktivitet

och minskade skatteintäkter. Statens pressade kreditläge tvingar fram åtstramningar istället för stimulanser, vilket förvärrar konjunkturredgången och ökar bankernas låneförluster, med ytterligare press på statsfinanserna som följd, osv. Denna nedåtgående spiral av ömsesidigt förstärkande solvensproblem i statsfinanserna och den inhemska banksektorn (vanligen kallad *doom loop*) drabbar särskilt länder i en valutaunion. Det beror framför allt på att ett land som saknar kontroll över den egna valutan inte kan garantera tillgången på finansiering av statsskulden eller likviditet till bankerna, vilket länder med egen valuta (i princip) alltid kan. Euroländerna kan därför, tillsammans med sina inhemska banksektorer, vid förlust av marknadens förtroende hamna i en likviditetskris som urartar till en solvenskris, utan någon tydlig väg ut.

*En tredje huvudsaklig erfarenhet* var att i närvaro av stora kapitalflöden inom valutaunionen blir banktillsyn på nationell nivå alltför svag och fragmenterad. Utöver att de drabbades av *doom loop* var ytterligare en gemensam nämnare för krisländerna att skuldsättningen som byggdes upp före finanskrisen finansierades huvudsakligen via nettouplåning från banker i euroområdets kärnländer. Den överkuldsättning som orsakade krisen var alltså i hög grad en konsekvens av en i och för sig önskvärd, och avsedd, omallokering av kapital från kärnländer till periferi. Problemet var att dessa kapitalflöden tilläts finansiera privat och offentlig konsumtion och fastigheter snarare än produktiva investeringar, vilket ledde till överhettning och fastighetsbubblor. Att önskvärd finansiell integration övergick i ohållbara obalanser berodde därför, menar ekonomer som Richard Baldwin och Francesco Giavazzi, i hög grad på regleringsmässiga misslyckanden. Delvis handlar det om att stabilitets- och tillväxtpakten inte förmodade förebygga alltför stora statsskulder, men också om en alltför svag tillsyn av banker (mikrotillsyn) på nationell nivå. I kärnländerna misslyckades tillsynsmyndigheterna att inse vad bankernas utlåning till periferiländerna finansierade, i periferiländerna att förhindra en okontrollerad kreditexpansion. Det saknades också övergripande ansvar för att förhindra uppbyggnad av obalanser och alltför ensidiga exponeringar i banksektorerna (makrotillsyn).

Målsättningen med bankreglering är finansiell stabilitet – att mins-

ka risken att kriser uppstår och att mildra effekterna av kriser om de uppstår. De erfarenheter som skisserats ovan kan betraktas som brister och tillkortakommanden i detta avseende, och ett huvudsyfte med bankunionen är att komma till rätta med dessa brister. Men bankunionen bör också betraktas som del av en mer långsiktig målbild för hur eurosamarbetets konstruktionsproblem i vidare bemärkelse – särskilt avsaknaden av finanspolitiska stabiliseringsinstrument – kan lösas, enligt följande resonemang. Valutaunionens länder kan fortsättningsvis drabbas av kraftiga asymmetriska chocker. Med gemensam penningpolitik, och mycket begränsade möjligheter till fiskal omfördelning mellan euroländerna, faller en tung börda på den nationella finanspolitiken, och de enskilda ländernas ekonomier generellt, att absorbera sådana chocker – en börda som görs än tyngre med nationellt orienterade banksektorer. Att lyfta kostnaden för krishantering av banker till gemensam nivå bryter den direkta kopplingen mellan statsfinanser och banker och skapar ett mått av formell riskdelning. Men det finns också potential för mer *privat* riskdelning. Med en ”paneuropeisk” banksektor sprids bankers ägande och andra finansieringskällor så att bördan av förluster inte koncentreras inom länder. Ökad integration gör bankers verksamhet mer geografiskt diversifierad, mindre beroende av den ekonomiska utvecklingen i enskilda länder, och därmed mer motståndskraftig mot kriser. Det leder bland annat till stabilare kreditutbud, och kan på sikt göra sparandet mer diversifierat, vilket ger ytterligare försäkring mot lokala chocker. En tydlig förebild är USA, där integration och konsolidering på bankmarknaden sedan avregleringarna under 1970- och 80-talen har gjort hushåll och småföretag betydligt mindre känsliga för den ekonomiska utvecklingen på delstatsnivå.

Den mest generella målsättningen med bankunionen är med andra ord att den skall bidra till ökad finansiell integration genom att undanröja de informella hinder för bankers fria rörlighet som en mängd olika finansiella skyddsnet utgör. Ökad finansiell integration är som målsättning inget nytt, och bankunionen är inte den enda komponenten i denna strävan. En annan är t.ex. kapitalmarknadsunionen som lanserades 2014. Men givet den dominerande roll som banker spelar i europeiska länders finansiella system är bankunionen en nyckelkomponent.

## Den gemensamma regelboken

Bankunionen hade från första början som syfte att få valutaunionen att fungera bättre, och var en del i ett bredare reformprogram för euroområdet. Lagstiftningsmässigt bygger dock bankunionen helt på det regelverk för banksektorn som införts parallellt med reformerna av valutasamarbetet och som är gemensamt för samtliga EU-länder. Delar av detta regelverk bygger på förändringar i den globala standarden för bankreglering – det så kallade Baselramverket, som skärptes och utvidgades efter finanskrisen 2007–09 – och är inte unika för EU. Andra delar är helt nya. Denna ”gemensamma regelbok” för banksektorn består av tre direktiv och en förordning, samtliga införda 2013–14.

*Kapitaltäckningsförordningen* (CRR) och *kapitaltäckningsdirektivet* (CRD) införlivar de senaste Baselriktlinjerna för bankreglering i europeisk lagstiftning, och utgör kärnan i det regelverk som tillsynsmyndigheterna har att tillämpa i sin tillsyn av banker. Förutom att fastställa de grundläggande kapital- och likviditetskrav som banker måste uppfylla, innehåller denna del av regelboken krav på bland annat riskhantering, transparens och bolagsstyrning, och reglerar vilka sanktioner som kan användas mot banker som inte uppfyller kraven. Det är också denna del av lagstiftningen som reglerar den fria etableringsrätten för banker inom EU.

*Direktivet om insättningsgarantisystem* (DGSD) innebär en långtgående harmonisering av insättarskyddet i EU-länderna. Bindande EU-lagstiftning om insättningsgarantier infördes redan i mitten på 1990-talet, men fram till krisen ställde den enbart upp vissa minimi-krav, och variationen mellan medlemsländerna var stor beträffande såväl utformning och omfattning som finansiering. DGSD standardiserar maxbeloppet för utbetalning från försäkringen till (motsvarande) 100 000 euro per individ och inlåningsinstitut. Direktivet fastställer också vilka kategorier av fordringar/fordringsägare som får försäkras, hur ansvaret för att garantera inlåning i gränsöverskridande banker skall fördelas mellan bankernas hem- och värdländer, och hur snabbt ersättning måste betalas ut när en bank fallerar. Inte minst gör direktivet finansieringen av insättningsgarantier likformig

i EU-länderna. Varje insättningsgarantisystem åläggs att bygga upp en garantifond till ett värde motsvarande minst 0,8 procent av värdet av all garanterad inlåning inom systemet. Fonden finansieras genom premier från bankerna. Premiernas storlek beror på varje banks individuella risk enligt den generella principen att priset för en försäkring bör stå i proportion till den utsträckning i vilken en försäkringstagare kan förväntas belasta försäkringen.

*Direktivet om återhämtning och resolution av banker* (BRRD, ofta kallat Krishanteringsdirektivet på svenska) föreskriver vilka metoder som kan användas för att hantera en bank som är på väg att fallera, men som för att undvika spridningseffekter och finansiell instabilitet inte kan tillåtas att gå i konkurs på vanligt sätt. En sådan bank skall försättas i *resolution* – ett särskilt förfarande för att rekonstruera eller under ordnade former avveckla en fallerande bank, som medger att kritiska delar av verksamheten kan bevaras eller upprätthållas tillfälligt. Resolution kan bli aktuellt primärt för större, systemviktiga banker, eftersom det normalt sett bara är dessa banker som har verksamhet som är kritisk för det finansiella systemet. Övriga banker skall normalt sett genomgå likvidation enligt nationellt konkursförfarande i landet där banken är hemmahörande.

Resolutionen sker inte enligt någon entydig metod, utan ett antal resolutionsverktyg kan tillämpas för att tillse att förfarandet sker så effektivt och till så liten kostnad som möjligt. De främsta verktygen är skuldnedskrivning (så kallad *bail-in* – bankens skulder skrivs ned eller konverteras till aktiekapital), försäljning (den fallerande banken övertas av en förvärvare, t.ex. en annan bank), och upprättande av ett så kallat broinstitut (banken överlåts på ett tillfälligt etablerat bolag till dess att försäljning eller avveckling kan ske). De olika metoderna kan användas enskilt eller i kombination och på hela eller delar av verksamheten. Samtliga metoder förutsätter dock att bankens aktiekapital skrivs ned och ägarna påförs förluster. För att säkerställa att skuldnedskrivning skall vara möjlig anger regleringen miniminivåer för hur stora nedskrivningsbara skulder banker måste ha (så kallade MREL-krav).

BRRD ålägger också medlemsländerna att upprätta myndighetsfunktioner med ansvar för resolution och resolutionsplaner för sys-



temviktiga banker, liksom att bygga upp resolutionsfonder till ett värde av 1 procent av garanterad inlåning, som finansieras av riskjusterade premier från banker enligt samma princip som för insättningsgarantin. Syftet med resolutionsfonderna är att de kostnader som uppstår i samband med resolution i så liten utsträckning som möjligt skall falla på skattebetalarna.

Regler för rekonstruktion eller ordnad avveckling av insolventa systemviktiga banker, och fonderade medel för att bekosta sådan krishantering, har tidigare väsentligen saknats inom EU. Samtidigt har behovet att bevara kritiska delar av större bankers verksamhet och undvika att bankkonkurser orsakar allvarliga störningar i det finansiella systemets funktionssätt alltid varit detsamma, vilket just är anledningen till att statliga undsättningsaktioner har varit mer regel än undantag i samband med kriser. BRRD kan därför betraktas som den enskilt största nyheten jämfört med det regelverk som fanns på plats före finanskrisen.

Utöver den gemensamma lagstiftningen finns även en institutionell struktur benämnd *Europeiska systemet för finansiell tillsyn* (ESFS), även den gemensam för samtliga EU-länder. Systemet består av tre myndigheter för mikrotillsyn, där den Europeiska bankmyndigheten (EBA) ansvarar för banksektorn, och en myndighet för makrotillsyn, Europeiska systemrisknämnden (ESRB). Dessutom ingår nationella myndigheter inom respektive ansvarsområde. ESFS infördes 2011 och de gemensamma myndigheterna är samarbetsorgan som verkar för likformig tillämpning av regelverket, men saknar befogenhet att fatta skarpa beslut om åtgärder.

Sammanfattningsvis har alltså regelverket för banker i hela EU både skärpts, harmoniserats och fått betydande nya komponenter. Samtidigt har en ny institutionell struktur skapats för att underlätta samverkan mellan EU-länderna. För euroländerna har samarbetet gått ännu längre genom inrättandet av bankunionen, som beskrivs närmare i nästa avsnitt.

## Bankunionens pelare

Processen mot skapandet av bankunionen kan sägas ha inletts 2012 med en rapport från dåvarande rådsordföranden Herman Van Rompuy. Rapporten identifierade ett ”integrerat finansiellt ramverk” – bestående av gemensam tillsyn, gemensam resolutionsmekanism och gemensam insättningsgaranti – som en av fyra hörnstenar för att uppnå en ”genuin” valutaunion. Komponenterna i ramverket har med tiden kommit att betraktas som bankunionens tre ”pelare”. Av de tre pelarna är de första två införda. Som framgått är det beträffande regelverk ingenting substantiellt som skiljer bankunionen från övriga EU-länder. Bankunionen lyfter helt enkelt tillämpningen av regelverket till gemensam nivå via två förordningar som enbart reglerar hur den gemensamma tillämpningen skall gå till rent praktiskt.

Den första pelaren att införas var den *gemensamma tillsynsmekanismen* (SSM), operativ sedan 2014. Mekanismen ger Europeiska Centralbanken (ECB) det yttersta tillsynsansvaret för samtliga banker inom bankunionen. Det är därmed ECB som exempelvis utfärdar och drar in tillstånd att bedriva bankverksamhet och tillser bankers efterlevnad av kapitaltäckningslagstiftningen. Tillsynen utövas dock direkt av ECB enbart för de banker som betraktas som systemviktiga (”signifikanta”) i något av bankunionens länder. En banks systemvikt avgörs utifrån ett antal storlekskriterier eller av omfattningen av dess gränsöverskridande verksamhet (en bank kan också ställas under direkt tillsyn på ECB:s eget initiativ eller på begäran av ett medlemslands tillsynsmyndighet). Vilka banker som står under ECB:s direkta tillsyn varierar därför över tiden. I mitten av 2020 gällde det 114 banker, motsvarande drygt 80 procent av balansomslutningen för bankunionens totalt över 4000 banker. För det stora flertalet banker utövas alltså tillsynen fortsättningsvis av nationella tillsynsmyndigheter (om än med ECB som ytterst ansvarig myndighet). I praktiken spelar nationella tillsynsmyndigheter en viktig roll även i tillsynen av de större bankerna, eftersom den bedrivs i så kallade gemensamma tillsynslag bestående av tjänstemän från både ECB och tillsynsmyndigheten i bankens hemland. ECB har också befogenheter att ange minimikrav beträffande vissa makrotillsynsinstrument, men

huvudansvaret för makrotillsyn ligger på nationella myndigheter.

Bankunionens andra pelare, den *gemensamma resolutionsmekanismen* (SRM), är operativ sedan 2016. Mekanismen etablerar ett nytt organ för att tillämpa Krishanteringsdirektivet på gemensam nivå, den *gemensamma resolutionsnämnden* (SRB). SRB är ansvarig för att förbereda och fatta resolutionsbeslut för de banker som står under ECB:s direkta tillsyn samt ytterligare ett mindre antal gränsöverskridande banker (totalt 128 banker i slutet av 2019). För övriga banker ansvarar nationella resolutionsmyndigheter för tillämpningen av BRRD. Resolutionsbeslut fattas i en så kallad verkställande session, bestående av representanter från SRB och resolutionsmyndigheterna i de länder där banken har verksamhet. En förutsättning för resolutionsbeslut är att den ansvariga tillsynsmyndigheten (vanligen ECB) bedömer att en bank fallerar eller sannolikt kommer att falla. Alla alternativa åtgärder för att *förhindra* insolvens (exempelvis ytterligare tillsynsåtgärder eller kapitaltillskott) måste också bedömas vara uttömda. Därutöver måste ett resolutionsförfarande befinnas ligga i "allmänhetens intresse". Denna bedömning görs väsentligen som en jämförelse av sannolika effekter på resolutionsmålen – finansiell stabilitet samt minimering av användning av offentliga medel och förluster på garanterad inlåning – av en resolutionsåtgärd respektive ett nationellt konkursförfarande. Bara om denna jämförelse faller ut till resolutionens fördel anses allmänhetens intresse vara betjänt av resolution.

Den andra huvudsakliga komponenten i SRM (utöver SRB) är den gemensamma resolutionsfonden (SRF) – bankunionens motsvarighet till övriga EU-länders nationella resolutionsfonder. SRF är under uppbyggnad fram till år 2024, då målnivån på 1 procent av all garanterad inlåning inom bankunionen skall vara nådd. Under tiden fonderas premieinbetalningar från banker i nationella "fack", som gradvis görs ömsesidiga fram till slutet av övergångsperioden, då SRF skall vara fullt ömsesidig och de nationella facken avskaffas. I slutstadiet saknar det med andra ord betydelse hur mycket ett visst lands banker har bidragit till fonden för hur användningen av medlen kan komma att fördelas. Under övergångsperioden används medel från de nationella facken i första hand (till en successivt minskande

andel) om fonden behöver tas i anspråk, därefter kan medel från den övriga fonden (till en successivt ökande andel) användas.

Ytterligare en komponent utgör en viktig pusselbit i bankunionsbygget, även om den formellt inte är en del av bankunionen: den *Europeiska stabilitetsmekanismen* (ESM). ESM är den huvudsakliga kvarvarande delen av de räddningsfonder som upprättades under eurokrisen, och är sedan 2012 en permanent mekanism för att ge nödlån till euroländer i finansiella svårigheter. ESM finansieras i sin tur av lån som garanteras gemensamt av euroländerna. Att en garant finns på plats är av central betydelse för den gemensamma resolutionsmekanismens trovärdighet, eftersom trovärdigheten bara är så stor som förmågan att faktiskt täcka de kostnader som kan komma att uppstå.

Den tredje – ännu inte införda – pelaren i bankunionen är den *gemensamma insättningsgarantin* (EDIS). Huvudförslaget till en gemensam insättningsgaranti lades fram av kommissionen 2015, och liksom de befintliga delarna av bankunionen bygger förslaget helt på det gemensamma regelverket (DGSD i detta fall). Den huvudsakliga skillnaden mot nuvarande situation är att garantisystemet (inklusive garantifonden) lyfts till gemensam nivå, så att en och samma garanti gäller inom hela bankunionen. Övergången till ett gemensamt garantisystem förutses ske i tre stadier. Från ett återförsäkringsstadium där den gemensamma delen väsentligen fungerar som *backstop* till de nationella garantierna, via ett samförsäkringsstadium där eventuella utbetalningar från garantin delas mellan den nationella och den gemensamma nivån, fram till en fullt ömsesidig gemensam försäkring i slutstadiet. I likhet med SRF skall premieinbetalningarna till garantin gradvis göras ömsesidiga under övergångsperioden, och utbetalningar från garantin ske med successivt ökande andelar från den gemensamma delen av fonden.

Det politiska motståndet mot EDIS har visat sig vara hårt (av skäl som diskuteras mer ingående senare i kapitlet, men i stort sett handlar om farhågan att garantin skall göra bankunionen till en transfereringsunion). I den politiska process och debatt som följde på kommissionens förslag har en rad motförslag presenterats, med den huvudsakliga gemensamma nämnaren att de är mindre långtgående vad gäller ömsesidigheten i försäkringen. Även kommissionen kom

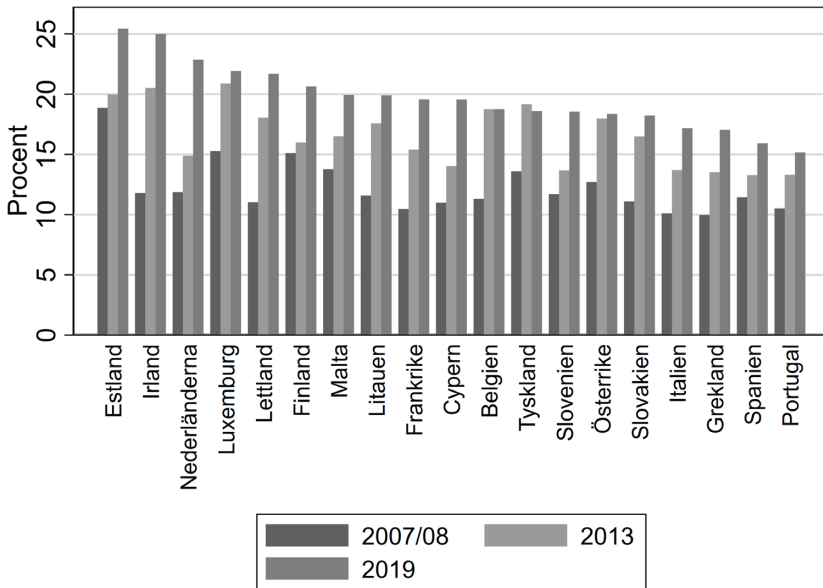
2017 med ett alternativt förslag som bland annat öppnar för att göra övergången mellan stadierna villkorad på risknivåerna i bankerna. Förslaget var även betydligt vagare beträffande infasningen mot full ömsesidighet i slutstadiet. Försöket att sockra EDIS-budet fick dock inte avsedd effekt och under de senaste åren har framstegen i de politiska diskussionerna varit få.

## Splittrad utveckling i euroområdet banksektorer

Vad är effekterna av de institutionella förändringar som skett på euroområdet banksektorer, och hur påverkas motståndskraften mot kriser framöver? Första delen av denna fråga diskuteras i detta avsnitt genom en översikt av hur bankers finansiella ställning utvecklats sedan den förra krisen. Nästa avsnitt diskuterar hur krisresistensen framgent påverkas av den betydligt högre graden av gemensamhet i skyddsnet och krishantering som åstadkommit, och vad som eventuellt fortfarande saknas.

Inledningsvis kan påpekas att kapitaltäckningslagstiftningens skärpta krav har en mer direkt effekt på bankernas finansiella ställning än bankunionen som sådan, särskilt vad gäller indikatorer som direkt regleras. En huvudindikator är bankernas kapitaliseringsgrad, dvs. hur stor del av tillgångarna som finansieras av eget kapital. En högre kapitalandel ger en större buffert mot förluster och reducerar bankers riskincitament (eftersom den motsvarar den procentuella "självrisk" som aktieägarna betalar om en riskfylld strategi slår fel). Dessutom har bl. a. den spanske ekonomen Óscar Jordà, genom att studera en lång rad kriser under 150 år, visat att banksektorns kapitalisering är avgörande för hur snabbt en ekonomi återhämtar sig från en kris. I bankregleringssammanhang mäts kapitalet inte direkt mot totala tillgångar, utan mot de så kallade riskviktade tillgångarna, enligt resonemanget att mer riskfyllda tillgångar behöver en större buffert mot förluster. Tillgångar som regleringsmässigt betraktas som riskfria – däribland ingår statsobligationer, oavsett deras faktiska risk – viktas med noll procent, för övriga tillgångsslag varierar vikterna

med risken, och vissa mycket riskfyllda tillgångsslag kan viktas med över 100 procent. Figur 1 visar att regleringsmässigt kapital som andel av riskviktade tillgångar har ökat markant i euroländerna sedan inledningen av finanskrisen – en direkt effekt av skärpta kapitalkrav. Ökningen i krisländerna ligger med undantag av Irland (där kapitaliseringsgraden fördubblats) nära genomsnittet, men de sydeuropeiska länderna har generellt lägst kapitaliseringsgrad.

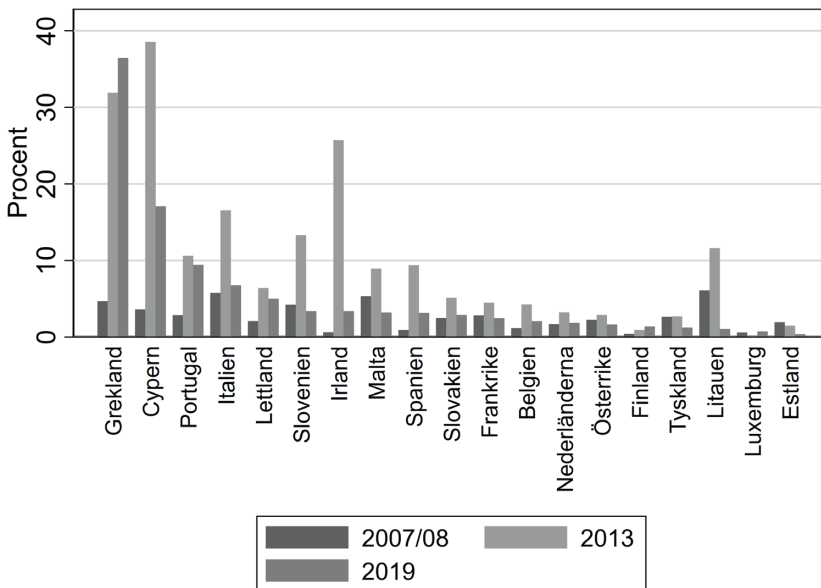


FIGUR 1. BANKERS REGLERINGSMÄSSIGA KAPITAL SOM ANDEL AV RISKVIKTADE TILLGÅNGAR, EURO19-LÄNDERNA. KÄLLA: IMF FINANCIAL SOUNDNESS INDICATORS.

Kapitaliseringsgraden kan öka av faktiska kapitaltillskott, för att tillgångarna minskar, eller för att tillgångssammansättningen ändras så att riskviktningen minskar. En närmare analys visar att krisländerna och övriga euroländer skiljer sig åt i detta avseende. I krisländerna förklaras ungefär halva ökningen i kapitalandel av att banksektorerna krympt med i genomsnitt cirka 20 procent (i övriga euroländer har banksektorerna vuxit något). Storleksminskningen i krisländerna är

delvis en konsekvens av reducerad överskuldssättning och har även skett genom konkurser och andra strukturförändringar. En betydande del av de kapitaltillskott som trots allt skett har varit statliga. Men analysen visar också att utlåningen till inhemska företag och hushåll – bankernas viktigaste tillgång – har minskat ännu mer än de totala tillgångarna i krisländerna. I dessa länder har utlåningen i genomsnitt halverats sedan 2008 (medan den i övriga euroländer förblivit relativt konstant).

Figur 2 visar en huvudindikator på tillgångarnas kvalitet – andelen nödlidande lån (lån som det bedöms som osannolikt att låntagaren skall kunna betala tillbaka, eller där räntebetalningar och eventuella amorteringar börjat utebli). Som framgår av figuren ökade andelen nödlidande lån markant från inledningen av finanskrisen fram till 2013 i de flesta euroländer, men har därefter minskat med enstaka undantag. Variationen mellan länderna är dock enorm, med över en tredjedel av lånestocken klassad som nödlidande i Grekland, jämfört med någon enstaka procent i t.ex. Estland. Även banksystemens



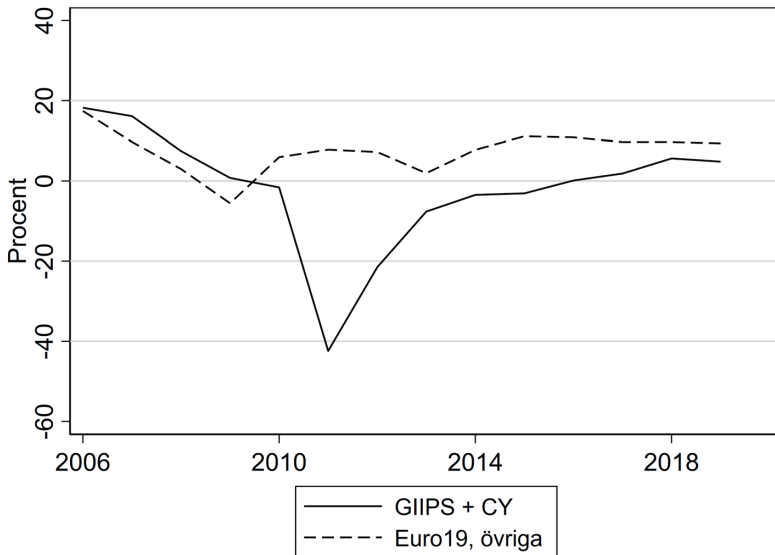
FIGUR 2. NÖDLIDANDE LÅN SOM ANDEL AV TOTALA LÅN, EURO19-LÄNDERNA. KÄLLA: IMF FINANCIAL SOUNDNESS INDICATORS.

storlek varierar dock betydligt. Det grekiska motsvarar exempelvis ungefär 3 procent av det franska, och vad gäller den totala volymen nödlidande lån hamnar Grekland långt efter Italien och Frankrike, och även efter Spanien.

Hur problemlånen än hanteras – genom försäljning, värdepapperisering eller avskrivning – orsakar de förluster och förbrukar därmed kapital. Är de för stora i förhållande till kapitalet måste de därför hanteras gradvis. Samtidigt riskviktas nödlidande lån högt, vilket gör dem kapitalintensiva även när de ligger kvar på balansräkningen. För att kompensera för detta tenderar banker (för en given mängd inlåning) att öka sina innehav av lågrisktillgångar, t. ex. statsobligationer, så att de riskviktade tillgångarna och därmed kapitalkraven totalt sett förblir ungefär oförändrade. Men det tränger ut ny utlåning och sänker lönsamheten, vilket – om inte nytt kapital tillskjuts – ytterligare fördröjer hanteringen av problemlånen, eftersom låg lönsamhet gör att kapitalet växer långsammare. Figur 3 visar att krisländernas banksektorer i genomsnitt visat positiv lönsamhet de senaste 3–4 åren, men att avkastningen på eget kapital är ungefär hälften så hög som övriga euroländers och långt under de nivåer som nåddes före krisen.

Sammantaget är bilden av bankernas krisresistens vid ingången till 2020 splittrad. Å ena sidan har euroländernas banker genomgående betydligt högre buffertar än inför förra krisen och utvecklingen pekar i flera avseenden i rätt riktning. Å andra sidan kvarstår betydande problem på tillgångssidan. De är dock mycket ojämnt fördelade mellan länderna, och särskilt arvet efter skuldskrisen är påtagligt. Tyngda av problemlån har delar av banksektorerna i länder som Grekland fortfarande svårt att spela en produktiv roll som intermediärer, och utlåningen har sjunkit kraftigt. De kvarvarande problemlånen i krisländerna (ofta benämnda *legacy assets*) har varit en viktig källa till politiska svårigheter att komma vidare med bankunionen, men har delvis just därför också blivit föremål för olika initiativ på gemensam nivå. Exempelvis publicerade rådet 2017 en åtgärdsplan för snabbare och mer effektiv hantering av nödlidande lån inom EU, och både EBA och ECB bevakar och rapporterar regelbundet om utvecklingen.





FIGUR 3. BANKERS AVKASTNING PÅ EGET KAPITAL I EUROOMRÅDET, UPPDELAT PÅ KRISLÄNDER OCH ÖVRIGA. GIIPS + CY ÄR GREKLAND, IRLAND, ITALIEN, PORTUGAL, SPANIEN OCH CYPERN. ENKLA GENOMSNITT. KÄLLA: IMF FINANCIAL SOUNDNESS INDICATORS, EGNA BERÄKNINGAR.

## Hur kan bankunionen påverka bankernas krisresistens?

Hur kan bankunionen komma att påverka bankernas motståndskraft mot kriser och hur ändamålsenliga är de tre pelarna i det ”integrerade finansiella ramverket” i detta avseende? Utifrån de områden som täcks av den gemensamma regelboken finns en viss logik i att fokusera på tillsyn, resolutionsmekanism och insättningsgaranti. Men utifrån ett strikt ekonomiskt perspektiv är det inte självklart vad en ”fullbordad” bankunion skall bestå av. En rimlig utgångspunkt är de komponenter som brukar anses utgöra det finansiella skyddsnätet: bankreglering, mikro- och makrotillsyn, sista instansens långgivare, resolution och insättningsgaranti.

Av dessa komponenter är det alltså sista instansens långgivare (*len-*

*der of last resort*, LOLR) och i viss mån makrotillsynen som *inte* ingår i bankunionen. I båda fallen framstår det vid första anblick som märkligt. Särskilt från ett krisresistensperspektiv är LOLR-funktionen central. Funktionen, som vanligen fylls av centralbanken, garanterar att solventa banker kan finansiera sig även vid en allvarlig störning av likviditetsförsörjningen, och inte drivs till fallissemang av likviditetsbrist. Ett huvudargument för att lägga ansvaret för banktillsyn på centralbanken, snarare än på en separat tillsynsmyndighet, är just att centralbanken då bättre kan fylla sin roll som LOLR. I egenskap av tillsynsmyndighet har centralbanken direkt tillgång till bästa möjliga information om bankernas finansiella ställning och kan bättre avgöra vilka banker som är solventa. Men inom bankunionen har ECB ingen formell roll som LOLR. Den något ovanliga situationen råder istället att ECB är gemensam centralbank *och* tillsynsmyndighet, medan ansvaret för nödlikviditet faller på respektive nationell centralbank även inom euroområdet. Ett argument för att denna ansvarsfördelning ändå är ändamålsenlig är att tillsynen av det stora flertalet banker fortfarande utövas av nationella tillsynsmyndigheter, och att den bästa informationen om bankerna därför finns på denna nivå. Som källa till samberoende mellan banker och statsfinanser torde det nationella ansvaret för likviditetsstöd vara av begränsad betydelse. Det beror på att likviditetsstöd bara ges mot god säkerhet till solventa banker, låt vara att skillnaden mellan illikviditet och insolvens i en kris kan vara ytterst flytande. Dessutom finns en utbredd uppfattning bland ekonomer att ECB fungerar som *de facto*-LOLR för bankerna inom euroområdet (skillnaden mellan LOLR-funktionen och andra likviditetsoperationer är vag). Om LOLR-funktionen formellt ingått i bankunionen hade sannolikt också tillträdet för länder utanför euroområdet försvårats.

Makrotillsynen inom bankunionen framstår som splittrad, med vissa minimibefogenheter hos ECB, huvudansvar på nationell nivå och ESRB som samarbetsorgan och övervakare. Att just makrotillsynen är ett primärt nationellt ansvar framstår också som paradoxalt, även om det kan argumenteras att så länge bankerna är nationellt orienterade är det också inom varje land som systemriskerna uppstår. Den stabilitetsmässiga betydelsen av splittringen är antagligen be-

gränsad, eftersom ECB i praktiken kan ange ett "golv" för åtgärder och det är osannolikt att systemriskerna förblir oåtgärdade.

Av de komponenter i skydds nätet som ingår i bankunionen är (mikro)tillsynen den som mest direkt påverkar bankernas krisresistens. Såväl resolution som insättningsgaranti inträder först när en bank redan fallerat, och det är då så att säga för sent för krisresistens och en klen tröst för den fallerade banken att krishanteringsverktygen förbättrats. Resolution och insättningsgaranti har däremot en indirekt effekt genom de förväntningar och incitament de ger upphov till. Centralisering av tillsynen kan förväntas öka bankers krisresistens, främst för att det leder till högre sannolikhet för strikt och kompetent tillsyn. Det eliminerar risken att nationella tillsynsmyndigheter utövar mer förlåtande tillsyn för att ge "sina" banker konkurrensfördelar, för att de är svaga i förhållande till (större) inhemska banker, eller pga. karriärhänsyn. Därutöver finns skalfördelar i tillsyn och bättre möjligheter att bygga upp tillsynskompetens på gemensam nivå än inom enskilda länder. Givet att gemensamma riskdelningsmekanismer inrättats finns dessutom anledning att lägga regeltillämpningen på gemensam nivå utifrån den generella principen att besluts- och betalningsansvar bör ligga på samma nivå för att undvika intressekonflikter.

Effekterna av gemensam resolution på bankers krisresistens är mer svårbedömda. Såsom regelverket är utformat kan resolution bara bli aktuellt för större, systemviktiga banker och skall därför primärt betraktas som ett alternativ till tidigare implicita *too big to fail*-garantier. Implicita garantier ger upphov till förhöjda riskincitament hos (större) banker och är kostsamma för skattebetalarna. Syftet med resolutionsramverket är att åstadkomma ett "regimskifte". Policyn att stänga ned insolventa banker och låta ägare och oförsäkrade fordringsägare ta förlusterna är den rätta för att minimera skattebetalarnas kostnader och kan indirekt öka bankers krisresistens, bland annat genom att reducera deras riskincitament. Men myndigheter vill alltid göra ett åtagande att föra en sådan policy *ex ante*. Problemet är att åtagandet bara är trovärdigt om den policy man på förhand sagt sig vilja föra också är den bästa policyn *ex post*, dvs. i detta fall om *bail-in* är mer ändamålsenligt än *bailout* även i en verklig krissituation. Annars är policyn tidsinkonsistent.

Ett tydligt legalt ramverk, resolutionsplaner och resurser för att bekosta förfarandet ökar sannolikheten att resolutionen faktiskt skall genomföras och därmed också trovärdigheten. En rad faktorer gör dock att trovärdigheten i åtagandet att föra en strikt resolutionspolicy kan ifrågasättas, speciellt vid en allvarlig systemkris. Skuldnedskrivning kan leda till spridningseffekter genom att orsaka förluster eller finansieringsproblem för andra banker, och därmed vara kontraproduktiv ur stabilitetssynpunkt. Försäljning av bankverksamhet till ett rimligt pris under en systemkris när andra banker också har problem kan vara vanskligt, vilket kan leda till stora förluster eller en dyr och utdragen resolutionsprocess. Båda problemen ökar med den fallerande bankens storlek. I en systemkris kan resolutionen också bli praktiskt svår genomförd om resolutionsmyndigheten tvingas hantera ett flertal bankfallissemang samtidigt. Av bland annat dessa skäl finns möjligheter att göra avsteg från resolutionsregimen, men avsteg öppnar också för ett ifrågasättande av trovärdigheten mer generellt.

Ovanstående gäller vare sig resolution tillämpas på nationell eller gemensam nivå. Att lyfta resolutionstillämpningen till gemensam nivå ökar trovärdigheten på åtminstone två sätt. Dels ökar sannolikheten att gränsöverskridande banker skall kunna genomgå resolution på ett effektivt sätt och utan externaliteter. Dels ger det skala. Fondering av medel för resolution är en riskdelningsmekanism, men en sådan behöver storskalighet för att vara effektiv. Flera av bankunionens länder är för små för att kunna åstadkomma en rimligt effektiv riskdelning inom landet, vilket reducerar sannolikheten att resolution skall kunna genomföras utan signifikanta tillskott av skattemedel. Dessutom är risken för spridningseffekter större i små länder, samtidigt som möjligheterna till försäljning av bankverksamhet är mer begränsade. Själva storskaligheten i en resolutionsregim på gemensam nivå bidrar alltså till att reducera generella trovärdighetsproblem med policyåtagandet.

Men den gemensamma resolutionsregimen föranleder även vissa frågetecken. Exempelvis har det ifrågasatts om de resurser på 1 procent av garanterad inlåning som fonderas för resolution är tillräckliga ens med de skalfördelar och den diversifiering som åstadkoms på bankunionsnivå (tillgängliga simuleringsstudier tyder på att så är fallet).

Ett större frågetecken för trovärdigheten är att det politiska stödet för resolutionsregimen tycks variera åtskilligt mellan bankunionens länder. Erfarenheterna av SRM är hittills begränsade – en handfull resolutionsbeslut har fattats och bara en gemensam resolution har genomförts. Att beslut fattas till förmån för likvidation enligt nationell konkurslagstiftning snarare än resolution är i sig inget problem. Men ett antal italienska fall har väckt debatt genom att nationella myndigheter tillåtits utnyttja undantagsbestämmelser till förmån för sÄrlösningar som inbegriper skattefinansierad kompensation av oförsäkrade fordringsÄgare och Även aktieÄgare (dvs. rena *bailouts*).

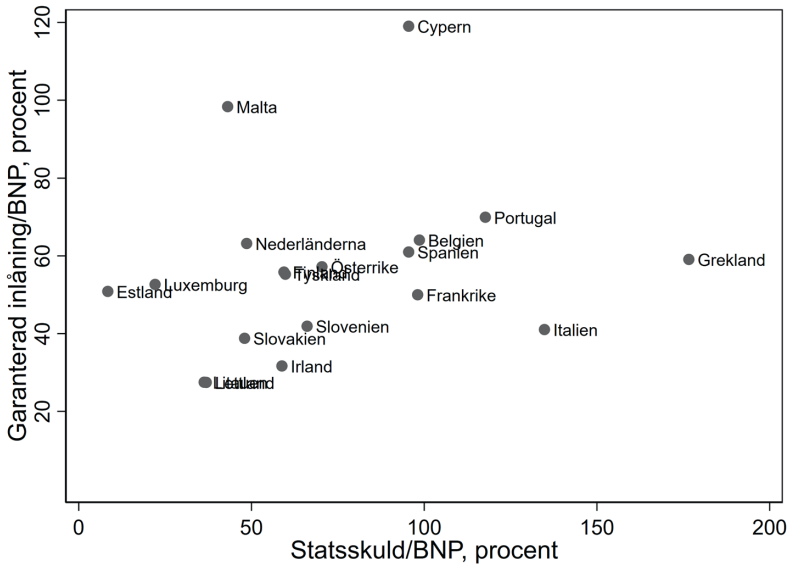
I detta sammanhang aktualiseras två svagheter med det nuvarande ramverket. Dels de tröskeffekter som uppstår av att resolution förbehålls de allra största bankerna. En bank kan exempelvis vara för liten för att kvalificera sig för gemensam resolution, men tillräckligt stor för att vara "systemviktig" på regional nivå i något medlemsland, vilket kan göra likvidation olämplig. Dels att bedömningen av resolutionens allmänintresse kan slå helt olika för i Övrigt identiska banker beroende på skillnader i nationell konkurslagstiftning. Det finns alltså en delvis välgrundad uppfattning att tillämpningen av resolutionsramverket inte kan ske likformigt inom bankunionen. Det kan också finnas mindre legitima orsaker till motvilja mot regimen i vissa länder, exempelvis ovilja att slÄppa det informella inflytande som implicita löften om undsÄttning ger Över den inhemska banksektorn. Men oavsett bevekelsegrunderna: fler fall där resolutionsregimens intentioner frångås riskerar att undergrÄva förtroendet för regimskiftet och eliminera potentiella stabilitetsvinster. TillgÄnglig forskning av bl. a. de tyska ekonomerna Alexander Schäfer och Isabel Schnabel indikerar också att trovÄrdighet för resolutionsregimer inte vinnas bara genom att införa formell resolutionslagstiftning, utan genom att agera enligt dess intentioner.

Det är slutligen relevant att frÄga sig hur en gemensam insÄttningsgaranti skulle pÄverka bankers krisresistens om den införs, eller omvänt, hur bankers sÄrbarhet för kriser pÄverkas av att den Ännu saknas. Det är till att börja med uppenbart att sÄ länge insÄttningsgarantin ligger kvar på nationell nivå, med respektive lands statskassa som *backstop*, är samberoendet mellan banker och stat inte

helt brutet. Som garant har staten en latent betalningsförpliktelse i händelse av en bankkris, vilket innebär att dess exponering mot solvensrisken i landets banker kvarstår. Den andra sidan av samberoendet är bankernas exponering mot statens solvensrisk, som går via två huvudsakliga kanaler. Den ena är bankers innehav av det egna landets statsobligationer. Den andra är trovärdighetskanalen: lägre trovärdighet för staten som garant för insättarskyddet gör bankerna mer sårbara för destabiliserande inlåningsutflöden i händelse av en kris. Trovärdigheten är högre i länder med goda statsfinanser, relativt små garantiåtaganden och låg risk i banksystemet. Figur 4 ger en fingervisning om hur euroländerna placerar sig genom att relatera storleken på garantiåtagandet till den statsfinansiella kapaciteten. Trovärdigheten är lägst i den övre högra delen av grafen, och det kan vid en jämförelse med Figur 2 noteras att länderna med högst risk i banksystemet (i form av andelen problemlån) också tenderar att placera sig förhållandevis högt och/eller till höger. Nationella insättningsgarantier utgör därför en kvarstående källa till sårbarhet, särskilt för de länder som fortfarande dras med problem från förra krisen.

Samtidigt har sannolikt samberoendet mellan stat och banker försvagats inom bankunionen. För enskilda länder är det framför allt garantier för större, systemviktiga banker som är kostsamma, men de skall numera hanteras via (på sikt) gemensamt finansierad resolution. Det utesluter inte kostnader för nationella insättningsgarantifonder, och gör inte statsfinanserna immuna mot bankkriser, men det gör att belastningen från stora garantiförluster har minskat. Dessutom finns ESM som permanent sista utväg för euroländerna, vilket åtminstone bör reducera risken för statsfinansiella kriser på samma skala som 2010-12, och därmed även reducera bankers exponering mot hemlandets solvensrisk något. Det är dock, som påpekats, osäkert hur väl resolutionsramverket kommer att fungera, särskilt i en kris, och ESM som *de facto*-garant för nationella insättningsgarantisystem via en statsfinansiell kris är knappast en hållbar lösning.

Utöver att samberoendet mellan banker och statsfinanser inte är brutet, om än försvagat, finns ytterligare argument till förmån för EDIS. Det kanske tyngst vägande argumentet är den långt högre grad



FIGUR 4. STATSSKULD SOM ANDEL AV BNP OCH GARANTERAD INLÅNING SOM ANDEL AV BNP, EURO19-LÄNDERNA, 2019. KÄLLOR: EUROSTAT (STATSSKULD/BNP), EBA (GARANTERAD INLÅNING), OCH WORLD DEVELOPMENT INDICATORS (BNP FÖR GARANTERAD INLÅNING).

av riskdelningseffektivitet som åstadkoms inom ett gemensamt insättningsgarantisystem. Liksom för resolution gäller för insättningsgarantier att flera av bankunionens länder är för små för att kunna uppnå effektiv riskdelning nationellt. Insättningsgarantier är rena försäkringslösningar och kräver ett stort antal försäkringstagare för att vara robusta. En garantifond på 0,8 procent av garanterad inlåning innebär helt olika förutsättningar för länder med något tiotal försäkrade banker (exempelvis de baltiska länderna) och länder med något tusental (Tyskland). I de förra kan även enstaka bankkonkurser utan vidare tömma garantifonden, vilket också skedde i Lettland 2019 när landets sjätte största bank fallerade. Följaktligen är garantisystemen i de mindre länderna permanent mindre robusta än i de större. Inte för att bankerna är mer riskfyllda, eller för att statsfinanserna är sämre, utan för att de är små och har en icke-diversifierad exponering mot

ett fåtal banker. Men ökad riskdelningseffektivitet är en stabilitetsvinst för samtliga länder, inte bara för de små.

Ett andra argument är att nationella insättningsgarantier utgör ett informellt hinder för bankers fria rörlighet inom bankunionen och därmed motverkar målsättningen om ökad finansiell integration. Exempelvis gör varierande trovärdighet i insättningsgarantier att bankers förmåga att konkurrera i andra länder via filialer varierar beroende på ursprungsland, och att nationella myndigheters incitament för *ringfencing* kvarstår. Hur betydelsefull EDIS är för finansiell integration kan diskuteras. Åtskilliga faktorer påverkar bankers incitament för internationalisering, och informations- och administrativa hinder på en rad andra områden skulle finnas kvar även med en gemensam insättningsgaranti.

Ett tredje argument är att tillsyns- och resolutionsbeslut inom bankunionen fattas på gemensam nivå (för större banker), men kan utlösa betalningsförpliktelser för de nationella insättningsgarantierna och i förlängningen för staten. Med andra ord avviker nuvarande situation från principen om beslut och betalningsansvar på samma nivå, vilket ger upphov till uppenbara risker för intressekonflikter, försvårade beslutsprocesser och ur stabilitetssynpunkt icke-optimala beslut.

## Stöttestenar på vägen mot bankunionens fullbordan

Bankunionen i dess nuvarande form är ofärdig i flera avseenden. Dels kan befintliga delar behöva reformeras för att fungera enligt intentionen. Frågor som debatteras inkluderar effektivisering av SRB:s beslutsprocedur och möjligheten för fler än bara de allra största bankerna att genomgå resolution. Dels kan det nya ramverket synliggöra behov av reformer på angränsande områden, exempelvis harmonisering av nationella konkurslagstiftningar. Debattens tal om bankunionens ”fullbordan” är därför något missvisande, men införandet av den gemensamma insättningsgarantin är naturligtvis en huvudfråga. Den politiska oenigheten om EDIS löper längs med



förutsägbara linjer och speglar i hög grad oenigheten kring reformering av valutaunionen mer generellt. De sydeuropeiska euroländerna (inklusive Frankrike) är generellt positiva till mer riskdelning på gemensam nivå, medan nordeuropeiska länder som Tyskland och Nederländerna håller emot. Delvis beror dödläget i EDIS-frågan just på oenighet om angränsande frågor. Jag diskuterar nedan tre av de viktigaste stötestenarna för tredje pelarens införande – en farhåga med EDIS som sådant, och två frågor som kommit att bli starkt förknippade med införandeprocessen.

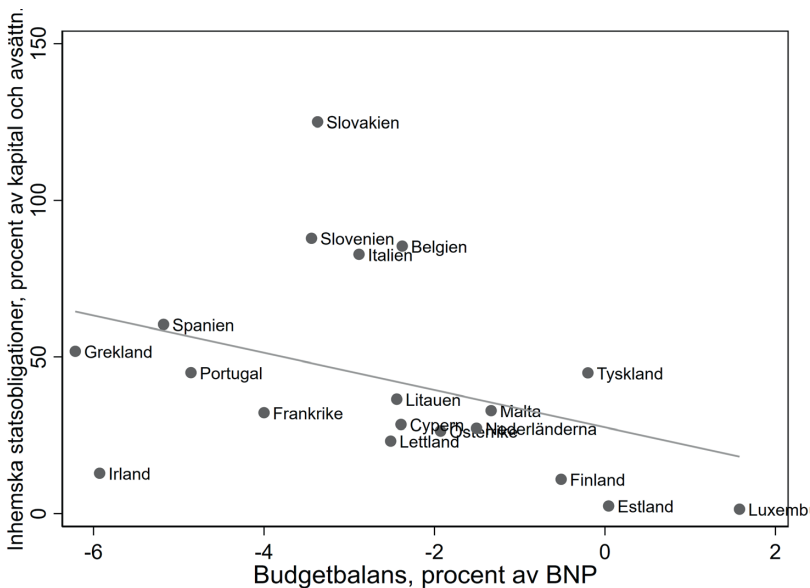
*Den första stötestenen* är farhågan att EDIS skall komma att innebära systematiska transfereringar mellan länderna. Fördelarna med en försäkring kommer alltid med en baksida i form av risken att de säkrare delarna av försäkringstagarkollektivet blir nettobetalarare för de mer riskfyllda delarna. Problemet uppstår om de mer riskfyllda försäkringstagarna bidrar för lite till försäkringssystemet i förhållande till sin risk, och vice versa för de säkrare försäkringstagarna. Konsekvensen i detta sammanhang blir att de subventionerade bankerna i otillräcklig utsträckning disciplineras att sänka sin risk (eller lockas att ta högre risk) och/eller att nationella tillsynsmyndigheter, som fortfarande tillser flertalet banker, får otillräckliga incitament för strikt tillsyn i vetskapen att kostnaden för eventuella fallissemang bärs gemensamt. Eftersom grundorsaken till problemet är att de mer riskfyllda försäkringstagarna inte fullt ut kompenserar kollektivet för sin högre risk är lösningen också att prissättningen av försäkringen sker på rätt sätt. Som jag diskuterar i detalj i en kommande Sieps-rapport har det sätt på vilket prissättningen förutses ske inom EDIS (enligt EBA:s riktlinjer) vissa brister från teoretisk synpunkt, men dessa brister har möjligen begränsad betydelse i praktiken. En uppmärksam, nyligen genomförd simuleringsstudie av Jacopo Carmassi och en grupp andra ECB-ekonomer undersöker just frågan om eventuell subventionering inom EDIS. Studien finner att det krävs större asymmetriska chocker än under den förra krisen för att garantin systematiskt skall gynna något enskilt land. Som författarna påpekar är det också just under sådana förhållanden som enskilda länder bör ”gynnas” – det är liksom poängen med riskdelning. Under normala förhållanden sker däremot ingen subventionering.

*Den andra stötestenen* är starkt förknippad med den första, och handlar om det som kommit att kallas riskreduktion, dvs. processen att åtgärda de mycket ojämnt fördelade risknivåerna i euroländernas banksystem. Även om det tycks råda viss samsyn om att införandet av EDIS förutsätter framsteg med riskreduktion, finns ingen enighet om huruvida dessa processer skall ske parallellt eller sekventiellt, om tillträde till EDIS skall villkoras med exempelvis vissa maximinivåer för nödlidande lån på länder- eller banknivå, osv. Från ett strikt försäkringsekonomiskt perspektiv är stödet svagt för att villkora riskdelning med föregående riskreduktion, förutsatt att riskdelningsmekanismen prissätts korrekt. Med en analogi: för försäkringsbolag som erbjuder trafikförsäkring är lösningen på problemet att yngre manliga bilförare är mer olycksbenägna än andra bilförarkategorier inte att försöka få de yngre männen att köra mindre vårdslöst innan de får teckna försäkringen, utan att ta ordentligt betalt. Från ekonomisk synpunkt är felprissättning också egentligen det enda som skulle kunna motivera riskreduktion innan EDIS sjösätts, men om försäkringen är felprissatt är riskreduktion *ex ante* ändå ingen hållbar långsiktig lösning, eftersom felaktiga incitament kvarstår. Principen bör därför vara att utforma EDIS som ett långsiktigt robust system, där kostnaderna för risktagande så långt som möjligt internaliseras av bankerna genom de premier de betalar. Riskreduktion är en viktig men väsentligen separat fråga (denna ståndpunkt torde dock vara politiskt mycket svårsåld).

*Den tredje stötestenen* är frågan om bankers innehav av det egna landets statsobligationer. Frågan är central för att slutgiltigt bryta samberoendet mellan banker och statsfinanser, men också ett hinder för framsteg med den gemensamma insättningsgarantin. Problemet är följande: eftersom banker är exponerade mot sina hemländers solvensrisk via statsobligationsinnehaven, kommer ett gemensamt försäkringssystem att utgöra en kanal för att sprida denna risk till övriga länder. Orsaken är regelverkets nollviktning av statsobligationer, som gör att bankers exponering mot statens solvensrisk inte heller prissätts ordentligt i de premier de betalar för insättningsgarantin. Men problemet slutar inte där. Det har också befarats att skuldtyngda länder kan använda sitt inflytande över den inhemska banksektorn för att övertyga bankerna att öka sina innehav av landets statsobligationer,

för att på så vis stödja efterfrågan och sänka statens lånekostnader. Denna möjlighet ökar om bankerna har tillgång till billig, gemensamt försäkrad inlåningsfinansiering. EDIS skulle därmed kunna bli en ventil för att möjliggöra en oansvarig finanspolitik. Att krisländernas banker ökade sina innehav av hemlandets statsobligationer under skuldskrisen är väldokumenterat, även om det finns alternativa förklaringar till att så skedde. Figur 5 visar också att det i genomsnitt funnits ett visst negativt samband (inte nödvändigtvis ett orsakssamband) mellan bankers statsobligationsinnehav och budgetbalansen för euroländerna under senare år.

Frågan om bankers obligationsinnehav behöver lösas innan EDIS införs. Både för att reducera bankers exponering mot statsfinansiell risk och för att undanröja möjligheten att garantin missbrukas för att undgå budgetdisciplin. Flera lösningsförslag har förts fram i debat-



FIGUR 5. BANKERS INNEHAV AV EGNA LANDETS STATSOBLIGATIONER SOM ANDEL AV EGET KAPITAL OCH AVSÄTTNINGAR OCH STATENS BUDGETBALANS SOM ANDEL AV BNP, EURO19-LÄNDERNA, GENOMSNIITT 2006-2019. KÄLLOR: ECB (STATSOBLIGATIONSSINNEHAV/KAPITAL) OCH EUROSTAT (BUDGETBALANS/BNP).

ten, t.ex. riskviktning av statsobligationer så att innehavens faktiska risk återspeglas i försäkringspremierna som banker betalar, en övre begränsning för innehav av hemlandets obligationer, eller avgifter för alltför koncentrerade obligationsinnehav. De sydeuropeiska euroländerna motsätter sig denna typ av lösningar av rädsla för att deras statsupplåning skulle fördyras. Ett mer ambitiöst förslag är att euroländerna emitterar gemensamma obligationer som ersätter nationella statsobligationer i rollen som riskfri tillgång för bankerna. Det skulle bryta samberoendet stat-banker, men skulle i sig ha långtgående riskdelande effekter och skulle inte alls lösa problemet med reducerade incitament för budgetdisciplin, snarare tvärtom. Däremot finns olika förslag på tekniska lösningar för syntetiska euroobligationer utan ömsesidighet. Denna typ av lösningar har dock hittills mött kompakt motstånd från de nordeuropeiska euroländerna.

## Upp till bevis för regimskiftet och villkora tredje pelaren på rätt saker

Ett stabilt, väl fungerande finansiellt system spelar en avgörande roll för ett långsiktigt uthålligt EU. Erfarenheterna från finans- och skuld kriserna för ett decennium sedan visar exempelvis att svagheter och obalanser inom banksektorn både kan utlösa och förstärka en kris som hotar eurosamarbetets själva existens. Min analys, baserad på egen och andras forskning, visar att bankunionen har potential att göra euroområdet banksektor mer motståndskraftig mot kriser, men att den ännu bara har kommit en bit på väg. För att komma längre är det inte bara nya delar som behöver adderas – trovärdighet behöver också skapas kring de delar som redan finns på plats. Det gäller särskilt den nya resolutionsregimen, där intentionen – ett regimskifte från *bailout* till *bail-in* – behöver backas upp med handling. Det kanske största trovärdighetsproblemet är motviljan mot regimen i vissa länder. Ett steg på vägen mot större acceptans (och därmed trovärdighet) skulle vara att mjuka upp de tröskeeffekter som uppstår av att resolution förbehålls de allra största bankerna, vilket bör vara en prioritet för framtida reformer. På sikt kan också

SRB:s befogenheter behöva utökas och möjligheterna till nationella undantagslösningar begränsas ytterligare.

Från stabilitetssynpunkt är argumenten för den gemensamma insättningsgarantin starka och den bör införas snarast. Nationellt ansvar för insättarskyddet utgör en kvarstående källa till samberoende mellan banker och deras hemländers statsfinanser. Även om beroendet har försvagats kan det inte uteslutas att något av de mer sårbara länderna hamnar i en ny nedåtgående spiral, särskilt som coronakrisen påverkar både bankers lånekvalitet och statsfinanser negativt. Helst bör garantin införas med sikte på full ömsesidighet. Kompromisslösningar ger också bara halv belöning med avseende på fördelarna, däribland betydligt effektivare riskdelning.

Införandet av den gemensamma garantin behöver kombineras med en lösning på frågan om bankers innehav av hemlandets statsskuld. Dels för att det är den andra huvudsakliga källan till samberoendet stat-banker, dels för att innehavens regleringsmässiga ”riskfrihet” gör garantin till en kanal för delning av icke-prissatta risker inom bankunionen. Däremot bör införandet av EDIS inte villkoras strikt på processen med riskreduktion, dvs. att reducera problemlån i de tidigare krisländernas banksektorer. I en rätt utformad försäkring prissätts också risker rätt, vilket reducerar behovet av riskutjämning. Strikta villkor i kombination med en möjlig inbromsning av processen med riskreduktion i spåren av coronakrisen skulle fördröja införandet av EDIS, vilket från stabilitetssynpunkt skulle vara kontraproduktivt.

Den halvfärdiga bankunionen och reformeringen av valutasamarbetet mer generellt debatteras intensivt bland europeiska ekonomer. Ovanstående slutsatser återspeglar, i sina huvuddrag, vitt spridda uppfattningar om hur bankunionen behöver utvecklas för att göra EU, och särskilt valutaunionen, mer motståndskraftigt mot kriser. En mängd förslag på utformning av allt från den gemensamma insättningsgarantin till syntetiska euroobligationer cirkulerar också. Problemet är inte brist på lösningar, eller insikt om vad som behöver åtgärdas, utan den politiska oenigheten mellan euroländerna. Åtminstone har det varit problemet. Under det senaste året har minst två saker inträffat som tycks innebära betydande positionsförflyttningar, och som kan signa-

lera en kommande politisk öppning. Dels annonserade Tyskland – ett av de länder där motståndet varit hårdast – i ett utspel från finansministern Olaf Scholz i slutet på 2019, att landet var villigt att överväga en gemensam insättningsgaranti. Dels kan det under sommaren 2020 överenskomna räddningspaketet för att hantera konsekvenserna av coronapandemins effekter, finansierat av gemensam upplåning på EU-nivå, tolkas som en uppmjukning av motståndet mot mer riskdelning inom unionen. ESM-överenskommelsen i november 2020 kan ses som ytterligare ett steg i samma riktning. Det tyska utspelet fick ett blandat mottagande, förhandlingarna om räddningspaketet har i skrivande stund fastnat i oenighet om villkoren och det återstår att se vilka effekter dessa tecken får på längre sikt. Men det vore välkommet om de förebådar en brytning av det politiska dödläge som hindrat en vidareutveckling av bankunionen.

## Källor och litteratur

En omfattande litteratur behandlar finans- och eurokriserna. En god översikt av uppkomst, orsaker och effekter ges av Richard Baldwin och Francesco Giavazzi (red.) i *The Eurozone crisis: A consensus view of the causes* (CEPR Press, 2015), respektive Paul De Grauwes ”The legacy of the Eurozone crisis and how to overcome it” (*Journal of Empirical Finance* 39, 2016). Krisåtgärder i olika länder kartläggs av Luc Laeven och Fabian Valencia i ”Systemic Banking Crises Revisited” (IMF Working Paper 18/206, 2018). Huvudreferenser för den s.k. *bank-sovereign doom loop* är ”A Pyrrhic Victory? Bank Bailouts and Sovereign Credit Risk” (*Journal of Finance* 69, 2014) av Viral Acharya och medförfattare, liksom Emmanuel Farhis och Jean Tiroles ”Deadly Embrace: Sovereign and Financial Balance Sheet Doom Loops” (*Review of Economic Studies* 85, 2018). Yulia Demyanyk och medförfattare undersöker bankmarknadens roll för privat riskdelning mellan amerikanska delstater i ”U.S. Banking Deregulation, Small Businesses, and Interstate Insurance of Personal Income” (*Journal of Finance* 62, 2007). Jacopo Cimadomo m. fl. finner i ”Private and public risk sharing in the euro area” (*European Economic Review* 121, 2020) att bank-

sektorn spelat en begränsad motsvarande roll inom euroområdet.

Planerna för Bankunionen skissas av Herman Van Rompuy i "Towards a Genuine Economic and Monetary Union" (Europeiska Rådet, EUCO 120/12, 2012) och utvecklas bl.a. i den s.k. *Fem ordförandens rapport*, "Completing Europe's Economic and Monetary Union" (2015). Bankunionen beskrivs på svenska i utredningsbetänkandet *Sverige och bankunionen* (SOU 2019:52). Kommissionens två förslag till gemensamt insättningsgarantisystem har beteckningarna COM(2015) 586 respektive COM(2017) 592. Jag ger en bakgrund och analys i en kommande rapport för Sieps, "Quo EDIS? Bankunionen och den gemensamma insättningsgarantin".

Bankreglering, med tonvikt på kapitalkrav, behandlas bl.a. av Anat Admati och Martin Hellwig i *The Bankers' New Clothes – What's Wrong with Banking and What to Do about It* (Princeton University Press, 2013), och av James Barth m.fl. i "Transparency of financial regulation", i Jens Forssbäck och Lars Oxelheim (red.), *Oxford Handbook of Economic and Institutional Transparency* (Oxford University Press, 2015). Bankers kapitaliseringsgrad i samband med kriser undersöks historiskt av Oscar Jordå och medförfattare i "Bank Capital Redux: Solvency, Liquidity, and Crisis" (kommande i *Review of Economic Studies*) och under den senaste krisen av Viral Acharya m.fl. i "Kicking the can down the road: Government interventions in the European banking sector" (kommande i *Review of Financial Studies*).

Det finansiella skyddsnetzets komponenter och rollfördelningen mellan olika aktörer analyseras bl.a. i Charles Goodhart and Dirk Schoenmaker, "Should the functions of monetary policy and banking supervision be separated?" (*Oxford Economic Papers* 47, 1995), och Charles Kahn och João Santos, "Allocating bank regulatory powers" (*European Economic Review* 49, 2005). Min egen artikel "Ownership structure, market discipline, and banks' risk-taking incentives under deposit insurance" (*Journal of Banking and Finance* 35, 2011) undersöker incitamentsproblematiken kring explicita och implicita garantier. Trovärdighetsproblem vid resolution analyseras av George Mailath och Loretta Mester i "A Positive Analysis of Bank Closure" (*Journal of Financial Intermediation* 3, 1994), och undersöks empiriskt av Alexander Schäfer m.fl. i "Bail-in Expectations for European Banks: Actions

Speak Louder than Words” (CEPR Discussion Paper 11061, 2016).

Effektiviteten i gemensam resolution undersöks i ”Evaluating the effectiveness of the new EU bank regulatory framework: A farewell to bailout?” (*Journal of Financial Stability* 33, 2017) av Peter Benczur och medförfattare. En liknande simuleringsstudie för EDIS genomförs av Jacopo Carmassi m. fl. i ”Completing the Banking Union with a European Deposit Insurance Scheme” (ECB Occasional Paper 208, 2018). Europeiska bankers innehav av hemlandets statsobligationer har undersökts i ett flertal studier, däribland ”Systemic risk, sovereign yields and bank exposures in the euro crisis” (*Economic Policy*, April 2014) av Niccolò Battistini och medförfattare. Slutligen ges en bra översikt av nyckelfrågor inom debatten om att fullborda bankunionen och reformeringen av valutasamarbetet mer generellt i boken *Risk Sharing Plus Market Discipline: A New Paradigm for Euro Area Reform? A Debate*, under redaktörskap av Jean Pisani-Ferry och Jeromin Zettelmeyer (CEPR Press, 2019).



# EU:s motståndskraft inom den inre marknaden efter finanskrisen

## Ett samspel mellan politik och juridik

av Carl Fredrik Bergström

Detta kapitel bygger på forskning inom ett internationellt och mångvetenskapligt projekt som studerat centralisering av regelskrivning inom EU efter den globala finanskrisen 2008. De frågor som haft störst betydelse är hur denna regelskrivning ser ut och varför och vad den får för konsekvenser för EU:s rättsliga och politiska system.

Jag har varit projektledare och det har funnits många projektmedlemmar från flera länder. De projektmedlemmar som haft mest central betydelse är, utöver mig själv, Adrienne Héritiér från European University Institute i Florens, Magnus Strand från Uppsala universitet, Heikki Marjosola från Helsingfors universitet, Magnus Schöller från Universität Wien och Johannes Karremans från Universität Salzburg.

Detta kapitel utgår från några delar av mitt eget arbete inom vårt större projekt. Det sammanfattar flera resultat men presenterar dem samtidigt på ett nytt sätt, för att kunna projicera en stor bild på liten yta. Mer konkret ska detta kapitel fokusera på ett antal förändringar inom den inre marknaden som alla innebär att medlemsstaterna fat mindre utrymme att själva bedöma hur rättsakter från EU ska genomföras och därmed bidragit till en centralisering av regelskrivning. Det kommer att bli tydligt att dessa förändringar är resultat av en process som haft som sitt syfte att skapa ny motståndskraft på finansmarknaden efter finanskrisen. Däremot kommer det inte att göras något försök att bedöma eller utvärdera om dessa förändringar är väl lämpade eller inte för att skapa motståndskraft. En anledning till det är att uttrycket motståndskraft eller, som det börjar kallas, resiliens används

på olika sätt i mer eller mindre politiska sammanhang och saknar juridiska ramar. Det används allt oftare i förberedelsearbetet bakom rättsakter från EU och förekommer ibland i den slutliga texten. Några sådana rättsakter har haft betydelse i mål hos EU-domstolen men det finns ingen rättspraxis där uttrycket motståndskraft – eller någon av alla synonymer som används i svenska översättningar – tolkats och på så sätt getts en egen rättslig innebörd (se mål C-5/16 Polen mot Europaparlamentet och rådet samt mål C-485/18 Groupe Lactalis mot Premier ministre m. fl. och där uttrycket ”hållbart”).

Den utveckling som ägt rum sedan finanskrisen 2008 utgör numera ett stort och viktigt område för rättsvetenskaplig forskning. Något som gör detta område särskilt intressant är att det inrymmer många klassiska discipliner inom juridik – civilrätt, förvaltningsrätt och processrätt men även konstitutionell och internationell rätt – och samtidigt ställer nya krav på metod som förutsätter mångvetenskapligt samarbete. Det är med andra ord ett modernt forskningsområde. Detta kapitel utgår från en rättsdogmatisk metod som försöker fastställa vad regler innebär med hjälp av rättsakter och rättspraxis men kombinerar den med en empirisk metod baserad på uppgifter från databasen EUR-Lex och en historisk metod som undersöker förberedelsearbetet bakom rättsakter för att förstå vad de är tänkta att åstadkomma och varför.

Den följande texten är uppdelad i sex avsnitt. Först ska några rättsliga begrepp som har stor betydelse för ämnet förklaras. Därefter ska de förändringar som bildar mönster för regelskrivning presenteras och sedan undersökas närmare inom ramen för utvecklingen inom finansmarknaden. Det ansvar för regelskrivning och tillsyn som getts till en ny europeisk myndighet studeras särskilt. Efter detta höjs blicken för att försöka förklara hur det varit möjligt för unionslagstiftaren att använda sin befogenhet som den gjort och vad det innebär. Till sist diskuteras slutsatser och nya behov av förbättringar.

## EU:s rättsakter och den inre marknaden

EU:s rättsliga och politiska system bygger på två grundfördrag: fördraget om Europeiska unionen (FEU) och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). De har utformats av medlemsstaternas regeringar och godkänts av deras parlament. På samma sätt som medlemstaternas grundlagar innehåller EU:s grundfördrag spelregler för samarbetet inom EU: vad EU får göra och hur det ska gå till. Men till skillnad mot grundlagar omfattar inte EU:s grundfördrag någon suveränitetsprincip utan istället en princip om tilldelade befogenheter. Denna princip klargör att EU endast får utöva befogenheter som beskrivs i bestämmelser i EU:s grundfördrag. När det finns stöd i sådana bestämmelser kan olika "rättsakter" antas. De motsvarar medlemstaternas lagar och föreskrifter.

Sedan samarbetet inleddes har flera ändringar gjorts i EU:s grundfördrag. Genom den senaste reformen 2009 infördes bland annat ett särskilt kapitel med regler som förklarar vad EU:s olika rättsakter innebär och vilka förfaranden som får användas när de antas (artikel 288-299). Tidigare fanns olika regler om rättsakter spridda i EU:s grundfördrag. De hade vuxit fram stegvis och var ofta svåra att förstå. Det nya kapitel som infördes var resultat av en lång process med målsättning att åstadkomma en förenkling. En tidig utgångspunkt slogs fast i en rapport från en arbetsgrupp med företrädare för medlemstaternas parlament och regeringar (Final Report of European Convention Working Group IX on Simplification, CONV 424/02). Den konstaterade att det var viktigt att åstadkomma en "maktdelning" som kunde garantera att rättsakter som innehåller "det som är väsentligt och de grundläggande politiska valen på ett visst område" endast skulle beslutas av institutioner som i demokratisk mening är representativa: rådet som företräder medlemstaternas regeringar och i förlängningen deras parlament samt Europaparlamentet som företräder unionsmedborgarna. Med denna utgångspunkt presenterades sedan ett ambitiöst förslag till regler som skulle skapa en rangordning eller hierarki mellan olika rättsakter som kunde ligga till grund för politiska beslut och rättsliga prövningar av rättsakters lagenlighet.

De regler om rättsakter som senare infördes i EU:s grundfördrag har samma utgångspunkt som det ursprungliga förslaget. Därför bygger EU:s grundfördrag idag på en uppdelning mellan sådana rättsakter som betraktas som "lagstiftningsakter" och sådana som betraktas som "icke-lagstiftningsakter". Den viktiga skillnaden är att icke-lagstiftningsakter får antas av andra institutioner och organ i enlighet med förenklade förfaranden som inte kräver en sådan "obestriddlig demokratisk legitimitet som endast lagstiftningsförfaranden garanterar" och därför kan fylla "behovet att snabbt och effektivt reagera på verklighetens utmaningar och krav och att således bevara en viss smidighet" (Final Report of European Convention Working Group IX on Simplification, CONV 424/02). Som EU-domstolen senare förtydligat handlar det om en uppdelning som "säkerställer att nödvändig rättssäkerhet upprätthålls i förfaranden för att anta unionsrättsakter" (förenade målen C-643/15 och C-647/15 Slovakien och Ungern mot rådet).

När det gäller det sätt på vilket rättsakter används i praktiken har det länge varit tydligt att det utfärdas många fler icke-lagstiftningsakter och att merparten av dem antas efter delegation i lagstiftningsakter. Det innebär att unionslagstiftaren – rådet och Europaparlamentet – överlåter beslutanderätt och bestämmer vilka förenklade förfaranden som ska följas när denna beslutanderätt senare används. En jämförelse kan göras med sådana svenska föreskrifter som antas av regeringen eller förvaltningsmyndigheter efter delegation från riksdagen i lagar.

Dessutom har det länge varit tydligt att lagstiftningsakter ofta har form av förordningar men att direktiv haft en särställning inom den inre marknaden. Till skillnad från förordningar som är enhetligt utformade ska direktiv överlåta åt nationella parlament och myndigheter att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförande. Det innebär att en förordning ska vara "direkt tillämplig i varje medlemsstat" medan ett direktiv får ta tid – ofta två år – för att införlivas i nationella lagar och föreskrifter (artikel 288 FEUF)

Det i rättslig mening centrala begreppet "den inre marknaden" introducerades i EU:s grundfördrag i samband med en reform 1987. Enligt de regler som infördes ska den inre marknaden omfatta ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjäns-

ter och kapital säkerställs (artikel 26 FEUF). Mest central av alla regler var artikel 114 FEUF. Den gav EU en brett formulerad befogenhet att besluta om ”åtgärder för tillnärmning” av nationella regler för att ”upprätta den inre marknaden och få den att fungera”. Till denna befogenhet kopplades en möjlighet för rådet att anta rättsakter med kvalificerad majoritet. Därför innebar artikel 114 FEUF att politiska initiativ som hade ett brett stöd men tidigare blockerats av en eller några regeringar kunde förverkligas (trots att en eller några regeringar röstade emot).

Betraktad i ett historiskt sammanhang utgör artikel 114 FEUF en vattendelare för den europeiska integrationen. Före 1987 hade det varit svårt att säkerställa fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital. Den begränsade framgång som uppnåtts hade inte i första hand varit ett resultat av rättsakter utan av rättspraxis där EU-domstolen tänjde gränserna för det tolkningsutrymme som gavs i EU:s grundfördrag. Efter 1987 fick politiskt beslutsfattande större praktisk betydelse. Ett inledande steg togs genom kommissionens lagstiftningsprogram för den inre marknaden. Det innehöll 300 förslag till rättsakter som skulle upprätta den inre marknaden innan 1993. Flertalet av dem i form av direktiv (Completing the Internal Market: White Paper from the Commission, COM (1985) 310 final)

Det faktum att direktiv länge haft en särställning inom den inre marknaden har haft stor betydelse för det sätt på vilken unionsrätten utvecklats och uppfattats; med fokus på rättsliga principer och processer som ska förmå medlemsstaterna att genomföra direktiv på rätt sätt och i rätt tid.

## Moderna mönster för regelskrivning

Mot bakgrund av beskrivningen av den inre marknaden kan det konstateras att det under senare år skett flera förändringar i det sätt som artikel 114 FEUF används. Mest uppenbart har ett skifte ägt rum när det gäller form på lagstiftningsakter: från direktiv till förordningar. Under den första femårsperioden efter att artikel 114 FEUF infördes låg den till grund för 108 direktiv och 25 förordningar (1988-1992).

Lite mer än tio år senare var det 83 direktiv och 22 förordningar (2001–2005). Men sedan dess har förhållandet ändrats markant. Under den senaste femårsperioden (2015–2019) har artikel 114 FEUF använts för att anta 33 direktiv och 85 förordningar. Den avgörande brytpunkten – när förordningar blev vanligare än direktiv – sammanfaller med Lissabonfördraget. Merparten av alla förordningar som utfärdats sedan 2009 rör nya områden eller ändringar inom områden som omfattas av äldre förordningar. Men det finns även förordningar som rör ändringar inom områden som omfattas av äldre direktiv och ersätter dem. Några exempel är Europaparlamentets och rådets förordning 2016/425 om personlig skyddsutrustning (som upphäver direktiv 1989/686) samt Europaparlamentets och rådets förordning 2014/596 om missbruk inom finansmarknaden (som upphäver direktiv 2003/6).

En annan av de förändringar som blivit tydliga är att lagstiftningsakter från EU numera konstrueras enligt en mer genomtänkt modell som i engelska översättningar brukar kallas *regulatory framework*, i franska *cadre réglementaire* och i tyska *regelungsrahmen*. Dessa uttryck indikerar att det handlar om lagstiftningsakter som utgör en ram som är avsedd att fortlöpande fyllas ut med kompletterande icke-lagstiftningsakter. På svenska brukar den kallas *regelverk* men det borde vara *ram för regelskrivning* eller, enklare, *regleringsram*. Det är ett exempel bland många på missvisande svenska översättningar av begrepp som har central betydelse för att förstå unionsrätten.

Som tidigare noterats har det länge varit tydligt att det antas många fler icke-lagstiftningsakter och att merparten av dem antas efter delegation i lagstiftningsakter. Till grund för detta ligger en syn på regelskrivning som EU-domstolen slog fast redan 1970 (mål 25/70). Under historiens gång har den fått allt större genomslag och gjort det möjligt för medlemsstaternas regeringar att fatta beslut i rådet trots att de inte kunnat komma överens om många detaljer. Dessa har istället lämnats till kommissionen att lösa enligt förfaranden som kräver samarbete med nationella myndigheter inom särskilda genomförandekommittéer. Samtidigt som detta system gett medlemsstaterna kontroll över kommissionen har det gett kommissionen utrymme att påverka medlemsstaternas myndigheter.

Men den modell som använts under senare år är mer sofistikerad än den tidigare. Den kombinerar ofta flera lagstiftningsakter, oftast förordningar men även direktiv, för att konstruera regleringsramar som slår fast ”det som är väsentligt” och lämnar stort utrymme för fortlöpande regelskrivning i icke-lagstiftningsakter, oftast förordningar men även direktiv och andra rättsakter. Dessa är mer funktionellt formgivna än tidigare, för att uppnå olika mål inom samma regleringsramar, och föremål för mer utförligt formulerade villkor (jfr artikel 290 och 291 FEUF). Parallellt till detta har en omfattande rättpraxis vuxit fram som förtydligar vad EU:s modell med regleringsramar innebär (t.ex. förenade målen C622/16P till C624/16P *Scuola Elementare Maria Montessori Srl* mot kommissionen).

Precis som tidigare är det rådet och Europaparlamentet som antar lagstiftningsakter och, oftast, kommissionen som antar icke-lagstiftningsakter i samarbete med nationella myndigheter. De förfaranden som kommissionen ska följa bestäms i de lagstiftningsakter som utgör regleringsramar men dessa kombinerar flera förfaranden för att uppnå olika mål. Några exempel på sådana icke-lagstiftningsakter är kommissionens förordning 2018/151 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets direktiv 2016/1148 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem samt kommissionens förordning 2019/819 om komplettering av Europaparlamentets och rådet förordning 2013/346 vad gäller intressekonflikter på området för europeiska fonder för socialt företagande.

När vi inom vårt projekt studerat lagstiftningsakter som upprättat olika regleringsramar inom finansmarknaden sedan finanskrisen (2010–2019) kan vi konstatera att 12 förordningar och 4 direktiv gett upphov till betydligt fler icke-lagstiftningsakter från kommissionen: 229 förordningar och 1 direktiv (och därutöver ett okänt antal beslut). Även om förhållandet kan variera mellan olika områden förefaller det vara samma mönster inom den inre marknaden som helhet. Några exempel från andra områden är Europaparlamentets och rådets förordning 2012/528 om biocidprodukter som gett upphov till 148 icke-lagstiftningsakter (alla förordningar och därutöver ett okänt antal beslut) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40 om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror

som gett upphov till 4 icke-lagstiftningsakter (3 förordningar samt 1 direktiv och därutöver ett okänt antal beslut).

Men den modell med regleringsram som numera används är inte begränsad till icke-lagstiftningsakter från kommissionen utan förutsätter – i ökande omfattning – att icke-lagstiftningsakter beslutas av EU:s egna myndigheter eller ”byråer”. Dessa är självständiga organ och egna juridiska personer som skapats genom lagstiftningsakter. Tyvärr saknas någon beskrivning av dem i EU:s grundfördrag. Därför finns det fortfarande många oklarheter som rör deras ställning inom EU:s rättsliga och politiska system. Trots det justerades EU:s grundfördrag i samband med den senaste reformen så att det ska vara möjligt för EU-domstolen att granska lagenligheten av bindande rättsakter från ”unionens organ och byråer” (artikel 263 FEUF). I den rättspraxis som vuxit fram sedan dess har EU-domstolen klargjort att unionslagstiftningsakternas innehåll får överlåta beslutanderätt till byråer som gör det möjligt för dem att anta bindande rättsakter om det sker inom regleringsramar som begränsar denna beslutanderätt med ”kriterier och villkor” och därmed inte ger dem ”ett stort utrymme för skönsmässig bedömning” (mål C-270/12 Storbritannien mot Europaparlamentet och rådet).

Genom att studera de lagstiftningsakter som ligger till grund för EU:s byråer – i samtliga fall förordningar – kan man till att börja med konstatera att de har uppgifter som förutsätter interaktion med nationella myndigheter och kommissionen inom ett permanent nätverk. Ett exempel är den Europeiska läkemedelsmyndigheten (EMA) som är placerad i Amsterdam. EMA inrättades 2004 och ska samordna utvärdering av och tillsyn över läkemedel samt lämna råd till nationella myndigheter och till kommissionen. För att EMA ska kunna fullgöra sina uppgifter har ett permanent nätverk inrättats som omfattar alla nationella myndigheter som utformar regelskrivning om läkemedel inom EU: det europeiska nätverket för läkemedelsreglering. För Sverige rör det sig om Läkemedelsverket. På samma sätt som övriga myndigheter har Läkemedelsverket en egen representant i EMA:s styrelse. Samtidigt som detta nätverk ger EMA och därmed EU tillgång till experter från hela Europa fungerar det som en gemensam bas för kontakt med forskargrupper och läkemedelsföretag. Men framför allt



används det för att samordna nationella myndigheters genomförande av EU:s rättsakter.

Den omfattning med vilken EU:s byråer antar egna rättsakter varierar och det gör också karaktären hos deras rättsakter. Alla byråer antar olika former av rättsakter som inte är bindande (och därför inte kan prövas rättsligt). För EMA rör det sig främst om ”yttranden” som ligger till grund för beslut från kommissionen och ”riktlinjer” till nationella myndigheter. Men utöver sådan *soft law* antar många byråer rättsakter som är bindande; oftast individuella ”beslut” till specifika mottagare men ibland även generella ”beslut” (jfr uttrycket ”regleringsakter” i artikel 263 FEUF). Den mest framträdande av dessa byråer är den Europeiska värdepappers och marknadsmyndigheten (ESMA) som är placerad i Paris. ESMA inrättades 2011 och har uppgifter som rör regelskrivning och tillsyn inom finansmarknaden. Precis som EMA har ESMA en central roll inom ett nätverk med nationella myndigheter: det Europeiska systemet för finansiell tillsyn. För Sverige rör det sig om Finansinspektionen, som också har en egen representant i ESMA:s styrelse. ESMA antar *soft law* i många olika former men även rättsakter som är bindande, till exempel beslut om böter för finansiella institut och beslut om förbud för finansiella instrument (se ytterligare längre fram).

Redan tidigt i EU:s utveckling fanns det några organ med samma grunddrag som moderna byråer (två från 1975 och ett från 1982). Men det var inte förrän 1994 som de fick ett brett genomslag. På kort tid skapades flera nya byråer med egna ansvarsområden och 2003 var de 16. De flesta av dem (12) hade ingen koppling till den inre marknaden – som den då uppfattades – utan omfattades istället av den befogenhet som anges i artikel 352 FEUF. Endast en av alla byråer omfattades av den befogenhet som anges i artikel 114 FEUF. 2020 fanns det så många som 33 byråer. Av dessa har 20 upprättats – eller återupprättats – sedan 2009. De flesta moderna byråer (men inte alla) har uppgifter som uttryckligen handlar om att få den inre marknaden att fungera och åtta av dem, som EMA och ESMA, har sin grund i artikel 114 FEUF. Bland dem finns de byråer som getts flest uppgifter och mest omfattande beslutanderätt.

Som tidigare förklarar medger artikel 114 FEUF en befogenhet

för EU att besluta om ”åtgärder för tillnärmning” av nationella regler för att ”upprätta den inre marknaden och få den att fungera”. En slutsats som kan dras är att denna befogenhet använts för att åstadkomma förändringar som ger nationella parlament och myndigheter mindre möjlighet att individuellt bedöma vilka åtgärder som är nödvändiga för att genomföra EU:s rättsakter: genom lagstiftningsakter i form av förordningar och kompletterande regelskrivning i icke-lagstiftningsakter. Samtidigt antas dessa icke-lagstiftningsakter inom regleringsramar som ger nationella myndigheter möjlighet att kollektivt påverka deras innehåll: genom förfaranden som förutsätter kommissionens samarbete med genomförandekommittéer samt byråers nätverk och styrelser. För att förstå vad utvecklingen kan bero på har vi inom vårt projekt fokuserat på lagstiftningsakter som upprättat regleringsramar inom finansmarknaden och studerat förberedelsearbetet bakom dem.

## Utvecklingen inom finansmarknaden

Målsättningen att uppnå europeisk integration på finansmarknaden fanns med i EU:s grundfördrag redan från början. Den handlade framför allt om att skapa fungerande möjligheter för finansiella institut som banker och investeringsbolag att etablera sig och erbjuda sina tjänster i alla medlemsstater. Trots det var det svårt att göra några viktiga framsteg. Det berodde på att det fanns stora skillnader mellan nationella regler och att det samtidigt var omöjligt att påverka dessa genom rättsakter från EU om inte alla medlemsstaters regeringar stod bakom.

Men genom den reform som slutfördes 1987 och den nya befogenhet som infördes i artikel 114 FEUF ändrades förutsättningarna. Det framgick tydligt i kommissionens program för att upprätta den inre marknaden, som lyfte fram behovet av snabba beslut för att öppna upp den inre marknaden för finansiella tjänster. Därför innehöll det ett särskilt lagstiftningspaket med förslag till rättsakter inom finansmarknaden. Flertalet av dessa antogs inom några år; i form av direktiv som var utformade för att samordna villkoren för godkän-

nande och tillsyn av finansiella institut och produkter men samtidigt tillåta medlemsstaterna att individuellt införa mer långtgående krav (så kallad minimumharmonisering).

Mindre än tio år efter att den inre marknaden upprättats presenterade den oberoende Lamfalussygruppen en expertrapport om regelskrivning för europeiska värdepappersmarknaden (*Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets*, Bryssel 15 februari 2001). Deras uppdrag kom från EU:s finansministrar och gruppen bestod av europeiska ekonomer med tunga meriter. Den centrala slutsatsen var att vissa framsteg gjorts men att det fortfarande fanns flera sektorer ”som led av onödigt byråkrati, brist på förtroende och ibland renodlad protektionism”. Det stora problemet var att det europeiska systemet för regelskrivning inte fungerade; för att systemet var långsamt och ledde till stor osäkerhet. Enligt rapporten var medlemsstaterna inte tillräckligt snabba med att införliva direktiv för att hinna med utvecklingen på finansmarknaden. Dessutom förutsatte direktiv att nationella parlament och myndigheter fick bestämma form och tillvägagångssätt för genomförande. Det gav upphov till nya skillnader mellan regler som kommissionen sedan förväntades övervaka och göra något åt. Men enligt rapporten hade kommissionen bara tillgång till ”en handfull anställda” som arbetade med sådana ärenden. Därför skulle den möjlighet som artikel 114 FEUF medger att istället använda förordningar utnyttjas för att ”höja farten på genomförandeprocessen”. Dessutom skulle kommissionen få ett större utrymme att anta kompletterande regelskrivning tillsammans med genomförandekommittéer.

Lamfalussygruppen fick ett kraftfullt genomslag med sin rapport och ett nytt momentum uppstod för samarbete inom finansmarknaden. Mest känd blev gruppen för att den presenterade en tydlig modell för regelskrivning. För många framstod denna modell som ny men egentligen var den en renodlad sammanställning av tidigare idéer – eller ideal – för regelskrivning inom EU. Först skulle regleringsramar för olika sektorer inom finansmarknaden upprättas genom lagstiftningsakter som slog fast övergripande principer och överlät beslutanderätt till kommissionen att fylla ut dessa ramar med mer detaljerade bestämmelser (genom icke-lagstiftningsakter). Samtidigt

skulle samarbetet mellan nationella myndigheter förstärkas genom att komplettera befintliga genomförandekommittéer med en ny sorts kommittéer med företrädare på ledningsnivå som skulle mötas inom ett särskilt nätverk. Tanken var att detta skulle uppmuntra nationella myndigheter att långsiktigt komma överens om hur de skulle tolka och tillämpa av rättsakter från EU. Till sist framhölls att kommissionen – enligt EU:s grundfördrag – har möjlighet att tvinga medlemsstaterna att säkerställa unionsrättens genomslag och kommissionen uppmuntrades att utnyttja denna möjlighet djärvare än tidigare (artikel 258–260 FEUF). För att underlätta detta uppmanades nationella myndigheter att snabbt upplysa kommissionen om medlemsstater bröt mot rättsakter från EU.

Det är intressant att uppmärksamma hur mycket Lamfalussygruppen fäste sig vid skillnaden mellan direktiv och förordningar och hur viktigt de menade att det var att börja använda förordningar. Trots det utgjordes det paket med lagstiftningsakter som antogs efter att de avslutat sitt arbete av direktiv; bland annat Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6 om marknadsmissbruk och Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/39 om finansiella instrument (MIFID). Med största sannolikhet berodde detta på att det sedan länge fanns flera regeringar som motsatte sig en utveckling där artikel 114 FEUF utnyttjades för att begränsa det inflytande som direktiv gav dem (det framgick bland annat tydligt i en politisk deklaration som gjordes när artikel 114 FEUF infördes i EU:s grundfördrag 1987).

Några år senare, när det resultat som uppnått utvärderades, konstaterade kommissionen att den modell för regelskrivning som Lamfalussygruppen lanserat hade varit ”banbrytande för att införa och strikt tillämpa sunda principer för regelskrivning” men däremot inte förbättrat medlemsstaternas prestation när det gällde genomförande av rättsakter från EU (Meddelande från kommissionen om översyn av Lamfalussyprocessen: en mer enhetlig tillsyn, KOM (2008) 729 slutlig). Därför klaggjorde kommissionen sin avsikt att gå emot vissa regeringar och börja utforma sina förslag till rättsakter inom finansmarknaden som förordningar och inte direktiv. Det förutsatte att befohgenheten i artikel 114 FEUF utnyttjades mer expansivt än tidigare.

Inte långt därefter bröt den globala finanskrisen ut. Det ledde

till att en ny oberoende grupp med europeiska ekonomer fick till uppdrag att analysera orsakerna till krisen och utarbeta förslag till åtgärder som kunde förhindra att den skulle upprepa sig (se även Jens Forssbæcks kapitel om EU:s bankunion i denna bok). Denna gång ett uppdrag från kommissionen. Den expertrapport som den så kallade De Larosièregruppen la fram 2009 utgick från en analys som tydligt skiljde mellan regelskrivning och tillsyn (*Report of the High-Level Group on Financial Supervision in the EU*, Bryssel 25 februari 2009).

Först, i fråga om regelskrivning, drog De Larosièregruppen slutsatsen att finanskrisen lett till ett internationellt reparationsbehov – hos alla större länder och områden – men att det också fanns ett problem som var specifikt för Europa; att det saknades ett stadigt och konsekvent utformat regelverk. Det hade gjort krisen värre. I rapporten kopplades detta problem ihop med en omfattande användning av direktiv, som tillät för många varianter av införlivande beroende på lokala föreskrifter och traditioner. Den lösning som presenterades var att snabba på den process som Lamfalussygruppen inlett, genom att anta lagstiftningsakter som skapade nya regleringsramar, inom fler sektorer, och förbättrade redan befintliga regleringsramar. De Larosièregruppen betonade hur viktigt det var att dessa lagstiftningsakter hade form av förordningar och, när förordningar inte var möjliga, direktiv som inte lämnade utrymme åt nationella parlament och myndigheter att införa mer långtgående krav (så kallad *gold plating*).

Sedan, i fråga om tillsyn, konstaterade De Larosièregruppen, att kommittéerna som upprättats innan krisen haft en viktig roll för att skapa motståndskraft men att de inte kunnat hantera den brist på förtroende som funnits mellan myndigheter från olika medlemsstater. Därför ansåg De Larosièregruppen att kommittéerna skulle omvandlas till självständiga organ – byråer – med formell beslutanderätt. Dessa skulle fortsätta med samma uppgifter som kommittéerna haft men också få nya; som att utveckla ”tekniska standarder” för regelskrivning och sedan fatta beslut om sanktioner, inleda förfaranden om överträdelse och, i krissituationer, tillfällig ta över uppgifter som nationella myndigheter inte klarade att sköta.

Endast några månader efter att De Larosièregruppen presenterat sina förslag till motåtgärder kom medlemsstaternas regeringar över-

ens om att fullfölja dem och inom några få år fanns en i stort sett heltäckande uppsättning regleringsramar för finansmarknaden som var uppbyggda enligt samma modell. Dessutom hade ett nytt nätverk för samarbete med nationella myndigheter byggts upp: det Europeiska systemet för finansiell tillsyn. Det inledande steget togs genom att inrätta tre byråer: den Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (ESMA), den Europeiska bankmyndigheten (EBA) samt den Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (EIOPA). För var och en av dem antogs en likalydande förordning med grund i artikel 114 FEUF. Samtidigt antogs en ytterligare förordning om inrättande av den Europeiska systemrisknämnden (ESRB): en självständig enhet hos Europeiska centralbanken med uppgifter som rör det finansiella systemet som helhet. Även den hade sin grund i artikel 114 FEUF. I det följande ska en översikt göras av ESMA:s uppgifter med utgångspunkt i olika former av rättsakter. ESMA är den av EU:s byråer som har bredast betydelse inom finansmarknaden och även den jag själv jobbat mest med.

## ESMA:s uppgifter och rättsakter

Som redan uppmärksammats har ESMA uppgifter som rör regelskrivning och tillsyn. Den uppdelning som görs mellan regelskrivning och tillsyn har sitt ursprung i De Larosièregruppens förslag och motsvarar en strukturell skillnad som fått central betydelse för det sätt på vilket finansmarknaden fungerar efter finanskrisen 2008. Både inom EU och globalt. Denna skillnad framgår tydligt i engelska översättningar av rättsakter från EU som konsekvent skiljer mellan *regulation* och *supervision* (jfr franska *réglementation* och *surveillance* samt tyska *Regulierung* och *Überwachung*). Men på svenska brukar uttrycket ”tillsyn” användas för både regelskrivning och tillsyn. Det är ytterligare ett exempel på missvisande svenska översättningar av begrepp som har central betydelse för att förstå unionsrätten. Det innebär att innehållet i många rättsakter blir fel och att det sätt på vilket finansmarknaden fungerar blir mindre transparent.

ESMA:s uppgifter och rättsakter beskrivs allmänt i Europaparla-

mentets och rådets förordning 2010/1095 om inrättande av den Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten, som har den ändrats flera gånger och senast 2020. Den inledande bestämmelsen förklarar att ESMA ska vara verksam inom tillämpningsområdet för ett antal lagstiftningsakter med regleringsramar för finansmarknaden. Några exempel är lagstiftningsakter med regleringsramar om kreditvärderingsinstitut (CRA), marknadsmissbruk (MAR) och finansiella instrument (MiFID2/MiFIR). Dessa lagstiftningsakter innehåller bestämmelser där det beskrivs mer precist vad ESMA ska göra och vilka rättsakter som ska användas. Precis som förordning 2010/1095 har de sin grund i artikel 114 FEUF.

I förordning 2010/1095 förklaras ESMA:s uppgifter övergripande. De handlar bland annat om att bidra till att upprätta standarder och praxis för nationella myndigheters regelskrivning och tillsyn, samordna stresstester av företags motståndskraft i en krissituation, bidra till en konsekvent tillämpning av unionsrätten och en ”gemensam tillsynskultur” samt fullgöra ”varje annan specifik uppgift” som anges i lagstiftningsakter med regleringsramar för finansmarknaden. De mest centrala rättsakter som ESMA får utfärda är:

ESMA:s rättsakter som inte är bindande:

- a. förslag till tekniska standarder för regelskrivning eller tillsyn som inte får innebära ”strategiska beslut eller policyval” (som kommissionen förutsätts bekräfta och sedan anta som bindande rättsakter),
- b. *riktlinjer* till nationella myndigheter eller företag som ska säkerställa konsekvent tillsynspraxis och en enhetlig tillämpning av unionsrätten,
- c. *rekommendationer* till nationella myndigheter som bryter mot unionsrätten genom att till exempel underlåta att säkerställa att företag uppfyller krav i lagstiftningsakter med regleringsramar eller andra bindande rättsakter som antas inom dessa ramar,
- d. rådgivande *yttranden* om förslag till lagstiftningsakter eller förslag till icke-lagstiftningsakter som ska antas av kommissionen,

- e. *varningar* till företag som allvarligt hotar målen att förbättra den inre marknads funktion och säkerställa finansmarknadens effektivitet och korrekta funktion,
- f. *svar på frågor* eller ”Q&As” om hur lagstiftningsakter med regleringsramar och alla andra rättsakter som antas inom dessa ramar (även sådana som inte är bindande) ska genomföras och tillämpas,
- g. särskilda *skrivelser* eller ”no action letters” om att lagstiftningsakter med regleringsramar eller andra bindande rättsakter som antas inom dessa ramar inte ska tillämpas för att det ger upphov till betydande problem (med yttranden som i väntan på formella ändringar ska ”sprida” en effektiv praxis för tillsyn).

ESMA:s rättsakter som är bindande:

- h. individuella *beslut* till nationella myndigheter om tvistlösning eller krav på åtgärder som ska vidtas i en krissituation,
- i. individuella *beslut* till företag om till exempel registrering, kontroll och böter (kreditvärderingsinstitut) eller, i en krissituation, andra krav i lagstiftningsakter med regleringsramar eller andra bindande rättsakter som antas inom dessa ramar (om nationella myndigheter skulle underlåta att säkerställa dessa),
- j. generella *beslut* om tillfälliga förbud och begränsningar av finansiella produkter eller tjänster som kan orsaka skada för konsumenter eller hotar finansmarknaden i en krissituation.

Några snabba iakttagelser är att de rättsakter som inte är bindande ofta har en funktion som är kopplad till regelskrivning; hur innehållet i olika regleringsramar ska förtydligas och förbättras, medan de rättsakter som är bindande alltid har en funktion som är kopplad till tillsyn. Denna tillsyn avser primärt nationella myndigheter, som i sin tur har ansvar för marknaden inom sina medlemsstater. Men om det behövs för att avhjälpa en krissituation kan ESMA ta över beslutanderätt från nationella myndigheter.

Utan att göra någon mer ingående undersökning av ESMA:s rätts-



akter förefaller det uppenbart att de – oavsett om de handlar om regel-skrivning eller tillsyn – inte endast omfattar uppgifter som nationella myndigheter haft ansvar för utan även uppgifter som kommissionen haft ansvar för. Det har många konsekvenser. Men samtidigt som vi lär oss vad sådana rättsakter som hittills haft störst betydelse innebär; som förslag till tekniska standarder eller individuella beslut om böter, blir andra rättsakter vanligare; som generella beslut att tillfälligt förbjuda finansiella produkter. Ett sådant beslut togs första gången 2018 och sedan dess har ytterligare nio publicerats. Dessutom uppfins nya former av rättsakter som införs genom ändringar i förordning 2010/1095 ändras; senast i form av svar på frågor och skrivelser (2020).

## Samspel mellan europeisk juridik och politik

EU:s rättsliga och politiska system bygger på en princip om tilldelade befogenheter. Som tidigare förklarats innebär den att EU endast får utöva befogenheter som beskrivs i bestämmelser i EU:s grundfördrag. Tillsammans utgör dessa bestämmelser en sammanställning av den beslutanderätt som EU fått från medlemsstaterna. Hur tydliga EU:s befogenheter än kan tyckas vara när beslutanderätt överläts visar erfarenheten att det kommer att finnas utrymme för en utveckling där EU använder sina befogenheter till annat än någon kunnat föreställa sig.

Det sätt på vilket EU använder sina befogenheter betraktas ibland som *creeping competence*; när rättsakter omfattar mer än vad som har tydligt stöd i EU:s grundfördrag. Det finns många exempel att peka på. Den bestämmelse i EU:s grundfördrag som historiskt sett använts för att tänja på gränserna är artikel 352 FEUF. Genom den senaste reformen döptes denna till flexibilitetsklausulen. Men den begränsas av ett krav att alla medlemsstaters regeringar ska vara överens inom rådet och, numera, att Europaparlamentet ska ge sitt godkännande. Sedan artikel 114 FEUF infördes 1987 har artikel 352 FEUF haft mycket begränsad betydelse. Den till synes ökade betydelse som artikel 114 FEUF fått hänger givetvis ihop med att den är brett formulerad och samtidigt förhållandevis lätt att använda.

När artikel 114 FEUF använts på ett expansivt sätt – för att besluta om rättsakter som går längre än tidigare – har det ofta lett till prövning i EU-domstolen av dessa rättsakters lagenlighet (artikel 263 FEUF). Mest typiskt har talan väckts av en eller några medlemsstaters regeringar som förgäves röstade emot förslaget inom rådet. Den uppgift EU-domstolen haft påminner om en författningsdomstol: att pröva lag mot grundlag. Trots att det ofta funnits anledning för EU-domstolen att invända har den visat sig beredd att ge unionslagstiftaren ett stort utrymme för att tolka EU:s grundfördrag och avgöra vad det medger. Det framgick tydligt i ett avgörande där EU-domstolen förklarade att uttrycket ”åtgärder för tillnärmning” i artikel 114 FEUF innebar att upphovsmännen bakom EU:s grundfördrag haft för avsikt att ge unionslagstiftaren ”ett utrymme för skönsmässig bedömning avseende den mest lämpliga tillnärmningstekniken för att uppnå önskat resultat” (mål C-66/04 Storbritannien mot Europaparlamentet och rådet).

Ett sådant samspel med EU-domstolen har gjort det möjligt för unionslagstiftaren att använda artikel 114 FEUF för att upprätta regleringsramar som lämnar litet utrymme för nationella parlament och myndigheter att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförande men också för att inrätta byråer och stegvis ge dem fler uppgifter. Detta har varit särskilt påtagligt när det gäller utvecklingen inom finansmarknaden.

Innan finanskrisen 2008 hade den befogenhet som beskrivs i artikel 114 FEUF inte ansetts tillräckligt omfattande för att inrätta byråer med eget ansvar för regelskrivning och tillsyn. Därför utnyttjade unionslagstiftaren ett färskt avgörande där EU-domstolen godkänt att artikel 114 FEUF använts för att inrätta den Europeiska byrån för nät- och informationssäkerhet (ENISA), inom ett helt annat område av den inre marknaden (mål C-217/04 Storbritannien mot Europaparlamentet och rådet). Detta avgörande lyftes kort fram i ingressen till förordning 2010/1095 och mer utförligt i det bakomliggande lagstiftningsförslaget (KOM(2009) 503 slutlig). Här konstaterades bland annat att ESMA skulle ha till uppgift att bistå nationella myndigheter med att uppnå en konsekvent tolkning och tillämpning av rättsakter från EU som beslutats efter finanskrisen och att ESMA,

därför ”i enlighet med domstolens praxis” kunde inrättas med stöd av artikel 114 FEUF.

I sitt avgörande hade EU-domstolen förklarat att det kan visa sig vara nödvändigt, enligt unionslagstiftarens bedömning, att använda artikel 114 FEUF för anta bestämmelser om att inrätta ett ”organ vars syfte är att bidra till genomförandet av en harmoniseringsprocess i situationer där det förefaller lämpligt att vidta icke-bindande kompletterings- och ramåtgärder för att underlätta genomförandet och den enhetliga tillämpningen av rättsakter som har antagits med stöd av artikeln” (mål C-217/04 Storbritannien mot Europaparlamentet och rådet). Men det innehöll inte något stöd för att använda artikel 114 FEUF till att inrätta sådana organ om de även fick uppgifter som innebar att de kunde anta bindande rättsakter. Därför dröjde det inte lång tid efter att ESMA börjat sitt arbete innan den frågan blev föremål för prövning i EU-domstolen. Ett mål som fick stor betydelse handlade om möjligheten att inte bara fatta beslut som var bindande för nationella myndigheter utan beslut som var bindande för företag och andra privata aktörer (mål C-270/12 Storbritannien mot Europaparlamentet och rådet).

I detta mål hävdade den brittiska regeringen att sådana beslut inte kunde betraktas som ”åtgärder för tillnärmning” utan istället utgjorde en otillåten form av ”direkt reglering av en unionsbyrå riktad mot medborgare i medlemsstaterna.” Men EU-domstolen konstaterade än en gång att artikel 114 FEUF gav unionslagstiftaren ett utrymme för skönsmässig bedömning och strök under att det inte framgick av ordalydelsen att den endast fick användas för åtgärder som var riktade till nationella myndigheter. EU-domstolen fäste sig särskilt vid att unionslagstiftaren redovisat skälen för sin bedömning i ingressen till den förordning som utgjorde den aktuella regleringsramen om så kallad blankning och det faktum att denna förordning, till skillnad mot direktiv, var ”direkt tillämplig i varje medlemsstat” (artikel 288 FEUF).

Detta avgörande öppnade upp för unionslagstiftaren att överlåta mer beslutanderätt till ESMA och andra byråer för åtgärder riktade mot företag och andra privata aktörer. Samtidigt fick EU-domstolen tillfälle att formulera ett krav att unionslagstiftaren endast får överlåta

beslutanderätt ESMA och andra byråer om det sker inom regleringsramar som begränsar deras beslutanderätt med ”kriterier och villkor” och därför kan säkerställa att de inte får ”ett stort utrymme” för skönmässig bedömning (mål C-270/12 Storbritannien mot Europa-parlamentet och rådet). Som ett resultat har unionslagstiftaren fortsatt att exploatera den möjlighet som artikel 114 FEUF ger att överlåta beslutanderätt till ESMA i nya lagstiftningsakter om regleringsramar om till exempel finansiella instrument (MiFID2/MiFIR).

## Starkare motståndskraft men större sårbarhet

Detta kapitel har behandlat regelskrivning inom den inre marknaden efter finanskrisen och det sätt på vilket artikel 114 FEUF använts. Ett antal förändringar har identifierats och diskuterats. Dessa har handlat om:

- att ett skifte ägt rum när det gäller form på lagstiftningsakter: från direktiv som lämnar utrymme till nationella parlament och myndigheter att bedöma hur de ska genomföras till förordningar som är enhetligt utformade och direkt tillämpliga
- att lagstiftningsakter konstrueras enligt en mer genomtänkt modell med regleringsramar som fortlöpande fylls ut med icke-lagstiftningsakter som lämnar mindre utrymme till nationella parlament och myndigheter att bedöma hur lagstiftningsakter ska genomföras
- att denna modell för regleringsramar inte är begränsad till icke-lagstiftningsakter som antas av kommissionen utan förutsätter – i ökande omfattning – icke-lagstiftningsakter som antas av EU:s byråer
- att EU:s byråer stegvis fått egen beslutanderätt men också utövar ett omfattande inflytande genom rättsakter som påverkar regelskrivning och tillsyn trots att de inte är bindande

En slutsats som kan dras är att artikel 114 FEUF använts för att åstadkomma flera förändringar som alla lämnar mindre utrymme till

nationella parlament och myndigheter att bedöma hur lagstiftningsakter ska genomföras och därmed lett till en ökad centralisering av regelskrivning inom EU. Men samtidigt beslutas lagstiftningsakter med regleringsramar av medlemsstaternas regeringar inom rådet (och tillsammans med Europaparlamentet) och icke-lagstiftningsakter utformas enligt förfaranden som lämnar utrymme åt nationella myndigheter att tillsammans påverka deras innehåll; inom kommissionens genomförandekommittéer och byråers nätverk samt styrelser.

Som visats i detta kapitel är dessa förändringar resultat av en process som haft som mål att skapa ny motståndskraft på finansmarknaden efter finanskrisen. De har varit möjliga för att unionslagstiftaren tolkat den befogenhet som beskrivs i artikel 114 FEUF expansivt. Men detta hade inte varit möjligt utan godkännande från EU-domstolen. Genom ett samspel mellan europeisk politik och juridik har artikel 114 FEUF kunnat fungera som ett instrument för EU och dess medlemsstater att snabbt hantera nya utmaningar.

Kanske kommer vi också få se artikel 114 FEUF exploateras med anledning av coronakrisen? För att anta lagstiftningsakter med nya regleringsramar inom ett område där det hittills sett ut som att EU har svaga befogenheter men där det samtidigt förefaller uppenbart att det finns behov att förbättra samarbetet mellan nationella myndigheter. Den Europeiska smittskyddsmyndigheten (ECDC) finns redan på plats i Solna. Några hundra meter från Folkhälsomyndigheten som också har en egen representant i dess styrelse. Men ännu saknar ECDC egen beslutanderätt (Europaparlamentets och rådets förordning 2004/851). Hur länge?

Avslutningsvis kan det konstateras att den process som lett till förändringar inom den inre marknaden givetvis inte är oproblematiske och att flera av de förändringar som pekats på skapar nya behov av förbättringar.

Det skifte som ägt rum när det gäller form på lagstiftningsakter – från direktiv till förordningar – har ännu inte fått någon större uppmärksamhet i rättsliga sammanhang; det har inte behandlats i rättspraxis eller diskuterats inom rättsvetenskap. Däremot har det uppmärksammats av nationella parlament i samband med subsidiaritetsprövningar av lagstiftningsförslag från EU. Ett exempel kan

tas från Sverige där riksdagen gjort upprepade invändningar mot att sådana förslag allt oftare utformas som förordningar istället för direktiv och lyft fram att ”denna utveckling minskar handlingsutrymmet för de nationella parlamenten att anpassa den föreslagna EU-lagstiftningen till de skiftande konstitutionella förutsättningarna i varje enskilt medlemsland” (2014/15:KU5). En ökad användning av förordningar istället för direktiv påverkar också förutsättningarna för ansvarsutkrävande. Ett exempel kan återigen tas från Sverige där det ofta betonats att direktiv ger riksdagen tillfälle att fortlöpande bedöma rättsakter från EU och möjlighet att anpassa dem till vår grundlag. Mot bakgrund av det innebär en ökad användning av förordningar ett minskat utrymme för nationella parlament att utöva kontroll och utöva en politisk efterhandskontroll av det sätt som EU använder sina befogenheter. Därför medför ett skifte från direktiv till förordningar ett större behov av en rättslig efterhandskontroll. För de flesta medlemsstater i EU är det normalt med en rättslig efterhandskontroll, som ger en särskild författningsdomstol ansvar att upprätthålla sin grundlags krav på EU. Men i Sverige har en sådan kontroll länge betraktats som främmande för vår författningstradition och det ansvar som våra domstolar fått för laglighetsprövning tillämpas fortfarande med försiktighet. Därför finns det ett växande behov för Sverige och andra medlemsstater som har en svag rättslig efterhandskontroll att anpassa sig till övriga medlemsstater.

Den utveckling som skett inom finansmarknad efter finanskrisen 2008 kännetecknas inte bara av ett skifte från direktiv till förordningar utan också av ett skifte bort från sådana instrument – bindande rättsakter – som EU:s rättsliga och politiska system är utformat för att hantera. Det påverkar även den institutionella maktbalans som förutses i EU:s grundfördrag. Mest uppenbart väger det ansvar som kommissionen fått för regelskrivning och kontroll av överträdelser allt lättare i förhållande till ESMA och andra byråer.

Som vistas i detta kapitel har ESMA inrättats i syfte att stärka EU:s motståndskraft mot en framtida finanskris. Den snabbhet med vilken olika former av rättsakter från ESMA får betydelse inom finansmarknaden kan därför ses som en motreaktion mot en traditionell uppfattning om vilken sorts åtgärder som krävs för att den inre marknaden

ska fungera. Det är särskilt tydligt i kritiken av direktiv: att de varit för långsamma för att hinna med utvecklingen på finansmarknaden och gett upphov till skillnader mellan regler i medlemsstaterna som kommissionen förväntats men inte klarat av att övervaka och göra något åt. Här erbjuder ESMA och andra byråer en ny modell. Den handlar om att säkerställa att nationella myndigheter gör en enhetlig tolkning och tillämpning av rättsakter från EU. Om det fungerar blir motståndskraften mot nya kriser starkare – på det sätt som uttrycket använts i reformarbetet inom finansmarknaden – men samtidigt blir också sårbarheten större i EU:s rättsliga och politiska system. För att det blir mindre tydligt vem som har ansvar för de beslut som fattas och hur detta ansvar ska utkrävas.

Därför är det otillfredsställande att det fortfarande finns flera oklarheter om den ställning som byråer är tänkta att ha inom EU:s rättsliga och politiska system. Dessa kan egentligen endast lösas genom att införa regler i EU:s grundfördrag som tydliggör deras ansvar. För det krävs en omfattande fördragsändringsprocess (och det är något som medlemsstaternas regeringar och parlament oftast vill undvika). Så länge sådana regler saknas i EU:s grundfördrag innebär den utveckling som pågår en risk att EU:s byråer får ett inflytande över regelskrivning som det inte är meningen att de ska ha. Detta problem är inte mindre utan större när det gäller byråers rättsakter som inte är bindande. För att dessa rättsakter inte är föremål för rättsliga begränsningar och kontroll på samma sätt som rättsakter som är bindande. I väntan på en fördragsändringsprocess behöver förbättringar göras genom lagstiftningsakter som kan säkerställa att det finns ”kriterier och villkor” för ESMA och andra byråer som är konsekvent utformade för alla olika regleringsramar och även kan erbjuda tillfredsställande kontroll av sådana rättsakter som inte är bindande. Dessa lagstiftningsakter bör dessutom vara utformade på ett sätt som beaktar att nationella myndigheter tillsammans har ett betydande inflytande över innehållet i alla rättsakter som antas av byråer (och även kommissionen).

## Källor och litteratur

Det finns inte mycket skrivet inom svensk rättsvetenskap som behandlar det sätt som den inre marknaden utvecklats efter finanskrisen 2008 och de mönster som studeras i detta kapitel. Däremot finns det en rik europeisk diskurs och det finns mycket ny och spännande forskning att läsa på engelska. En forskare som skrivit mycket om vad ”den inre marknaden” innebär och hur EU:s befogenhet i artikel 114 FEUF används är Stephen Weatherill från Oxford University. Ett bra exempel är en av hans senaste böcker, *The Internal Market as a Legal Concept* (Oxford University Press 2016).

Jag har själv skrivit mycket om EU:s system för regelskrivning; hur olika regler förhåller sig till varandra, hur de kommer till och hur de kontrolleras. Jag behandlade det i min avhandling *Comitology – Delegation of Powers in the European Union and the Committee System* (Oxford University Press 2005) och har sedan följt utvecklingen i flera böcker och artiklar. Ett exempel är *Rule-Making by the European Commission: the New System for Delegation of Powers* (Oxford University Press 2016), som är skriven tillsammans med en grupp forskare och experter från EU:s institutioner, bland annat Dominique Ritleng från Université de Strasbourg, Joana Mendes från University of Amsterdam, Paul Craig från Oxford University och Kieran Bradley från Europaparlamentets rättstjänst.

Den forskare inom rättsvetenskap som är mest välkänd för sitt arbete med EU:s finansmarknad och hur den organiserats efter finanskrisen är Niamh Moloney från London School of Economics and Political Science. Hon har skrivit det som brukar betraktas som standardverket, *EU Securities and Financial Markets Regulation* (Oxford University Press 2014), men också många andra böcker och artiklar som fördjupar analysen inom särskilda områden och frågor. Ett exempel, som har stark koppling till sådant som behandlats i detta kapitel, är *The Age of ESMA – Governing EU Financial Markets* (Hart Publishing 2018). Här diskuterar Niamh Moloney vad ESMA:s olika uppgifter och rättsakter innebär.

Det finns många unga forskare som skriver om unionsrättens utveckling inom finansmarknaden på ett modernt sätt, med inrikt-



ning på mindre konventionella frågor och med mindre traditionell metod. En av dem är Heikki Marjosola från Helsingfors universitet som ofta kombinerar analysen med utom-juridisk teoribildning och särskilt ny institutionell ekonomi. Han har nyligen skrivit en artikel om "skuggreglering" som diskuterar problem med ESMA:s rättsakter som inte är bindande, "Shadow Rulemaking: Governing Regulatory Innovation in the EU Financial Markets" (*Modern Law Review* 2021). En annan av dessa forskare är Paul Weismann från Universität Salzburg. Precis som Heikki Marjosola utgår han från klassiska rättskällor men kombinerar dem med empirisk forskning. Flera av hans böcker och artiklar fokuserar på ESMA och andra organ inom det europeiska systemet för finansiell tillsyn. Ett exempel ar *European Agencies and Risk Governance in EU Financial Market Law* (Routledge 2016).



# EU:s invandrings- och asylpolitik och frågan om en uthållig integrationspolitik

av Karin Borevi

Migration och integration ligger högt upp på den politiska dagordningen i de flesta EU-länder och utgör även ödesfrågor för hela EU-samarbetet. Det är frågor som ligger nära staters suveränitet vilket gör att det finns en inbyggd spänning mellan EU-gemensamma lösningar och politik på medlemsstatsnivå. Att bestämma vem som har rätt att legalt röra sig över territoriets gränser är ett centralt uttryck för statssuveräniteten. En stats invandringspolitik är också starkt förknippad med dess integrationspolitik som omfattar bland annat lagar och principer som reglerar nyanländas rättsliga status, och åtgärder för att främja nyanländas integration i det mottagande landets samhälle. Man kan säga att migrationspolitik aktualiserar ett generellt spänningsförhållande mellan å ena sidan mänskliga rättigheters universalitet och å andra sidan statssuveräniteten. Länder har rätt att neka inträde och kontrollera sina gränser men måste också leva upp till de krav som ställs i internationella konventioner och i EU-rätten. Det har länge funnits stora svårigheter att få till stånd gemensamma lösningar på det migrationspolitiska området inom EU. Det senaste försöket att åstadkomma en kompromiss är Europeiska kommissionens (härefter kommissionen) förslag om ny migrations- och asylpakt, som presenterades i september 2020.

Det är lätt att rada upp problem utifrån ett uthållighetsperspektiv då det gäller migrationspolitiska lösningar såväl på EU-nivå som på medlemsstatsnivå. Strategin att överlåta till länder utanför EU att förhindra att skyddsökande tar sig till EU (så kallad externaliserad gränskontroll), som fått sitt mest tydliga uttryck i EU-Turkiet-avtalet

2016, är ett exempel. Att EU:s flyktingpolitik i så hög grad är beroende av en överenskommelse med en auktoritär ledare måste betecknas som en ytterst bräcklig konstruktion, i politiskt såväl som moraliskt hänseende. Ett annat problem ur uthållighetssynpunkt är det faktum att så stort fokus i EU:s migrationspolitik ligger på att stärka de yttre gränserna för att försöka förhindra människor att ta sig till EU, eftersom detta skapar en ond spiral, som göder smugglarnätverk och som gör att människor utsätter sig för livsfarliga resor. Men anledningen till att betoningen så starkt ligger på försvar av EU:s yttre gräns är just att det är en av få aspekter inom detta politikområde där det varit möjligt att nå fram till politiska överenskommelser.

En indikation på problem ur ett uthållighetsperspektiv är vidare att EU har dålig beredskap för att hantera krissituationer. I frånvaron av gemensam politik och koordinering på EU-nivå skapas en politisk dynamik som kan beskrivas som ett slags ”negativ regimtävlan” mellan medlemsstaterna. Den stora ökningen av asylsökande till EU under 2015 utlöste en kedjereaktion där flera länder tillfälligt införde kontroller vid EU:s inre gränser, genom att utnyttja en krisparagraf i Schengenregelverket, vilket sammantaget innebär en existentiell kris för Schengensamarbetet och principen om fri rörlighet inom EU. Samtidigt införde många medlemsstater även en serie restriktiva förändringar i sina nationella regelverk kring asyl, men också vad gällde villkoren för att få permanent uppehållstillstånd, medborgarskap, möjlighet till familjeåterförening samt tillgång till sociala rättigheter och förmåner för den som beviljats skydd. Händelseförloppet kan beskrivas som en kapplöpning mot botten (”race to the bottom”) där EU:s medlemsländer försöker överträffa varandra med att ha de mest restriktiva reglerna, eller åtminstone inte sticka ut med regler som är mer fördelaktiga eller ”generösa” än andras. Detta för att undvika att dra till sig asylsökande och andra migranter som uppfattas som ”oönskade”.

Detta kapitel belyser hur svagheter i EU:s förmåga att genomföra en gemensam asylpolitik leder till kompenserande åtgärder på medlemsstatsnivå för att försöka kontrollera och förhindra ”oönskad” migration. En aspekt som jag särskilt vill fästa uppmärksamheten på är hur situationen förstärker en tendens att använda integrationspo-

litik som ett slags indirekt migrationspolitiskt kontrollinstrument. Integrationspolitiska åtstramningar används i syfte att sända signaler – både till presumtiva migranter, för att avskräcka dessa att söka sig just till det egna landet, och till den inhemska väljarkåren, för att visa handlingskraft och ge sken av att ha kontroll över migrationen. Men vad händer med integrationen om stater använder sina integrationspolitiska verktyg som ett sätt att begränsa eller selektera invandring? Det är en angelägen fråga att diskutera ur ett uthållighetsperspektiv.

I nästa avsnitt gör jag några klargöranden vad gäller distinktioner mellan olika typer av invandrare och olika policyfält då det gäller EU och migration. Avsnittet följs av en översiktlig beskrivning av olika faser i försöken att utveckla en gemensam migrations- och asylpolitik i EU, och en kort beskrivning av den nya migrations- och asylpakt som kommissionen presenterade i september 2020. Därefter följer tre avsnitt som handlar om en integrationspolitisk trend i Europa som i forskningslitteraturen går under benämningen ”civic integration” och som på svenska kan kallas för villkorad medborgarintegration. Jag beskriver kort vad som är de kännetecknande dragen för denna trend, exemplifierar hur den tagit sig uttryck inom politik för anhöriginvandring och redogör för vad vi vet om hur väl de åtgärder som utmärker policytrenden lyckas uppnå uppställda mål. Kapitlet avslutas med ett avsnitt som summerar argumentet att det ur ett uthållighetsperspektiv är att betrakta som ett problem att använda integrationspolitik som ett instrument för migrationskontroll.

## EU och migrationspolitik – vilka migranter är det vi talar om?

Det finns en distinktion som är grundläggande då vi talar om migration och EU. Migration kan dels avse personer som bor i en medlemsstat som flyttar till ett annat EU-land, exempelvis för att arbeta eller studera (se Erik Sjärdins och Eskil Wadensjös kapitel i denna bok), dels kan det avse personer som kommer från länder utanför EU – vad som generellt brukar kallas för tredjelandsmedborgare. I utbyte mot fri rörlighet inom EU har medlemsstaterna gått med på att förhandla

bort en del av möjligheten att utöva kontroll över den första typen av migration, medan makten över migrationskontroll i fråga om tredjelandsmedborgare ligger kvar på den nationella nivån. Medborgare i EU:s medlemsländer åtnjuter därför rättslig status som "insiders" inom ramen för EU:s fria rörlighet, medan tredjelandsmedborgare på motsvarande sätt har status som "outsiders". Detta förhållande har också gett avtryck i språkbruket. Medan man vanligen talar om tredjelandsmedborgare just i termer av invandrare eller migranter är de ord som används för befolkningsflyttningar *inom* EU snarare rörelse och mobilitet, och de personer det gäller kallas ofta för flyttare ("movers"), snarare än migranter. Men värt är att notera är att när orden invandrare eller migrant ändå används för migration inom EU är det ofta för att signalera kritik mot reglerna om fri rörlighet, som t. ex. i brexit-debatten i Storbritannien, eller för att beteckna någon aspekt av den fria rörligheten som problematisk. Ett exempel på det senare är att "EU-migranter" i Sverige kommit att beteckna EU-medborgare, ofta med romsk bakgrund, som på grund av diskriminering och marginalisering i sina hemländer reser till andra medlemsstater för att söka inkomst exempelvis genom att tigga.

Det har på EU-nivå under lång tid gjorts försök att åstadkomma en gemensam och samordnad politik för så kallad irreguljär migration från länder utanför EU. Som redan konstaterats är medlemsstaterna noga med att bevaka sin suveränitet i förhållande till tredjelandsmedborgare. Samtidigt har betydande steg mot överstatlighet tagits på detta område. Om EU:s migrationspolitik under 1990-talet präglades av mellanstatligt samarbete har det under 2000-talet skett en utveckling, med Amsterdamfördraget (1999) och Lissabonfördraget (2009), där överstatliga EU-institutioner fått ökade befogenheter, och gemensam EU-lagstiftning introducerats som anger minimiregler vad gäller exempelvis flyktningmottagande som medlemsstaterna måste anpassa sig till. Medlemsstaternas möjligheter att kontrollera migration av tredjelandsmedborgare är också starkt kringskuren av olika internationella konventioner. Här är det viktigt att påpeka att migrationsskäl ofta är helt avgörande för vilka rättsliga åtaganden som kan gälla. Olika principer gäller exempelvis för arbetsmarknadsmigration, familjeåterforening, respektive om det är människor

som söker skydd undan krig, förtryck och förföljelse. Ett exempel är att en stat är skyldig att pröva asylansökan för personer som tar sig till dess territorium, och att principen om *non-refoulement* för individen innebär ett absolut skydd mot att skickas tillbaka till tortyr eller annan omänsklig behandling, och för stater en absolut skyldighet i sådana situationer att erbjuda internationellt skydd.

I jämförelse med migrations- och asylpolitiken har EU mycket mindre befogenheter att påverka medlemsstaternas regler och principer på det integrationspolitiska området, även om det förekommer så kallad mjuk styrning – exempelvis genom kunskapsutbyte, rekommendationer och spridande av integrationspolitiska exempel som anses lyckade ("best practice"). Traditionellt har det funnits ganska stor variation mellan olika europeiska länders integrationspolitik. Under de senaste decennierna kan en integrationspolitisk konvergens noteras, vilket innebär att många länder runt om i Europa valt att införa regler och politik som tycks följa en gemensam trend eller som går i samma riktning.

## Försöken att skapa en gemensam migrations- och asylpolitik i EU

Som redan nämnts omfattas migration av människor mellan olika medlemsstater *inom* EU och migration av människor från stater *utanför* EU av helt olika regelverk. Samtidigt kan man säga att dessa båda områden står i ett beroendeförhållande till varandra. Schengensamarbetet startade 1985 som en överenskommelse mellan Belgien, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna och Tyskland. Det följdes av Schengenavtalet 1990, som innebar att inre gränskontroller togs bort för att möjliggöra fri rörlighet inom Schengenområdets gemensamma gränser (som efterhand utvidgades till att gälla 22 av EU:s medlemsstater samt Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz). Med Schengen institutionaliserades därför EU:s yttre gräns. För att kompensera för bortfallet av kontroll vid de inre gränserna blev det centralt att ha ett starkare skydd av de yttre gränserna: mobilitet och fri rörlighet inom Schengenområdet förutsatte en förstärkning av

gränserna mot länder utanför Schengenområdet. Med Schengen skapades också det första överstatliga teknologiska verktyget, *Schengen Information System (SIS)*, för att samla information om tredjelandsmedborgare i EU.

Dublinkonventionen, som undertecknades 1990 och trädde i kraft 1997, innehöll regler för hur ansvaret för asylsökande skulle fördelas mellan medlemsländer. En central princip var att det första land som en migrant från ett land utanför EU kommer till är skyldig att pröva asylansökan. Principen skulle förhindra så kallad ”asyl-shopping”, som är en ganska märklig benämning på att människor på flykt tenderar att agera rationellt genom att, om möjligt, försöka ta sig till det land där de uppfattar sig ha störst chans att beviljas skydd och där det finns utsikter för ett bra liv. Dublinkonventionens regel om ”första land” utgick från erfarenheterna av den stora flyktinginvandringen i samband med kriget i forna Jugoslavien i början av 1990-talet. Regeln motiverades som ett sätt att förhindra överbelastning och snedfördelning av asylinvandring till vissa länder som uppfattas som attraktiva, exempelvis Tyskland och Sverige. I praktiken innebar dock regeln att man byggde in en annan snedfördelning i systemet då medlemsstater med de mest svårbevakade gränserna – länder i EU:s södra och östra gränsregioner – var de som fick störst ansvar att pröva en asylansökan. Dublinkonventionen införlivades år 2003 i EU-rätten (vad som ibland kallas för Dublin II).

Från att ha varit ett område som inte omfattats av några gemensamma EU-bestämmelser alls (invandring ingick inte som en fråga i Romfördraget 1957) blev migration efterhand en viktig fråga för EU-samverkan, men präglades länge av mellanstatlig samverkan. En tongivande tes i forskningen för att förklara varför medlemsstater valde att på EU-nivå komma fram till olika migrationspolitiska överenskommelser är att det var ett sätt att få igenom beslut och migrationspolitiska åtgärder som inte hade varit möjliga på nationell nivå, på grund av bland annat aktivister och icke-statliga organisationer. Virginie Guiraudon, verksam vid Sciences Po i Paris, är en av de främsta representanterna för denna tes om så kallad ”venue shopping”, som innebär att medlemsstater använder EU som en strategisk plattform för att genomdriva i första hand restriktiv kontrollpolitik (tesen



kallas ibland även för "flykten till Europa"). Under 2000-talet har utvecklingen på det migrationspolitiska området dock gått i riktning mot större överstatlighet. I Amsterdamfördraget (1999) definierades EU som ett "Område för Frihet, Säkerhet och Rättvisa" med en ny rubrik (IV) som handlade om fri rörlighet, invandring och asyl. Ministerrådet gavs ansvar att åstadkomma åtgärder för att främja fri rörlighet av personer inom unionen och se till att åtgärder vidtogs för att samordna frågor kring yttre gränskontroll, asyl och invandring. Vid ett ministerrådsmöte i Tampere samma år initierades en process för att skapa ett gemensamt asylsystem inom EU, *Common European Asylum System (CEAS)*. Med Lissabonfördraget (2009) "normaliserades" sedan migration som ett område inom EU:s kompetens, med införande av kvalificerad majoritetsröstning i ministerrådet; ett gemensamt lagstiftningsförfarande med ministerrådet och Europaparlamentet och full jurisdiktion för EU-domstolen (CJEU). Flera forskare, bland andra Andrew Geddes och Peter Scholten verksamma vid European University Institute i Florens respektive Erasmus University i Rotterdam, har påpekat att denna förändring innebär att man behöver omvärdera tesen om att nationella politiker väljer att använda EU-nivån som en strategisk plattform för att genomdriva restriktiv kontrollpolitik.

Den första fasen i arbetet med ett gemensamt asylsystem (CEAS) pågick under perioden 1999 till 2004. Ett led i detta arbete var, som redan nämnts, infogandet av Dublin i lagstiftningen (2003) men även antagandet av ett antal direktiv som skulle syfta till att stärka asylsökandes rätt till ett humanitärt mottagande och rättssäker behandling. Medlemsstaterna gjordes skyldiga att leva upp till vissa minimikrav då det gällde behandling av asylsökningar, mottagande och skydd. Några av direktiven var det om tillfälligt skydd (2001); kvalifikationsdirektivet (2003), som gäller hur stater bestämmer vem som ska beviljas internationellt skydd, och mottagandedirektivet (2004). År 2003 inrättades Frontex, som är en gränskontrollmyndighet för de yttre gränserna och 2004 antogs den så kallade Eurodacförordningen som innebar inrättandet av en europeisk databas för fingeravtryck, där medlemsländerna måste registrera fingeravtryck från alla asylsökande eller irreguljära migranter som passerar deras gränser. Eurodac är

ett centralt verktyg i implementeringen av Dublinsystemet. Innan en asylutredning påbörjas i ett medlemsland, t. ex. hos Migrationsverket i Sverige, görs först en sökning i Eurodac. Om det blir träff, det vill säga om den sökande registrerats i en annan medlemsstat, kan det bli aktuellt med en så kallad Dublinöverföring, som innebär att personen skickas tillbaka till detta land, som enligt principen om första ankomstland ska ta ansvar att genomföra asylprövningen.

Den första fasen i utvecklandet av en gemensam europeisk asylpolitik (CEAS) blev föremål för kritik på flera punkter. Bland annat kritiserades direktiven för att vara vaga och lämna stort utrymme för olika tolkningar, vilket fick som resultat att medlemsstaterna kunde fortsätta i stort sett som tidigare. I vissa fall resulterade direktiven till och med i försämringar i asylmottagandet jämfört med hur det såg ut tidigare. Med utgångspunkt i kritiken inleddes en andra fas av CEAS, där ett av syftena var att omarbeta direktiven för att skärpa medlemsstaternas skyldigheter gentemot asylsökande och skyddsbehövande. Under denna andra fas reviderades också Dublinreglerna och Eurodacförordningen. Dublinsystemet var föremål för stora meningsskiljaktigheter och spänningar mellan olika medlemsländer. De av EU:s medlemsländer som geografiskt är belägna i ytterområdena (Cypern, Grekland, Italien, Malta) och därför första mottagarland för merparten av migranterna, argumenterade för att alla medlemsstater gemensamt skulle hjälpas åt med asylmottagande, enligt en rättvis ”börde-fördelning”. En majoritet av medlemsstaterna ville istället satsa på att förstärka resurserna till EU:s yttre gränsområden, för att de bättre skulle klara utmaningen. Förändringarna i det reformerade Dublinsystem som antogs 2013 (även kallat Dublin III) ändrade inte på principen om ”första land” men innebar att man skulle kanalisera resurser till de länder i EU:s yttre gränsområden som var första ankomstland för lejonparten av migrationen från länder utanför EU. Ett europeiskt asylstöds kontor inrättades (*the European Asylum Support Office*) som kunde skicka personal till de länder som behövde hjälp. De omarbetade direktiven ledde till olika skärpningar av medlemsstaternas skyldigheter. Bland annat infördes rätt till gratis juridisk rådgivning för asylsökande och striktare regler om hur länge en asylsökande kan hållas kvar i flyktingläger.

Under 2014 skedde en markant ökning av invandring till EU och året därpå mer än fördubblades antalet ytterligare. Sammanlagt anlände över 1,2 miljoner migranter till EU under 2015, som kommit att betecknas som året för ”flyktingkrisen”. I maj 2015 presenterade kommissionen ett antal förslag till hur EU skulle hantera den stora invandringen. Ett av förslagen gick ut på att införa ett kvotssystem enligt vilket man skulle omfördela upp till 160 000 asylsökande som befann sig i Grekland, Ungern och Italien, till andra medlemsstater. Syftet var att åstadkomma viss avlastning för de länder som tog emot merparten av migranterna, men också att försöka skapa solidaritet kring flyktingmottagande inom EU och att motverka den obalans som innebar att de flesta asylsökande tog sig till Tyskland och Sverige. Beslutet om denna omfördelningsplan togs i september 2015, men eftersom flera länder – däribland Ungern och Slovakien – motsatte sig förslaget användes så kallat kvalificerat majoritetsröstningsförfarande. Det faktum att vissa EU-länder på detta sätt ”kördes över” skapade stora spänningar och motsättningar inom EU. Entusiasmen hos medlemsländerna då det gällde implementeringen av detta beslut kan med ett diplomatiskt språkbruk beskrivas som låg. I januari 2016 var det endast 272 personer (av de totalt 160 000 personer som man planerat för) som verkligen hade omfördelats (från Grekland och Italien) till andra medlemsstater. Under 2016 presenterade kommissionen ett omfattande reformpaket på det asylopolitiska området. Men flera förslag – inte minst det om att införa en tvingande omfördelningsmekanism i Dublinförordningen – visade sig vara omöjliga för medlemsstaterna att enas om.

## 2020 års förslag till ny pakt

I september 2020 presenterade kommissionen ett förslag om en ny migrations- och asylpakt, som uttryckligen är ett försök att formulera en politik som är möjlig för alla medlemsstater att acceptera. Den bygger vidare på 2016 års asylpaket, men de delar som medlemsstaterna inte kunnat enas om har tagits bort. Ett stort fokus i förslaget ligger på ett ökat samarbete med ursprungsländer och transitländer, främst

för att möjliggöra återsändande, men även för att motverka – eller i slutändan förhindra – personer från att komma till EU. Om fokus i 2016 års förslag var att uppnå en mer solidarisk ”bördefördelning” mellan medlemsstaterna vad gällde asylmottagande och asylprövning, så ligger betoningen i det nya förslaget mer på hur medlemsstaterna ska hjälpas åt för att få personer utan skyddsskäl att snabbt återvända. En central del i den nya pakten är förslaget om en ny så kallad ”solidaritetsmekanism” där medlemsstaterna själva ska kunna välja vilken typ av stöd man vill bidra med, enligt tre möjliga alternativ. Det första alternativet är vad man tidigare försökt åstadkomma, nämligen att medlemsstater kan hjälpas åt med att ta emot och genomföra prövning av asylsökande som omfördelas från ett första ankomstland (till exempel Grekland). Det andra alternativet kallas för ”återvändandesponsring” och går ut på att en medlemsstat tar över ansvaret att verkställa ett utvisningsbeslut som fattats i ett annat medlemsland. Den hjälpande staten ska först försöka att verkställa beslutet på den andra medlemsstatens territorium, men om det inte lyckas inom åtta månader ska personen överföras till den hjälpande statens territorium för fortsatta försök att verkställa återvändande. Solidaritetsmekanismen ger slutligen medlemsländer möjlighet att välja ett tredje alternativ som går ut på att bidra med att ge operativt stöd – exempelvis till mottagandefaciliteter, kapacitetsbyggande eller genom att stödja så kallade återvändandeprogram.

Förändringar i hanteringen av asylsökande vid gränsen är en annan central del av förslaget. Personer som anländer till EU:s yttre gräns ska genomgå en ”screening före inresa” som omfattar identifiering, hälso- och säkerhetskontroller samt registrering av fingeravtryck i Eurodac-databasen. Genom denna screeningsprocess ska asylansökningar delas upp i två kategorier. Den första kategorin gäller asylsökande med låg chans att godtas, och där asylprövningen därför ska ske genom en snabbprocess direkt vid gränsen, följt av verkställande av återvändande vid ett (förmodat) beslut om avslag. Kommissionen anger i dokumentet om ny migrations- och asylpakt att detta snabbförfarande direkt vid gränsen ska gälla sökanden ”som vilseleder myndigheterna, från länder med låg andel godkända asylansökningar och som sannolikt inte är i behov av skydd, eller utgör ett hot mot

den nationella säkerheten”. Den andra kategorin avser sökande vars skyddsbehov har hög chans att godtas, givet att de kommer från länder med hög andel godkända asylansökningar. Dessa ska genomgå ett normalt asylförfarande. Till denna kategori ska även ansökningar från personer som tillhör särskilt sårbara grupper föras (dit exempelvis ensamkommande barn eller familjer med barn under 12 år räknas).

Kommissionens förslag väcker många följdfrågor. Resonemanget om en snabbprocess vid gränsen ger exempelvis intryck av att asylprövningen ska ske utan att migranten ”släpps in” på EU:s territorium, men frågan är då var denna process ska ske och vilken stat som ska vara ansvarig för att den uppfyller krav på rättssäkerhet och mänskliga rättigheter?

Dublinförordningen ska enligt förslaget skrotas, samtidigt som principen om första inreseland av allt att döma finns kvar, men ska flyttas till en ny föreslagen förordning om asyl- och migrationshantering. I en rapport publicerad av den europeiska tankesmedjan CEPS Policy Insights i Bryssel kritiserar Sergio Carrera kommissionens förslag för att vara en återgång till mellanstatlig beslutsordning som står i strid med EU-fördragen, och menar att det finns en risk att pakten inte bara legitimerar en omstridd politik som förts av vissa medlemsstater utan lyfter upp denna till att bli hela EU:s politik.

## Integrationspolitik som indirekt migrationskontroll

Mot bakgrund av den situation som skisserats i ovanstående avsnitt kan det konstateras att EU inte har lyckats komma fram till en gemensam migrations- och asylnpolitik. Kommissionens förslag om en ny migrations- och asylnpakt 2020 indikerar också att utsikter att få till stånd en solidarisk fördelning av ansvaret för skyddsbehövande mellan länderna är små. Fokus i pakten ligger istället på ytterligare förstärkning av de yttre gränserna, återvändande och på att försöka se till att hålla nere migrationen till EU så mycket som möjligt.

I det följande ska vi koncentrera oss på vad de svagheter då det gäller en gemensam asylnpolitik i EU som ovan har identifierats innebär

för policyutveckling på medlemsstatsnivå. En dynamik som kunnat märkas är att medlemsstaterna, i det vakuum som skapas av en svag asyl- och migrationspolitik i EU, på olika sätt själva försöker ta kontrollen över migrationen. Vi har redan nämnt de återinförda inre gränskontrollerna som ett tydligt exempel på denna utveckling. Flyktingkrisen 2015 utlöste en slags dominoeffekt, där medlemsstat efter medlemsstat återinförde inre gränskontroller, vilket sammantaget utmanar Schengensamarbetet. Men parallellt med detta försökte medlemsstaterna även hantera situationen genom ett slags *indirekt* migrationskontroll, i form av integrationspolitiska regelförändringar med mer restriktiva villkor för nyanlända. Man kan säga att i frånvaro av instrument att direkt påverka och kontrollera migrationen försöker medlemsstater konkurrera med varandra om att vara minst välkomnande för de migranter som uppfattas som ”oönskade”. Vid sidan om territoriella gränskontroller, som diskuterades ovan, kommer andra typer av gränser här i fokus, nämligen de som kontrollerar vilka som kommer i åtnjutande av olika rättigheter och förmåner. Och det är här vi rör oss mot det integrationspolitiska fältet.

## Villkorad medborgarintegration

En europeisk integrationspolitisk trend, som pågått ungefär sedan millennieskiftet, har i den internationella forskningslitteraturen kommit att gå under benämningen ”civic integration”. Som jag föreslagit i en rapport som publicerades av Delegationen för migrationsstudier (Delmi) 2018 är uttrycket ”villkorad medborgarintegration” en lämplig svensk benämning på denna trend. Villkorad medborgarintegration är en policytrend som återspeglar ett förnyat intresse hos stater att aktivt stärka och försvara den egna nationella identiteten, genom åtgärder som riktas mot nyanlända invandrare och som går ut på att kräva att dessa uppnår kunskaper, förmågor och attityder som kännetecknar ”goda” samhällsmedborgare.

Det första ordet – villkorad – representerar ett slags grundbult i policytrenden, nämligen att åtnjutande av rättigheter villkoras av att individen lever upp till vissa preciserade integrationskrav. Utveck-

lingen innebär ett markant skifte från en rättighetsbaserad till en skyldighetsbaserad idé om hur integration bäst främjas genom politiska åtgärder. Om rättigheter tidigare sågs som ett medel för att nå integration, har de i hög grad kommit att betraktas som ett slutmål för den som lyckats uppnå integration. Policytrenden kännetecknas av nya eller skärpta krav på kunskaper, till exempel i det mottagande landets språk, historia och kultur som villkor för permanent uppehållstillstånd, medborgarskap eller för att få rätt till familjeåterförening. Policytrenden bygger på logiken – eller den tänkta mekanismen – att rättigheter fungerar som ett incitament som motiverar nyanlända att uppnå förväntade integrationsresultat. Trenden ingår också i en större välfärdspolitisk utveckling med betoning på aktivering, motprestationer och individens eget ansvar.

Det andra ordet i uttrycket villkorad medborgarintegration (det vill säga "medborgarintegration") gäller hur integrationskraven formuleras. Till *vad* är det som individen förväntas integrera? Ett sätt att svara på den frågan är att säga vad integrationskraven inte omfattar. Utmärkande för policytrenden är nämligen att staten inte anses kunna kräva att individen assimilerar sig till vad som kan uppfattas vara ett lands dominerande normer eller särdrag i etnisk eller konfessionell bemärkelse. Annorlunda uttryckt är utgångspunkten en icke-etnisk föreställning om vad ett integrerat samhälle är, vilket också är vad som signaleras i det engelska uttrycket "civic integration" (som anspelar på det engelska begreppsparet "civic" – "ethnic"). En direktöversättning till svenska av ordet "civic" låter sig inte riktigt göras – på svenska har till exempel ordet "civil" delvis andra betydelser och konnotationer. Istället menar jag att det är lämpligt att använda prefixet "medborgar" för att signalera avsikten att utgå från en idé om nationen som en politisk – inte etnisk – sammanslutning. En viktig observation är dock att villkorad medborgarintegration i praktiken ändå kan leda till etnokulturell assimilering eller exkludering. Per Mouritsen vid Aarhus universitet menar exempelvis att danska integrationskrav som införts under senare decennier, även om de formuleras med ett "universellt" språkbruk som betonar demokrati och medborgarskap, ändå ger uttryck för en kulturellt mycket snäv idé om danskhet. Den danska situationen har på liknande vis beskrivits

som att: ”liberala värderingar framställs som så pass inlindade i den danska kulturen att man först måste förstå Danmarks historia och assimileras till dansk kultur för att ens kunna förstå och acceptera dem” (Christian Rostbøll, s. 405, översatt från engelska av författaren).

En del av forskningen om villkorad medborgarintegration har handlat om hur man ska förklara att europeiska länder anammat denna integrationstrend. Det finns också skilda uppfattningar om hur stor konvergensen mellan länder egentligen är. Christian Joppke, vid University of Bern, är den mest tongivande representanten för ståndpunkten att konvergensen gått mycket långt och att stater infört mer eller mindre identiska integrationspolitiska åtgärder, medan andra, exempelvis Sara Wallace Goodman vid University of California, menar att de landspecifika skillnaderna fortfarande är väldigt stora. Policytrenden har setts som ett exempel på horisontell europeisering, vilket betyder att EU inte utövat vad som brukar kallas för vertikal styrning, med krav på hur medlemsländerna ska utforma sin integrationspolitik. I den mån man kan se att länderna inför liknande politiska åtgärder kan det snarare förklaras av olika former av mjuk styrning, såsom idéöverföring, erfarenhetsutbyten och ”best practice”.

Ett kännetecknande drag i policytrenden villkorad medborgarintegration är den aspekt som jag särskilt uppmärksammar i detta kapitel, nämligen att stater tenderar att koppla samman integrationspolitik med migrationskontroll. Sara Wallace Goodman, men även andra forskare, har visat att integrationskrav kan fungera som ett slags kontrollmekanism för att stänga ute potentiella migranter som anses svårintegrerade. Åtgärder för att främja integration motiveras – explicit eller implicit – med att de också fungerar som ett sätt att reglera migration. Och vice versa, migrationskontroll motiveras – uttryckligen eller inte – som ett sätt att också främja eller underlätta integration. Det kan beskrivas som att stater i växande utsträckning begär att individen kan bevisa att hon uppnått önskad grad av integration för att hon i utbyte ska få en nödvändig ”inträdesbiljett” för att kunna passera nationens olika ”inträdesportar”. Den första (och yttersta) porten gäller rätten att få resa in i landet; den andra rätten att bosätta sig där permanent; och den tredje att få fullvärdig status som medlem som statsrättslig medborgare i landet.



## Villkorad medborgarintegration inom fältet anhöriginvandring

Politik som reglerar anhöriginvandring är ett område där det blir extra tydligt hur migrationskontroll och integrationspolitik sammanfaller. Regler och politik för anhöriginvandring utgör en central del av det migrationspolitiska fältet – som handlar om reglering och kontroll av vem som tillåts invandra till ett land. Men anhöriginvandring har även en tydlig koppling till ett lands integrations- och medborgarskapspolitik. Personer som ansöker om uppehållstillstånd för att förenas med en familjemedlem utgör inte på samma sätt som andra migranter ”outsiders” som knackar på landets port för att bli insläppta. Anhöriginvandring handlar snarare om att ”insiders” – personer som redan bor i ett land – gör anspråk på att förenas med sina nära och kära från utlandet. Som jag och mina medförfattare från Aarhus universitet, Emilie Bech och Per Mouritsen, visat i en artikel som jämför anhöriginvandringspolitik i de skandinaviska länderna innebär policytrenden villkorad medborgarintegration i detta fall en form av ”dubbelt villkorande”. Båda parter – det vill säga den sökande och anknytningspersonen – kan potentiellt sett underkastas integrationskrav. Anknytningspersonen kan behöva visa att han eller hon uppnått god integration och den sökande familjemedlemmen från utlandet att han eller hon har god potential att göra det.

Kopplingen mellan integrationsåtgärder och migrationskontroll inom politik för anhöriginvandring kommer till sitt kanske mest extrema uttryck i en policyreform som kallats för ”integration före inresa” eller ”integration från utlandet”. Det är en regel som omfattar en utländsk medborgare som ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning, och som innebär att inresetillstånd villkoras med att personen i fråga först blir godkänd i ett språk- och integrationstest. Testet måste alltså utföras medan den sökande ännu är kvar i ursprungslandet. Nederländerna blev år 2005 det land som först introducerade denna typ av regler. Därefter har Danmark, Tyskland, Frankrike, Storbritannien och Österrike följt det holländska exemplet. Införandet av denna regel har motiverats på lite olika sätt i de länder den införts, men den kan beskrivas som ett sätt att försöka

selektera invandring utifrån den sökandes kapacitet (och vilja) att tillgodogöra sig kunskaper som bedöms viktiga för integration i det nya landet.

Men möjligheten för att en ansökan om anhöriginvandring ska beviljas är i högsta grad beroende också av hur väl anknytningspersonen (det vill säga personen som befinner sig i mottagarlandet) lyckas uppnå uppställda integrationskrav. Anknytningspersonen måste till exempel ofta kunna visa att hon eller han har en viss inkomst och tillgång till bostad av viss storlek, vilket i sin tur förutsätter en etablerad position på arbets- och bostadsmarknaden. Vidare gäller att anknytningspersonen måste ha en viss juridisk status – exempelvis ett permanent uppehållstillstånd – vilket i sin tur ofta förutsätter att hon eller han först lyckats uppfylla en rad integrationskrav såsom bevisade kunskaper i landets språk och historia. Ett annat vanligt krav i samband med anhöriginvandring gäller parternas ålder. Vissa länder har exempelvis infört en högre ålder än myndighetsåldern då det gäller anhöriginvandring vid transnationella äktenskap. Kravet motiveras ofta med återopande av principer och normer som jämställdhet mellan kvinnor och män.

Avsikten med EU:s Familjeåterföreningsdirektiv, som infördes 2003 och började gälla 2005, var att främja tredjelandsmedborgares rätt till familjeliv, genom att formulera en lägstanivå av rättigheter som staterna förbinder sig att leva upp till. Direktivet hindrar alltså inte stater från att lagstifta och tillämpa mer generösa regler. Utifrån samma logik fastställs en rad krav och villkor som medlemsstaterna *får* – men inte måste – ställa på personer som ansöker om familjeåterförening. Paragraf 4.5 stipulerar att ”som ett led i arbetet med att främja integration och motverka tvångsäktenskap” får medlemsstater kräva att anknytningspersonen och hans/hennes partner uppnått en minimiålder innan familjeåterförening tillåts, dock ej högre än 21 år. Paragraf 7 ger medlemsländerna möjlighet att kräva av anknytningspersonen att han/hon har lämplig bostad, sjukförsäkring, stabil och regelbunden inkomst samt ”lever upp till integrationskrav”. Paragraf 8 tillåter medlemsstaterna att kräva att anknytningspersonen har uppehållit sig legalt i landet under en viss period innan han/hon beviljas familjeåterförening, men det sägs också att en sådan period inte får överskrida två år.

Laura Block och Saskia Bonjour från universitetet i Amsterdam har i en artikel från 2013 visat hur Familjeåterföreningsdirektivet skapade en europeiseringsdynamik hos medlemsstaterna. Normerna som hade slagits fast i Familjeåterföreningsdirektivet var avsedda att garantera tredjelandsmedborgare ett minimum av rättigheter då det gällde familjeåterförening. Men det visade sig att EU-länderna tenderade att konvergera mot dessa miniminivåer och att direktivet därmed indirekt bidrog till en kapplöpning mot botten ("race to the bottom"). Länderna hänvisade också till varandra som en central del av den politiska legitimeringen av restriktiva förändringar. Men författarna fann också uttryck för att det sedan Amsterdamfördraget delvis skett en maktförskjutning från nationell till EU-nivå då det gäller inflytande över migrationspolitiken, vilket framför allt resulterat i att EU-domstolen har intagit en stark ställning som försvarare av rätten till anhöriginvandring när medlemsländer formulerat krav som varit allt för restriktiva.

## Hur bra fungerar villkorad medborgarintegration?

I diskussionen om en "trade-off" mellan integration och migrationskontroll kan man ställa sig frågan vilka effekter den integrationspolitiska trend vi här fäst uppmärksamheten på har. Införandet av integrationskrav som villkor för åtnjutande av rättigheter motiveras ofta med att det är positivt eller nödvändigt för att nyanlända ska integreras i samhället. Så, vad vet vi egentligen om huruvida politiken fungerar? Allmänt kan det konstateras att det är anmärkningsvärt magert med studier som försökt belägga de påstådda effekterna vad gäller integration.

Bland undantagen kan nämnas en studie av Sara Wallace Goodman och Matthew Wright från 2015 som i ett antal stater undersökte vilken betydelse integrationskrav hade för invandrades självrapporterade ekonomiska välbefinnande och grad av social tillit. Den studien kom fram till ett så kallat nollresultat: integrationskraven visade sig inte ha någon påverkan alls, varken positivt eller negativt. En annan stu-

die, av Evelyn Ersanilli och Ruud Koopmans från 2011 som jämförde turkiska gästarbetare i Frankrike, Tyskland och Nederländerna, fann att integrationskrav hade en viss, om än mycket blygsam, positiv effekt på grad av ”språklig och social assimilation”.

Ett särskilt argument som ofta anförs av beslutsfattare för att motivera höjd åldersgräns då det gäller anhöriginvandring av makar/sambor – men även för att motivera till exempel försörjningskrav – är att det kan bidra till att förhindra tvångsäktenskap. Tvångsäktenskap är ett svårstuderat fenomen och det finns få belägg på att tuffare migrationskrav är en effektiv strategi för att förhindra det. En regeringstillsatt kommission i Storbritannien kunde till exempel inte påvisa att en höjning av åldersgränsen från 16 till 18 år hade lett till färre fall av tvångsäktenskap. Fokusgruppsintervjuer med kvinnor som själva varit offer för tvångsäktenskap visade även att dessa kvinnor inte heller trodde att en höjd åldersgräns – till 21 eller 24 år – skulle kunna förhindra tvångsäktenskap. De fördelar som en åldersgräns kunde ha, till exempel att kvinnan uppnått större mognad, utbildning och finansiellt oberoende, vägdes enligt kvinnorna inte upp av de kostnader och risker som en höjd åldersgräns var förknippad med. En dansk studie från 2009 drog liknande slutsatser i fråga om införandet av den danska så kallade 24-årsgränsen.

Vad flera studier å andra sidan hittar belägg för är att olika integrationskrav som förknippas med villkorad medborgarintegration leder till betydande selekteringseffekter. Införandet av nya och tuffare integrationskrav påverkar både vilka personer som beviljas rätt att invandra och vilka av dessa som sedan lyckas uppnå fullvärdiga rättigheter som medborgare. En dansk utvärdering från 2010 gjord av Eva Ersbøll visade att 40 procent av de som år 2008 ansökte om naturalisering till danskt medborgarskap fick avslag på grund av otillräckliga språkkunskaper. Vad gäller selekteringseffekterna för anhöriginvandring visar utvärderingar att de tuffare inkomst- och anställningskraven inneburit att framför allt kvinnor fått svårare att kvalificera sig som anknytningsperson, eftersom de i högre grad än män har ansvar för barn och är mer beroende av deltidsjobb och informella anställningar. I både Tyskland och Nederländerna genomfördes utvärderingar efter införande av ”integrationskrav före inresa”. En ge-

mensam slutsats var att dessa krav hade en oproportionerligt negativ inverkan på svaga grupper – äldre, lågutbildade, personer från vissa länder, människor från väpnade konflikter, och i viss utsträckning kvinnor. Det var inte bara mer troligt att dessa kategorier misslyckades i testet, utan också mindre troligt att de över huvud taget ansökte. Ytterligare en slutsats från utvärderingarna var att inlärningseffekten av integrationskraven då det gällde de sökandes språkförståelse var mycket låg och dessutom kortvarig. Vidare var de utbildningsmässiga effekter som kunde identifieras för anknytningspersonerna snarast negativa – i många fall hade de tvingats avbryta högre utbildning för att möta de höjda inkomstkraven.

Sammantaget kan konstateras att de få studier som finns om vad policytrenden villkorad medborgarintegration har för faktiska effekter ger varierande resultat, men åtminstone inte ger grund för att tydligt hävda att det är en framgångsrik metod för att främja nyanländas integration.

## Integrationsfrågorna måste tas på allvar för en uthållig migrationspolitik

Detta kapitel har belyst hur det under en lång tid har gjorts försök att skapa likvärdig hantering av asylinvandring inom EU. Trots vissa framgångar, till exempel i fråga om preciseringar av rättigheter via direktiv, kan försöken hittills att inom EU skapa ett rättvist och hållbart system för asylmottagande sammantaget beskrivas som misslyckade. I frånvaron av en gemensam EU-politik har politiken på medlemsstatsnivå kommit att präglas av ett slags ”negativ regimtävlan” som också inbegriper det integrationspolitiska området. Om ett land har integrationsvillkor som utmärker sig som mer förmånliga eller ”generösa” har det uppfattats fungera som ett incitament för potentiella invandrare att söka sig just till det landet, och länder försöker utifrån detta anpassa sig till varandras regelverk.

Resonemanget kan konkretiseras med motiveringen bakom de ändrade regler och villkor för personer som beviljas skydd i Sverige, som riksdagen fattade beslut om i juni 2016. Genom en tillfällig

lag – som sedermera förlängdes och i skrivande stund är föremål för förhandlingar om en framtida migrationspolitik – infördes omfattande restriktioner. Beslutet innebar bland annat att personer som beviljas skydd i Sverige enbart får tillfälliga uppehållstillstånd (istället för permanenta, som var den tidigare huvudregeln) och att kraftiga begränsningar i möjligheterna till familjeåterförening infördes. Beslutet motiverades som en nödvändighet, givet att existerande villkor för nyanlända generellt var mer fördelaktiga jämfört med andra europeiska länder. I riksdagsdebatten den 20 juni 2016 deklarerade den socialdemokratiska riksdagsledamoten Yilmaz Kerimo exempelvis att:

... vi är fullt införstådda med att tillfälliga uppehållstillstånd och begränsningar i anhöriginvandring inte är det bästa för varje enskild asylsökande. Men så länge EU:s medlemsländer inte solidariskt delar på ansvaret för asylmottagandet utan väljer att skjuta över problemet till vissa länder, såsom Sverige, är det inte möjligt för oss att ha väsentligt annorlunda asylregler än våra grannländer i EU. Inget land klarar av en alltför stor del av ansvarskakan ensamt.

Den så kallade flyktingkrisen 2015 gav upphov till åtstramningar och restriktiva beslut i länder runt om i Europa, på motsvarande sätt som i Sverige, och illustrerar den tendens som jag velat lyfta fram i detta kapitel, att integrationspolitiska reformer motiveras inte enbart, eller ens främst, som ett sätt att försöka förbättra invandrades ekonomiska och samhälleliga integration, utan även för att avskräcka presumtiva migranter från att söka sig till landet. Men om medlemsstater använder integrationspolitik som ett verktyg för (indirekt) migrationskontroll måste de integrationspolitiska implikationerna för detta noga utredas och övervägas. Även om det är möjligt att en viss integrationspolitik kan bidra till att uppnå både god integration och migrationskontroll på en och samma gång finns det en uppenbar risk för målkonflikter. Betoningen på integrationspolitik som ett symbolpolitiskt eller signalpolitiskt verktyg för att begränsa invandring eller för att försöka blidka invandringskritiska opinioner bygger på ett kortsiktigt tänkande. För en uthållig migrations- och integra-

tionspolitik i EU och dess medlemsländer krävs en ordentlig analys av vilka implikationer som integrationspolitiska åtstramningar har för *integrationen*. Inte minst inför den ekonomiska kris som vi står inför till följd av coronapandemin är det viktigare än någonsin att fokusera på vilka integrationsåtgärder som har potential att fungera på riktigt, och inte bara som ett sätt att avskräcka ny invandring. Integrationspolitik handlar om grundläggande principer om vem som betraktas som tillhörig i ett samhälle och på vilka grunder. Det som i förlängningen står på spel är därför centrala värdegrundsfrågor i medlemsländerna såväl som för EU-samarbetet i stort.

## Källor och litteratur

För frågan om EU:s försök att åstadkomma en gemensam migrations- och asylpolitik finns en stor forskningslitteratur. Den översikt som ges i detta kapitel bygger bland annat på Andrew Geddes och Peter Scholtens bok från 2016: *The politics of migration and integration in Europe* (Sage, Los Angeles) och Berndt Kaspareks kapitel ”Complementing Schengen: The Dublin System and the European Border and Migration Regime” som ingår i antologin *Migration Policy and Practice. Interventions and Solutions* från 2016 redigerad av Harald Bauder och Christian Matheis (Palgrave Macmillan, New York, s. 59–78). Argumentet att EU:s gränspolitik skapar en ond spiral, som nämns i kapitlet, finns utvecklat i bland annat Ruben Anderssons forskning, se till exempel hans bok från 2014 *Illegality Inc.: Clandestine Migration and the Business of Bordering Europe* (University of California Press, Oakland). För bidrag i tidigare utgåvor av *Europaperspektiv* som behandlar asyl- och migrationspolitik i EU kan nämnas Magnus Henrekson, Tino Sanandaji och Özge Öner ”Flyktingkrisen och nationalstatens återkomst” (2019) och Gregor Noll ”Flykten till Europa och EU:s invandrings- och asylpolitik” (2016).

Kommissionens förslag i september 2020 om en ny migrations- och asylpakt finns publicerad som Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén Bryssel den 23.9.2020 COM(2020)

609 final, och finns för nedladdning på följande webbadress <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN>. Sergio Carreras kritiska analys av kommissionens förslag till migrations- och asylpakt, som nämns i kapitlet, finns att läsa i sin helhet i rapporten *Whose Pact? The Cognitive Dimensions of the New EU Pact on Migration and Asylum* (CEPS Policy Insights, 2020).

Beskrivningen och analysen av policytrenden ”villkorad medborgarintegration” bygger i stor utsträckning på min egen forskning. Här kan särskilt nämnas två artiklar i ett temanummer 2017 (5) av tidskriften *Comparative Migration Studies* som jag, tillsammans med Kristian Jensen och Per Mouritsen, var gästredaktör för: ”The Civic Turn of Immigrant Integration Policies in the Nordic Countries” (Borevi, Jensen, Mouritsen) och ”A civic turn of Scandinavian Family migration policies? Comparing Denmark, Norway and Sweden” (Bech, Borevi, Mouritsen). Delar av kapitlet bygger även på en rapport som jag skrev för Delegationen för migrationsstudier (Delmi) 2018. Rapporten *Familj, medborgarskap, migration* finns nedladdningsbar från Delmis hemsida: <https://www.delmi.se/publikationer-seminarier#!/ny-delmi-rapport-om-anhoriginvandring>. Citatet av Christian Rostbøll kommer från artikeln ”The Use and Abuse of ‘Universal Values’ in the Danish Cartoon Controversy” i *European Political Science Review* (2010, 2 (3), s. 401–422).

Den politiska dynamik som involverar en kapplöpning mot botten (”race to the bottom”), som jag diskuterar i detta kapitel, kan man också läsa om i Vilde Hernes artikel ”Cross-national convergence in times of crisis? Integration policies before, during and after the refugee crisis” (*West European Politics*, 2018, 41 (6), s. 1305–1329) som handlar om integrationspolitiska förändringar efter 2015 års flyktingkris i Danmark, Norge och Sverige. För en jämförande analys av hur 2015 års ”flyktingkris” påverkat den politiska debatten i Sverige, Danmark och Norge hänvisas även till Anniken Hagelunds artikel från 2020 ”After the refugee crisis: public discourse and policy change in Denmark, Norway and Sweden” i *Comparative Migration Studies* (8,13). Artikeln om Familjeåterföreningsdirektivet, av Laura Block och Saskia Bonjour, som nämns i kapitlet är ”Fortress Europe or Europe of Rights? The Europeanisation of Family Migration Policies



in France, Germany and the Netherlands” från 2013 (*European Journal of Migration of Law* 15, s. 203–224).

Artiklar som nämns i avsnittet om vad åtgärder kopplade till policytrenden villkorad medborgarintegration har för effekter är Evelyn Ersanilli och Ruud Koopmans ”Do Immigrant Integration Policy Matter? A Three-Country Comparison among Turkish immigrants” (*West European Politics*, 2011:34(2), s. 208–234); Sara Wallace Goodman och Matthew Wright ”Does Mandatory Integration Matter? Effects of Civic Requirements on Immigrant Socio-economic and Political Outcomes” (*Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2015:41(12), s.1885–1908). En sammanfattning av resultaten från den utvärderingskommission som nämns i texten, beträffande en reform i Storbritannien att införa höjt ålderskrav för att motverka tvångs-äktenskap, finns att ladda ner på följande webbadress: <https://www.bristol.ac.uk/media-library/sites/sps/migrated/documents/rk6612researchsummary.pdf>, och den danska studien från 2009 som nämns i detta sammanhang heter *New Regulations on Family Reunification. What have the New Regulations Meant for Patterns in Partner Selection by Ethnic Minorities?* av G. Schmidt, B. Krogh Gaversen, V. Jakobsen, T. G. Jensen och A. Liversage (Köpenhamn: SFI).



# Inomeuropeisk arbetskraftsmigration för ett uthålligt EU

av Erik Sjödin och Eskil Wadensjö

EU har en gemensam arbetsmarknad. Den har utvecklats gradvis allt sedan starten av EEC och därefter stegvis efterhand som EU fick nya medlemsstater. En gemensam arbetsmarknad innebär bland annat att migrationen mellan medlemsländerna har underlättats. Det finns flera former av migration, som är reglerade på olika sätt. Coronapandemin har pekat på att restriktioner fortfarande kan förekomma och återinföras för migration mellan länder inom EU.

Migration till EU, men även inomeuropeisk arbetskraftsmigration, är omdebatterade frågor där det råder olika uppfattningar såväl mellan som inom medlemsstaterna. Detta kapitel behandlar arbetskraftsmigration inom EU. Det finns flera former av migration av arbetskraft. Att det rättsligt är olika frågor är inte alltid klart. I vissa branscher som byggbranschen har arbetskraftsmigration inom EU gjort ett kraftigt avtryck. Tydligt är också att den inomeuropeiska arbetskraftsmigrationen var en fråga i den omröstning som ledde till brexit. Viktigt är också att uppmärksamma att omsorg om arbetstagare som rör sig inom EU kan uppfattas på olika sätt: dels som ett uttryck för protektionism, dels som sedvanlig omsorg av arbetstagare i en utsatt position. Den nationella uppfattningen kan bero på om landet främst är ett sändande eller ett mottagande land av arbetskraftsmigranter. Hur den inomeuropeiska arbetskraftsmigrationen påverkar dessa intressen och uppfattningar är således centralt för EU och dess uthållighet.

Migration mellan EU:s medlemsstater är en grund på vilket samarbetet vilar då den utgör en av de fyra friheterna (fri rörlighet för personer). Vilka som ska ha möjlighet till sådan rörlighet och under vilka

förutsättningar den kan ske underkastas återkommande EU-domstolens prövning. EU-lagstiftaren och även de nationella lagstiftarna har att förhålla sig till och även i lagstiftning bemöta domar som påverkar förutsättningarna för den inomeuropeiska migrationen.

Inomeuropeisk arbetskraftsmigration består dels av kortvarig migration (pendling; utstationering; gästarbetare), dels av migration som innebär en långvarig anknytning och integration till det land migranter flyttar. Migrationen består av såväl högt specialiserad arbetskraft som av kortutbildad arbetskraft. Vissa länder i EU har omfattande nettoinvandring från andra länder i EU, medan andra har omfattande nettoutvandring. Migrationen har effekter för migranterna, för det land de flyttar från och för det land de flyttar till. De effekter som oftast är i fokus är de för arbetsmarknaden i utflyttnings- och inflyttningsländerna, men det finns också andra effekter som påverkan av handel och effekter av remitteringar.

EU:s gemensamma arbetsmarknad står inför flera utmaningar inte minst hösten 2020 under coronapandemin. Länder har infört olika begränsningar för rörlighet över gränserna mellan länder inom EU, och de ekonomiska problem och den arbetslöshet som följer av pandemin kan göra att rörlighetsmönstret förändras och att vissa typer av migration kraftigt minskar. Storbritannien trädde dessutom ut ur EU den 31 januari 2020, vilket kan komma att få effekter för migrationen inom EU. Pandemin och också brexit kan genom att påverka migrationen leda till utmaningar för samarbetet inom EU och samarbetet mellan EU och Storbritannien.

Detta kapitel syftar till att belysa regleringen av den inomeuropeiska arbetskraftsmigrationen och effekterna av denna migration. Det klargörs hur denna fråga hanteras och bör hanteras och vidare hur denna migration påverkar arbetsmarknaderna. Kapitlet rör således EU-medborgares möjlighet att med anledning av arbete röra sig inom EU, kapitlet kommer således inte behandla villkor och effekter av migration till EU från länder utifrån.

Vi inleder med en översikt av de olika stegen i framväxten av EU:s gemensamma arbetsmarknad. Det finns som nämnts flera former av arbetskraftsmigration inom EU. Vi redogör i det därpå följande avsnittet för dessa olika former. I de efterföljande avsnitten behandlas först

hur arbetskraftsmigration rättsligt kvalificeras. Därefter behandlas utgångspunkterna för regleringen av arbets- och anställningsvillkor för de olika formerna av arbetskraftsmigration inom EU. I denna presentation kommer fokus att vara på den civilrättsliga arbetsrätten. Sverige utgör ett intressant fall då det är ett av få länder som valde att inte införa övergångsregler i samband med utvidgningarna 2004 och 2007 och det land i vilket ett av de mest uppmärksammande rättsfallen om inomeuropeisk arbetskraftsmigration har utspelats, det s. k. *Lavalmålet*. De svenska erfarenheterna är av intresse för andra länder i EU. Vi berör också regleringen av andra former av migration inom EU som de för studier och av familjeskäl, som även de kan ha arbetsmarknadseffekter. I det därpå följande avsnittet behandlas omfattningen, sammansättningen och mellan vilka länder migrationen går inom EU. I den delen visar vi under vilka förutsättningar som inomeuropeisk arbetskraftsmigration ska vara möjlig. Sedan behandlas i tre avsnitt effekterna för migranterna, för landet de kommer till och för landet de kommer från. I det därpå följande avsnittet behandlar vi frågan om vilka effekter pandemin kan komma att få för migrationen inom EU på kortare och lite längre sikt. Vi lämnar sedan två förslag till åtgärder. En fungerande gemensam europeisk arbetsmarknad är viktig för ett uthålligt EU.

## Framväxten av EU:s gemensamma arbetsmarknad

EEC, EU:s föregångare, bildades 1958, men etablerandet av den gemensamma arbetsmarknaden med fri rörlighet för medborgare (en av de fyra friheterna) i de dåvarande sex medlemsländerna (Belgien, Luxemburg, Nederländerna, Frankrike, Italien och Västtyskland) dröjde i tio år till 1968. Efterhand som EEC och senare EU fått nya medlemsländer har dess medborgare kommit att omfattas av den gemensamma arbetsmarknaden. När tre länder i Sydeuropa – Grekland (1981), Portugal (1986) och Spanien (1986) – blev medlemmar infördes dock övergångsregler. Dessa länder blev endast ett antal år efter att de blivit medlemmar av EU en del av den gemensamma arbetsmark-

naden. Först då fick medborgare i dessa länder rätt att migrera för arbete till andra EU-länder. Sådana övergångsregler infördes däremot inte när Danmark, Irland och Storbritannien blev medlemmar av EU 1973, eller när Sverige tillsammans med Finland och Österrike blev medlemmar 1995. Även de fyra medlemsstaterna i EFTA (*European Free Trade Association*) Island, Norge, Liechtenstein och Schweiz blev en del av den gemensamma arbetsmarknaden samtidigt som Finland, Sverige och Österrike.

När EU utvidgades i olika steg 2004, 2007 och 2013 blev det möjligt för de tidigare EU-länderna att införa övergångsregler som begränsade rörligheten. Vid utvidgningen år 2004 var det möjligt att införa övergångsregler under sammanlagt högst sju år uppdelat på tre perioder om två, tre och två år gentemot arbetskraftsinvandrare från de åtta länder i Central- och Östeuropa som blev nya medlemmar (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern). Tre av de då femton medlemsländerna i EU, Irland, Storbritannien och Sverige, införde inte några sådana regler. Det var dock inte möjligt för de tidigare EU-medlemsstaterna att införa övergångsbestämmelser för migration från de två andra nya medlemsländerna, Cypern och Malta. Alla tolv länder som införde övergångsbestämmelser hade dock inte sådana kvar i hela sju år – Finland, Grekland, Italien, Portugal och Spanien hade övergångsregler endast under den första tvåårsperioden och Nederländerna avskaffade dem 2007 och Frankrike 2008. Skillnaderna i ländernas politik kan bland annat förklaras av migrationens omfattning till respektive land.

På samma sätt var det möjligt att införa övergångsregler när Bulgarien och Rumänien blev medlemmar av EU 2007 och när Kroatien blev det 2013. När Bulgarien och Rumänien blev medlemmar, var det tio länder som inte införde övergångsbestämmelser. Sverige gjorde det inte heller denna gång, medan Irland och Storbritannien gjorde det. Fem av de länder som införde övergångsregler hade sådana endast under den första tvåårsperioden. När Kroatien blev medlem av EU var det 14 länder som inte införde några övergångsregler. Åtta länder som införde övergångsregler avskaffade dem efter den första tvåårsperioden, medan fem länder, Malta, Nederländerna, Slovenien, Storbritannien och Österrike, behöll dem.

Besluten om att införa övergångsregler eller avstå från att göra det påverkade såväl riktningen av arbetskraftsmigrationen från de nya medlemsländerna som formen av migration. Det var inte möjligt att införa övergångsregler för utstationering av arbetskraft eller för migration av egenföretagare. Dessa båda former av migration fick speciellt stor betydelse för migration till länder som införde övergångsregler.

Migrationen mellan olika länder inom EU hade liten omfattning under decennierna närmast före utvidgningarna 2004 och 2007. Därefter blev migrationen mycket mer omfattande. Flest flyttade från Rumänien och Polen, två länder med en stor befolkning. Sett till andel av befolkningen har flest migrerat från Rumänien, Bulgarien, Litauen och Estland.

## Olika former av arbetskraftsmigration

2006-års upplaga av *Europaperspektiv* hade titeln *En gränslös arbetsmarknad?* Utvecklingen av denna arbetsmarknad har fortsatt sedan dess och idag är arbetskraftsmigrationen inom EU omfattande. Den består av flera former som formellt skiljer sig markant från varandra, men reellt kan det vara fråga om migration med ett och samma syfte nämligen att arbeta i ett annat land än det personen är medborgare i eller bosatt i. Sammansättningen vad gäller de olika formerna varierar över tiden och mellan länder.

Den traditionella formen av arbetskraftsmigration är att någon flyttar från ett land till ett annat för att arbeta för en arbetsgivare i det land personen kommer till under en kortare eller längre tid. De som kommer med avsikt att stanna en kortare tid kallades tidigare för gästarbetare. Många som kom som gästarbetare valde dock att stanna längre än de planerat och en del av de som kom för att stanna en längre tid återvände tidigare än vad de ursprungligen planerat. En annan typ av migration är arbetspendling från ett EU-land (eller ett EES/EFTA-land) till ett annat. Migrationen kan ha formen av daglig pendling men också av veckopendling med vistelse i det land de arbetar i under arbetsveckorna och i hemlandet under veckosluten.

En tredje form av arbetskraftsmigration är att ett företag registrerat i ett land utstationerar anställda i företaget till arbete i ett annat land för en kortare eller längre period. Utstationeringsföretaget kan även utstationera arbetstagare som är medborgare i ett tredje land (ett land inom EU/EFTA eller ett land utanför EU). En fjärde form av arbetskraftsmigration är att någon flyttar som egenföretagare från ett land inom EU till ett annat land inom EU för att också där arbeta som egenföretagare.

När de olika formerna beskrivs, låter det som att det är fråga om migration av mycket olika slag. Men det kan i praktiken vara snarlika former av migration. Ett exempel är att byggnadsarbetare kan flytta som arbetskraftsinvandrare från land A till land B, utstationeras som byggnadsarbetare från land A till land B eller flytta som egenföretagare från land A och arbeta som egenföretagare och sälja tjänster som arbetare till ett byggföretag i land B. Vi behandlar regleringen och sammansättningen av migrationen i de nämnda fyra formerna något mer ingående i senare avsnitt.

De som migrerar är till stor del unga vuxna, såväl kvinnor som män. Det finns en överrepresentation dels bland de som har längre utbildning, dels bland de som har arbetaryrken. Inom de yrken som kräver goda kunskaper i invandringslandets språk är migranterna underrepresenterade. När det gäller de med högre utbildning finns det stora skillnader beroende på utbildningsinriktning. Migration är till exempel vanligt förekommande bland läkare men inte bland jurister. För vissa yrkesgrupper från några länder kan man tala om ”brain drain”. Vi ska i senare avsnitt något mer beröra sammansättningen av migrationen efter ålder, kön och utbildning.

Den finns också olika former av stegvis migration när migrationens första steg inte är till arbete utan antingen till familjeåterförening, familjebildning eller studier. I ett andra steg söker den som kommit som familjemedlem arbete och de som kommit för studier arbetar ofta samtidigt som de studerar och många stannar kvar och arbetar efter att ha fullföljt sina studier. Variationerna kan vara stora för de migranter som kommer för att studera huruvida de stannar kvar i landet efter avslutade studier eller inte. Variationen beror dels på vilket land de har kommit till, dels vilken typ av utbildning de har genomfört.



## Rättslig kvalifikation av arbetskraftsmigration inom EU

Arbetskraftsmigration kan, som beskrevs i föregående avsnitt ske i olika former. I det följande kommer dessa olika former att kvalificeras i förhållande till EU-fördragen. Fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital är grunden för den inre marknaden (se artikel 26 fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt, FEUF). EU består av självständiga länder och fördragen möjliggör fri rörlighet mellan de olika länderna utan de tillstånd som annars erfordras för arbetskraftsmigranter från länder utanför EU. Den inre marknaden förutsätter tillträde för personer och här kommer en översikt ges över vad som ger de olika formerna av arbetskraftsmigration sådan rätt till tillträde.

Av fördragen följer att hinder mot den fria rörligheten måste rättfärdigas. Sådana grunder för rättfärdigande såsom allmän ordning, säkerhet och hälsa framgår direkt av fördragen. Men möjligheter till rättfärdigande av hinder mot den fria rörligheten har även utvecklats av EU-domstolen, s. k. tvingande hänsyn till allmänintresse vilka bland annat omfattar skydd för arbetstagare. Pandemin har medfört att restriktioner införts på sätt som inte tidigare skådats. Av de riktlinjer som kommissionen utfärdat är det dock tydligt att den fria rörligheten ska fortgå särskilt gällande arbetstagare i s. k. kritiska yrken vilket bland annat inbegriper vårdpersonal i olika former. Kommissionen betonar även att införda restriktioner ska vara proportionerliga.

## Fri rörlighet för arbetstagare, utstationering och egenföretagare

Av artikel 45 i FEUF framgår att *fri rörlighet för arbetstagare* ska säkerställas. Denna fria rörlighet ska enligt samma artikel omfatta möjligheten för arbetstagare att anta faktiska erbjudanden om anställning, förflytta sig fritt inom medlemsstaten, uppehålla sig för att inneha anställning i enlighet med vad som gäller där och att stanna kvar där

efter att anställningen upphört på de villkor som fastställs av kommissionen. Den fördragsfästa fria rörligheten för arbetstagare möjliggör således den ovan nämnda traditionella arbetskraftsmigrationen.

Rätten till fri rörlighet enligt fördragen tillkommer alltså *arbetstagare*. Och således uppstår frågan vem som kan ses som sådan och därmed tillerkännas denna möjlighet till ekonomisk rörlighet på EU:s inre marknad. Samma frågeställning svarar i en nationell kontext på vem som är omfattad av den arbetsrättsliga regleringen, exempelvis skydd mot osakliga uppsägningar och rätt till av arbetsgivaren betald semester (jfr artikel 31 EU-stadgan). Den arbetsrättsliga regleringen skiljer sig åt mellan medlemsstaterna och kan bestå av i varierande grad av offentlig och civilrättslig reglering. När EU reglerar fri rörlighet men även andra aspekter av arbetsmarknaden tas hänsyn till att arbetsmarknadens reglering skiljer sig åt mellan länder.

EU-domstolen har vid ett flertal tillfällen prövat huruvida någon ska ses som arbetstagare och då betonat att fri rörlighet för arbetstagare är en av EU:s grundläggande principer och att den som sådan inte ska tolkas restriktivt. Enligt EU-domstolen är det viktigaste kännetecknet för ett anställningsförhållande att en person under en viss tid mot ersättning utför arbete av ekonomiskt värde åt någon annan under dennes ledning. Det framgår till exempel av EU-domstolens dom C-66/85 *Lawrie-Blum v Land Baden-Württemberg* EU:C:1986:284 som meddelades i juli 1986 och som rörde huruvida en brittisk lärarkandidat som tjänstgjorde i Tyskland kunde ses som arbetstagare. Domstolen menade att hon var arbetstagare i fördragets mening och därmed var berättigad till fri rörlighet. Att även den som utför arbete i begränsad omfattning kan anses som arbetstagare i fördragets mening framgår av domen C-456/02 *Trojani* EU:C:2004:112. Domen rörde en person som arbetade på ett av Fränsningsarmén drivet härbärke i utbyte mot uppehälle och fickpengar som alltså även han betraktades som arbetstagare.

Denna fria rörlighet för arbetstagare möjliggör även den ovan beskrivna gränspendlingen över medlemsstatsgränser för att arbeta i ett annat land än det land där personen bor. Av artikel 6 medborgarrättsdirektivet framgår att unionsmedborgare har rätt att uppehålla sig i ett annat land i tre månader utan andra krav än giltigt id-kort.

Vilken rätt som aktiva såväl som inaktiva ska ha till socialförsäkringsförmåner är något som ytterst kan underkastas EU-domstolens prövning. Se t. ex. C-333/13 *Dano* EU:C:2014:2358 som gällde en rumänsk kvinna och hennes son och deras rätt till vissa förmåner i Tyskland. EU-domstolen slog fast att EU-rätten inte hindrade nationell rätt som medförde att de nekades förmåner.

Det framgår redan av fördraget att den fria rörligheten kan begränsas med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa (artikel 45.3 i FEUF). Den fria rörligheten för arbetstagare är som nämnts en grundläggande EU-rättslig princip och restriktivitet ska iakttas vid införandet av begränsningar av densamma. Rörligheten kan dock begränsas med hänsyn till en individs beteende inbegripet brottslighet (jfr artikel 27.2 medborgarrättsdirektivet).

Högaktuellt hösten 2020 under coronapandemin är medlemsstaternas möjlighet att begränsa den fria rörligheten med hänvisning till allmän hälsa. Av artikel 29 i medborgarrättsdirektivet framgår att de enda sjukdomar som kan motivera begränsningar av den fria rörligheten är sådana som kan vara epidemiska enligt Världshälsoorganisationen samt andra smittsamma infektionssjukdomar som de egna medborgarna är omfattade av. Det kan nämnas att Världshälsoorganisationen den 11 mars 2020 slog fast att covid-19 var en sådan sjukdom som möjliggör för medlemsstaterna att begränsa den fria rörligheten.

Av artikel 45.4 i FEUF framgår att den fria rörligheten inte ska tillämpas på offentlig anställning. EU-domstolen har slagit fast att det bland annat omfattar ett antal tjänster som lärare i statlig skola, sjuksköterska på ett statligt sjukhus m. fl.

*Frihet att tillhandahålla tjänster* enligt artikel 59 i FEUF är en annan grundläggande ekonomisk frihet. Även om den teknologiska utvecklingen möjliggjort att sådana tjänster tillhandahålls över gränser utan att någon person behöver korsa en gräns sker det även att personer medföljer från ett land till ett annat för att där tillhandahålla tjänster. När personer reser över gränser för att arbeta innebär det inte per automatik att värdlandets regler gäller för dem som reser in.

EU-domstolen slog i början av 1990-talet fast att den som tillhandahåller en tjänst i en annan medlemsstat också har rätt att ta med sin personal till det andra landet. I domen C-113/89 *Rush Portuguesa*

EU:C:1990:142 slog domstolen fast att en portugisisk entreprenör hade rätt att ta med sig sin personal vid byggandet av en snabbspår-  
väg i Frankrike. EU-domstolens ställningstagande klargjorde att det  
fanns ett behov av att reglera denna företeelse för att klargöra vilken  
medlemsstat som skulle göra vad. Domstolen anförde även i ett *obiter  
dictum* att medlemsstaterna hade rätt att ställa krav på entreprenören.  
Sådan reglering infördes genom det utstationeringsdirektiv som an-  
togs 1996 och då kom även utstationering att definieras. Artikel 3 i  
utstationeringsdirektivet skiljer på tre olika former av utstationering.

- Entreprenadfallet: När en arbetsgivare för egen räkning och under egen ledning sänder arbetstagare till ett EU-land enligt avtal som arbetsgivaren har ingått med den i detta land verk-  
samma mottagaren av tjänsterna;
- Koncernfallet: När en arbetsgivare sänder arbetstagare till ett EU-land till en arbetsplats eller till ett företag som tillhör koncernen; och
- Uthyrningsfallet: När en arbetsgivare som hyr ut arbetskraft eller ställer arbetskraft till förfogande sänder arbetstagare till ett användarföretag som är etablerat i ett EU-land eller som bedriver verksamhet i detta land.

Utstationering ska vara tillfällig även om den kan fortgå under lång tid. EU-domstolen har i fall under 1990-talet i förhållande till över-  
gångsregler om fri rörlighet för arbetstagare uttalat att utstatione-  
rade arbetstagare inte får tillträde till värdlandets arbetsmarknad, en  
uppfattning som inte längre kan anses gällande. Utstationering är ett  
växande om än litet inslag på den europeiska arbetsmarknaden. Vissa  
menar till och med att det på 2020-talet etablerats som en särskild  
affärsmodell att anställa personer enbart för utstationering.

Som ovan nämndes kan de olika formerna framstå som väsens-  
skilda, men de är många gånger likartade. Svårighet att identifiera  
vem som är att betrakta som utstationerad arbetstagare har lett till  
lagstiftningsåtgärder i det s.k. tillämpningsdirektivet (2014/67/EG)  
som antogs 2014 och som kompletterar 1996 års utstationerings-  
direktiv.

Tillämpningsdirektivet innehåller bestämmelser som syftar till att klargöra och göra det lättare att identifiera faktisk utstationering. Rubriken i artikel 4 lyder ”Fastställande av att en faktisk utstationering föreligger och förhindrande av att reglerna missbrukas eller kringgås”. Av artikelns första stycke framgår att domstol ska göra en helhetsbedömning och att därvid alla faktiska omständigheter ska beaktas vid prövning av om någon är utstationerad. Artikeln listar därutöver ett stort antal omständigheter som ska beaktas för att fastställa att det handlar om utstationering. De ovan nämnda begränsningarna av fri rörlighet för arbetstagare gäller på likartat sätt för den fria rörligheten för tjänster.

Arbetskraft kan även röra sig över gränser genom den *fria etableringsrätten*, vilken även den är en grundläggande ekonomisk frihet. Etableringsfriheten enligt artikel 49 FEUF ger företag men även fysiska personer möjlighet att etablera sig och på de villkor som gäller i medlemsstaten. När någon etablerar sig i ett annat land är denna en aktör som andra i det nya värdlandet. Fördragets reglering av fri rörlighet syftar till att undanröja hinder för företag från andra länder att utnyttja den fria etableringsrätten.

Den fria etableringsrätten får inte hindras i likhet med vad som gäller för fri rörlighet för arbetstagare och tjänster. Hinder mot den fria rörligheten kan emellertid rättfärdigas på samma sätt som för arbetstagare och tjänster.

Arbetskraftsmigrationen kan klassificeras rättsligt i enlighet med fördragets indelning i fri rörlighet för arbetstagare, tjänster eller etablering. Denna klassifikation kan påverka tillämpningen av övergångsreglerna antagna i samband med att nya medlemsländer ansluter till EU. Vidare påverkar klassificeringen hur krav – t. ex. rörande arbets- och anställningsvillkor – som ställs på de som korsar gränser ska bedömas, vilket i sin tur påverkar möjligheten att reglera arbets- och anställningsvillkor för den arbetskraft som korsar gränserna.

## Reglering av arbetskraftsmigranternas arbets- och anställningsvillkor

Sätten och möjligheterna att reglera arbets- och anställningsvillkor för de olika formerna av arbetskraftsmigration skiljer sig åt beroende på hur arbetskraftsmigranterna rättsligt kvalificeras. Synen på vilka möjligheter som olika former av arbetskraftsmigranter ska ha att konkurrera med sina arbetsvillkor har varierat över tid. Möjligheterna har påverkats av att det sedan 2000-talets utvidgningar råder större inkomstskillnader mellan medlemsstaterna. Det tjänstedirektiv som föreslogs 2004 och som med den intagna ursprungslandsprincipen påverkade möjligheterna att reglera arbets- och anställningsvillkor orsakade till och med omfattande demonstrationer i såväl Bryssel som i de enskilda medlemsstaterna. Att det sker återkommande ändringar av denna fråga på EU-nivå visar att det ännu inte finns enighet kring dessa frågor och att skiljelinjer mellan gamla och nya medlemsstater består (se vidare 2006 och 2012 års upplagor av *Europaperspektiv*).

I det följande kommer utgångspunkterna för regleringen av arbets- och anställningsvillkor för de olika formerna av arbetskraftsmigration att presenteras. Först bör en formell aspekt som rör den internationella privat- och processrätten uppmärksammas. Den bestämmer enligt vilket lands lag tvist ska avgöras och vilket lands domstolar som är behöriga att pröva frågan. De utstationerade arbetstagarna är anställda i ett land men utför arbete i ett annat land. Det är något som medför att den internationella privat- och processrätten alltid är relevant. Till skillnad från den traditionella formen av arbetskraftsmigration som nämndes ovan är således inte de utstationerade arbetstagarna per automatik omfattade av den arbetsrättsliga regleringen i värdlandet. Arbetskraftsmigranter som omfattas av den fria rörligheten för arbetstagare är normalt omfattade av ett lands reglering. De utstationerade arbetstagarna som tar den fria rörligheten för tjänster i anspråk är omfattade av såväl värdlandets som ursprungslandets reglering.

Vid den traditionella formen av arbetskraftsmigration anställs personer således av en arbetsgivare i den andra medlemsstaten och

för detta anställningsavtal gäller den nationella arbetsrättsrättsliga regleringen. Det är den rätten som styr hur anställningsavtal ingås och även hur de sägs upp och vidare vilka arbets- och anställningsvillkor som ska gälla. Det samma gäller för de egenföretagare som väljer att etablera sig i en annan medlemsstat.

Av fördraget såväl som av förordning 492/11 om arbetskraftens fria rörlighet i unionen framgår en rätt till likabehandling gällande arbets- och anställningsvillkor. Rätten till likabehandling innebär ett förbud mot såväl direkt som indirekt diskriminering. Det kan exempelvis innebära att det inte ska förekomma omotiverade språk- och kvalifikationskrav för anställning i landet. Utgångspunkten är således att dessa arbetstagares arbets- och anställningsvillkor ska bestämmas på samma sätt som för övriga och att dessa arbetstagare har samma möjligheter att påverka sina villkor.

Vidare framgår av förordning 492/11 om arbetskraftens fria rörlighet i unionen bl. a. att arbetstagare har rätt att få hjälp av arbetsförmedling i det land i vilket arbete söks (artikel 5), rätt till sociala förmåner (artikel 7.2) och att barn till arbetstagaren ska ha rätt till skolgång (artikel 10). Det finns vidare sekundärrättslig reglering om hur sammanjämkning av pensioner intjänade i olika länder ska ske.

Utstationering av arbetstagare har – särskilt efter utvidgningen 2004 och 2007 – varit en omdiskuterad företeelse. Diskussionen har främst gällt i vilken utsträckning som de utstationerade skulle tillåtas att konkurrera med lägre löner. I 1996 års utstationeringsdirektiv blev lösningen att de utstationerade av värdmedlemsstaten skulle garanteras en ”hård kärna” av arbets- och anställningsvillkor inbegripet minimilön.

I det alltjämt aktuella Laval-målet, som tidigare uppmärksammats av Susanne S:t Claire Renard och Thomas Persson i 2009 års *Europaperspektiv*, kom det svenska genomförandet att underkännas. EU-domstolens dom innehöll vidare ett antal klagoranden om innebörden av utstationeringsdirektivet. EU-domstolen slog bland annat fast att värdstaten enbart fick kräva att utstationeringsdirektivets hårda kärna skulle tillämpas. De av Sverige anförda skälen för den svenska lösningen ansåg EU-domstolen inte vara godtagbara, då aktuell del av medbestämmandelagen (*lex-Britannia*) bedömdes vara direkt diskriminerande. En starkt bidragande orsak till att det

svenska genomförandet underkändes var att det svenska kollektivavtalssystemet för byggsektorn uppfattades som svårförståeligt.

Lavalmålet blev startskottet för en omfattande debatt, men även för många och ingripande förändringar av regleringen av utstationerade arbetstagare på såväl EU som på nationell nivå. Tiden före Lavalmålet har för svenskt vidkommande beskrivits som ”oskuldens tid” varmed menas att det dessförinnan antogs att några grundläggande ändringar inte behövde genomföras, utan att uppgiften att säkra de utstationerade arbetstagarnas arbets- och anställningsvillkor var en uppgift för de svenska fackföreningarna. De många och återkommande ändringarna vittnar om att det rättsläge som etablerades efter Lavalmålet inte vunnit generell acceptans.

Som en direkt följd av Lavalmålet antogs *tillämpningsdirektivet* som nämndes ovan 2014. Därefter har även ett ytterligare ändringsdirektiv (2018/957) till utstationeringsdirektivet antagits 2018. Det förstnämnda syftar främst till att underlätta kontrollen av efterlevnaden, dvs. att de utstationerade erhåller de arbets- och anställningsvillkor som värdstaten skall garantera dem. Direktivet var del av ett paket, och den förordning med reglering av strejkrätten som föreslogs samtidigt var den första som fick gult kort av de nationella parlamenten inom ramen för subsidiaritetskontrollen och kom således inte att antas. 2018 års ändringsdirektiv innehåller en revidering av den ursprungliga avvägningen, och i enlighet med direktivet ska de utstationerade arbetstagarna numera säkras inte bara minimilön utan lön under tiden arbete sker i värdmedlemsstaten. Det är ännu oklart vad den ändringen konkret kommer att innebära för faktisk skillnad för den utstationerade arbetstagaren. Ändringen kom i kölvattnet av den år 2017 antagna sociala pelaren och syftade till att minska *utstationeringslönegapet*, dvs. skillnaden mellan de utstationerades löner och de löner som övriga arbetstagare i värdlandet erhåller. Vidare framgår av ändringsdirektivet att om utstationeringarna pågår under längre tid än 12 månader (alternativt 18 månader) ska även ytterligare regler utöver den hårda kärnan gälla. Ändringarna ligger i linje med något som påpekats i rättsvetenskaplig forskning om att skillnaden såvitt gäller likabehandling mellan utstationerade arbetstagare och andra arbetskraftsmigranter framstår som svårmotiverad.



Genomförandet av dessa direktiv har lett till en otillfredsställande situation, i varje fall i Sverige, då regleringen av rätten att vidta stridsåtgärder mot utstationerande arbetsgivare år 2020 är både omfattande och komplex. Samtidigt visar forskning att det inte längre vidtas stridsåtgärder för att få till stånd kollektivavtal med utstationerande arbetsgivare. Det finns dock ett antal domar från Arbetsdomstolen där höga skadestånd utdömts då de tecknade kollektivavtalen inte efterlevts. Att kollektivavtal som reglerar lön och andra villkor inte följs av mindre nogräknade arbetsgivare är dock inte enbart ett problem gällande utstationerande arbetsgivare.

Vissa sektorer är mer påverkade än andra och för transport, en utsatt bransch, har det antagits ett särskilt direktiv hösten 2020. Av direktivet (2020/1057) följer särskilda regler för chaufförer som är verksamma över gränserna. Direktivet innehåller främst olika former av administrativa pålagor och ingick som en del i ett större mobilitetspaket.

Sammantaget har regleringen av de utstationerade arbetstagarna präglats av ryckighet. Genomgripande förändringar har initierats och vidtagits återkommande. Flera frågor har ännu inte prövats av domstol och det återstår flera oklarheter vad gäller centrala frågor. Möjligheten att reglera villkoren för arbetskraft oavsett hur dessa kvalificeras kan i sig vara något som påverkar acceptansen för denna form av rörlighet och då även i längden bidra till ett mer uthålligt EU. Acceptens kan vara svår att upprätthålla om EU-regleringen uppfattas som skäl till avreglering och det upplevs som om arbetskraftsmigranternas enda konkurrensfördel är det lägre priset.

## Omfattningen och riktningen av migrationen inom EU

Om vi bortser från migration från tredje land till EU, så minskar befolkningen inom EU gradvis (för en redogörelse om migration från tredje land se Karin Borevis kapitel i denna bok). I de allra flesta länder inom EU är det fler som dör än som föds. Eurostat publicerar fortlöpande rapporter om befolkningsutvecklingen. Befolkningens

ålderssammansättning förändras också – andelen som är i vad som brukar benämnas som aktiv ålder sjunker. Andelen som förvärvsarbetar minskar också genom att ungdomar studerar under fler år och inträder i arbetslivet vid en högre ålder än vad ungdomar gjorde i tidigare generationer. Denna utveckling motverkas dock av att kvinnors deltagande i arbetslivet ökar och av ett senare utträde från arbetslivet bland annat som följd av förändringar av pensionssystemen. Den sjunkande andelen förvärvsarbetande motverkas också för en del EU-länder av arbetskraftsmigration inom EU. Här är dock utvecklingen olika beroende på om landet är ett invandringsland eller ett utvandringsland. I vissa länder i Central- och Östeuropa är antalet i aktiv ålder som lämnar för att arbeta i annat EU-land mycket stort.

År 2017 migrerade 1,3 miljoner som var medborgare i ett EU-land till ett annat EU-land medan omkring en miljon EU-medborgare migrerade till det EU-land de var medborgare i (i regel återvändande migranter, men också barn till återvändande migranter som fötts utomlands). De länder som mottog flest medborgare från andra EU-länder var detta år Tyskland, Storbritannien, Spanien, Frankrike och Nederländerna. Många av de som migrerar gör det inte på grund av arbete utan flyttar som familjemedlemmar eller för studier. Det är också viktigt att uppmärksamma att de här redovisade uppgifterna bygger på folkbokföringsdata och därmed inte omfattar de som pendlar till, blir utstationerade till eller är säsongarbetare i ett annat EU-land än det land där de är medborgare.

Vi ska nu se närmare på några av de olika formerna av arbetskraftsmigration inom EU. För flera av migrationsformerna saknas tyvärr jämförbara uppgifter om omfattningen.

Arbetspendling är vanligt förekommande i flera EU-länder. Den sker dels mellan närliggande länder och orter och då i regel på daglig basis, dels mellan mer avlägset liggande platser och då ofta på veckobasis. Arbetspendlingen till Tyskland under perioden 1999–2019 uppvisar en gradvis ökning. Den är störst till gränsområden och av dessa områden störst till delstater i östra Tyskland. Samtidigt ökar den mer till icke-gränsområden än till gränsområden. Pendlingen är dock fortfarande högre till gränsområden än till icke-gränsområden. Pendlingen sker från många länder; flest kommer från Polen. De som

pendlar till Tyskland från Benelux-länderna, Danmark, Schweiz och Österrike, västländer som har högre lönenivåer än den i Tyskland, är ofta experter och specialister, medan de som pendlar från länder i Centraleuropa med betydligt lägre lönenivåer än den i Tyskland i mycket stor utsträckning gör det till arbetaryrken. Det vore värdefullt att för en ökad kunskap om arbetsmarknaderna framför allt i gränsregioner ha liknande sammanställningar för andra länder som den avseende Tyskland och regelbunden statistik över pendlingen mellan länder i EU. Det förutsätter dock ett fungerande samarbete mellan de statistiska centralbyråerna i olika länder och ofta också en förändrad sekretesslagstiftning.

Utstationerade arbetstagare omfattas av två uppsättningar regler: *ursprungslandets* och *värdlandets*. Att så är fallet är en följd av den ovan nämnda internationella privat- och processrätten. De utstationerade skickas från ett land till ett annat, för att där för sin huvudmans räkning utföra en tjänst. Tjänsten kan bestå av många olika saker: reparation av en hiss, programmerande av något, arbeta i en fabrik eller uppförande av en skola. Den utstationerade arbetstagaren är också under perioden i värdlandet anställd av ett företag i ursprungslandet. Den utstationerande arbetsgivaren tillhandahåller en tjänst i värdlandet. Utstationering är kanske det tydligaste exemplet på vad som är och ska vara möjligt på EU:s inre marknad, som kännetecknas av fri rörlighet av varor, tjänster, personer och kapital. Utstationering som idé bygger på att den är tillfällig och att arbetstagaren som utstationerats ska återvända till ursprungslandet när tjänsten har tillhandahållits.

EU-statistik om utstationering finns från och med 2010. Den bygger numera på de A1-dokument som utfärdas av de länder som sänder och de länder som tar emot arbetskraft som utstationeras (tidigare fanns E101-dokument med samma syfte). Utfärdandet av ett A1-dokument innebär bland annat en överenskommelse om att sociala avgifter betalas i det land arbetstagaren är utstationerad från. Publicering av statistiken sker dock oregelbundet och med en långvarig fördröjning.

De flesta som utstationeras kommer från EU15-länder, och en stor del av dem utstationeras till andra EU15-länder. De flesta utstatio-

neras till grannländer. Det viktigaste undantaget är utstationering från Polen, vilken sker även till länder i Västeuropa som inte är grannländer.

De nya medlemsländerna i EU sänder fler än de mottar genom utstationering. Det land som utstationerar ett mycket stort antal är Polen. Många utstationeras också från Slovenien och Slovakien. Däremot sänder inte de båda nya EU-länder som har lägst lönenivå, Bulgarien och Rumänien, ett större antal. Andra former av arbetskraftsmigration från dessa båda länder till länder i Väst- och Sydeuropa är däremot mycket omfattande. Många utstationeras också från länder i Sydeuropa: Spanien, Italien och även Portugal. Samtidigt utstationeras ganska många till dessa tre länder.

Det kan vara intressant för en förståelse av hur migrationen påverkar olika länders arbetsmarknader att se på hur nettoutstationeringen ser ut för olika länder. De fem länder för vilka nettotillflödet år 2017 var störst är Frankrike, Tyskland, Österrike, Belgien och Schweiz, det vill säga fem länder i Västeuropa. De fem länder för vilka nettoutflödet var störst år 2017 är Polen, Slovenien, Slovakien, Italien och Estland, det vill säga fyra länder i Central- och Östeuropa och ett land i Sydeuropa.

Även om utstationeringen inte är särskilt omfattande i EU/EES jämfört med den totala arbetskraftsmigrationen inom EU, har den en inte obetydlig omfattning och ökar år från år. Mellan 2010 och 2016 ökade den med 53,4 procent, vilket betyder en årlig tillväxttakt på 7,4 procent. Det finns stora variationer mellan länder. Höga ökningstakter uppvisade Schweiz (en årlig ökning på 12,5 procent), Österrike (12,4 procent) och Sverige (12,3 procent). Antalet utstationerade till vissa länder minskade. Det gäller bland annat Cypern (en årlig förändring på -8,9 procent), Grekland (-6,2 procent) och Spanien (-3,1 procent), tre krisdrabbade länder i Sydeuropa.

Den största gruppen utstationerade går till byggindustrin och den närmast största gruppen till industrin. Men det förekommer också utstationering inom många andra områden, bland annat av olika specialister. De flesta utstationeringar är kortvariga, men det förekommer ofta att personer har upprepade utstationeringar till samma land eller att personer under samma år blir utstationerade till mer än ett land.

Frederic De Wispelaere och Jozef Paolet, forskare vid HIVA-KU Leuven, har undersökt utstationeringen inom EU. De gör en uppdelning av utstationeringen mellan länder inom EU/EFTA efter genomsnittlig lönenivå. År 2017 skedde 40 procent av utstationeringarna mellan höglöneländer, medan 29 procent gick från låglöne- till höglöneländer och 18 procent från mellanlöneländer till höglöneländer. En mindre del av utstationeringarna gick i andra riktningar mellan de tre grupperna. Att mycket av utstationeringen går mellan höglöneländer kan hänföras till flera faktorer. För det första rör det sig om stora ekonomier med en stor befolkning, varför det totala antalet utstationerade blir stort även om utstationeringen per invånare inte är stor. För det andra är utstationeringen av specialister mellan dessa länder stor. För det tredje kan företag i dessa länder utstationera arbetstagare som är bosatta i ett annat land än det egna landet (ibland från så kallade brevlådeföretag).

Vi behandlar i detta kapitel migrationen av arbetskraft inom EU, men det finns en mycket omfattande migration mellan EU och länder utanför EU. Det finns argument för att kort beröra den här. Det kan ge ytterligare ett perspektiv på migrationen inom EU. År 2019 kom 2.4 miljoner från länder utanför EU till EU, medan 1.1 miljoner lämnade EU för något land utanför EU. De som kommer till EU gör det av olika skäl – som arbetskraftsinvandrare, anhängare och som flyktingar. Mönstret skiljer sig mycket mellan olika länder. Denna migration går att belysa på många olika sätt. Vi ska här endast göra det genom att se vilken som är den största gruppen av utrikesfödda i de olika EU-länderna (information saknas från några länder).

I några länder kommer de som är utrikesfödda främst från länder som tidigare var kolonier till de länder till vilka de nu bor i. Det gäller Frankrike där den största gruppen är född i Algeriet, Portugal med den största gruppen från Angola och Storbritannien med den största gruppen från Indien. I fyra länder är den största gruppen födda i Ryssland. Det gäller Estland, Lettland, Litauen och Finland. För några länder är de största grupperna från länder utanför EU, där de i regel kommit som arbetskraftsinvandrare. Det gäller Belgien med största gruppen med Marocko som födelseland, Nederländerna med Turkiet som vanligast förekommande födelseland, Polen med

Ukraina som vanligaste födelse-land och Grekland med Albanien som vanligaste födelse-land. I en del andra fall kommer den största gruppen från ett annat land inom EU. Det gäller Danmark och Tyskland där i båda fallen den största gruppen har Polen som födelse-land och Italien och Ungern med i båda fall den största gruppen född i Rumänien. I Luxemburg är den största gruppen född i Portugal, och i Irland är den största gruppen född i Storbritannien. I Tjeckien och Slovakien, två grannländer med en gemensam historia, är den största gruppen från det andra av de båda länderna. I endast två fall har det land som flest kommit från varit ett land där flyktingar varit den största gruppen. Det gäller Sverige där den största gruppen är född i Syrien, och Slovenien där den största gruppen är född i Bosnien. Merparten av de som kom från Syrien till Sverige kom under åren närmast efter utbrottet av inbördeskriget där.

Genomgången av arbetskraftsmigrationen inom EU visar att den är av flera olika slag, går i olika riktningar och varierar markant över tiden. Det går framför allt från de nya medlemsstaterna till de 15 äldre medlemsstaterna. Den är framför allt omfattande bland de som arbetar i vissa näringsgrenar och har vissa yrken. Det leder till olika utmaningar vad gäller villkoren för de som migrerar.

## Effekter för dem som migrerar

De som flyttar för att arbeta i ett annat land gör det för att de tror att det är fördelaktigt för dem. Det kan vara så att de flyttar för att få bättre lön eller bättre arbetsvillkor i andra avseenden, för att kunna arbeta istället för att vara arbetslösa, eller för att få arbetslivserfarenheter som de kan ha nytta av om och när de återvänder till hemlandet. Det finns också kostnader för att flytta att ta hänsyn till vid beslut att migrera som till exempel saknad av närhet till anhöriga och vänner.

De som flyttar kommer inte alltid till de yrken och de sektorer som de är utbildade för och till arbeten som de har erfarenhet av från hemlandet. Det är inte ovanligt att de får betydligt lägre löner och sämre villkor än vad deras utbildning och erfarenheter skulle kunna förväntas ha lett till om deras utbildning och erfarenheter hade varit

inhämtade i det land de kommit till. En förklaring är att den utbildning de har när de kommer inte är validerad för arbete i det land de kommit till. De förväntningar som de som flyttar har när de gör det infrias inte alltid och en del återvänder därför. Andra återvänder av andra skäl som att de uppnått ett sparmål eller annat mål med sin vistelse i landet eller att arbetsmarknadsutsikterna blivit bättre i hemlandet.

Argumenten för att flytta pekar på att riktningen av migrationen i huvudsak går från länder med lägre löner och högre arbetslöshet till länder med högre löner och lägre arbetslöshet. Det innebär med en generalisering migration från Central- och Östeuropa till Västeuropa och i viss utsträckning också från Sydeuropa till Västeuropa. Variationerna är stora över tiden beroende på konjunkturvariationer och också på skillnader i hur de olika länderna utvecklas ekonomiskt.

I debatt och också inom forskning har ofta förhållandena för migranterna uppmärksammas. Det gäller löner och inkomster, men väl så mycket arbetsmiljö, boende och andra villkor. Det gäller inte minst utstationerade, säsongsarbetare och egenföretagare (gig-företagare). Det ovan nämnda ändringsdirektivet ska vara genomfört i medlemsstaterna sommaren 2020. Det direktivet syftar till att de utstationerade ska kunna säkras mer än bara minimilön. Det återstår att se om det kommer att få en påverkan på de utstationerade arbetstagarnas löner.

## Effekter för de länder som tar emot migranter

Det finns en mycket omfattande forskning om de ekonomiska effekterna för de länder till vilka arbetskraftsmigranterna kommer. Här ska vi kort beröra huvudresultat på två områden: offentliga finanser och arbetsmarknaden (löner och arbetslöshet).

Arbetskraftsmigranter är i aktiv ålder och kommer för att arbeta i det land de kommer till. Det gör att de i regel lämnar ett nettotillskott till de offentliga finanserna i det land de kommit till. De betalar mer i skatter än vad de får i offentliga transfereringar och vad det kostar den offentliga sektorn i form av ökad offentlig konsumtion och behov

av ökade offentliga investeringar. I det avslutande avsnittet om källor och litteratur finns mycket kvalificerade översikter på detta och följande områden.

Arbetskraftsinvandringen innebär att arbetsutbudet ökar. Det borde om inte annat samtidigt sker leda till lägre löner för de som redan finns i landet. Detta resultat finner man emellertid i regel inte i forskningen på området. Förklaringen är att söka i att ett ökat arbetsutbud i regel är kombinerat med och stimulerar till ökade investeringar. Det gör att lönerna i regel inte sjunker för de som redan finns i landet. En annan bidragande faktor till detta resultat är att de som redan finns i landet vid den ökade efterfrågan på arbetskraft som följer av expansionen av ekonomin lämnar lågavlönade arbeten för bättre avlönade arbeten. De som kommit till landet går ofta till lägre avlönade arbeten i ekonomin.

Det går dock att i forskningen om arbetskraftsinvandringens löneeffekter finna en typ av undantag. Undantaget är invandring till en sektor och yrken där de som arbetar inom den inte kan finna högre avlönade arbeten i sektorn eller andra sektorer om de byter arbete. Dessa arbetare får då lägre löner till följd av invandringen till sektorn. Ett exempel som dokumenterats i forskning är byggnadsarbetare i Norge. De är högavlönade jämfört med de som har andra arbetaryrken och kan därför i regel inte hitta andra arbeten med högre löner om de lämnar byggindustrin.

På samma sätt som vad gäller löner går det att förklara att forskningen inte pekar på att det blir en ökad arbetslöshet vid arbetskraftsmigration – de ökade investeringarna leder till att arbetskraftsefterfrågan ökar och att arbetslösheten därmed inte stiger.

Migration av arbetskraft kan också bidra till ekonomisk utveckling genom att migranter startar nya företag och då ofta i branscher som är nya för den ekonomi de kommit till. Migrationen kan också bidra till att öka exporten till de länder som migranterna kommit från.



## Effekter för de länder från vilka migranterna kommer

Om arbetskraftsinvandringen sker från länder med en omfattande arbetslöshet kan det leda till att arbetslösheten sjunker och lönerna stiger för de som är kvar i landet. Det är en ekonomisk effekt av utvandring. Om arbetslösheten redan är låg och utvandringen sker på grund av att lönerna är lägre än i det land de kommer till, uteblir effekten på arbetslösheten. Arbetskraftsutvandringen leder då istället i vissa fall till arbetskraftsinvandring från ett annat tredje land utanför EU till utvandringslandet. Så har till exempel Polen samtidigt en mycket omfattande utvandring till andra länder i EU och en mycket betydande invandring från främst Ukraina.

Arbetskraftsinvandring har också andra effekter för det land migranterna flyttar från. De som flyttar remitterar ofta till anhöriga i hemlandet och påverkar på så sätt deras ekonomiska situation och också landet i övrigt. Att föräldrar flyttar för att arbeta i ett annat land medan barnen är kvar kan däremot ha negativa effekter för barnen i olika avseenden. Ytterligare en effekt är att de som återvänder i många fall har förvärvat kunskaper under utlandsvistelsen som de tar med sig när de senare arbetar i hemlandet och de kan också medföra vad som kallas ”sociala remitteringar”. Detta begrepp står för att de tar med sig olika typer av kunskap från det land de varit i, som gör att de till exempel startar nya typer av företag.

## Vad händer i och efter pandemins tid?

Pandemin kan påverka omfattningen och sammansättningen av arbetskraftsmigrationen inom EU. Pandemin kan ha haft en omedelbar effekt på migrationen genom att många flyttade tillbaka till sina hemländer i Central- och Östeuropa när pandemin drabbade länder i Västeuropa. Länder i EU införde också regler som innebar svårigheter för anställda att komma till sin arbetsplats, även för de som redan hade arbete i andra länder än det de var medborgare i. Vi kommer att bättre kunna visa på hur utvecklingen har varit när statistik för 2020 har publicerats.

Men det finns också andra effekter av pandemin. Den kan inte minst ha effekter genom att leda till en stark avmattning av konjunkturen på kort sikt och att den eventuellt också kan ha betydande dämpande effekter på ekonomin på lite längre sikt.

Konjunktoreffekterna är olika för olika grupper av arbetskraftsmigranter. Vissa delar av servicesektorn och transportsektorn men även delar av tillverkningsindustrin påverkades mycket när antalet kunder och beställningar minskade. Bygg- och anläggningsindustrin påverkades i varje fall på kort sikt något mindre, medan sjukvården och äldreården mötte en starkt ökad efterfrågan på arbetskraft. Det leder till att effekterna för migranterna skiljer sig markant åt beroende på vilken sektor de arbetade inom. Effekterna är troligen likartade för egenföretagare som flyttat som för arbetskraftsinvandrare givet vilken bransch de är verksamma inom.

Förutom att effekterna av pandemin skiljer sig åt mellan branscher, skiljer de sig troligen markant åt mellan de som redan arbetar i ett annat land och de som skulle vilja flytta till ett annat land för att arbeta. Regelmässigt minskar migrationen till ett land under lågkonjunkturer – antalet lediga platser minskar och konkurrensen om de som finns ökar, vilket medför att möjligheterna att hitta ett arbete minskar och att arbetskraftsinvandringen därför minskar.

Även vad gäller utstationering kommer effekterna troligen att skilja sig åt beroende på vilka branscher det gäller och också vilka yrkesgrupper det rör sig om. Effekterna blir troligen relativt sett mindre i byggindustrin än i flera andra branscher och även mindre för specialister, som när de kommer har kortvariga specifika arbetsuppgifter, än vad de blir för andra yrkesgrupper. Pandemin sammanfaller med genomförandet av ändringsdirektivet vilket även det kan påverka efterfrågan på utstationerade arbetstagare. Detta då direktivet syftar till att minska skillnaden mellan dessa arbetstagares löner och andra arbetstagares löner i värdlandet.

Samma mönster kan gälla gränspendlingen. Framför allt kommer det troligen att bli färre nya pendlare än vad som annars skulle ha varit fallet, medan de som redan pendlar troligen ofta kan fortsätta att göra det. Sedan finns det skillnader mellan branscher och yrken också för denna grupp av migranter. Vårdpersonal som pendlar över

en gräns berörs troligen mycket mindre av pandemin än vad som är fallet för många andra grupper av pendlare.

Brexit kan också ha konsekvenser för migrationen inom EU. En del som tidigare sökt sig till Storbritannien för att arbeta där kommer troligen att söka arbete i andra EU-länder. De som skulle ha flyttat från Polen till Storbritannien söker sig till andra länder som Tyskland och Frankrike istället. Nettoinvandringen från andra EU-länder till Storbritannien har minskat sedan 2015. År 2019 var den negativ för medborgare i EU8-länder (de åtta länder i Central- och Östeuropa som blev medlemmar i EU 2004). Ett större antal medborgare i dessa åtta länder utvandrade från Storbritannien under året än vad som invandrade till Storbritannien från dessa länder.

Det är ännu mycket osäkert vilka effekter pandemin har haft och kommer att få för arbetskraftsmigrationen inom EU. För det första krävs en statistisk uppföljning av vilka effekter för migrationen inom EU som pandemin har lett till. Här har Eurostat och de olika ländernas statistiska centralbyråer ett gemensamt och stort ansvar. För det andra är det också mycket viktigt med forskning om vilka ekonomiska och sociala effekter ett förändrat migrationsmönster har lett till. Det är viktigt att samtidigt se vilka effekter brexit har haft för migrationen inom EU.

## Policyrekommendationer för en arbetskraftsmigration i ett uthålligt EU

Pandemin leder till ett behov av förstärkt och förnyad politik på olika områden för att uthålligt säkra en gemensam arbetsmarknad inom EU. Vi har två övergripande policyrekommendationer syftande till ett uthålligt EU som bygger på vår forskning.

1. För det första krävs överenskommelser för att undanröja nya och även gamla hinder för rörligheten av arbetskraft inom EU. Vi har i vår forskning visat hur olika hinder uppkommer för arbetskraftsmigrationer över nationsgränser inom EU. Det är viktigt att få till ett regelverk för hur arbetskraftsinvandring

ska utformas på ett sätt som gör att migration i dess många olika former är möjlig, både under den innevarande och även under kommande kriser. Kriser kan komma i många olika former.

2. För det andra är det viktigt med åtgärder för att säkra arbetsförhållandena och även förhållandena i övrigt för de som arbetar i ett annat land än i det land där de är medborgare. Genom att säkra förhållandena för de som migrerar kan motsättningarna mellan de som redan bor i landet och de som kommer minska. Om de som kommer har lägre löner och sämre villkor i övrigt än andra i landet kan det leda till motsättningar och konflikter. Vi har i vår forskning om utstationering av arbetskraft funnit många exempel på sådana motsättningar och konflikter.

## Källor och litteratur

Det finns en omfattande litteratur om regleringen av migration inom EU samt även om effekterna av densamma. Såvitt gäller regleringen utgör Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) grunden och det som där framgår har förtydligats genom en omfattande sekundär rätt bestående av bland annat direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (utstationeringsdirektivet), direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (medborgarrättsdirektivet), förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen (rörlighetsförordningen), direktiv 2014/67/EU om tillämpning av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen), tillämpningsdirektivet, direktiv 2018/957 om ändring av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (ändringsdirektivet), direktiv 2020/1057

om fastställande av särskilda regler med avseende på direktiv 96/71/EG och direktiv 2014/67/EU för utstationering av förare inom vägtransportsektorn.

Det finns en omfattande litteratur om regleringen av fri rörlighet, särskilt omfattande är den gällande utstationering av arbetstagare. I vår rapport *25 år med utstationering av arbetstagare till och från Sverige. Reglering, omfattning och arbetsmarknadseffekter*, (SIEPS 2020:8, Stockholm), behandlar vi de återkommande ändringarna och även sammansättningen av de utstationerade arbetstagarna. En genomgång av samspelet mellan olika rättsområden och hur det påverkar priset för arbete finns i Petra Herzfeld Olsson m.fl. *Likabehandlingsprincipens olika ansikten: Om samspelet mellan arbetsrätt, skatterätt och socialförsäkringsrätt vid gränsöverskridande arbete* (2019, Iustus).

Den internationella litteraturen om regleringen av fri rörlighet och arbetsmarknadsreglering är omfattande. Se bland annat Freedland, Mark och Jeremias Prassl, *Viking, Laval and Beyond*, (2016, Hart Publishing, Oxford) och Jens Arnholtz och Nathan Lillie (red.), *Work in the European Union: The Political Economy of Free Movement*, Routledge, (2020 Abingdon och New York). Cathrine Barnard menar i artikeln ”The calm after the storm: Time to reflect on EU (labour) law scholarship following the decisions in Viking and Laval” i Alan Bogg m.fl. (red.), (2016 *Research Handbook on EU Labour Law*, Edward Elgar), att litteraturen om Laval-målet kan delas in i följande kategorier: 1. Inledande reaktioner och förståelse av domarna; 2. Utvecklande och fördjupande analys; 3. Begrepps- och teoribyggande och 4. De som behandlar den efterföljande utvecklingen och omvärderar situationen.

Det finns en mycket omfattande litteratur om de ekonomiska effekterna av internationell migration. För översikter se bland annat Barry R. Chiswick och Paul W. Miller (red.) *Handbooks in Economics. Economics of International Migration*, Volume 1A och 1B, (2015, North-Holland, Oxford och Amsterdam), och Amelie F. Constant och Klaus Zimmermann (red.), *International Handbook on the Economics of Migration*, (2013, Edward Elgar, Cheltenham). För ett antal analyser av effekterna på arbetsmarknaden av utvidgningen av EU se Martin Kahanec och Klaus F. Zimmermann (red.), *EU Labor Markets After*

*Post-Enlargement Migration*, (2009, Springer, Heidelberg), och Martin Kahanec och Klaus F. Zimmermann (red.), *Labor Migration, EU Enlargement and the Great Recession*, (2015, Springer, Heidelberg). För en aktuell antologi om migration i Europa se Agnieszka Weinar, Saskia Bonjour och Lyubov Zhyznominska, *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe*, (2019, Routledge, London och New York).

Statistik om internationell migration i Europa och analyser av den finns i OECD, *International Migration Outlook 2020*, OECD, Paris (en årligen utkommande rapport), i Eurostats sammanställningar (går att ladda ner statistik från deras hemsida) och i olika rapporter från Eurofound.

## Presentation av författare och redaktörer

ANTONINA BAKARDJIEVA ENGELBREKT är professor i europeisk integrationsrätt vid Stockholms universitet och tidigare innehavare av Torsten och Ragnar Söderbergs professor i rättsvetenskap (2015–2018). Hon är ordförande i Svenska nätverket för europarättsforskning. Hennes forskning är inriktad på europeiserings- och globaliseringsprocesser och deras inflytande på nationell rätt och institutioner, huvudsakligen inom områdena marknads-, konsument- och immaterialrätt. Ett flertal av hennes publikationer har behandlat EU:s östutvidgning och dess betydelse för reformprocesser i EU:s nya medlemsstater. Antonina har varit Fernand Braudel Senior Fellow vid EUI Florens 2017/2018, Hauser Global Research Fellow vid NYU Law School 2010 och gästprofessor vid bl.a. Chicago Kent College of Law och Keio University, Tokyo. Bland hennes publikationer kan nämnas böckerna *Rule of Law in the EU 30 Years After the Fall of the Berlin Wall* (Hart Publishing, kommande, medredaktörer Andreas Moberg och Joakim Nergelius) och *The Future of Europe: Political and Legal Integration Beyond Brexit* (Hart Publishing, 2019, medredaktör Xavier Groussot); bokkapitlet ”Globalisation and Law: A Call for a Twofold Comparative Institutional Approach” i Neil Komesar (red) *Understanding Global Governance* (EUI Cadmus, 2014), samt ledarartikeln ”20 Years Swedish Legal Integration in the EU: A Two-way Street” (*Europarättslig tidskrift* 4, 2015).

LOUISE BENGTTSSON är associerad forskare vid Utrikespolitiska institutets program för global politik och säkerhet. Hennes forskning

fokuserar på transnationella hälsokriser och dess kopplingar till säkerhet och miljömässig hållbarhet inom europeiskt och globalt samarbete. Louise disputerade i internationella relationer vid Stockholms universitet med avhandlingen *Health security in the European Union: Agents, practices and materialities of securitization* (2019). Louise har tidigare publicerat artiklar i *West European Politics, Security Dialogue* samt *European Security*. Bland hennes senaste publikationer kan nämnas "Which crisis? The promise of standardized risk ranking in the field of EU infectious disease control" i Odd Einar Olsen, O. E., et al. (red.) *Standardization and Risk Governance: A Multi-Disciplinary Approach* (Routledge, 2019). Louise har varit gästforskare vid Centre for Advanced Security Theory på Köpenhamns Universitet samt Jawaharlal Nehru University i New Delhi. Hon tillbringade också en tid som deltagande observatör på EU:s smittskyddsmyndighet ECDC (European Centre for Disease Prevention and Control).

CARL FREDRIK BERGSTRÖM är professor i Europarätt vid Uppsala universitet (2010). Han har en bakgrund som doktorand och docent vid Stockholms universitet (1995–2006) och som forskare vid EUI: *European University Institute* i Florens (1995–2002). Carl Fredrik Bergström har varit forskningsledare i juridik samt tillförordnad och ställföreträdande direktör vid SIEPS: Svenska institutet för europapolitiska studier (2002–2009). Hans centrala forskningsområden är EU-rätt med inriktning på konstitutionella frågor samt frågor om regelskrivning och ansvarsutkrävande och har utöver böcker och artiklar skrivit flera utredningar, senast för ESO: Finansdepartementets Expertgrupp för Offentlig Ekonomi om EU och den svenska offentlighetsprincipen (2018). Carl Fredrik Bergström är ansvarig för ett forskningssamarbete mellan Uppsala universitet och EUI inom ramen för Robert Schuman Centre for Advanced Studies *European Governance and Politics Programme* (2017–) och arbetade under 2020 i Nya Zeeland, som Matariki Fellow vid University of Otago.

KARIN BOREVI är docent och lektor i statsvetenskap vid institutionen för samhällsvetenskaper, Södertörns högskola och gästforskare vid Centrum för mångvetenskaplig forskning om religion och



samhälle (CRS), Uppsala universitet. Hennes forskningsintressen kretsar kring frågor om invandring, medborgarskap, mångkulturalism och välfärdsstat. Bland hennes senaste publikationer som knyter an till bokens tema kan nämnas *Border Management and Migration Controls in Sweden: Country Report*, tillsammans med Mudar Shakra (2019, RESPOND: Multilevel Governance of Mass Migration in Europe and Beyond); *Familj, medborgarskap, migration. Sveriges politik för anhöriginvandring i ett jämförande perspektiv*, (2018, Delegationen för migrationsstudier); ”The Civic Turn of Immigrant Integration Policies in the Nordic Countries”, tillsammans med Kristian Jensen och Per Mouritsen; ”A civic turn of Scandinavian Family migration policies? Comparing Denmark, Norway and Sweden”, tillsammans med Emelie Bech och Per Mouritsen (båda i *Comparative Migration Studies* 2017, 5:7) samt ”Diversity and Solidarity in Denmark and Sweden” i Keith Banting och Will Kymlicka (red.) *The Strains of Commitment. The Political Sources of Solidarity in Diverse Societies* (2017, Oxford University Press).

KARIN BÄCKSTRAND är professor i samhällsvetenskaplig miljöforskning på Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet, forskarledare på Institutet för Framtidsstudier, samt ledamot i Klimatpolitiska rådet. Hennes forskning rör internationell miljöpolitik, EU:s klimat- och energipolitik, icke-statliga aktörers roll i den globala klimatpolitiken, FN:s förhandlingar kring de globala målen och Agenda 2030, och demokratisk legitimitet bortom nationalstaten i den globala styrningen. Karin Bäckstrand leder ett 4-årigt forskningsprogram kring legitimitet och effektivitet av globala privat-offentliga partnerskap i Agenda 2030 finansierat av Formas. Bäckstrand var tidigare professor vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet (2012–2014), gästprofessor vid University of Oxford (2013) samt Wallenberg postdoktoral forskare i miljö och hållbarhet vid Massachusetts Institute of Technology (2002–2004). Exempel på publikationer är *Legitimacy in Global Governance. Sources, Processes, and Consequences* (redigerad tillsammans med Jonas Tallberg och Jan Art Scholte, Oxford University Press, 2018) och *Rethinking the Green State:*

*Environmental Governance toward Climate and Sustainability Transitions* (redigerad tillsammans med Annica Kronsell, Routledge, 2015).

NIKLAS ELERT är filosofie doktor i nationalekonomi och verksam vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN) sedan 2014. Samma år försvarade han sin doktorsavhandling *Economic Dynamism: Essays on Firm Entry and Firm Growth* vid Örebro universitet. Hans forskning fokuserar på ekonomisk dynamik, sambandet mellan institutioner och entreprenörskap samt effekterna av utbildningsinsatser i entreprenörskap. Tidigare har han arbetat som ledarskribent, bland annat på Expressen.

JENS FORSSBÆCK är docent i nationalekonomi och biträdande föreståndare för Knut Wicksells Centrum för Finansvetenskap vid Ekonomihögskolan vid Lunds universitet. Han disputerade 2009 i finansiell ekonomi vid Handelshögskolan i Köpenhamn, och hans forskning är huvudsakligen inriktad mot internationell finansiell ekonomi och bankverksamhet. Forssbäck har varit gästforskare vid universitet i Frankrike, Nederländerna och Storbritannien, och har lett eller deltagit i forskningsprojekt om bland annat marknadsstruktur och konkurrens inom banksektorn, låneprissättning och kreditutbud, gränsöverskridande bankverksamhet och internationella förvärv och fusioner. Hans forskning har publicerats i internationella tidskrifter med inriktning mot finansiell ekonomi, allmän nationalekonomi och internationellt företagande, däribland *Review of Finance*, *Journal of Banking and Finance*, *World Economy* och *International Business Review*. Han har även deltagit i flera bokprojekt, senast som medredaktör till *The Oxford Handbook of Economic and Institutional Transparency* (Oxford University Press, 2015, med Lars Oxelheim). Forssbäck var i början av 2000-talet koordinator för Svenska Nätverket för Europaforskning i Ekonomi.

MAGNUS HENREKSON är professor och senior forskare vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN). Han var vd för IFN 2005–2020 och var t.o.m. 2009 innehavare av Jacob Wallenbergs forskningsprofessur vid Nationalekonomiska institutionen på Handelshögskolan

i Stockholm. Han disputerade vid Handelshögskolan i Göteborg 1990 på avhandlingen *An Economic Analysis of Swedish Government Expenditure*. Under 1990-talet sökte han i flera projekt hitta förklaringar till varför den ekonomiska tillväxten varierar mellan länder. Sedan slutet av 1990-talet forskar han huvudsakligen om entreprenörskapets ekonomi och företagsklimatets bestämningsfaktorer. År 2015–19 var han forskningsledare för den svenska delen av det paneuropeiska forskningsprogrammet Financial and Institutional Reforms for the Entrepreneurial Society (FIRES), vilket involverade mer än 40 forskare från nio europeiska länder. De viktigaste slutsatserna från programmet sammanfattas i boken *The Entrepreneurial Society: A Reform Strategy for the European Union* (Berlin, Springer, 2019), samförfattad med Niklas Elert och Mark Sanders.

DAVID LANGLET är förste innehavare av den 2015 inrättade professuren i havsförvaltningsrätt vid Handelshögskolan, Göteborgs universitet. Han disputerade i miljörett vid Stockholms universitet 2007 och är även docent vid samma universitet. Under 2013–2014 var han Research Fellow vid University of Oxford. David har tillsammans med Said Mahmoudi skrivit boken *EU Environmental Law and Policy*, utgiven av Oxford University Press 2016, och är redaktör (med Rosemary Rayfuse) för antologin *The Ecosystem Approach in Ocean Planning and Governance* (Brill, 2018). Han är medordförande för Working Group on Balancing Economic, Social, and Ecological Objectives in Integrated Assessments (WGBESEO) inom internationella havsforskningsrådet, ICES. Till hans nyliga publikationer hör ”The legal and economic case for an auction reserve price in the EU emissions trading system” (tillsammans med Carolyn Fischer m. fl., *Columbia Journal of European Law* 26, 2020); ”Planning from the Margin – The European Union’s Potential Role in Spatial Planning for Managing Activities in the Marine Arctic” (*International Journal of Marine and Coastal Law* 33, 2018); samt ”Scale, Space and Delimitation in Marine Legal Governance – Perspectives from the Baltic Sea” (*Marine Policy* 98, 2018).

TITTI MATSSON är professor i offentlig rätt vid Lunds universitet och docent i social rätt samt socialt arbete. Hon har mångårig erfarenhet av interdisciplinära, internationella och komparativa forskningssamarbeten med forskare i rättsvetenskap, socialt arbete samt etik nationellt såväl som internationellt. Övergripande kan hennes forskning sägas behandla rättsliga, sociala och etiska frågor rörande offentligrättslig verksamhet inom socialtjänst och hälso- och sjukvård. Under det senaste decenniet har Mattsson alltmer kommit att inrikta sig på äldrerättsliga frågor i sin forskning. Hon koordinerar en äldrerättslig forskargrupp och en större forskningsmiljö i Health Law vid sin fakultet (finansierad av Crafoordska stiftelsen) där etablerade såväl som mer juniora forskare tar sig an de mest angelägna utmaningarna för den svenska och europeiska hälso- och sjukvården, innefattande äldres rätt till hälsa och omsorg. I det tvärdisciplinära forskningsprojektet *Vems röst? Biståndshandläggning och demens* (2019–2020), finansierat av Familjen Kamprads forskningsstiftelse, analyseras t.ex. det offentligas ansvar för demensas vardag i förhållande till den enskildes beslutsförmåga/kapacitet. Mattsson har även under 2019 initierat och startat ELAN, European Law and Ageing Network där forskare från 14 europeiska länder ingår. Hon förestår också den tvärvetenskapliga forskningsmiljön Rätt och utsatthet vid samma fakultet tillsammans med professor Ulrika Andersson. Från och med januari 2021 är hon prodekan i forskning vid sin fakultet. Förutom uppdraget som redaktör för *European Journal of Health Law* är hon styrelseledamot i Myndigheten för Vård- och omsorgsanalys och ledamot i Sveriges medicin-etiska råd (SMER).

ANNA MICHALSKI är docent på statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet och associerad seniorforskare vid Utrikespolitiska institutet. Hon har varit verksam vid Fudan universitet i Shanghai, statsvetenskapliga institutionen vid 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 hennes publikationer kan näm-

nas "Conceptualizing European security cooperation: Competing international political orders and domestic factors" (*European Journal of International Relations*, 22:4, 2016, med Ludvig Norman), "Europeanization of national foreign policy: The case of Denmark's and Sweden's relations to China" (*Journal of Common Market Studies*, 51:5, 2013), "Role Dynamics in a Structured Relationship: The EU-China Strategic Partnership" (*Journal of Common Market Studies*, 55:3, 2017, med Zhongqi Pan) samt *Unlikely Partners? China, the European Union and the Forging of a Strategic Partnership* (Palgrave Macmillan, 2017, med Zhongqi Pan), "Conditions for socialization in international organizations: Comparing committees of national representatives in the EU and NATO" (*Journal of International Relations and Development*, 2020, med August Danielson), "Resistant to Change? The EU as a Normative Power and its Troubled Relations with Russia and China" (*Foreign Policy Analysis*, 15(1), 2019, med Niklas Nilsson), och "Overcoming Dissent: Socialization in the EU's Political and Security Committee in a Context of Crisis" (*Journal of Common Market Studies*, 2020, med August Danielson).

LARS OXELHEIM är professor vid Handelshögskolan vid universitetet i Agder, Kristiansand och vid Lunds universitet. Han är dessutom 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 varit nätverkets ledare. Inom området integrationsforskning har han publicerat ett antal böcker på internationella förlag varav de senaste är *EU/Asia and the Re-Polarization of the Global Economic Arena* (World Scientific Publishing, 2012), *Oxford Handbook of Economic and Institutional Transparency* (Oxford University Press, 2015, medredaktör Jens Forssbaeck), *The EU's Role in Fighting Global Imbalances* (Edward Elgar, 2015, medredaktörer Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Moa Mårtensson och Thomas Persson), *Bridging the Prosperity Gap in the EU* (Edward Elgar, 2018, medredaktörer Ulf Bernitz, Moa Mårtensson och Thomas Persson), *The European Union – Facing the Challenge of Multiple Security Threats* (Edward Elgar, 2018, medredaktörer Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Anna Michalski och Niklas Nilsson) och *Trust*

*in the European Union in Challenging Times* (Palgrave Macmillan, 2018, medredaktörer Antonina Bakardjieva, Niklas Bremberg och Anna Michalski); *The European Union in a Changing World Order* (Palgrave Macmillan, 2019, medredaktörer Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Niklas Bremberg och Anna Michalski); *The European Union and the return of the nation state* (Palgrave Macmillan, 2020, medredaktörer Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Karin Leijon och Anna Michalski); *Corporate Foreign Exchange Risk Management* (John Wiley & Sons, 2020, medförfattare Alf Alviniussen och Håkan Jankensgård) samt *The European Union and the Technology Shift*, (Palgrave Macmillan, 2021, medredaktörer Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Karin Leijon och Anna Michalski). Bland hans senaste artiklar kan nämnas "The Institutional Determinants of Private Equity Involvement in Business Groups" (*Journal of World Business* 53:2, 2018 med Bruce Hearn och Trond Randøy); "Stranger on the Board: The Impact of Board Internationalization on Earnings Management of Nordic Firms" (*International Business Review* 29, 2019 med Reggy Hooghiemstra, Niels Hermes och Trond Randøy) samt "Optimal vs Satisfactory Transparency: The Impact of Global Macroeconomic Fluctuations on Corporate Competitiveness" (*International Business Review* 29, 2019).

ERIK SJÖDIN är docent i civilrätt och universitetslektor vid Institutet för social forskning, Stockholms universitet. Han har i sin forskning genomgående behandlat hur EU:s arbetsrätt kan genomföras i svensk rätt och hur de spänningar som uppstår mellan nationell rätt och EU-rätt kan överbryggas. År 2019 gav han tillsammans med Niklas Selberg ut antologin *Lavalgenerationen: 2010-talets avhandlingar i arbetsrätt* (Iustus, 2019). Vidare har han kontinuerligt forskat om utstationering av arbetstagare.

ESKIL WADENSJÖ är professor i nationalekonomi vid Institutet för social forskning, Stockholms universitet. Hans forskningsintressen är migration, arbetsmarknad och socialpolitik. Aktuella forskningsämnen är internationell migration, ensamkommande flyktingbarn och social- och avtalsförsäkringar. Han har publicerat många artiklar och

böcker och bidragit med studier för EU, ILO, OECD, Nordiska Rådet och Europarådet. Under de senaste åren har han bland annat forskat om hur det går för de ensamkommande barnen och under 2020 om vilka effekter pandemin har för migrationen och migranterna. Bland många arbeten om ensamkommande barn skrivna tillsammans med Aycan Çelikaksoy kan nämnas en längre rapport för DELMI, ett flertal artiklar i tidskrifter och kapitel i antologier. Under 2020 har han bland annat tillsammans med Jonas Olofsson publicerat rapporten "Vuxenutbildning på arbetsmarknaden" för utredningen *En moderniserad arbetsrätt*. Tillsammans med Jonas Olofsson har han också tidigare publicerat böckerna *Rätt och fel om ungdomsarbetslösheten* (Dialogos Förlag, 2015) och *Lärlingsutbildning – en väg till arbetsmarknaden* (SNS, 2014).

