

En EU-agenda för Sverige

En avgörande tid för EU och det svenska
ordförandeskapet 2023



BALANSKOMMISSIONEN



balanskommissionen.se

Förord

Denna rapport skrevs i slutet av 2021 och tar sikte på den svenska ordförandeskapet 2023 och tiden därefter. Rysslands anfallskrig mot Ukraina har omkullkastat alla prognoser och planer för Europasamarbetet genom att både utlösa den största flyktingkrisen sedan andra världskriget i Europa och genom att drastiskt försämra säkerhetsläget på kontinenten. I detta perspektiv blir EU ännu mer centralt för Sveriges framtid. Grunden för den europeiska gemenskapen är fred och frihet genom ekonomisk och politisk integration. Det svenska ordförandeskapet om mindre än ett år sammanfaller plötsligt med en för EU avgörande tid. Detta – och mycket annat som Balanskommissionen vill lyfta fram – inskräper vikten av en tydlig och samstämmig svensk uppfattning om hur vägen framåt för Sverige och EU bör se ut. Svensk basindustri har en viktig roll i att göra EU starkare och mer oberoende av bland annat ryska mineraler och råvaror.

EU-politikens riktning definierar i allt högre utsträckning villkoren för svensk konkurrenskraft. Svensk industri, basnäringar och innovationer står i centrum för Europas gröna omställning, vilket innebär att verksamheten och villkoren i växande grad är föremål för lagstiftning och reglering på EU-nivå. Samtidigt är det lätt att konstatera att Sverige saknar en långsiktig agenda – efter 27 års medlemskap, vad vill Sverige uppnå?

Första halvåret 2023 håller Sverige i EU:s ordförandeklubba för andra gången. Det innebär att Sverige kommer att spela en nyckelroll i arbetet med att mejsla fram ny lagstiftning tillsammans med övriga medlemsstater och Europaparlamentet. Det innebär också en möjlighet för Sverige att sätta sin prägel på den politiska diskursen. Framför allt markerar ordförandeskapet en chans för Sverige att reflektera över EU-politikens ställning i svensk politik och samhällsdebatt, hur Sverige bör göra för att stärka såväl den fysiska som idémässiga närvaron i Bryssel och hur politiken och näringslivet bättre kan verka för ett gemensamt svenskt intresse.

Balanskommissionen, med medlemsbolagen Arise, Boliden, Ellevio, Fortum, Holmen, Lantmännen, SCA och Södra Skogsägarna presenterar här en EU-agenda för Sverige. Vi vill växla upp det svenska EU-arbetet, stärka närvaron i Bryssel och värna svenska basnäringar och dess unika bidrag till samhällets tillväxt och omställning. Sverige behöver en ny EU-agenda som placerar Sverige i Bryssel och Bryssel i Sverige. EU-politiken är ingen bortamatch, utan påverkar i grunden villkoren och konkurrenskraften i svensk industri och näringsliv, på samma sätt som den inrikespolitiska dagordningen och lagstiftningen. Denna insikt behöver genomsyra både politiken och näringslivet. Balanskommissionen hoppas att denna rapport kan utgöra ett bidrag i den riktningen.

Stockholm, mars 2022

Lena Ek, talesperson Balanskommissionen



Innehåll

Förord	2
1. Därför en svensk EU-agenda	4
1.1 Taxonomin – ett systemfel	5
1.2 Tappad fart och bristande samordning	6
1.3 Ställ om fokus mot EU-politiken	8
1.4 Sveriges ordförandeskap 2023 och vidare.....	8
2. En svensk agenda för framtiden och prioriteringar för ordförandeskapet	10
2.1 Stärk svensk närvaro i Bryssel.....	10
2.2 Politisk förankring och samverkan med industri och näringsliv.....	12
2.3 Konkurrenskraften i fokus.....	15
2.4 En förnyad diskussion om subsidiaritetsprincipen.....	16
3. Svenska näringar och europeiskt ledarskap	17
3.1 Gruvnäringen.....	17
3.2 Skogsbruket	18
3.3 Jordbruket	20
3.4 Energisystemet.....	21
4. Sammanfattning och slutord	24
Litteratur	26

1.

Därför en svensk EU-agenda

EU:s fyra friheter på den inre marknaden – fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital – har gett Sverige tillgång till en marknad mångdubbelt större än den svenska. EU-medlemskaps betydelse för svenskt näringsliv kan inte underskattas. EU har tjänat och fortsätter att tjäna Sverige väl, men engagemanget som krävs för att förvalta möjligheterna ökar exponentiellt.

Sedan det svenska EU-inträdet 1995 har Unionen förändrats och utvecklats. Samarbetet har fördjupats inom flera områden, fler medlemsstater har tillkommit och dagens samhällsutmaningar ställer allt högre krav på storskalighet i de politiska beslut som fattas. Inte minst inom energi- och klimatpolitiken är gemensamma mål och beslut avgörande för dess verkan. EU-politiken ligger till grund mycket av Sveriges miljölagstiftning och på motsvarande vis är EU viktigt för att svenska politiska mål ska få större genomslagskraft.

En ny svensk EU-agenda behövs för att Sverige på allvar ska kunna vara en konstruktiv och delaktig part runt förhandlingsbordet i Bryssel, liksom i hela beslutsprocessen – från första tanke till konkret lagtext. Takten i reformarbetet har accelererat och blivit mer omfattande, vilket ställer höga krav på proaktivitet och förmåga att bygga allianser hos den som söker inflytande. Sverige behöver svara på frågan vad vi vill med EU-samarbetet och vilka mål vi har på kort och lång sikt, samt vara redo att skjuta till tillräckligt med resurser och beslutskraft för att arbetet ska ge resultat. Sverige behöver därtill identifiera frågor och områden där EU inte ska forma politikens riktning och svara på frågan hur långt man är redo att gå för att försvara den positionen.

Klimatfrågan ligger alltså högt upp på den europeiska politiska dagordningen. I en Eurobarometer från 2021¹ svarar hälften av EU-medborgarna (49 procent) att klimatförändringar är ett av de största hoten som världen står inför, efter fattigdom, hunger och bristen på rent dricksvatten. Sex av tio svarar att medlemsstaterna bär ansvar för att agera och nästan lika många att ansvaret ligger hos industrin (58 procent) och EU (57 procent). Tre fjärdedelar anser dessutom att deras medlemsstater inte gör tillräckligt. Mer gemensam klimat- och energipolitik från EU ligger således i tangentens riktning, vilket ytterligare understryker behovet av en svensk proaktiv EU-agenda, som värnar de svenska basnäringarna.

I Sverige söker Balanskommissionen bidra till byggandet av det nya, hållbara och gröna Sverige och till diskussionen om hur vi kan nå en ordning med en sund balans mellan å ena sidan tillväxt och näringslivsutveckling och å andra sidan miljö- och bevarandeintressen. I takt med att EU-politiken växer i betydelse och blir alltmer central för industrins villkor finns behov av att Sverige driver och stärker sin position i dessa frågor även på EU-nivå.

Efter 27 år som medlem behöver Sverige återigen definiera vad man vill ha ut av EU-medlemskapet. En ny svensk EU-agenda behöver fokusera på hur industrin kan bibehålla och utveckla sin globala konkurrenskraft, liksom hur tillväxt och konkurrenskraft är en förutsättning för att genomdriva den gröna omställningen. Dessutom, för svensk industri och basnäringar är det avgörande att subsidiaritetsprincipen återigen tillskrivs ett större värde och att den präglar inte bara den svenska agendan, utan EU-politikens riktning i stort. Inom inte minst skogspolitiken

¹ Eurobarometer, 2021

har EU-kommissionen gång efter annan sökt kringgå det nationella självbestämmandet, vilket enbart möjliggörs genom ett alltför passivt motstånd från medlemsstaterna.

1.1 Taxonomin – ett systemfel

Exemplet med taxonomiförordningen för hållbara investeringar ("taxonomin") illustrerar hur svenska intressen riskerar att helt negligeras i lagstiftningen när politiken förhåller sig passivt och när dialogen med näringsliv och samhälle inte fungerar.

När förslaget presenterades var det tydligt att någon hänsyn inte tagits till svensk skogsnäring, jordbruk eller energisektor, trots att dessa sektorer utgör bärande delar av svensk och europeisk klimatpolitik och därmed torde vara av största vikt för Sverige att försvara. Vattenkraften bedömdes generellt som hållbar, men kraven var så pass långtgående, svepande och otydliga att merparten av den svenska vattenkraften hamnade utanför; definitionen av hållbart skogsbruk som tidigare använts och som återfinns i gällande lagstiftning åsidosattes till förmån för nya krav som blottade en total oförståelse för skogen som något annat än en passiv kolsänka; biodrivmedel från skogen och jordbruket ställdes utanför listan över hållbara alternativ och gruvnäringen inkluderades inte alls. Därtill initierade taxonomin en diskussion på högsta politiska nivå om kärnkraftens bidrag till de klimatpolitiska målen, dock till synes utan svenskt deltagande i förhandlingarna.

Taxonomin är bara ett exempel i en rad EU-initiativ som gått svensk skogsnäring emot och där Sverige yrvaket konstaterat att man måste agera. LULUCF är ett annat där Sverige visat sig inte haft förmågan att påverka processen inför det att förslaget läggs utan måste ta striden i EU på ett alldeles försent stadium.

EU-kommissionens hantering av processen blottlägger även andra brister inom processen för beredning och förankring. Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) menar i sina kommentarer² till förslaget till s.k. tekniska granskningskriterier att den vetenskapliga förankringen är otillräcklig och att relevant forskning helt förbisetts. IVA kritiserar också det faktum att kriterierna inte tar hänsyn till regionala skillnader och förutsättningar, liksom att någon konsekvensanalys vad gäller ekonomi, sociala förhållanden eller miljö inte genomförts, vilket får anses vara ytterst anmärkningsvärt med tanke på taxonomins syfte och betydande påverkan på Europas industrier och näringsliv.

IVA går så långt som att hävda att förslaget lider av ett demokratiskt underskott, eftersom det inte tagits fram genom en öppen och transparent lagstiftningsprocess, samt inte alls behandlar frågan om subsidiaritet, trots dess upphöjda ställning i fördragen. I stället är kriterierna en

² IVA, 2021

produkt av EU-kommissionens huvudsakliga interna arbete, ett beslutsförfarande genom s.k. delegerad akt. Alldeles oavsett vad man väljer att kalla det, är förslaget bristande vetenskaplighet och bristande politiska förankring allvarligt.

Det svenska politiska intresset för taxonomin var förvisso svalt redan från början, när lagförslaget tog sin form. Det innebar i praktiken att Sverige missade möjligheten att påverka processen i ett tidigt skede och i stället tvingades krishantera när bläcket redan torkat, med risk för stor regulatorisk börda som följd.

För svensk del bör den bristande hanteringen av taxonomin föranleda tre viktiga insikter: För det första, vikten av att från politisk håll investera tid och energi i de politiska processer som formas i Bryssel redan i ett tidigt skede; för det andra, att bristande förankring på EU-nivå behöver kompenseras med än mer av dialog och förankring på hemmaplan. Särskilt bristen på vetenskaplighet är allvarlig, men ingalunda unik; det är tydligt att förankring och dialog med akademien och forskarsamhället behöver tillskrivas ett större värde i lagförslagets utformning, liksom i framtagandet av de svenska positionerna; för det tredje, att det i vissa fall är motiverat att från svensk sida höja rösten och markera när beslut forceras, trots betydande motstånd.

En nyckel till framgång ligger i att tidigt identifiera hinder och möjligheter för svenska intressen. En viktig del i detta är samordning och samtal med berörda parter inom näringsliv och samhälle. Bristande förankring av förslag från EU-kommissionens sida behöver föranleda en ännu starkare förankring på hemmaplan, liksom en tydlig mobilisering bland svenska aktörer i Bryssel, till förmån för det övergripande svenska intresset. Därtill krävs från politiskt håll en bestämd målbild och en strategi för att bygga allianser och nå fördelaktiga kompromisser med andra medlemsstater, något som i denna process lyste med sin frånvaro.

Politikens – liksom näringslivets – senfärdiga hantering av taxonomin blottade stora brister i det svenska engagemanget, påverkansarbetet och samordningen av EU-frågor. Det står klart att Sverige behöver intensifiera de tidiga kontakterna med intressen i näringsliv och samhälle, öka kunskaperna och insikterna om EU-förslagets påverkan på Sverige, bli bättre på att identifiera gemensamma intressen med andra medlemsstater och, inte minst, arbeta proaktivt gentemot EU-kommissionen redan när den första tanken väcks, långt innan ett färdigt lagförslag presenteras.

1.2 Tappad fart och bristande samordning

Vid tiden för det svenska inträdet 1995 rådde *hyperaktivitet* inom den svenska statsförvaltningen; politiken var högst delaktig i arbetet och det fanns ett upplevt stort utrymme att agera och ta egna initiativ gentemot EU.³ Det är utgångspunkten i en rapport från Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) om den svenska statsförvaltningen efter 25 år av medlemskap. Dessvärre konstaterar rapporten att Sveriges proaktiva EU-arbete sedan dess har stagnerat:

Tvärtemot regeringens uttalade ambitioner verkar det inte ha skett någon ökning i ambitionerna att påverka EU:s dagordning. Det är betydligt färre enheter i den nya enkätundersökningen som

³ Sieps, 2020

säger att de tar initiativ för att påverka EU:s regelskapande jämfört med de tidigare undersökningarna. Över tid har förvaltningen således blivit mer reaktiv och passiv gentemot EU.

Rapportförfattarna Bengt Jacobsson och Göran Sundström skriver, att trots att den inomstatliga EU-samordningen fungerar mycket väl, har EU-arbetet alltmer blivit en byråkratisk angelägenhet. Politiker är *inte lika flitigt förekommande deltagare i arbetsgrupper som diskuterar EU-frågor* och inte heller företag eller intresseorganisationer är lika vanligt förekommande i samordningen. Förvaltningen har således blivit *mindre öppen* jämfört med tidigare då samordningen med samhällets aktörer var mer flitigt.

Att förankringen av svensk EU-politik är undermålig lyfts också fram av Maria Strömvik vid Lunds universitet, i rapporten *Hur väl förankras Sveriges EU-politik?* (2020), där hon undersökt omfattningen av remissförfarande eller andra samråd i samband att EU-kommissionen presenterat viktiga initiativ.⁴ Strömvik poängterar att möjligheterna att bidra till politiken är som allra störst i ett tidigt skede, men att EU-initiativen i två tredjedelar av fallen inte var föremål för något tidigt samråd. I ett av fallen skriver Justitiedepartementet att något samråd inte genomförts *eftersom det rör sig om ett strategipapper och inte konkreta förslag till åtgärder* och i ett annat fall att remittering kan komma att ske senare, alltså tvärt emot insikten att påverkansmöjligheterna är som störst i ett tidigt skede. Näringsdepartementet, som i relation till övriga departement presterar bra vad gäller samråd (i nästan hälften av fallen), anger att *många intressenter varav några svenska har yttrat sig i samband med kommissionens enkät* som orsak till varför något svenskt samråd inte genomförts. Oaktat vilket skäl som anges konstaterar Strömvik att *samrådsfrekvensen de senaste åren måste helt enkelt anses undermålig oavsett vilken måttstock som används*.

De nedslag som dessa två studier gör pekar på en oroväckande utveckling för Sveriges samlade förmåga att påverka EU-politikens riktning. För svensk industri och näringsliv innebär det att våra unika förutsättningar ges mindre utrymme i processen som leder upp till ny lagstiftning, vilket på sikt riskerar att undergräva svensk konkurrenskraft och förtroendet till EU som politisk plattform.

För att Sverige, ett förhållandevis litet land i EU:s periferi, ska vara framgångsrika i att påverka politikens innehåll krävs tidiga och offensiva insatser.

För att Sverige, ett förhållandevis litet land i EU:s periferi, ska vara framgångsrika i att påverka politikens innehåll krävs tidiga och offensiva insatser. Att tidigt samråda och samverka med berörda industrier och organisationer när lagförslag och initiativ presenteras är avgörande. Därför behövs en svensk kraftsamling för att (återigen) sätta EU-politiken högt upp på dagordningen hos politiken, liksom betydligt mer formaliserade och strukturerade former för hur ett remissförfarande ska gå till när det kommer till förslag och initiativ från EU. Det är i grund

⁴ Materialet i studien utgörs av alla faktapromemorior som Regeringskansliet översänt till riksdagen från och med riksdagsåret 2001/2002 till 2018/2019, totalt 2209 st. I Regeringskansliets mall för faktapromemorior finns en särskild rubrik för "remissinstansernas ståndpunkter." Under denna rubrik ska resultaten av eventuella samråd kortfattat återges. I faktapromemorior beskrivs också regeringens preliminära ståndpunkt

och botten självklart att EU-förslag ska leva upp till samma svenska beredningskrav som vår nationella lagstiftning.

1.3 Ställ om fokus mot EU-politiken

Politikens fokus mot EU behöver intensifieras. Sverige behöver på allvar ta tillvara de möjligheter som den gemensamma politiken innebär – men också säkerställa att svenska näringar inte direkt missgynnas av nya regelverk. Villkoren för svensk industri och förmågan att växa, konkurrera med omvärlden och ställa om, påverkas i hög grad av lagar och initiativ på EU-nivå. Fördelarna med gemensamma mål och regler är många, men icke desto mindre måste svenska intressen hårdbevakas i god tid och när besluten fattas gemensamt med länder som i vissa fall saknar grundläggande förståelse för svenska näringar och förutsättningar.

I dag pågår flera processer inom EU av stor betydelse för svensk industri: En ny skogsstrategi som går på tvärs med hur svensk skog brukats i decennier; ett nytt klimatpaket som avgör förutsättningarna för utbyggnaden av förnybar energi och användningen av biobränslen; ett uppdaterat system för handel med utsläppsrätter som måste utformas för att gynna de som går först och ställer om; en industristrategi som banar väg för förändrade statsstöds- och konkurrensregler; energieffektivisering, styrning av industrins utsläpp, utbyggnad av infrastruktur för vätgas, omställning av fordonsflottan, s.k. koldioxidtullar mot omvärlden och mycket annat. Initiativen är många och avgörande inte bara för att Sverige och Europa ska nå klimatmålen, men också för vår konkurrenskraft. Precis som i fallet Sverige och miljöbalken behöver EU:s energi- och klimatlagstiftning klara av balansgången mellan å ena sidan klimatomställning och å andra sidan tillväxt och konkurrenskraft; inte som en balansgång mellan motpoler, utan mellan av varandra beroende intressen.

För att resultatet av dessa processer ska falla ut till Sveriges fördel, behöver politiken bli bättre på att tidigt identifiera potentiella problem, arbeta proaktivt och bygga allianser med andra medlemsstater och intressenter samt öka förståelsen för svenska förutsättningar. De som berörs av lagstiftningen behöver involveras i ett tidigt skede och för det krävs ett aktivt informationsutbyte och en öppen och konstruktiv dialog mellan politik och näringsliv. I mångt och mycket är detta en fråga om rådande kultur i den politiska sfären. För att bevaka och försvara svenska intressen i EU måste ett löpande, transparent och nära samarbete mellan politik och näringsliv i Sverige byggas upp. Det råder en allmän uppfattning i stora delar av näringslivet att denna insikt och vilja saknas i den politiska och statliga sfären i Sverige. Detta kräver ett medvetet och långsiktigt arbete från alla inblandade parter och grunden behöver läggas i en svensk EU-agenda.

1.4 Sveriges ordförandeskap 2023 och vidare

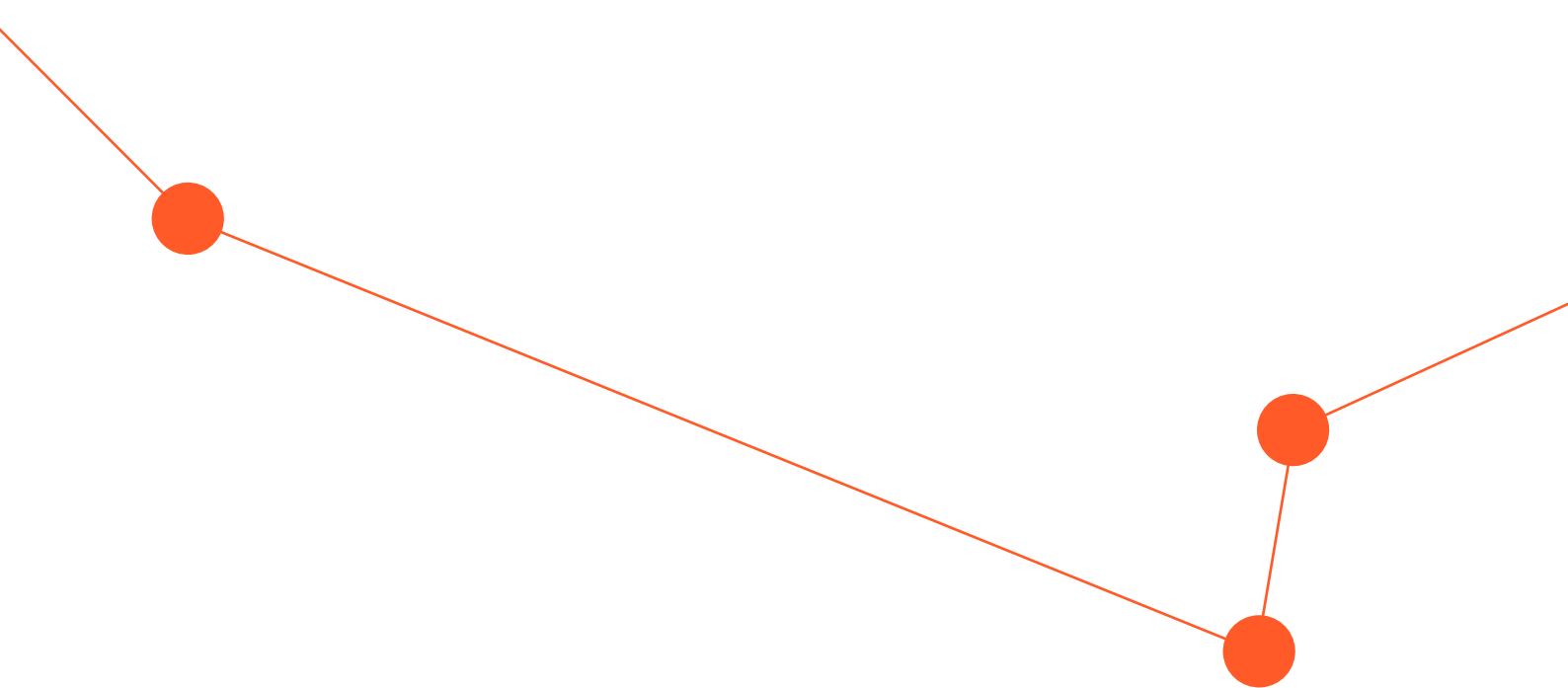
Om mindre än ett år tar Sverige över ordförandeklubban i Europeiska unionens råd, vilket markerar ett tillfälle att blicka framåt. Rollen har förändrats sedan Sveriges senaste ordförandeskap 2009, men fortfarande innebär det att Sveriges regering kommer att spela en nyckelroll när lagtext och kompromisser ska mejslas fram mellan medlemsstaterna, europaparlamentet och EU-kommissionen. Ordförandeskapet kommer i en tid då EU genomför ett av

de största reformpaketen på decennier, *Den europeiska gröna given* med enorm betydelse för svenska basnäringar och industrins konkurrenskraft.

Den europeiska gröna given innebär att all energi- och klimatlagstiftning ses över och anpassas för att bidra till de klimatpolitiska mål som medlemsstaterna enats om: 55 procent minskade växthusgasutsläpp till 2030 och nettonollutsläpp till 2050.

Det innebär att Sverige behöver formera sig och aktivt bidra till såväl idéarbetet framåt som den praktiska utformningen av aktuell lagtext. För att all den lagstiftning som kommer och är under förhandling ska falla ut till Sveriges fördel behöver både politiken och näringslivet bli mångfaldigt skickligare på att navigera i EU-arbetet. Därför kommer ordförandeskapet lägligare än någonsin.

Ordförandeskapet bör nyttjas som språngbräda mot ett nytt EU-lyft för Sverige, där insatser görs för att på lång sikt förbättra Sveriges förmåga att agera inom EU, genom fler resurser på plats i Bryssel, kompetenslyft inom svensk förvaltning, i utbildningssystemet samt tidigare och effektivare samordning med svenska intressen inom näringsliv och samhälle.



2.

En svensk agenda för framtiden och prioriteringar för ordförandeskapet

I dag saknas en sammanhängande svensk EU-strategi. Ännu mer frånvarande är en svensk EU-agenda som integrerar politik och samhälle i Sverige med utvecklingen inom EU, där politiken utgör centrum, utan att göra distinktionen att det finns någon hemmaplan och någon bortaplan. Vad Sverige behöver är en EU-agenda som först och främst utgår från att samma krav på transparens, förankring och delaktighet som ställs på svensk politik också bör ställas på den svenska EU-politiken. Det gäller hur lagförslag tar form och förankras i samhället i stort, men också hur politiken utformas. Exempelvis, Sveriges energipolitik, klimatpolitik och industripolitik behöver formas och drivas både i Sverige och i Bryssel; svensk innovation och forskning behöver bygga på det faktum att EU är ett av världens starkaste kunskapsregioner, vilket följaktligen behöver prägla hur svenska institutioner, akademi och samhälle organiseras.

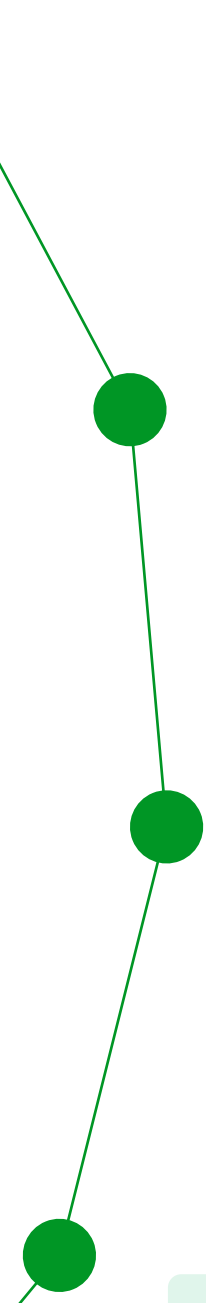
Vad Sverige behöver är en EU-agenda som först och främst utgår från att samma krav på transparens, förankring och delaktighet som ställs på svensk politik också bör ställas på den svenska EU-politiken.

Ordförandeskapet ger Sverige möjligheten att etablera prioriteringar och forma den politiska agendan, men framför allt markerar det en möjlighet till nystart för Sverige, att långsiktigt slå fast vilka våra prioriteringar är och inom vilka områden som EU behöver göra mer, liksom inom vilka områden EU bör göra mindre.

Ordförandeskapet och en svensk agenda för framtiden behöver lyfta fram vikten av industriellt ledarskap och global konkurrenskraft i klimatomställningen, initiera en saklig diskussionen om subsidiaritetsprincipens roll och gränsdragningar för EU-lagstiftning, identifiera åtgärder för att stärka den svenska närvaron i Bryssel och göra EU-politiken till en naturlig del av Sveriges politiska dagordning; allt med det yttersta målet att stärka svenskt inflytande över politikens riktning.

2.1 Stärk svensk närvaro i Bryssel

Närvaro i Bryssel möjliggör för Sverige att tidigt påverka den politiska riktningen, genom att den svenska statsförvaltningen och intressenter ges fler kontaktytor inom EU-institutionerna. Det är helt enkelt enklare att påverka om man har en god kontakt med de som medverkar till besluten. Ett intressant mått i sammanhanget är antalet svenska tjänstemän inom EU:s institutioner, vilket dessutom kan bidra till den övergripande förståelsen för svenska förutsättningar.



Jämfört med andra länder är Sverige underrepresenterade vad gäller anställda inom EU-kommissionen.⁵ En del av detta kan rimligen förklaras med att lönen och villkoren är relativt bättre för en syd-, öst- och centraleuropé än en svensk, tysk eller dansk. Dock, Sverige är med 518 anställda (2021) underrepresenterade även i jämförelse med länder som Danmark (357), Finland (537) och Irland (552), vilket antyder att Sverige behöver göra mer för att attrahera och placera svenskar inom EU-kommissionen. Ansvar för varför EU-institutionerna inte lockar fler svenskar ligger naturligtvis inte enbart hos den svenska statsförvaltningen; ett långsiktigt arbete krävs inom skola, akademi, offentlig förvaltning och näringsliv, liksom inom EU-kommissionen själva. Det finns ändå åtgärder som kan vidtas från svensk sida, på både kort och lång sikt.

En möjlighet som Sverige i högre utsträckning bör utnyttja är att sekondera tjänstemän till EU-kommissionen. Det innebär att anställningskostanden i huvudsak bärs av den svenska staten, men innebär samtidigt en möjlighet för Regeringskansliet att under perioder 'låna ut' expertis, som på så vis kan bidra till forandet av lagar och beslut, samt till enklare och bättre kontakter mellan svenska Regeringskansliet och EU-kommissionen. Detta vore särskilt värdefullt inom de för Sverige viktiga områdena klimat- och energi, lantbruk, forskning och digitalisering.

Att kompetens temporärt försvinner från svensk statsförvaltning kan förvisso innebära ett praktiskt hinder i varje enskilt fall, men av den anledningen är det av yttersta vikt att det finns en strategi och en tydlig incitamentsstruktur som gynnar både den enskilde tjänstemannen och arbetsgivaren, utöver det kompetenstillskott som utbytet ger upphov till. Det kan exempelvis handla om att ytterligare karriärvägar öppnas upp för den som under en tid tjänstgjort inom EU:s institutioner. Det bör dessutom diskuteras huruvida vissa högre tjänster inom Regeringskansliet bör innehålla meriteringskrav kopplat till EU, exempelvis tidigare tjänstgöring vid EU:s institutioner eller motsvarande kunskap och erfarenhet.

Det bör dessutom diskuteras huruvida vissa högre tjänster inom Regeringskansliet bör innehålla meriteringskrav kopplat till EU, exempelvis tidigare tjänstgöring vid EU:s institutioner eller motsvarande kunskap och erfarenhet.

Även nyrekryteringar till EU-institutionerna är en svensk angelägenhet och Sverige bör etablera en modell som tidigt fångar upp potentiella kandidater. För att kunna erbjudas fast anställning inom EU-institutionerna behöver en person genomgå en s.k. *counours*, ett särskild rekryteringsprocess. Om man klarar testerna och blir antagen hamnar man på en lista över potentiella kandidater, men det kan dröja innan en tjänst blir tillgänglig. Däremellan har många hunnit påbörja sina karriärer på annat håll. Sverige behöver arbeta aktivt med att stötta dessa personer längs hela processen och i vissa fall även erbjuda dem anställning i svensk förvaltning. Sverige kan i detta hänseende låta sig inspireras av andra länder, exempelvis Storbritannien, som före utträdet ur EU anställde ett visst antal tjänstemän inom motsvarande Regeringskansliet under tiden som dessa parallellt genomgick *counours*. När en person anställdes inom EU:s institutioner fylldes den vakanta platsen av en annan kandidat. Sverige skulle på så vis bidra till att

⁵ European Commission, 2021



utveckla sakkunskapen, kompetensen och erfarenheten hos framtida EU-anställda, samt skapa goda kontaktytor mellan svensk statsförvaltning och EU:s institutioner.

Lika viktigt som att slussa fler tjänstemän till EU-institutionerna är att ta tillvara kompetensen från tidigare EU-verksamma personer som återvänder till Sverige. Ett kontaktnät och erfarenheter från arbete i Bryssel bör ses som en fjäder i hatten i rekryteringsprocesserna till Regeringskansliet och myndigheter.

På längre sikt behöver skolan, akademin, medier och inte minst näringslivet ta ett större ansvar. Exempelvis, i den statliga utredningen EU på hemmaplan från 2016 bekräftas den allmänt spridda uppfattningen att kunskapen om EU hos den svenska journalistkåren är för låg. Till förklaringarna hör okunskap bland de som undervisar på utbildningen, för få kurstillfällen, upplevd svårighet att bevaka EU:s institutioner och ointresse hos arbetsgivare. Ett av förslagen som utredningen presenterar är att ge Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) i uppdrag att genomföra särskilda EU-utbildningar för lärare vid landets olika journalistutbildningar. Detta förslag har dock inte genomförts. I dag har Medieinstitutet Fojo vid Linnéuniversitetet i uppdrag att vidareutbilda journalister inom EU-frågor, men det finns goda skäl för att ge även Sieps ytterligare uppdrag och tillräckliga resurser för att intensifiera utbildningsverksamheten på andets journalistutbildningar och även inom utbildningsväsendet i stort.

Vad gäller näringslivet ligger ett stort ansvar på att dels öka antalet experter på plats i Bryssel – med förmåga att opinionsbilda och tidigt följa lagstiftningsprocesser, dels på företagsledningar att regelbundet finnas på plats i Bryssel och samtala med politiker och ansvariga tjänstemän inom EU-kommissionen. I Bryssel finns gott om paraplyorganisationer som bedriver opinionsarbete gentemot beslutsfattare, men dessa är stora församlingar med inte sällan spretiga intressen. Vid utformandet av lagstiftning är det rimligen värdefullt för EU-kommissionen att ta del av synpunkter och information direkt från företagen själva. Svenska företags- och industriledningar behöver således bli bättre på att bevaka sina egna intressen på plats i Bryssel och göra dialogen med EU-beslutsfattare till en naturlig del av företagsstrategin.

2.2 Politisk förankring och samverkan med industri och näringsliv

I Sverige finns en för alla välbekant lagstiftningsprocess. Det finns såväl informella som formella forum för samverkan, politikerna är tillgängliga, medierapporteringen god och det demokratiska deltagandet bland såväl organisationer som individer är högt. I Bryssel och i EU-processerna är situationen annorlunda; svenska företag och organisationer upplever inte samma tillgång till institutionerna, kunskapen om processerna är lägre och mediebevakningen mindre intensiv. Följden blir att förutsättningar att påverka blir sämre och det politiska samtalet ofta reaktivt i stället för proaktiva och drivande.

Dessa förutsättningar ställer allt högre krav på Sveriges regering att agera snabbt och beslutsamt i för Sverige viktiga frågor. Sverige behöver bättre samordning mellan politiken och industrin, för att i ett tidigt skede kunna identifiera möjligheter och regulatoriska risker i lagstiftningen. Inom framför allt fyra områden behöver Sverige bli bättre:

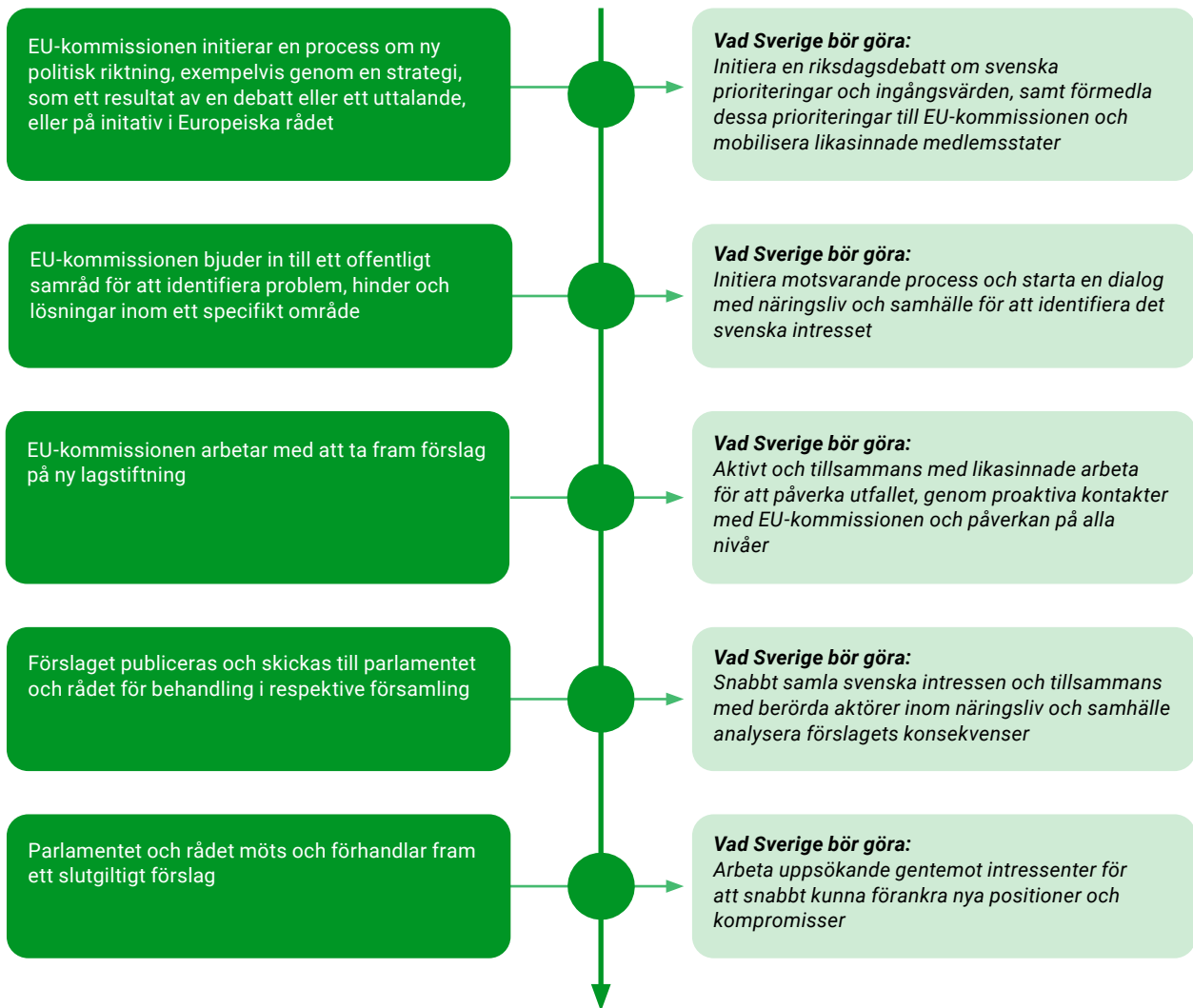
För det första, den politiska debatten om EU-politikens riktning är betydligt mindre närvarande än den om svensk inrikespolitik. Det innebär också att näringsliv och samhälle inte blir en lika naturlig del av beslutsprocessen. Inte sällan kallas detta för ett demokratiskt underskott, men det föreligger inga formella hinder för aktivt deltagande; vad som krävs är i stället att politiken arbetar än mer aktivt med att involvera näringsliv och aktörer, eftersom EU:s lagstiftningsprocess ger Regeringskansliet (och även svenska europaparlamentariker) ett betydande informationsövertag jämfört med övriga samhället. EU-politiken behöver bättre vävas samman med den nationella politiken. Partierna bär ett stort ansvar för detta, liksom journalistiken i hur politikens djup och bredd återges.

För det andra, Sveriges reaktionsförmåga och samrådsförfaranden behöver bli bättre. Strömviks ovannämnda rapport belyser de stora brister som i dag finns. Svensk nationell lagstiftning omges av omfattande beredningskrav och dialog med berörda parter sker på ett tidigt stadium, något som inte är fallet när Sverige förankrar EU-lagstiftning och andra initiativ. Exempelvis, inom EU kan initiativ ta sin form redan i ett tal av EU-kommissionens ordförande, varpå Kommissionens tjänstemän påbörjar arbetet med problemformulering och riktning. Ofta inleds viktiga initiativ med ett meddelande från Kommissionen, eller en strategi där olika alternativ för policyåtgärder identifieras. EU-kommissionen genomför även samråd innan konkret lagstiftning tas fram. Redan i dessa tidiga stadier behöver Sverige reagera och inte – som i fallet med Justitiedepartementet ovan – avstå från att samråda med berörda svenska parter eftersom det bara handlar om en strategi från EU-kommissionen och inte skarp lagstiftning eller – som i fallet Näringsdepartementet – hänvisa till att svenska parter redan skickat sina synpunkter till Kommissionen.



Sverige har en form för att under förhandlingar förankra regeringens olika positioner och ställningstaganden (EU-nämnden), men saknar motsvarande förankring i lagstiftningsens idéstadium.

"Svensk närvaro i beslutsprocessen, från start till mål"



För det tredje, det löpande samtalet med näringsliv och berörda parter är undermåligt och behöver bli bättre, även utanför ramen för specifika lagförslag. Ett exempel är Regeringskansliets EU-sakråd, som behöver användas som instrument mer frekvent genom hela policyprocessen, också i förebyggande syfte för att ge Sverige förutsättningar att bidra proaktivt till utformandet av ny lagstiftning. Sakråden behöver av alla inblandande – Regeringskansliet och näringslivet – tillskrivas betydligt större vikt och näringslivet bör finnas representerade på högsta strategiska nivå. Ett annat exempel är samlandet av svenska aktörer i Bryssel under ett gemensamt intresse. Inom EU-politiken finns givetvis utrymme för politiska konflikter även i Sverige, men det är avgörande för den samlade svenska förmågan att påverka EU-politiken, att svenska intressen kan samlas – i bildlig och bokstavlig bemärkelse – och gemensamt arbeta för att konflikten flyttas till en för Sverige gynnsam planhalva.

För det fjärde, regeringen bör ta en aktivare roll i arbetet med att hitta och nominera svenska företrädare i olika expertgrupper, som är kopplade till EU-kommissionen eller någon av de lagstiftande församlingarna. Dessa expertgrupper har till uppdrag att bistå i det förberedande arbetet med lagförslag, policyinitiativ, delegerade akter eller implementering av lagstiftning.

I vissa fall tillsätts representanter för nationella myndigheter, men i många fall tillsätts experterna via en offentlig utlysning, som i fallet med taxonomin och utformandet av kriterierna för hållbara investeringar. Regeringskansliet bör på ett strukturerat och formaliserat sätt arbeta med att identifiera potentiella kandidater och bistå med nominering eller ansökan.

2.3 Konkurrenskraften i fokus

Temat för det svenska ordförandeskapet bör vara industrins roll i klimatomställningen, med fokus på ledarskap och global konkurrenskraft.

Som redan nämnts, samtidigt som Sverige förbereder ordförandeskapet pågår arbetet med att uppdatera hela EU:s energi- och klimatpolitiska ramverk, i syfte att nå målet om 55 procent utsläppsminskning till 2030 och nettonollutsläpp 2050. På bordet ligger en ny industristrategi, planer på nya konkurrens- och statsstödsregler, en ny skogsstrategi och mycket annat. Investeringarna som krävs för att nå 2030-målet uppskattas av EU-kommissionen till 260 miljarder euro årligen, motsvarande 1,7 procent av EU:s samlade BNP (2020). 30 procent av de 1,8 biljoner euro som kommer från EU:s nya långtidsbudget och *NextGenerationEU* öronmärks till åtgärder för att adressera klimatförändringarna.⁶

Klimatfrågan står i centrum för politiken – av goda skäl – men Sverige behöver säkerställa att frågan om global konkurrenskraft hamnar lika högt på dagordningen.

Sverige är hem till världsledande industrier och företag inom flera sektorer: stålindustrin, gruvnäring, skogsnäring, storskalig batteritillverkning, m.fl. Vad är Sveriges långsiktiga mål om riktningen för EU-politiken, för att stärka svensk och europeisk konkurrenskraft? Inom vilka områden är vi beredda att kompromissa och ompröva gamla positioner, och var någonstans går våra röda linjer? Svaren på dessa frågor behöver utarbetas i en bred koalition mellan politiken, näringslivet och samhällsaktörer. Sveriges regering behöver redan nu lägga i en högre växel och arbeta proaktivt gentemot andra medlemsstater för att säkerställa en fortsatt växande och konkurrenskraftig industri, också i ljuset av att ekonomiskt urstarka länder som USA och Kina är ivriga att främja inhemsk produktion och vars investeringar i forskning och innovation vida överstiger det europeiska snittet, som andel av BNP.⁷

Sverige behöver återta initiativet och lyfta fram de intressen som är avgörande för inte bara Sveriges omställning, utan för hela Europas – en konkurrenskraftig och innovativ industri, forskning och investeringar i ny teknik och en effektiv och hållbar användning av naturens resurser. Klimatomställningen är nödvändig och utgör kärnan i industrins transformation; men det får inte ske på bekostnad av varken social hållbarhet, ekonomisk tillväxt eller vår samlade konkurrenskraft. Styrkan i ekonomin avgör samhällets förmåga att innovera och ställa om.

Politiken behöver därför ständigt säkerställa en balans mellan å ena sidan tillväxt och å andra sidan miljö- och bevarandebalansen. Exempelvis, klimatomställningen förutsätter en massiv utbyggnad av energi- och elproduktion, nyttjande av bioråvara och mineraltillgångar, liksom ett hållbart nyttjande av naturresurser. En alltför ensidig miljölagstiftning som inte tar hänsyn till de investeringar i ny teknologi och industriell utbyggnad som klimatomställningen kräver är

⁶ Regeringskansliet, 2019

⁷ Vetenskapsrådet, 2021

kontraproduktiv. På EU-nivå handlar det om att i varje enskild lagstiftning säkerställa att balans råder, inte minst i den nu aktuella lagstiftningen, så som utformandet av utsläppshandeln och regleringen av biobränslen, men också i utformandet av den europeiska miljölagstiftning som ligger till grund för den svenska miljöbalken och tillståndprocesser.

Ordförandeskapet erbjuder en chans att sätta ljuset på dessa frågor, både i Sverige och i Europa. Sverige borde därför bjuda in övriga EU-ledare till ett toppmöte för att diskutera vilka reformer och investeringar som behövs för att göra verklighet av målet om nettonollutsläpp 2050, med fokus på industrins roll och globala konkurrenskraft. Klart är, att för att nå dit krävs en mycket hög innovationstakt och ett effektivt samt hållbart nyttjande av naturresurser – områden där Sverige ligger i framkant och kan bidra med lång erfarenhet och kunskap.

2.4 En förnyad diskussion om subsidiaritetsprincipen

Sverige behöver också ta tillfället i akt som ordförandeskapet erbjuder att väcka frågan om EU-politikens gränser och hur subsidiaritetsprincipen implementeras i praktiken. I detta avseende skulle Sverige vara betjänta av en bredare politisk diskussion på hemmaplan om Sveriges position. EU är av naturliga skäl inte samma politiska union som vid det svenska inträdet 1995. Inte minst geopolitiska utmaningar har föranlett att det försvars- och säkerhetspolitiska samarbetet tagit stora kliv framåt, liksom arbetet mot terrorism, organiserad brottslighet och inom ekonomi och finans, infrastruktur, digitalisering och mycket annat.

För svensk del finns lika många möjligheter som utmaningar i att Unionen fördjupar samarbetet. Inom exempelvis arbetsmarknads- och socialpolitiska frågor har Sverige länge agerat broms, ofta tillsammans med Danmark. Likaså vad gäller skattefrågor. För svensk basindustri däremot är EU-kommissionens ambitioner inom skogspolitiken särskilt oroande. EU:s fördrag fastställer att skogspolitiken är en kompetens för medlemsstaterna, men samtidigt är regelverket fragmenterat och mångbottnat, vilket gör att förutsättningarna för den nationella skogspolitiken indirekt påverkas av en rad EU-lagstiftningar.

Inom skogspolitiken och andra områden finns en tilltagande tendens att utmana fördragets kompetensfördelning och principen om subsidiaritet, genom att i första hand utgå från att EU-gemensam lagstiftning är mest lämplig och effektiv. En förskjutning av fördragets gränser är en ytterst farlig utveckling som riskerar att undergräva förtroendet till EU som politisk plattform. Tillämpningen av subsidiaritetsprincipen behöver därför bli mer strikt.

En svensk EU-agenda behöver på allvar ta tag i den långsiktiga frågan om EU-politikens gränser och vad vi vill uppnå med samarbetet. I denna diskussion finns utrymme för att såväl flytta gamla röda linjer som att lägga in fler stoppbollar. Skogspolitiken är ett område där Sveriges position bör ligga ytterst fast, eftersom det i grund och botten handlar om svenska basnäringar och bygger på årtionden av svensk forskning och kunskap om bästa praxis, som saknar motsvarighet utanför Norden. En förskjutning av fördragets gränser är en oroande utveckling som riskerar att undergräva förtroende för EU som politisk institution. Inom andra områden kan det mycket väl finnas skäl för att ompröva gamla ståndpunkter, i ljuset av nya utmaningar och samhällsproblem.

3.

Svenska näringar och europeiskt ledarskap

EU:s gröna giv skär igenom flera sektorer och avspeglas i närmare all ny lagstiftning. Vare sig det handlar om produkter och förpackningar, internationell handel, förnybara bränslen i transportsektorn, elektrifiering, energimarknad eller livsmedelsproduktion, lyser EU:s klimatambitioner för 2030 och 2050 igenom. I det pågående lagstiftningsarbetet med Fit for 55 och i framtida initiativ behöver Sverige agera för att värna de svenska basnäringar som är viktiga inte bara för Sverige, utan för hela Europas industriella ledarskap och omställning.

Det finns en möjlighet att mycket av denna lagstiftning slutförhandlas under det svenska ordförandeskapet. Sverige behöver därför kraftsamla för att säkerställa att vår skog, gruvnäring, jordbruk och hela vår fossilfria energiproduktion spelar en central roll i Europas omställning; för det krävs proaktivitet, förmåga att bygga allianser och inte minst en tydlig uppfattning om vad det är vi vill uppnå. Här nedan beskrivs den övergripande EU-politiska riktning som Sverige bör sträva efter och ett axplock av de konkreta åtgärder som ska till för att säkra svensk och europeisk konkurrenskraft.

3.1 Gruvnäringen

Sverige är en av EU:s ledande gruvnationer och Europas omställning är helt beroende av tillgången på metaller och mineral. Sedan lång tid har Europa i hög utsträckning förlitat sig på import av metaller och mineral för sin förbrukning. Efterfrågan förväntas dessutom stiga kraftigt, både vad gäller basmetaller – där produktionen delvis finns inom EU – och så kallade kritiska råmaterial (CRM). Ökningarna inom både kategorier är starkt kopplat till den gröna omställningen; International Energy Agency (IEA) uppskattar att den energipolitiska omläggningen innebär att metallbehoven kommer att fördubblas till 2040.⁸


De metaller och mineraler som benämns som kritiska är råvaror av stor betydelse för europeisk industri, samtidigt som tillgången är en konstant riskfaktor då inhemsk produktion är i princip obefintlig. Vare sig det handlar om komponenter till vindkraft, batterier eller robotteknik är europeisk industri helt beroende av import, främst från Kina. Den europeiska produktionen står för en försumbar del av den globala utvinningen – 1 procent av råmaterialen till vindkraft och mindre än 1 procent av råmaterialen för batteritillverkning.⁹ När samhället ställer om krävs åtgärder på bred front för att öka självförsörjningsgraden och därmed bidra till en globalt konkurrenskraftig svensk och europeisk industri. Den inhemska produktionen av basmetallerna koppar och nickel är högre, men likväl beräknas importberoendet för koppar uppgå till 44 procent.¹⁰ Vad gäller nickel hämtas importen i hög utsträckning från Ryssland.

Sverige och Europa har en lång väg att gå för att öka sin attraktivitet. Oklarheter i lagstiftning och regelverk försämrar förutsättningarna att investera. Vad som dock inte saknas är potentialen; exempelvis, projekt som identifierats av The European Raw Material Alliance kan tillgodose

⁸ IEA, 2021

⁹ Europaparlamentet, 2019

¹⁰ Svemin, 2021



60 procent av den årligen installerade kapaciteten i vindkraft.¹¹ Till 2030 kan EU med egen produktion tillgodose 20 procent av efterfrågan på sällsynta jordartsmetaller. Även potentialen för ökad brytning av basmetaller bedöms som hög.¹²

För att en sådan utveckling ska vara möjlig krävs fler samordnade insatser och finansieringsinstrument på EU-nivå. Även åtgärder för att främja hållbarhet inom industrin krävs, exempelvis genom etablerandet av en europeisk hållbarhetsstandard och certifiering, vilket skulle öka transparensen längs hela värdekedjan och ytterligare lyfta fram behovet av en produktion som krokar arm med Europas höga klimatambitioner.

Det ligger i Sveriges och svensk industris intressen att Europas position på den globala marknaden stärks. Strategier för att öka konkurrenskraften hos europeiska producenter diskuteras redan flitigt på flera nivåer och Sverige behöver vara en aktiv del av denna diskussion och prioritera åtgärder som stärker svensk industri och därmed bidrar till hela Europas omställning. Sverige bör prioritera följande:

För det första, att ta en ledande roll i utformandet av EU:s miljölagstiftning och hur den bör implementeras, exempelvis bör det förtydligas att inget förbud föreligger mot gruvverksamhet i Natura 2000-områden¹³. För det andra, att möjliggöra för ökad utvinning av kritiska metaller och mineral i Sverige och Europa, genom att skyndsamt adressera de hinder som nuvarande lagstiftning utgör, exempelvis genom undantagsmöjligheter inom ramdirektivet för vatten¹⁴ och anpassa all annan lagstiftning för att möjliggöra snabba tillståndsprocesser.

För det tredje, öka tillgången på kapital och samordna finansieringsinstrument på europeisk nivå.¹⁵ En del i detta kan vara att främja bildandet av ett *Important Project of Common European Interest* (IPCEI) för att låsa upp ytterligare kapital och regulatoriska hinder. För det fjärde, arbeta för att utveckla hållbarhetskriterier och en miljömärkning inom EU för utvinning och återvinning av råmaterial, vilket skulle stärka den svenska gruvnäringens ställning på den globala marknaden och ytterligare synliggöra de sedan tidigare välkända problem som finns i dagens värdekedjor kopplat till mineraler och magneter.

3.2 Skogsbruket

Skogsbruket är en av Sveriges viktigaste näringar och sysselsätter 115 000 svenskar, med en export motsvarande 85 procent av produktionen, till ett värde av 145 miljarder SEK. Sedan 2015 har investeringarna överstigit 80 miljarder SEK. Skogsbruket är också en bärande del i Sveriges och Europas klimatpolitik och binder årligen över 80 procent av Sveriges totala koldioxidutsläpp.¹⁶ Ett aktivt och hållbart skogsbruk är en förutsättning för ett rikligt upptag av koldioxid och för att ersätta fossila material och råvaror. Det går inte att på EU-nivå reglera och styra utan att ta hänsyn till nationella olikheter. Skogspolitiken måste därför fortsatt vara ett nationellt ansvar. Flertalet aktuella processer inom EU är så pass oroande att det krävs en bred politisk samling för att värna det nationella intresset.

¹¹ European Commission, 2020,

¹² Nordic Innovation, 2021

¹³ Svemin, 2021

¹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG 2020

¹⁵ ERMA, 2021,

¹⁶ Lantbrukarnas riksförbund, 2021

Den 17 juli 2021 presenterade EU-kommissionen en ny skogsstrategi i syfte att understödja klimatomställningen till 2030. Strategin beskrivs som ett flaggskepp i klimatarbetet, men innebär ett steg bort från det nationella självbestämmandet och därmed en utmaning av rådande kompetensfördelning. EU-kommissionens strategi presenterar dessutom ett lagstiftningsinitiativ som syftar till EU-gemensam datainsamling och strategisk planering inom skogsbruket. Den svenska linjen bör vara gjuten i att sådana initiativ på EU-nivå inte är förenligt med vare sig subsidiaritetsprincipen eller rådande kompetensfördelning; de bör i stället genomföras inom ramen för Forest Europe, det frivilliga pan-europeiska samarbetsorganet.

Vad gäller skogsstrategin och initiativ sprungna därur behöver Sverige säkerställa att förutsättningarna för det dagliga skogsbruket fortsatt är föremål för nationell lagstiftning och att bestämmelser kring vad som är hållbart skogsbruk formas nationellt, utefter de unika biologiska förutsättningar, historik och risker som finns i varje medlemsstat.

Vidare, EU-kommissionens förslag till ny LULUCF-förordning är än mer oroande och fodrar ett kraftigt svenskt ställningstagande. Förslaget skulle i ett värsta scenario kunna leda till ett minskat uttag av svensk skogsråvara med uppemot 15 procent, eftersom Sveriges nationella mål för kolinlagring föreslås öka med omkring 30 procent, från 37 miljoner ton CO₂/år till 47 miljoner ton/år. Svensk skog tvingas därmed kompensera ytterligare för andra länder och sektors fossila utsläpp.¹⁷ Sveriges bör i detta sammanhang arbeta för att målet utvidgas från att bara omfatta kolsänkor till att inkludera ersättande av fossila produkter med biobaserade råvaror, vilket ligger mer i linje med det faktum att de produkter och råvaror som utvinns från skogen är lika viktiga för den gröna omställningen som växande skog.¹⁸

Utöver detta innebär EU-kommissionens föreslagna ändringarna i Förnybartdirektivet (2021) att ny och omfattande detaljreglering via bakvägen läggs på det svenska skogsbruket, exempelvis genom detaljkrav på skördeverksamhet. Återigen är det EU-kommissionens ensidiga fokus på skogen som passiv kolsänka som är styrande, vilket går på tvärs med den svenska skogspolitiken, svenska skogsägare och mot den svenska industrins konkurrenskraft och förmåga att ställa om. Sverige bör i detta avseende vara tydliga med att de gällande hållbarhetskriterierna lämnas oförändrade för att inte göra användningen av bioenergi svårare och dyrare. Än viktigare behöver den svenska politiska linjen utgå från att subsidiaritetsprincipen ska vara styrande för åtgärder som indirekt påverkar skogsbruket.

Exemplen ovan är nedslag i aktuella förslag och initiativ, men visar på en politisk riktning som går på tvärs med Sveriges grundläggande intressen. Om det svenska skogsbruket ska kunna fortsätta vara konkurrenskraftigt och en del av samhällets omställning från det fossila till det förnybara, behöver Sverige ta en betydligt mer aktiv roll i utformandet av EU:s skogspolitik, till förmån för hållbar och långsiktig användning av skogsråvaror, men framför allt sätta ner foten kring det nationella självbestämmandet. Hur svenska skogsägare brukar sin skog är primärt en fråga för skogsägaren och den svenska politiken – inte den europeiska. Det finns inget utrymme för att portionsvis överlåta skogspolitiken åt EU.

¹⁷ Skogsindustrierna, 2021

¹⁸ Swedish Forest Industries, 2021



3.3 Jordbruket

Sverige bör som en övergripande prioritering fokusera på att EU:s miljölagstiftning för brukande av naturresurser, särskilt jordbruket, inte blir för kostnadsdrivande, detaljerad eller statisk. Det behöver knappast påpekas, men förutsättningarna och villkoren för en mjölkbonde i norra Sverige är väsentligt annorlunda jämfört med de förutsättningar och villkor som en vinbonde i södra Italien har att arbeta med. EU-politiken behöver formas med dessa skillnader som grund, snarare än att eftersträva likriktning. För Sverige och vår fortsatta konkurrenskraft är detta avgörande.

Det svenska jordbruket står som förebild både inom EU och globalt vad gäller hållbarhet, djuromsorg, livsmedelssäkerhet, låg användning av antibiotika och mycket annat. Det är i all väsentlighet en stor framgång för Sverige, samtidigt som det av naturliga skäl också ger upphov till ökade kostnader, som riskerar att skapa en negativ konkurrenssituation och minskad produktion. Sedan EU-inträdet har den övergripande trenden för det svenska jordbruket varit minskat brukande, minskad produktion och negativ handelsbalans för livsmedel. En del av förklaringen går att finna i det högre svenska kostnadsläget på grund av rigid miljö- och klimatlagstiftning. Av den anledningen är det avgörande att Sverige arbetar för att EU:s jordbrukspolitik och annan lagstiftning bidrar till att väsentligt höja och jämna ut standarden för miljö- och hållbarhet, liksom att lagstiftningen tar hänsyn till Sverige och andra länder som utvecklats i snabbare takt.

Sveriges jordbruk är nu inne i en avgörande fas där produktionen kan öka väsentligt, utan att onödig miljöpåverkan uppstår. Detta är en viktig strategisk inriktning och den stöds av den svenska livsmedelsstrategin från 2017. Det av största vikt att EU:s regelverk, däribland strategin Farm to Fork och de initiativ som springer därur, inte hindrar denna utveckling, utan i stället starkt bidrar till ökad produktion och fortsatt minskad miljö- och klimatpåverkan kopplat till den svenska livsmedelskonsumtionen.

EU:s jordbrukspolitik behöver i första hand vara kostnadseffektiv och med precision adressera de miljöproblem som respektive land har att hantera. Med andra ord, det är inte kostnadseffektivt att utforma lagstiftningen så att det svenska jordbruket tvingas vidta åtgärder mot ett problem som företrädesvis finns i andra länder. För Sverige är det avgörande att den miljömässigt sämsta åkern i EU inte sätter standarden för hela EU:s politiska och regulatoriska inriktning. Den gemensamma politiken bör i huvudsak säkerställa likvärdiga konkurrensvillkor och därtill tydliga regler för uppföljning och kontroll, så att medlemsstater inte skapar sig konkurrensfördelar genom bristfälligt eller selektivt genomförande av krav och målsättningar.

För Sverige innehåller EU:s Gröna giv och jordbruksstrategin Farm to Fork både möjligheter och utmaningar, vilket innebär att Sverige behöver agera tidigt och målmedvetet i pågående förhandlingar och i de långsiktiga strategidiskussionerna. En hållbar jordbruks- och livsmedelsproduktion som den svenska kan delvis gynnas av ökat klimat- och hållbarhetsfokus i EU-lagstiftningen, men samtidigt finns också en risk för att föreslagna åtgärder belastar det svenska jordbruket om de införs på fel sätt.

Exempelvis, miljömålen för medlemsstaterna behöver sättas utifrån hur mycket som redan gjorts. Exempelvis, Sverige har redan framgångsrikt genomfört två halveringsprogram vad gäller användning av växtskyddsmedel i jordbruket och när Farm to Fork föreslår ytterligare ett halveringsprogram är denna procentminskning betydligt mindre kostnadseffektivt och konkurrenshämmande för Sverige, jämfört med andra länder.

Vidare, EU:s beroende av fossila bränslen är alltför stort. Transportsektorn är till cirka 94 procent beroende av fossila drivmedel och måste därmed inom kort genomföra en strukturell omställning mot mer förnybart. Denna omställning behöver vara kostnadseffektiv för att vara möjlig. I dagsläget är utsläppen från EU:s transportsektor cirka 20 procent högre än 1990.¹⁹ Utfasningen av fossila bränslen har i huvudsak kunnat ske genom ökad användning av bio-bränslen, i sin tur till största del grödbaserade. Samtidigt finns ett begränsat regelverk och bristande politiskt intresse för hur denna produktion kan öka, något som borde föranleda att Sverige agerar, inte minst inom ramen för pågående energi- och klimatförhandlingar.

Slutligen, Sverige bör arbeta för att EU:s gemensamma jordbrukspolitik utvecklas och utformas så att den bidrar till en kombination av ökad lönsamhet och hållbarhet i jordbruket, vilket är avgörande för inte minst det svenska jordbrukets fortsatta konkurrenskraft och, på sikt, överlevnad. Dock, trots att EU-lagstiftningen har flera brister, är den gemensamma politiken i grund och botten avgörande för att EU ska kunna konkurrera med jättarna USA och Brasilien, vars standard är långt sämre än den europeiska vad gäller inte minst miljölagstiftning, landskapsvård och djursorg. En gemensam jordbrukspolitik som ställer rimliga miljö- och hållbarhetskrav, med kostnadseffektivitet och konkurrenskraft som bärande principer, bör därför vara en av Sveriges viktigaste prioriteringar framåt.

3.4 Energisystemet

Den ryska invasionen av Ukraina sätter Europas beroende av rysk gas och olja i blyxtbelysning. Av EU:s totala konsumtion av gas utgör den ryska importen drygt 40 procent. Om Nord Stream 2 blir fullt operationell kommer en enstaka rutt att transportera en fjärdedel av EU:s totala import. Riskerna med en sådan beroendeställning har efter Vladimir Putins invasion av Ukraina blivit mycket tydliga.

Att bygga den europeiska energijunionen och i snabb takt minska beroendet till Ryssland bör vara Sveriges enskilt viktigaste prioritering inför ordförandeskapet. Detta kräver en allt högre grad av samarbete vad gäller både planering av infrastruktur och produktion, liksom en beredskap för de kostnader som följer. Sveriges bör därtill sträva efter ökad integrering mellan medlemsstater i syfte att maximera effektivitet och motståndskraft mot diverse hot, konkurrens mellan energislag och villkor som främjar investeringar och utveckling av nya tekniker på marknaden.

EU:s energilagstiftning syftar i grunden till att säkerställa konkurrens, grundläggande villkor för gränsöverskridande handel, försörjningstrygghet och som ett verktyg för att styra mot det övergripande målet om minskade utsläpp av växthusgaser, genom teknikneutrala kostnads-

¹⁹ EEA, 2021

incitament som gör energi med hög klimatpåverkan mindre lönsamma än de med liten eller ingen påverkan.

Denna övergripande målsättning har dessvärre överskuggats av tilltagande detaljreglering, inte minst vad gäller bioenergi.

För Sverige är det särskilt avgörande att EU:s klimatpolitiska ramverk värnar principen om teknikneutralitet, givet vår betydande andel vattenkraft, kärnkraft, biomassa och biogas i energimixen, samt en politik som styr mot de gemensamma målen, med utgångspunkt i ländernas unika förutsättningar, snarare än genom detaljreglering och likformighet. Utmaningarna i närtid är flera, vilket inskräpper att den långsiktiga utmaningen är än mer betydande och fodrar ett intensifierat svenskt engagemang.

För det första, en kraftigt utbyggd vätgaskapacitet. Energimyndigheten presenterade i november 2021 ett ambitiöst förslag till nationell strategi, som syftar till att bidra till en positiv vätgasutveckling och därmed till att Sverige, senast 2045, fem år före resterande EU, ska nå nettonollutsläpp av växthusgaser. Dessvärre är EU-kommissionen föreslagna regelverk stelbent och byråkratiskt, som om det blir verklighet riskerar att sätta käppar i hjulet för den svenska omställningen. Kommissionen har tagit fram ett antal kriterier för att vätgasen ska få klassificeras som *grön* (i motsats till *grå* och *blå*, som framställs genom fossila energikällor), däribland att elen som används för framställningen ska komma direkt från ny tillkommande förnybar elproduktion, liksom en rad tekniska villkor om elen i stället ska tas från elnätet, som i praktiken skulle jämställa svensk vätgasproduktion med de länders vars fossilberoende är stort. I grunden är detta ett resultat av tilltagande detaljreglering, snarare än pragmatisk målstyrning.

För det andra, taxonomin, som tidigare lyfts fram i denna rapport som ett exempel på hur bristande vetenskaplighet och samhälllig förankring, liksom kraftigt ökad detaljreglering och centralism effektivt motarbetar en resultatorienterad omställning. I grunden utmanar taxonomin Sveriges energisystem så som det ser ut i dag, med inte minst vattenkraften som bärande energislag. Problemen kvarstår kring huruvida stora delar av den stabila, fossilfria och klimatvänliga svenska vattenkraften kommer att kunna klassas som hållbar. Kärnkraften omges av samma otydlighet. Det undermåliga genomförandet av taxonomin har inte bidragit till ökad investeringstrygghet och långsiktighet, som det var tänkt, utan till ökad oro för politikens tvära kast och försämrade möjligheter för inte minst Sverige att bidra ytterligare till Europas gemensamma omställning. Dessa brister till trots innebär det en större långsiktig risk för Sverige och energisystemet att hamna utanför beslut som dessa, vilket ytterligare understryker behovet av ett proaktivt svenskt påverkansarbete.

För det tredje, Sverige måste agera strategiskt och kraftfullt vad gäller förutsättningarna för bioenergi i EU. Bioenergin är i dagsläget Sveriges största energikälla och står för närmare 40 procent av vår energianvändning och i EU är det alltjämt den största förnybara energikällan. Den har bidragit till ekonomisk tillväxt och arbetstillfällen på landsbygden, kraftigt minskad klimatpåverkan, förbättrad handelsbalans och inte minst ett robust energisystem som är mindre känsligt för oro i omvärlden och de kraftiga prisökningar på fossilbaserad energi som drabbat många andra länder. Samtidigt kan man konstatera att bioenergin på olika sätt motarbetas av

EU, vilket försvårar och fördyrar den fortsatta svenska omställningen mot ett hållbart och robust energisystem. Sverige måste tillsammans med likasinnade EU-länder fortsätta och ytterligare intensifiera arbetet med att gynna all hållbar bioenergi.

EU:s energipolitik bör skapa långsiktiga spelregler med hänsyn till varje medlemsstats unika förutsättningar och vägar mot de klimat- och energipolitiska målen, snarare än att från centralt håll välja vinnare bland de olika energislagen, annat än genom incitament att fasa ut fossila energikällor. Tangentens riktning ligger inte sällan i motsatt riktning – exemplifierat med ovan två exempel – men Sverige bör göra det till en nationell prioritering att forma Europas energipolitik och energimarknader utefter denna princip, vilket kräver ett långsiktigt och målmedvetet strategarbete, gemensamt med likasinnade medlemsstater.



4.

Sammanfattning och slutord

Om bara några år fyller det svenska EU-medlemskapet 30 år. Det politiska samarbetet har sedan Sveriges inträde förändrats i grunden, som ett resultat av att de gemensamma utmaningarna blivit fler och allt svårare för varje enskild medlemsstat att möta på egen hand. Den inre marknaden har vuxit och därmed lagstiftningens omfattning, ekonomierna är än mer sammanlänkade, likaså energisystemen, transportinfrastrukturen och mycket annat. I takt med detta har också EU kommit att spela en allt viktigare roll för Sveriges samlade konkurrenskraft.

Samtidigt blir det uppenbart att EU-politiken inte gjort intåg i det svenska politiska medvetandet i en omfattning som motsvarar dess betydelse för Sverige. I dag pågår politiska processer med avgörande inverkan på svensk basindustri, näringsliv och konkurrenskraft. Samtidigt ligger EU-politik sällan högt upp på partiernas agenda och mediehusens EU-bevakning förlitar sig på enstaka journalister stationerade i Bryssel.

När Sverige under första halvåret 2023 presiderar över ministerrådet markerar det en möjlighet för Sverige att återta initiativet i EU-politiken, både på hemmaplan i Sverige och i Bryssel. En ny svensk EU-agenda behövs för att hantera det strukturella underskott som finns vad gäller politisk diskussion, närvaro i Bryssel och i beslutsprocesserna, förankring av politiken i Sverige och samverkan med näringsliv och samhälle. Balanskommissionen har med denna rapport lyft fram en rad områden som en sådan agenda behöver adressera.

Förbättrad samverkan och förankring. Samma krav på beredning och förankring som gäller för svensk lagstiftning bör även gälla när svenska positioner och ställningstaganden fastställs gentemot EU. Svenska intressen behöver samlas och verka för en för Sverige gynnsam politisk riktning.

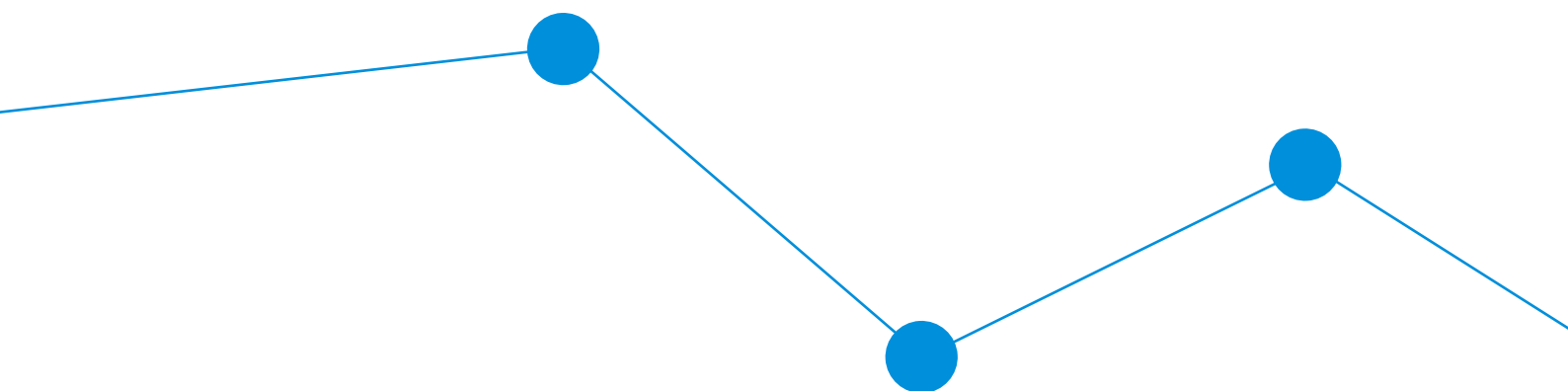
Proaktivt deltagande i beslutsprocesserna. Sverige bör tillsammans med andra likasinnade medlemsstater arbeta för att påverka EU-politikens riktning redan i ett tidigt skede, innan förslagen tar sin form. Detta står i kontrast till det ofta reaktiva agerande som utmärker hur svensk politik – och näringsliv – förhåller sig till EU.

Närvaron i Bryssel behöver förbättras på alla fronter. Sverige har en fortsatt stor utmaning i att rekrytera tjänstemän till EU:s institutioner, men även näringslivets företrädare behöver bli bättre på att bevaka sina intressen på plats i Bryssel. Kontakter med beslutsfattare bör vara en naturlig del av svenska företagsstrategier.

En förnyad diskussion om subsidiaritetsprincipen. EU-politikens utveckling de senaste åren innebär att Sverige behöver initiera en diskussion om vilka röda linjer som behöver flyttas, tas bort eller läggas till. EU-politikens inverkan på svenskt skogsbruk är särskilt oroande.

Till sist, **konkurrenskraft, industriellt ledarskap och värnandet av svenska basnäringar** bör vara prioriterade frågor för en svensk EU-agenda för framtiden. Vår gruvnäring, skogsbruk, jordbruk och fossilfria energisystem utgör kärnan i den gröna nyindustrialiseringen. Sverige

behöver agera för politiska reformer som främjar investeringar, innovationer och tillväxt, liksom för långsiktiga spelregler som tar hänsyn till varje lands unika förutsättningar och vägar mot EU:s gemensamma klimat- och energipolitiska målsättningar.



Litteratur

Europaparlamentet (2021), *Förslag till Betänkande om en europeisk strategi för råvaror av avgörande betydelse (2021/2011(INI))*.

Europaparlamentets och rådets direktiv (2000), *2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område*.

European Commission (2021), *Communication from the commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery*, sidan 19.

European Commission (2021), *Eurobarometer, Climate change*.

European Commission (2021), *HR Key figures*.

European Environment Agency (EEA) (2021), *Greenhouse gas emissions from transport in Europe*.

European raw materials alliance (ERMA) (2021), *Rare Earth Magnets and Motors: A European Call for Action, A report by the Rare Earth Magnets and Motors Cluster of the European Materials Alliance*.

International Energy Agency (IEA) (2021), *The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions*.

Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) (2021), *IVA provides feedback on recommendations for the EU taxonomy*.

Lantbrukarnas riksförbund (2021), *Sveriges träd är klimathjältar!*

Lunds universitet (2020), *Viewpoint Europe, Centrum för Europaforskning, Hur väl förankras Sveriges EU-politik?*

Nordic Innovation (2021), *The Nordic Supply Potential of Critical Metals and Minerals for a Green Energy Transition*.

Regeringskansliet (2019), *Meddelande om en europeisk grön giv, Faktapromemoria om EU-förslag 2019/20: FPM13: KOM (2019) 640*.

Skogsindustrierna (2021), *LULUCF – skogen ska inte kompensera för fossila utsläpp*.

SveMin (2020), *SveMins reformpaket för effektiva tillståndsprocesser*.

Svenska institutet för europapolitiska studier (SIEPS) (2020), *Tjogofem år av gemenskap – statsförvaltningen och Europeiska unionen*.

Swedish Forest Industries (2021), *Swedish Forest Industries' (SFIF) position on the revised LULUCF Regulation in the "Fit for 55 – proposal"*.

Vetenskapsrådet (2021), *Forskningsbarometern 2021, svensk forskning i internationell jämförelse*.