

Draghi-rapporten: Villkoren för Europas självbevarelse?

Jenny Ingemarsdotter, Anna Wetter Ryde

I september 2024 presenterade den tidigare ECB-chefen och italienske premiärministern Mario Draghi sin omfattande rapport om Europas framtida konkurrenskraft. Rapporten kom att bli uppmärksammas både för den ödesmättade inramningen – att Europa står inför en ”existentiell utmaning” – och dess långtgående förslag om förändringar av EU:s sätt att fungera. Att Draghi själv som jämförelse tog upp Marshallplanen efter andra världskriget inskräppte budskapet om extrema ekonomiska utmaningar. Att dessa utmaningar inte går att separera från Europas säkerhetsmässiga situation utgjorde också en central slutsats. I detta memo sammanfattas huvudlinjerna i Draghi-rapporten samt den kontext inom vilken den presenteras. Vad är det som föreslås i rapporten och hur kan man tolka dessa förslag i en tid av geopolitisk instabilitet? Vilka vägval står Sverige och det svenska totalförsvaret inför?

PÅ EN PRESSKONFERENS den 9 september förklarade Ursula von der Leyen, ordföranden för kommissionen, att ämnet för Mario Draghis rapport¹ ”står högst på EU:s agenda och utgör hjärtat i vår verksamhet”.² Detta ämne kan kanske enklast sammanfattas med ett par (lite tillspetsade) frågor: Hur ska EU kunna möta vår tids stora utmaningar om unionens ekonomiska bas, dess konkurrenskraft och innovationskraft, vittnar sönder? Hur ska EU bevara sitt självbestämmande om kontrollen av ny teknik såväl som kritiska råvaror helt och hållet ligger någon annanstans? Eller, mer neutralt formulerat, hur kan EU stärka sin framtida konkurrenskraft och autonomi? Ursula von der Leyen hade själv beställt en rapport för att söka svar på dessa grundfrågor och valet hade alltså fallit på den erkänt erfarne Mario Draghi.

Att rapporten blev försenad (den förväntades i maj 2024) var på sätt och vis fördelaktigt i en politisk kontext då von der Leyen fick möjlighet att presentera den när det stod klart att hon blir omvald som kommissionsordförande också för kommande mandatperiod. Hennes politiska riktlinjer för 2024-2029 är nämligen till stor del samstämmiga med Draghis slutsatser, vilket ökar sannolikheten att rapportens innehåll i närtid kan komma att omsättas i politiska förslag. Rapporten innehåller ett stort antal förslag på konkreta åtgärder som berör allt från styrning och regleringar till säkerhetsfrågor och näringslivspolitik. Det viktigaste är dock, enligt Draghi, att reformerna koordineras, gärna inom

ramarna för en ny sammanhängande industriell strategi för EU.³ Rapporten lanseras i en mycket transformativ tid för EU. Detta speglas av att flera tunga rapporter har presenterats under 2024 som var och en stakar ut vägen för omfattande reformer av EU. I april publicerades Letta-rapporten med fokus på hur en bättre fungerande inre marknad kan åstadkommas och i oktober kom Niinistö-rapporten som presenterade ett stort antal förslag för att stärka Europas militära och civila beredskap.⁴ Däremellan kom alltså Draghi-rapporten om framtiden för Europas konkurrenskraft. Denna trippel av reformvisionära dokument hänger på många sätt samman, inte minst genom att ekonomi och säkerhet kopplas ihop i samtliga. Ur ett försvarsperspektiv kommer inte minst Niinistö-rapporten att väga tungt, varför denna förtjänar en separat analys – detta memo fokuserar i första hand på Draghi-rapporten.⁵

Omvärldsutvecklingen har redan tvingat fram vissa omställningar, eller åtminstone anpassningar, av EU:s sätt att fungera. Covid-19-pandemin satte den inre marknaden på prov, liksom hela Europas ekonomi, vilket ledde fram till att kommissionen till slut drev igenom ett initiativ för gemensam belåning för återuppbyggnad och återhämtning.⁶ Rysslands anfallskrig mot Ukraina har inte bara medfört en omställning av energimarknaden utan också att europeisk försvarsindustri liksom försvarsfrågor generellt har kommit i förgrunden på ett helt annat sätt än tidigare. För första gången finns nu en försvarskommissionär utsedd i kommissionen.

Parallellt med detta har Kinas dominans och fortsatta geoeconomiska maktspel ökat oron för Europas konkurrenskraft och autonomi. I juni 2023 lanserade kommissionen en strategi för ekonomisk säkerhet som drog upp linjerna för hur EU ska främja sin konkurrenskraft, skydda sig mot ekonomiska säkerhetsrisker samt skapa tätare partnerskap med allierade (sammanfattat i tre p: *promoting, protecting, partnering*).⁷

Är då Draghi-rapporten ett tankepapper som utgår från kontexten försvar och säkerhet eller snarare från handel och ekonomi? Givet rapportens fokus på främjandet av konkurrenskraft går det att hävda det senare. Men då missar man samtidigt en viktig poäng som upprepas gång på gång av kommissionen, nämligen att konkurrenskraft förutsätter resiliens. Med von der Leyens ord, "to be competitive, we need to be resilient"⁸ och Draghis, "Security is a precondition for sustainable growth."⁹ I vilken grad stämmer då dessa påståenden, och vad betyder det för ett litet, exportberoende land som Sverige? I det följande beskrivs vad som står på spel för EU liksom vad som står i vägen, enligt Draghi, men även några exempel på vad som inte står i rapporten, t.ex. målkonflikter. Dispositionen utgår i huvudsak från Draghi-rapportens eget upplägg, vilket innebär att problemen först identifieras varpå de analyseras. Memot avslutas med en blick på hur Draghi-rapporten kan förstås i förhållande till EU:s säkerhetsstrategier, samt en analys av vägval för Sverige. Allra sist görs några avslutande reflektioner.

VAD STÅR PÅ SPEL?

Som bakgrund till EU:s växande utmaningar under 2020-talet beskriver Draghi hur unionen under lång tid gynnades av en fördelaktig global miljö karaktäriserad av frihandel och stabila geopolitiska förhållanden. Med USA som garant för säkerheten i Europa valde EU-länderna att satsa mindre på försvar och säkerhet till förmån för andra prioriteringar. Att EU:s medlemsstater historiskt sett har gjort en tydlig åtskillnad mellan ekonomi och säkerhet är också synligt i hur de har fördelat makten mellan sig och EU, där de själva har hållit hårt i sina respektive utrikes- och säkerhetsportföljer medan de överlämnat all beslutsmakt åt EU att driva handelsfrågorna globalt. Men förutsättningarna har, enligt Draghi, på kort tid förändrats i grunden. Osäkrare handelsförutsättningar liksom högre energipriser är ett par faktorer som diskuteras. Till detta kommer också en rad inre problem som påverkar konkurrenskraften negativt.

Resultatet har blivit att EU idag lider av sämre tillväxt och svagare produktivitetsökning i jämförelse med USA och Kina.¹⁰ Som exempel på vad det innebär att Europa hamnat på efterkälken noteras att hushållens disponibla inkomst stigit nästan dubbelt så mycket i USA som i EU-länderna. Rapporten diskuterar också riskerna med teknologisk eftersläpning och konstaterar att EU har ett innovationsgap jämfört med USA och Kina, särskilt inom digital teknik och avancerade teknologier. Europa har dessutom, genom sina beroenden av kritiska råvaror och avancerad teknik från länder som inte är allierade, blivit sårbart för geopolitiska spänningar. Som understryks i rapporten hotar allt detta inte bara EU-ländernas ekonomier utan på sikt också Europas kärnvärden i termer av välbefinnande, jämlikhet, frihet, fred och demokrati i en hållbar miljö. Om dessa kärnvärden inte längre kan upprätthållas har EU i praktiken förlorat sitt existensberättigande, menar Draghi. För att bli mer produktiv kommer "radikala förändringar" att krävas. Det som står på spel är inget mindre än Europas självständighet och autonomi.

VAD STÅR I VÄGEN OCH VAD MÅSTE GÖRAS?

Draghi-rapporten identifierar i korthet tre stora omställningar som EU nu står inför: att öka innovationstakten, få ned energipriserna och stärka EU:s oberoende och säkerhet.¹¹ De hinder för innovation som pekas ut handlar bland annat om fragmenterade marknader, brist på finansiering för uppskalning av innovationer och en statisk industriell struktur.¹² Företag i Europa beskrivs också som drabbade av en växande regelbörda vilket skapar administrativa hinder och kostnader. De höga energipriserna förklaras till del ha sin bakgrund i tillgång till naturresurser, men också med EU:s organisering av energimarknaden. Sammankopplat med detta återstår den tredje utmaningen som handlar om Europas sårbara handelsberoenden i en värld av hybridhot och ren ekonomisk krigföring. Den påtagliga risken att sådana beroenden kan användas som geopolitiska vapen skapar osäkerhet och påverkar investeringar negativt.

Många av rapportens reformförslag syftar till att komma till rätta med bristande samordning och ineffektiv styrning, liksom sätt att minska regelbördan. Ett antal åtgärder föreslås även för att stärka den inhemska produktionen av halvledare och avancerad teknik. På försvarsområdet beskrivs hur samordningen och aggregeringen av medlemsländernas försvarsutgifter kan ökas. Exempelvis föreslås åtgärder för att skapa en

fungerande inre marknad för rymdsektorn. Strävan att uppnå ett mer självständigt EU skapar en ”försäkringskostnad” för EU, men denna kostnad kan, enligt Draghi, dämpas genom samarbete. Samma sak gäller, enligt rapportens argumentation, på försvarsområdet: Alla medlemsländer blir säkrare om den europeiska försvarsindustrin kan möta nya krav och utveckla ny teknologi.¹³ Att medlemsländerna var och en för sig skulle skapa nationella lösningar på de grundläggande utmaningar som Europa står inför ses inte som en väg framåt: ”Aldrig förr har våra länder framstått som så små och otillräckliga i förhållande till utmaningarnas storlek.”¹⁴

Vad EU behöver skapa är därför, enligt rapporten, inte bara en ny industriell strategi, utan även en gemensam utrikesorienterad ekonomisk policy, det vill säga ekonomisk statskonst på europeisk nivå. En sådan policy skulle koordinera handelsavtal med resursrika länder, bygga upp beredskapslager på vissa kritiska områden och skapa industriella partnerskap i syfte att säkra försörjningskedjor av nyckelteknologier.¹⁵ Dessutom föreslår Draghi på försvarsområdet stora satsningar på den europeiska försvarsindustrin, bland annat ökad användning av gemensamma upplåningar.

Ytterligare ett viktigt tema i Draghi-rapporten rör utvecklingen av avancerade teknologier, exempelvis AI. Intressant nog blir EU:s nya AI-akt det första regelverket som begränsar sådan AI-teknologi som EU anser medför risker för samhället.¹⁶ Akten har fått kritik för att ha för stort fokus på att reglera AI och således missa chansen att boosta europeiska tech-företag med innovationskapacitet.¹⁷ Nya förslag från EU förväntas och medlemsstaterna kan ånyo hamna inför valet att på EU-nivån antingen driva ökad eller bibehållen AI-reglering eller att modifiera den för att anpassa den till den amerikanska och kinesiska marknadens förutsättningar att utveckla AI-teknik. För Draghi är det viktiga att möjliggöra för europeiska företag att växa utan att bli hämmade av en omfattande regelbörda. Som nämns ovan är det en bred palett av åtgärder som föreslås i Draghi-rapporten. Vissa förslag kan vara svåra att ta in för ett litet exportberoende land som Sverige, som under lång tid har haft regelbaserad multilateralism som sin främsta devis. Ett sådant förslag rör resonemanget om hur EU kan behöva följa USA:s och Kinas väg att bli mer självförsörjande av råvaror. Rapporten varnar för ökade handelskrig och uppmanar EU att skaffa sig en plan för att hantera sina beroenden.

En sådan plan, menar Draghi, förutsätter en mer gemensam industripolitik som ökar medlemsstaternas samordning. Dessutom föreslås ytterligare åtgärder än de som redan finns i EU:s råmaterialakt (CRMA) för att förenkla tillståndprocessen för inhemsk gruvdrift.¹⁸ Ett viktigt vägval för medlemsstaterna är att överväga om det finns gemensamma nyttor med sådana förslag som trumfar medlemsstaternas autonomi att själva besluta om denna typ av förvaltningsfrågor. Förslaget ska ses mot bakgrund av en genuin oro för hur Europa ska kunna säkerställa framtida behov av kritiska råvaror, men förslaget är inte heller okontroversiellt då det läggs fram i en tid av växande kritisk debatt kring den gröna omställningens baksidor, bland annat ur regionala miljö- och hållbarhetsperspektiv.

VAD STÅR INTE?

Många av de övergripande hotbilder och problem som beskrivs i Draghi-rapporten känns igen från tidigare policyanalyser och strategier.¹⁹ En ambition som utmärker just denna rapport är ambitionen att koppla ihop breda strategiområden, något som Draghi menar redan görs i USA:s och Kinas industriella strategier. Utmaningen för EU är att koordinera policyområden mellan nationell nivå och EU-nivå, en process som är långsam och byråkratiskt komplex.²⁰ Även detta är väl känt, men förslagen i Draghis rapport går ovanligt långt.

En utmaning som kan uppstå när många mål ska uppnås samtidigt (och olika värden försvaras) är att målkonflikter kan uppstå. En sådan målkonflikt som rapporten inte tar upp handlar om regleringar. Genomgående förespråkar Draghi-rapporten att ”regelbördan” behöver lättas upp i syfte att snabba på investeringar och innovationer. Till exempel föreslås att tillståndprocessen för att bryta gruvor ska bli enklare liksom att regleringar kring nya digitala teknologier ska lättas upp. I grunden syftar regleringar till att skydda olika kärnvärden, som till exempel en hållbar miljö eller medborgarnas frihet. Även om kärnvärdet välstånd på kort sikt kan gynnas av regellättnader är frågan om det inte på längre sikt också kan hotas av samma regellättnader, exempelvis om produktionsförutsättningarna försvagas som följd av icke-hållbar resursanvändning. På teknikområdet uppstår frågan om vad som gynnar eller skadar vår säkerhet: Å ena sidan kan argumenteras att EU, tack vare regellättnader, skulle gynna konkurrenskraften hos europeiska företag vilket skulle stärka Europas autonomi inom avancerade teknologier. Detta skulle i

sin tur stärka unionens försörjningssäkerhet på kritiska områden. I klartext skulle EU bli mindre beroende av auktoritära regimer som inte delar Europas syn på demokrati, mänskliga rättigheter och integritet. Å den andra sidan skulle samma regellättnader kunna leda till en riskabel teknikanvändning som i värsta fall bortser från kritiska säkerhets- och integritetsaspekter. Denna typ av frågeställningar har oftast inga tydliga svar utan tenderar att leda till avvägningar. Vilka dessa avvägningar är, eller borde vara, är dock inte något som diskuteras i Draghi-rapporten.

DRAGHI-RAPPORTEN I LJUSET AV EU:S TIDIGARE SÄKERHETSSTRATEGIER

”Tankepapper” av den typ som Draghi-rapporten utgör har blivit allt vanligare och dyker inte minst upp i takt med att omvärlden förändras. Som tidigare nämnts har EU exklusiv befogenhet att besluta om handelspolitiken, medan den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken däremot har utvecklats med små och försiktiga steg. Än idag är utrikes- och säkerhetspolitiken hårt knuten till medlemsstaterna även om den med tiden har blivit mer gemensam. Detta förhållande har ibland upplevts som en nackdel för EU, då unionen har saknat möjlighet att tala med en röst i förhållande till omvärlden. För att motverka detta har EU ibland tagit ton, exempelvis genom 2003 respektive 2016 års säkerhetsstrategier. I den senare lyftes ”strategisk autonomi” fram som ett viktigt mål för EU, men samtidigt betonades också den grundläggande betydelsen av det globala handelssystemet och den regelbaserade världsordningen.²¹ Draghi-rapporten öppnar för frågan om tidigare förhållningssätt är på väg att förändras då den ger uttryck för att det kan vara dags för EU att bemöta USA:s och Kinas stormaktsrivalitet med motsvarande tuffhet. En gemensam industripolitik verkar ses som ett sätt för EU att motverka att unionen kläms mellan stormakternas geoeconomiska strävanden.

2016 års säkerhetsstrategi innehåller ytterligare aspekter som belyses i Draghi-rapporten, varav tanken att medlemsstaterna behöver börja betrakta europeiskt försvarssamarbete som den nya normen utgör en sådan. Till exempel nämnde säkerhetsstrategin att den enskilt nationellt inriktade försvarspolitik är otillräcklig för att komma till rätta med kapacitetsbrister. Därtill betonades att en hållbar, innovativ och konkurrenskraftig europeisk försvarsindustri är avgörande för EU:s strategiska oberoende och för en trovärdig gemensam

säkerhets- och försvarspolitik. Perspektivet drevs av den tidigare kommissionsordföranden Jean-Claude Juncker, som var först med att uttala att EU behöver en försvarsunion.²² Juncker betonade då särskilt behovet av gemensamma upphandlingar inom försvarsområdet och påpekade att EU-länderna behöver arbeta mer tillsammans i stället för mot varandra för att få fram ett starkt europeiskt försvar.

Draghi-rapporten tar dock tanken på ett europeiskt försvar vidare och fångar även upp frågor som kom till uttryck i den så kallade *Strategiska kompassen* från 2022, dvs. EU:s nya handlingsplan för att stärka den europeiska säkerhets- och försvarspolitik fram till 2030. Här betonats riskerna med strategiska beroenden och sårbara försörjningskedjor. Förutom hotet från Ryssland beskrevs i detta dokument också Kinas växande dominans som en källa till oro från ett europeiskt perspektiv. I ljuset av tidigare säkerhetsstrategier och andra policydokument framträder sammanfattningsvis bilden av att Draghi-rapporten inte är tagen ur luften utan snarare kan ses som en del av en redan förankrad strävan i EU:s två senaste kommissioner om att fördjupa säkerhets- och försvarssamarbetet mellan medlemsstaterna. Frågan nu är om medlemsstaterna är mer villiga idag än tidigare att ställa sig bakom en så pass omfattande policy som Draghi efterfrågar eller om de kommer att bibehålla sin tvekan.

Vad som däremot är klart är att Draghi-rapporten är ett av flera initiativ från EU som har ambitionen att lyfta medlemsstaternas blick från sina nationella agendor till de gemensamma utmaningarna. Denna ambition understryks av att varje ny tung rapport om Europas framtid som presenteras i Bryssel tycks gå ett steg längre än föregående. Bara ett par månader efter Draghis ödesmättade rapport släpptes som nämnts Niinistö-rapporten med fokus på Europas civila och militära beredskap. Huvudbudskapet var detsamma som Draghis – Europas ekonomiska och säkerhetsmässiga problem kan bara hanteras med gemensamma lösningar.

VÄGVAL OCH FRÅGESTÄLLNINGAR FÖR SVERIGE

Sett till de mer konkreta förslagen i Draghi-rapporten rör det sig om en kombination av åtgärder som behöver analyseras var för sig. Samtidigt finns ett antal mer principiella vägval och frågeställningar som medlemsländerna kommer att behöva ta ställning till. Tre exempel på sådana principfrågor som vi diskuterar i denna avslutande del handlar om synen på konkurrenskraft,

regleringar och försvar och säkerhet. Konkurrenskraft återfinns som ett tema också i Sveriges nationella säkerhetsstrategi från 2024. I likhet med Draghi-rapporten är tonfallet i Sveriges strategi något ödesmättat: Säkerhetsläget beskrivs som det allvarligaste sedan andra världskriget. Men om Draghi-rapporten talar om behovet av att stärka den europeiska konkurrenskraften visavi tredje länders företag betonar Sveriges säkerhetsstrategi snarare vikten av att stärka konkurrenskraften hos de svenska företagen. Det första vägvalet att begrunda för Sverige handlar därmed om det räcker med ett nationellt perspektiv på konkurrenskraft eller om det finns anledning att arbeta för att främja Europas konkurrenskraft. Under det svenska ordförandeskapet i EU:s ministerråd 2023 uttryckte regeringen att man ville arbeta för en samlad strategi för europeisk konkurrenskraft, ett mål som dessutom sattes högst upp på den politiska dagordningen.²³ Om regeringen fortfarande står bakom målet kan det nu vara ett bra läge att driva det vidare.

Tanken på att de europeiska företagen ska stärkas genom att snarare konkurrera med industrin i omvärlden än sinsemellan är förstås omvälvande: Den europeiska ekonomiska framgångssagan har ju till stor del grundat sig på inom-europeisk konkurrens. Draghis föreslagna gemensamma upplåningar bör förstås mot denna bakgrund, nämligen att den inom-europeiska konkurrenskraften ska kunna bibehållas samtidigt som de europeiska företagens konkurrenskraft i förhållande till utom-europeiska företag ökar. Förslagen är således tänkta att balansera EU:s konkurrensregler mot Kinas och USA:s möjligheter att ge sina företag avsevärda statsstöd – en möjlighet som EU:s medlemsstater inte har eftersom sådana direkt snedvrider den inom-europeiska konkurrensen.

Ett andra vägval handlar om regleringar. Ett sätt att stärka de europeiska företagens konkurrenskraft är som vi har sett enligt Draghi att minska regelbördan. Han nämner såväl tiden det tar att förhandla EU-lagstiftning som beslutsprocessen i sig som exempel på utmaningar som försvårar de europeiska företagens möjligheter att växa. Segdragna beslutsprocesser, inklusive lagstiftarnas kohandel om de politiska målen, försvårar med andra ord för företagen att planera och investera. Förvisso har den senaste kommissionen försökt råda bot på problemet med att detaljlagstiftning tas fram utan närmare koppling till helheten genom att föreslå större ”lagstiftningspaket” (inom framför allt miljö och klimat, transport och migration), men sett i företagens ögon

är EU-lagstiftningen fortfarande alltför komplex och svårtillämpad. Inom ramen för denna problematik kan det uppstå vägval för medlemsstaterna som handlar om att antingen fortsätta på upparbetade spår eller att söka efter breda gemensamma lösningar för EU:s alla företag. I vissa fall kanske de föreslagna lösningarna inte är de mest optimala för den egna industrin, medan det i andra fall kan råda det motsatta förhållandet. Frågan som varje medlemsland kan vilja ställa sig är hur förslagen fungerar för de gemensamma intressena, exempelvis att öka råvaruresiliensen inom EU, snarare än att förhålla sig till hur ett enskilt lagförslag passar den egna industrin i dagsläget.

I detta sammanhang är det viktigt att komma ihåg att Draghis rapport fokuserar på främjande-delen av de tre strategiska målen *promote*, *protect* och *partnering* som ligger till grund för EU-kommissionens strategi för ekonomisk säkerhet. Draghi beaktar därmed inte heller målkonflikter som kan handla om att lätta regelbördan i förhållande till miljö- och hållbarhetsmål eller om hur en mer ohämmad teknikutveckling (inom t.ex. AI) skulle kunna skapa helt nya risker för samhällen och individer. Vägvalet för Sverige är därmed inte längre så enkelt som att det handlar om att vara för eller emot frihandel (där Sverige traditionellt har försvarat den förra linjen), eller att vara för eller emot regler. I vissa fall kan regelbördan behöva minskas som Draghi föreslår, men detta kommer att bli en avvägningsfråga i olika fall. I grunden handlar det om att förstå vilka skyddsvärden som behöver vägas mot varandra.

Ett tredje vägvalskomplex handlar om försvar och säkerhet. I detta sammanhang uppstår ibland viss förvirring av att ordet skydda (*protect*) i Sverige ofta tolkas i ett snävt frihandelsperspektiv medan EU talar om skydd av såväl konkurrenskraft som skydd av kritisk infrastruktur och försörjningskedjor.²⁴ För fall med särskilt kritiska råvaror föreslår Draghi till och med upprättandet av gemensamma beredskapslager, exempelvis av mineraler. I sammanhanget bör också noteras att den ovan nämnda Niinistö-rapporten går ett steg längre och förespråkar en systematisk uppbyggnad av beredskapslager i Europa, där också livsmedel och varor nödvändiga för befolkningens överlevnad ska ingå.²⁵ Oavsett vilka specifika förslag som kommer att bli verklighet står det klart att EU kommer att stärka sin roll på området civil beredskap, vilket kommer att påverka Sveriges civila försvar betydligt mer än Nato-medlemskapet. Detta eftersom det är EU som har instrumenten

för finansiering och lagstiftning. Även på området försvar och säkerhet kommer alltså Sverige att ställas inför en rad vägval. Ett exempel på ett principiellt sådant är om Sverige bedömer att man behöver EU för det civila försvaret. Om svaret är ja uppstår snabbt ett antal mer praktiska vägval, som till exempel i vilken grad man är beredd att koordinera uppbyggnaden av nationella beredskapslager med EU-gemensamma sådana samt även verka för en robust handel mellan EU-länderna i kris och krig. I så fall kan Sverige behöva se till hela den europeiska industrins möjligheter att kunna leverera under kris och krig, och inte bara till de svenska företagens förutsättningar. Kopplingen till det mer strategiska konkurrenskraftsperspektivet är här kanske inte uppenbar, men för Draghi handlar detta i grunden om att säkerställa en robust bas av resurser i Europa samt större europeisk rådighet över dessa.

Vid sidan av civila beredskapsperspektiv rymmer Draghi-rapporten flera förslag som syftar till att skapa en mer integrerad europeisk försvarsindustri som också får bättre möjligheter att utveckla nya teknologier. Teknikutvecklingens militära betydelse har den senaste tiden uppmärksammats allt mer också i Sverige. I sitt installationstal på Karlbergs slott den 1 oktober 2024 uttryckte exempelvis ÖB Michael Claesson att han kommer att arbeta för att teknikutvecklingen och förmågeutvecklingen snabbare ska kunna omsättas till militär förmåga även i vårt land och i vår försvarsmakt.²⁶ Samma dag som ÖB installerades i Sverige fick Nato en ny generalsekreterare i form av nederländaren Mark Rutte. Den nya generalsekreteraren, med ursprung i ett land som är grundarland av både EU och Nato, bedöms vara rätt person att förena Nato och EU. Nato har på senare tid visat stöd för de europeiska satsningarna inom försvarsindustrin samtidigt som man har betonat vikten av att Nato behåller sin roll som försvarsplanerare. Sverige behöver noggrant överväga hur man ser på relationen mellan EU och Nato, inte minst för att kunna vara tongivande inom ramen för båda samarbetsorganisationerna.

Ett mer konkret exempel relaterat till försvars- och säkerhetsfrågorna är Draghis förslag om en stärkt europeisk rymdindustri. Förslaget handlar huvudsakligen om att styrningen och investeringarna i rymdsektorn måste förbättras. I Sveriges försvars- och säkerhetsstrategi för rymden från 2024 slås fast att Sverige ska vara en engagerad medlem i EU och verka för att stärka unionens roll som en ledande rymdaktör. Samtidigt sägs att

Sverige ska bevaka att EU:s rymdpolitik främjar *svenska* försvars- och säkerhetsintressen i rymden och stärker *svensk* konkurrenskraft globalt [förf. kursivering].²⁷ Här ställs Sverige med andra ord inför en liknande fråga som den som gäller för det militära respektive det civila försvaret, nämligen frågan om landet kan hitta en modell för hur man kan stötta att EU får en mer ledande ställning som rymdaktör samtidigt som svenska företag kan dra nytta av den utvecklingen.

På ett mer övergripande plan behöver Sverige förhålla sig dels till om man håller med om bilden av de hinder som enligt Draghi står i vägen för den europeiska konkurrenskraften, dels till om man är beredd att stödja förslagen trots att det direkta värdet för den nationella industrin kanske inte alltid är synbart. Lagda sida vid sida bildar Draghi- och Niinistö-rapporterna konturerna av en gemensam europeisk industri- och beredskapspolitik där Draghi ser framför sig koordinerade insatser för att stärka Europas konkurrenskraft medan Niinistö ser framför sig en gemensam europeisk civil beredskap (*comprehensive preparedness*). Sammantaget skulle detta ställa krav på ett nytt förhållningssätt hos medlemsländerna, nämligen att se industri- liksom beredskapsfrågor som europeiska och inte enbart nationella frågor.

AVSLUTANDE DISKUSSION

En aspekt av ett lands självbevarelse i vidaste mening handlar om makten att bestämma över sitt eget öde. Paradoxalt nog kan ett litet land vara beroende av att en del av denna makt avstås eller vävs samman till en större helhet, som EU eller Nato. Orsaken kan vara positiv, som till exempel fördelarna med en gemensam marknad och möjligheten att kunna påverka sin omvärld, eller negativ, som att det finns risker och hot som är större än vad ett ensamt land kan klara av. Frågan är dock *hur mycket* makt som ska avstås, eller åtminstone delas.

Svaret på denna fråga beror till stor del på omvärldsutvecklingen. I en värld plågad av accelererande klimatförändringar och storskaliga krig, som dessutom är mitt uppe i ett omvälvande tekniskifte, handlar självbevarelse inte endast om ökat välbefinnande utan ytterst om överlevnad. Draghi-rapportens förslag förtjänar mot denna bakgrund att diskuteras och kritiserars, särskilt sådana förslag som skyler över problematiska målkonflikter. Att helt avfärda den som alarmistisk missar den nya kontext som Sverige och övriga medlemsländer befinner sig i, som är fundamentalt annorlunda än tidigare avgörande perioder i Europas historia.

Förhållandena i de ekonomiska maktbalanserna har under de senaste decennierna förändrats väsentligt med tydliga effekter för den internationella freden och säkerheten. Som visas i detta memo uttrycks det faktum att ekonomi och säkerhet hänger ihop i såväl Sveriges nationella säkerhetsstrategier som i EU:s. I ljuset av maktindelningen mellan EU och medlemsstaterna, där EU råder över handelspolitiken medan medlemsstaterna fortsatt är mest tongivande i utrikes- och säkerhetspolitiken, behöver EU:s medlemsstater nu noggrant överväga på vilken politisk nivå man vill fatta de avgörande besluten om ländernas egen framtid: Med nationella glasögon på eller inom ramen för ett samlat

EU-forum? Draghi-rapporten lär inte vara det sista vi hör om hur unionen kan stärka konkurrenskraften och i synnerhet inte det sista vi hör om europeiskt säkerhetsarbete, såväl med civila som militära förtecken. Redan inom hundra dagar efter att den nya kommissionen tillträtt utlovas ett vitpapper om hur kommissionen ser på EU:s framtida försvarssamarbete. Detta förväntas dock inte handla om något gemensamt EU-försvar utan snarare om hur den europeiska försvarsindustrin kan stärkas.²⁸

Att Sverige inom den närmaste tiden kommer att behöva förhålla sig till fler EU-förslag som rör ekonomi, försvar och säkerhet står därmed bortom alla tvivel. ■

Jenny Ingemarsdotter är förste forskare vid FOI:s enhet för Befolkningsskydd och försörjningsberedskap och fil. dr i idé- och lärdomshistoria.

Anna Wetter Ryde är forskare vid FOI:s enhet för Koncept, ledning och juridik för totalförsvaret och jur. dr.

*Publikationen är framtagen inom **Forskningsprogram Civilt försvar**. Programmets syfte är att bidra till ökad totalförsvareffekt genom forskning och analysstöd för det civila försvarets samlade behov. Verksamhet bedrivs inom följande fyra tematiska delområden: befolkningsskydd och övrigt civilförsvar, försörjningsberedskap och övrigt ekonomiskt försvar, psykologiskt försvar och försvarsvilja samt civilt försvar som sammanhängande system. Forskningsprogrammet inrättades vid FOI under 2024 och finansieras av regeringsanslag från Försvarsdepartementet.*

Slutnoter

- 1 Mario Draghi (2024), *The future of European competitiveness. Part A: A competitiveness strategy for Europe*. https://commission.europa.eu/document/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en. Citat i detta memo översatta till svenska av förf.
- 2 Europeiska kommissionen, "Statement by President von der Leyen at the joint press conference with Mario Draghi on the report on the future of EU competitiveness" den 9 sept. 2024. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_24_4601. För reaktioner, se t.ex. Europaportalens sammanställning: <https://www.europaportalen.se/2024/09/blandade-reaktioner-pa-draghis-rapport-om-eus-konkurrenskraft>.
- 3 För en sammanfattning av åtgärderna, se även <https://www.europaportalen.se/2024/09/draghirapporten-800-miljarder-euro-att-gora-eu-konkurrenskraftigare>
- 4 Enrico Letta (2024), *Much more than a market – Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*; Sauli Niinistö (2024), *Safer Together: Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*.
- 5 Om Niinistö-rapporten, se kommande FOI-memo.
- 6 Om återhämtningsplanen NextGenerationEU, se https://europa.eu/next-generation-eu/index_sv.
- 7 Europeiska kommissionen (2023), *En europeisk strategi för ekonomisk säkerhet*. Bryssel den 20 juni 2023, JOIN(2023) 20 final. Se även Jenny Ingemarsdotter (2024), *Ekonomiskt försvar: Vad och varför*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI Memo 8482.
- 8 Europeiska kommissionen, "Statement by President von der Leyen at the joint press conference with Mario Draghi on the report on the future of EU competitiveness" den 9 sept. 2024.
- 9 Draghi (2024), *The future of European competitiveness*, s. 3
- 10 Draghis metod för att beräkna produktiviteten har dock ifrågasatts, se: <https://www.sieps.se/publikationer/2024/draghi-rapporten-haltande-diagnos-men-manga-recept-i-ratt-riktning/>
- 11 För en sammanfattning, se även <https://www.europaportalen.se/~2024/09/blandade-reaktioner-pa-draghis-rapport-om-eus-konkurrenskraft>
- 12 Draghi (2024), *The future of European competitiveness*, s. 24.
- 13 Ibid., s. 51.
- 14 Ibid., s. 5.
- 15 Ibid., s. 3.
- 16 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1689 av den 13 juni 2024 om harmoniserade regler för artificiell intelligens.
- 17 *EU AI Act reaction: Tech experts say the world's first AI law is 'historic' but 'bittersweet'*, 16 mars 2024, <https://www.euronews.com/next/2024/03/16/eu-ai-act-reaction-tech-experts-say-the-worlds-first-ai-law-is-historic-but-bittersweet>
- 18 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1252 av den 11 april 2024 om inrättande av en ram för säkerställande av trygghet och hållbar försörjning av kritiska råmaterial.
- 19 För en översikt, se Jenny Ingemarsdotter (2022), *Strategisk autonomi: Om EU:s uppbyggnad av försörjningsberedskap ur ett svenskt totalförsvarsperspektiv*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5338--SE.
- 20 François Chimits, Conor McCaffrey, Juan Mejino Lopez, Nicolas Frederic Poitiers, Vincent Vicard And Pauline Wibaux (2024), *European Economic Security: Current practices and further development*. In-depth analysis requested by the European Parliament.
- 21 *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, s. 4.
- 22 Jean-Claude Juncker's State of the Union speech, annotated, *Financial Times*, publicerad 13 sept. 2013, <https://ig.ft.com/juncker-speech-annotated/>
- 23 *Prioriteringar för det svenska ordförändskapet 2023*, <https://wayback.archive-it.org/12090/20231020081047/https://swedish-presidency.consilium.europa.eu/sv/program/prioriteringar/>
- 24 Jmfr Niinistö (2024), *Safer Together*, s. 87.
- 25 Ibid., s. 90.
- 26 Sverige får en ny överbefälhavare, SVT Nyheter Direkt, publicerad 30 sept. 2024, <https://www.svtplay.se/video/8DvB5N7/svt-nyheter-direkt/sverige-far-en-ny-overbefalhavare>
- 27 Regeringen (2024), *Rymdens roll i ett nytt säkerhetspolitiskt läge: Sveriges försvars- och säkerhetsstrategi för rymden*. <https://www.regeringen.se/informationsmaterial/2024/07/sveriges-forsvars-och-sakerhetsstrategi-for-rymden>
- 28 Von der Leyen's first 100 days: What she's promised, what it means and what she'll really deliver, *Politico*, 23 sept., 2024, <https://www.politico.eu/article/-ursula-von-der-leyen-first-100-days-promises-what-it-means-deliver-eu-commission/>