EU SOM GEOPOLITISK SPELARE – VISAR KONKURRENSKRAFTS-FONDEN VÄGEN FRAMÅT?

Johannes Jarlebring*

Vad händer med EU i en geopolitisk världsordning? En ordning präglad av maktkamp mellan starka män och stora stater, som tävlar i att bygga nya militära och tekniska förmågor för att dominera andra. En ordning där internationell rätt och multilaterala organ blir allt mindre styrande för politiska beslut. En ordning där USA – den gamla världsordningens väktare – aktivt undergräver och splittrar internationellt samarbete.

Frågan är förstås brännande. EU är ett unikt exempel på internationellt, lagbaserat samarbete, intimt sammankopplat med den liberala, regelstyrda internationella ordningen. EU saknar nästan helt de förmågor som vanligen förknippas med en stat, och har mycket begränsad exekutiv makt, förutom den som har delegerats till Europeiska kommissionen och i huvudsak handlar om att föreslå lagar och att se till att de följs. Många menar därför att EU behöver anpassa sig – och detta illa kvickt – för att bli en geopolitisk spelare. Unionen kan inte förbli en gräsätare i en värld dominerad av köttätare, som Emmanuel Macron nyligen uttryckte saken.[1]

Ambitionen har redan följts av vissa förslag. Vid sidan av den militära upprustning som sker på nationell och mellanstatlig nivå växer det på EU-nivå fram en bred och snabbt växande förändringsagenda under rubriken ”ekonomisk säkerhet” och som till stor del handlar om en mer strategisk och proaktiv användning av EU:s olika maktinstrument på det ekonomiska området.[2] Det kanske viktigaste enskilda förslaget hittills är den nya konkurrenskraftsfond

* Johannes Jarlebring är fil.dr i statsvetenskap vid Uppsala universitet och verksam vid Svenska institutet för europapolitiska studier, Sieps.

1 Politico, Macron to Europe: We need to become ‘omnivores’ after Trump’s victory, 7 november 2024, https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-france-europe-us-elections-donald-trump/, besökt 13 januari 2026.

2 EU-kommissionen, Gemensamt meddelande till Europaparlamentet och Rådet: Stärka EU:s gemensamma säkerhet, JOIN(2025) 977 final, 3 december 2025.

Europarättslig tidskrift, open access 2026-11-16

som kommissionen presenterade i juli 2025.[3] I sak riktas fondens 234 miljarder euro industripolitiska satsningar på kritiska teknologiområden. De största satsningarna handlar om säkerhet och försvar, men också exempelvis AI och kvant, tekniker som kan ha både militära och civila användningar. Syftet är att EU ska stärka både autonomi och produktivitet – att stärka Europas egna förmågor.

Men för att bli en spelare räcker inte förmågor, det krävs också en aktör som kan bygga och styra dem, en exekutiv makt. Detta är EU:s akilleshäl i en geopolitisk omvärld. Frågan går bortom den som Kissinger en gång lär ha ställt: ”vem ringer man om man ska tala med EU”? Den handlar om att en union av stater har svårt att bygga centraliserad och legitim exekutiv makt.

Häri ligger en radikal nyhet i kommissionens förslag till konkurrenskraftsfond. Enligt förslaget skulle fonden styras i huvudsak av kommissionen själv. Kommissionen skulle få stor frihet inte bara att utforma fondens satsningar i sak, utan också att göra undantag från den inre marknadens regler och utforma villkor och som ska säkerställa att kontroll och resultat ska stanna i Europa (”europeisk preferens”). Fonden skulle därmed innebära betydande centraliserad exekutiv makt över en teknik- och industriutveckling som står i centrum för den geopolitiska tävlingen.[4]

Frågan är dock hur långt medlemsländerna är villiga att släppa kontrollen, särskilt i frågor som rör nationella kärnområden, såsom säkerhet. Det är ingen slump att EU:s olika fonder historiskt har varit snävt reglerade i förordningar, med öronmärkta medel i små potter, och underkastade kontroll av medlemsstatsrepresentanter och experter. Detaljerade förordningar, expertstyrning och stark kommittologi är de mekanismer som medlemsländerna använder för att befästa kompromisser mellan sina nationella positioner, vilka i sin tur bygger på de olika intressen och principer medlemsländerna företräder. I någon mån kanske medlemsländerna kan acceptera att släppa på just dessa mekanismer, om det kan bidra till att stärka EU:s möjligheter att bli en geopolitisk spelare. Men då behöver de samtidigt finna alternativa sätt att bygga kompromisser, exempelvis genom löpande om-allokering av medel i EU:s årsbudget. Men även detta skulle bli svårt, givet att oenigheten mellan EU:s 27 medlemsländer ofta är betydande i sådana frågor.

För att återigen ta konkurrenskraftsfonden som exempel står vissa länder, som Frankrike, för en relativt interventionistisk syn som handlar om att det offentliga direkt ska stödja marknaden. Andra länder, som Sverige, menar att det offentligas roll är att skapa fungerande ramvillkor och ekosystem för mark-

[3] EU-kommissionen, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the European Competitiveness Fund (‘ECF’) including the specific programme for defence research and innovation activities, COM(2025) 555, 16 juli 2025.

[4] Johannes Jarlebring, One Fund to Rule them All: An analysis of the European Competitiveness fund, Sieps 2025:13epa.

Europarättslig tidskrift, open access 2026-11-16

naderna, särskilt genom satsningar på forskning och innovation. Ekonomiskt starka länder, som de nordiska länderna, menar vidare att satsningar ska styras till de bästa projekten, medan mindre utvecklade länder, såsom Slovakien och Rumänien, vill att medel ska fördelas med hjälp av en geografisk nyckel så att de länder som ligger efter kan komma i kapp. Till detta kommer att industripolitiska aktörer gärna vill se att satsningar tillfaller just dem och aktivt söker påverka EU:s beslutsfattare i den riktningen.[5]

Även om medlemsländerna faktiskt skulle acceptera att släppa kontrollen, genom att delegera betydande makt till EU-kommissionen, kan det ifrågasättas om det vore önskvärt. Den demokratiskt legitimerade makten inom EU vilar alltjämt nästan helt på medlemsstaternas interna strukturer. Politiska val, politiska partier och politiskt ansvarsutkrävande är i huvudsak nationella företeelser och knutna till nationella gemenskaper. Dessa gör det möjligt att kanalisera och aggregera intressen och ståndpunkter, vilket legitimerar majoritetsbildning och gör att beslut kan fattas även i svåra frågor där intressen och idéer måste brytas.

Inom EU har kopplingen mellan valen till Europaparlamentet och EU-kommissionens tillsättning förvisso stärkts över tid. Men denna legitimering är alltjämt relativt svag i brist på ett utvecklat europeiskt partisystem, offentlig sfär och stark identitetsbaserad gemenskap. Dessutom avgörs EU-kommissionens sammansättning fortsatt i huvudsak genom att Europeiska rådet tillsätter en ordförande och medlemsstaterna nominerar sina egna kommissionsledamöter. Därmed får EU-kommissionen inget tydligt eller demokratiskt förankrat mandat att slita konflikter och avgöra motsättningar mellan olika intressen, värden och principer. Med andra ord har EU-kommissionen begränsad legitimitet att själv fatta viktiga politiska beslut avseende stora gemensamma frågor där meningarna går isär och där expertkunskap inte ger tydliga svar.

Vad gäller konkurrenskraftsfonden och agendan för ekonomisk säkerhet förutsätter dessa en rad stora politiska beslut, såsom avvägningen mellan internationell öppenhet och europeisk preferens, eller valet mellan satsning på olika civila och militära industrier som alla kan sägas behövas för att göra EU säkert och konkurrenskraftigt. Dessa behöver dessutom fattas i en kontext av djup osäkerhet: ingen kan med säkerhet säga hur den internationella miljön eller EU:s interna sammanhållning ser ut om 10 eller 15 år, vilket är en rimlig tidshorisont för många av de aktuella satsningarna. Detta gör att besluten inte kan vila på expertis allena.

Till sist är en viktig begränsning i EU-systemet att de materiella resurserna fortfarande återfinns på nationell nivå. Även om EU-kommissionen skulle få mandat att fatta beslut om fördelningen av stora resurser även på känsliga områden, eller om en kvalificerad majoritet i rådet kör över enskilda medlemsländer,

[5] Andreas Dür, Gemma Mateo & Lorane Visart, Geopolitics meets business interests: the EU and European economic security, Journal of European Public Policy 2025, https://doi.org/10.1080/13501763.2025.2537776.

Europarättslig tidskrift, open access 2026-11-16

har EU begränsade möjligheter att tvinga medlemsländerna att anpassa sig till besluten. I den mån offentlig makt vilar på materiella resurser och våldsmonopol, är grunden för den offentliga makten alltjämt nationell. Den begränsningen går bortom EU:s förmåga att säkra regelefterlevnad i snäv mening och handlar om huruvida medlemsländerna är villiga att anpassa sina nationella system så att de ligger i linje med EU-beslut. Exempelvis behöver EU-satsningar på försvarsområdet förhålla sig till det faktum att försvaret i allmänhet är nationellt organiserat. Vad gäller industripolitik är en stor del av verktygen, exempelvis skattesubventioner och systemen för högre utbildning, fortfarande närmast helt nationella. EU-satsningar som inte är koordinerade med dessa bredare instrument kan generera både friktion och ineffektivitet.

Dessa begränsningar skapar en rävsax när det gäller ambitionen att utveckla EU till en geopolitisk spelare. På grund av fortsatt nationell kontroll och relativt svaga legitimerande processer kan EU-kommissionen inte på egen hand axla rollen som Europas exekutiva makt. Samtidigt är EU:s 27 medlemsländer inte tillräckligt eniga för att tillsammans kunna utgöra en tydlig exekutiv makt – istället är de dömda att göra upp genom kohandel och kompromisser, vilka befästs genom detaljerade och tungrodda lagar.

Men, som Jean Monnet en gång sade, drivs EU framåt av nödvändigheter (la necessité). Givet det överhängande hotet från en geopolitisk omvärld kan det ses som en nödvändighet att hitta nya lösningar som förenar behovet av exekutiv makt på europeisk nivå med behovet av nationell kontroll. Principiellt behöver riktningen i så fall vara att något förskjuta EU:s interna system i realpolitisk riktning, genom att de som är starka i materiella termer ges större möjlighet att utveckla och nyttja sin styrka inom ramen för gemensamma system. Ett praktiskt exempel är förslaget om att inrätta ett europeiskt säkerhetsråd, där EU-kommissionen och de största länderna skulle ha permanenta platser och övriga länder ha roterande platser.[6] Ett besläktat förslag är att koordinera medlemsländerna i mindre grupper, i koalitioner av länder som är villiga och har resurser att satsa på att bygga och använda gemensamma förmågor.

Enligt en sådan tankemodell skulle EU-kommissionens roll huvudsakligen förbli inriktad på att reglera den inre marknaden och dess relation till omvärlden, med betydande fokus på att verka för en internationell regelbaserad ordning. Dess centrala maktförmågor skulle fortsatt koncentreras till att – under en rad olika former – utveckla den inre marknaden och bestämma villkoren för marknadstillträde. EU-kommissionens bidrag till ekonomisk säkerhet skulle handla om att exempelvis skapa mer diversifierade värdekedjor genom handels-

[6] Tanken om ett europeiskt säkerhetsråd lyftes exempelvis fram vid 2026 års konferens Folk och Försvar av EU:s kommissionär för försvarsfrågor Andrius Kubilius, se EU:s försvarskommissionär: Skapa ett europeiskt säkerhetsråd nu, Nyhetssajten Europaportalen, 12 januari 2026, https://www.europaportalen.se/2026/01/eus-forsvarskommissionar-skapa-ett-europeiskt-sakerhetsrad-nu, besökt 13 januari 2026.

Europarättslig tidskrift, open access 2026-11-16

avtal, att utforma regelbaserade incitament för företag att beakta säkerhetsrisker och att samordna medlemsländernas agerande genom exempelvis regler kring offentlig upphandling och konkurrensrätt.[7] Materiella förmågor inom kritiska teknologier skulle däremot till betydande del byggas nedifrån och upp, exempelvis genom att grupper av medlemsländer skapar närmare samarbeten och satsningar. Styrningen av dessa olika förmågor kunde koordineras, mer eller mindre informellt, av någon form av europeiskt säkerhetsråd. Syftet vore att bygga och samla Europas exekutiva makt för att svara på geopolitiska tryck.

När det gäller konkurrenskraftsfonden skulle detta recept innebära att styrningen utformas enligt följande tumregler. Huvudregeln vore att fondens medel används för regelstyrda satsningar inriktade primärt på att korrigera marknadsmisslyckanden som hämmar den inre marknadens produktivitet och effektivitet. Satsningarna skulle utformas av främst EU-kommissionen och allokeras av experter som tillämpar kriterier definierade i förordningen, och i regel vara öppna även för internationellt deltagande. Styrningen skulle till stor del bygga på beslutsformerna för existerande fonder såsom exempelvis InvestEU, Digitala Europa och Horisont Europa, som konkurrenskraftsfonden är avsedd att konsolidera eller koordinera.

När det gäller mer politiska säkerhetsmotiverade satsningar skulle fonden fungera som möjliggörare för koalitioner av medlemsländer (och företag) med styrkor inom relevanta industripolitiska områden. Dessa satsningar skulle utgöra undantag i fondens arkitektur och förankras i rådet genom särskilda separata rättsakter för det aktuella teknikområdet (AI, kvantdatorer, drönare etc.). De skulle i stor utsträckning styras av de deltagande parterna, vilka skulle svara för exempelvis åtgärder mot teknikläckage (till Kina och andra). För Sveriges del kan man exempelvis tänka sig att satsningar på att bygga industriell kapacitet inom områden som kvantdatorteknik i praktiken skulle ske i samarbete med nordiska grannar och några av Europas stora länder (inklusive Storbritannien).

Det liggande förslaget till konkurrenskraftsfond kan med relativt enkla medel styras mot dessa tumregler. Faktum är att fondförordningen redan innehåller grunden för en sådan tudelad styrning, exempelvis genom att ge möjlighet att använda fondmedel för att stödja koalitioner av aktörer (inom ramen för så kallade ”Important Projects of Common European Interest”, IPCEIs). Samtidigt tyder pågående förhandlingar om fondförordningen att både Rådet och

[7] Ett aktuellt exempel är EU-kommissionens utkast till ett ramverk för att bedöma hur olika leverantörer av molntjänster bidrar till målet om europeisk datasuveränitet: EU-kommissionen, Cloud Sovereignty Framework, https://commission.europa.eu/document/download/09579818-64a6-4dd5-9577-446ab6219113_en?filename=Cloud-Sovereignty-Framework.pdf, besökt 13 januari 2026. Om ramverket tillämpas vid offentlig upphandling skulle det på sikt bidra till att minska Europas beroende av USA-kontrollerade molnleverantörer. Se också den artikel om konkurrensrätt som nyligen publicerades av chefsekonomen vid kommissionens generaldirektorat för tillväxt: Román Rjona, Lluís Sauri Romero, The power of two: Synergising competition and industrial policies, Concurrences N° 1-2026.

Europarättslig tidskrift, open access 2026-11-16

Europaparlamentet vill stärka fondens generella fokus på produktivitet, genom att införa tydligare kriterier och ökad expertstyrning. I Sverige pågår också samtal om hur nordiska satsningar kan göras i synergi med EU-satsningar.[8]

Tillämpad bortom fonden innebär den skisserade lösningen dock ett relativt radikalt nytt grepp på frågan om hur exekutiv makt ska skapas i Europa för att möta en geopolitisk omvärld. Lösningen är långt ifrån enkel och skulle ofrånkomligen skapa spänningar inom den inre marknaden. Den skulle förutsätta att nya balanser upprättas mellan olika aktörer, kanske särskilt mellan EU-kommissionen och de mer nationellt styrda satsningarna. En realpolitisk förskjutning skulle ge större inflytande till stora och resursstarka länder, medan mindre och resurssvaga länder skulle förlora i inflytande. Samtidigt skulle vissa länders satsningar till stor del kunna gynna även de som inte deltar, genom ökad kollektiv säkerhet och spridningseffekter på den inre marknaden. För ett litet men ekonomiskt starkt land som Sverige är nettoutfallet oklart, och kan möjligen bli positivt om Sverige förmår bygga på sina industriella styrkor och skapa en effektiv nordisk koordinering.

Det kommer inte saknas risker och kritiker. En förskjutning i realpolitisk riktning skulle därför behöva ske med stor respekt för det gemensamma EU-bygget, gärna utifrån gemensamt antagna målsättningar, och i kombination med åtgärder för att främja sammanhållningen inom EU genom exempelvis strukturfonder. Men det viktiga att minnas är att omvärldens geopolitiska förskjutning gör att det knappast är möjligt att hålla fast vid status quo. Utmaningen är inte att finna ett idealiskt system, utan att finna den minst dåliga lösningen för att ge Europa manöverutrymme i en värld med höjd geopolitisk spänning.

[8] Se exempelvis Vinnovas rapport Strategiska tekniker för Sverige, ett underlag för nationella prioriteringar, 31 oktober 2024, https://european-research-area.ec.europa.eu/documents/strategiska-tekniker-sverige-ett-underlag-nationella-prioriteringar, besökt 5 februari 2026.

Europarättslig tidskrift, open access 2026-11-16