

Klimatet testar EU:s utrikespolitik

EU:s gröna diplomati kommer att sättas på prov under klimatkonventionens möte i Glasgow, som inleds i slutet av oktober. **Mats Engström**, senior rådgivare på Sieps, beskriver EU:s inre marknad, finansiella styrka och institutionella kapacitet som faktorer som kan verka till unionens fördel i förhandlingarna och därefter. Men EU behöver använda sina verktyg mer samstämmigt och minska gapet mellan rika och fattiga länder. (Oktober 2021)

”Major fiasco, complete mess, totally inadequate, massive disappointment are words that spring to mind”. Så [beskrev](#) en svensk regeringstjänsteman klimatförhandlingarna i Köpenhamn 2009. Även forskare ser Köpenhamnmötet som ett misslyckande för EU. När Kina, Indien och USA gjorde upp hamnade unionen vid sidan av.¹

Sex år senare gick det bättre. Parisavtalet 2015 beskrivs som en framgång för EU, inte minst genom skickligt alliansbyggande med de fattigaste länderna, vilket tvingade Kina på defensiven.²

Klimatkonventionens 26:e partsmöte (COP26) i Glasgow, som inleds 31 oktober, blir ett nytt test på styrkan i EU:s gröna utrikespolitik. Nu ska de återstående frågorna efter Parismötet klaras ut, bland annat om handel med utsläppsminskningar. Vid sidan av den formella dagordningen väntas utspel om andra gemensamma åtgärder som att skapa marknader för produkter med låg klimatpåverkan, till exempel koldioxidsnålt stål.

Förhoppningarna är höga. Kommer det att gå bättre än i Köpenhamn? Vad säger utfallet om styrkan i EU:s gemensamma utrikespolitik, där klimatfrågorna numera har en framträdande roll?

En grön utrikespolitik växer fram

Relationer med andra länder har varit viktiga sedan miljö på allvar blev en EU-fråga på 1970-talet. Ibland har Bryssel bromsat, som i förhandlingarna om skydd av ozonskiktet. Ofta har EU varit

pådrivande, som för förbudet mot handel med farligt avfall inom Baselkonventionen.

Sverige drev igenom slutsatser om miljöfrågor i utrikespolitiken under ordförandeskapet 2001.³ Två år senare etablerades ett nätverk för grön diplomati. Lissabonfördraget innebar förändringar på detta område liksom i andra delar av utrikespolitiken, bland annat genom utrikestjänsten EEAS, men ordförandelandet har fortfarande en viktig roll. Efter konflikter mellan kommissionen och medlemsstaterna om kompetensen att förhandla med andra stater finns nu en fungerande arbetsfördelning. Energifrågorna har blivit centrala efter ett antal kriser med gasförsörjningen från Ryssland. De senaste samlade [rådslutsatserna](#) om klimat- och energidiplomati antogs i januari 2021.

Forskningen beskriver ett antal styrkefaktorer.⁴

Den inre marknaden ger möjlighet att sätta standarder som andra länder sedan tar efter. Bilavgaskrav och kemikaliereregler nämns ofta, bland annat i Anu Bradfords uppmärksammade bok [The Brussels Effect](#). Utsläppshandeln för koldioxid, ETS, är ett annat exempel.

EU har finansiella muskler och är tillsammans med medlemsländerna världens största biståndsgivare. Det nya programmet NDICI-Global Europe omfattar 800 miljarder kronor under perioden 2021–2027. Ambitionen är att 30 procent ska gå till klimatsatser.

¹ Hallding, Karl et al. 2013. Rising powers: the evolving role of BASIC countries, *Climate Policy*, 13:5, 608-631.

² Oberthür, Sebastian & Groen, Lianne. 2017. The European Union and the Paris Agreement: leader, mediator, or bystander? *WIREs Climate Change*, Volume 8, Issue 1 e445

³ Utrikesdepartementet. 2000. Integration of environmental concerns into the work of the General Affairs Council (GAC). Working paper 19 December 2000.

⁴ Se till exempel Adelle, Camilla, Biedenkopf, Katja & Torney, Diarmuid (editors). 2018. *European Union External Environmental Policy*. Camden: Palgrave Macmillan.

Möjligheten till medlemskap har lockat länder i EU:s närhet och bidragit till en anpassning till klimatkraven. Att ställa upp på Parisavtalets ambitioner är numera ett krav både för nya större handelsavtal och i samarbetsavtalen med stater i EU:s grannskap.

EU och medlemsstaterna har också byggt upp en institutionell kapacitet för att påverka det globala klimatarbetet. EU är en stark förespråkare av multilaterala lösningar vilket ger trovärdighet inom exempelvis FN:s klimatkonvention.

EU:s arbetsmetoder ger en långsiktig stabilitet till klimatarbetet. Redan beslutade egna åtgärder är inte enkla att riva upp. Det framträder som en tydlig skillnad mot exempelvis USA, där en ny president lättare kan byta kurs, vilket minskar andra staters tillit till de löften som ställs ut.

Ändå är EU:s inflytande begränsat.

När andra delar av världen växer minskar Europas andel av den globala ekonomin och befolkningen. EU-länderna står för mindre än 7 procent av de totala utsläppen av växthusgaser, Kina för mer än 25 procent. Dagens sammankopplade världsekonomi gör samarbete med handelspartners nödvändigt. De negativa reaktionerna på EU-kommissionens förslag till gränsjusteringsmekanism för koldioxid (CBAM) visar att det inte är enkelt att gå före med högre klimatambitioner än omvärlden.

EU:s gröna omställning minskar visserligen beroendet av att importera fossila bränslen, men konkurrensen ökar om metaller som behövs för förnybar energi och elbilar. Slutligen innebär brexit att EU förlorade ett medlemsland med stor kapacitet för klimatdiplomati. Britterna har under många år byggt upp ett nätverk av kunniga diplomater på sina ambassader runt om i världen.

Så kan EU:s gröna röst bli starkare

Några områden framstår som särskilt viktiga om EU ska lyckas med sina internationella ambitioner.

Bättre samstämmighet. Mellan olika politikområden och mellan medlemsstaterna och EU-institutionerna. Handel och finansiella relationer är centrala för klimatomställningen.

Starkare organisation. Även om EU-delegationerna i andra delar av världen redan gör insatser är dagens resurser otillräckliga.⁵

Fler allianser med likasinnade länder. EU har åter ett gott samarbete med USA men behöver komma överens med ytterligare länder om gemensamma åtgärder. Den tyska regeringens utspel om en ”[öppen klimatklubb](#)” är ett intressant sådant förslag.

Minska klyftan mellan rika och fattiga länder. Klimatförhandlingarna sker i en tid av konflikter kring vaccin, skuldskris, och misstro mot de rika ländernas vilja att leva upp till sina löften om finansiering. EU och medlemsstaterna behöver investera mer i klimatomställning i den globala södern, samt visa större flexibilitet i handelsförhandlingar.

Göra grannskapspolitiken mer effektiv. Hittills har mycket fokus legat på att länder ska anpassa sig till EU:s regelverk för att kunna bli medlemmar. När utvidgningen nu verkar dröja och länder i till exempel Nordafrika inte strävar efter medlemskap behövs en bredare strategi.

Lyckas på hemmaplan. Omvärlden följer noga hur det går med EU-kommissionens förslag inom den gröna given. För att övertyga andra behöver slutresultatet bli trovärdigt i ljuset av målet att minska utsläppen med 55 procent till år 2030.

Glasgow och tiden därefter

På flera sätt är EU bättre rustat nu än inför Köpenhamnmötet 2009, bland annat genom starkare institutionell förmåga. Men det finns också svagheter, som bristen på koherens mellan olika politikområden och osäkerhet kring den gröna given på hemmaplan. Sammantaget framstår EU ändå som en starkare aktör i dag än för tolv år sedan.

Glasgowmötet blir ett test men minst lika viktig blir tiden därefter. Tyskland tar över ledartröjan i G7 och strax därefter blir Frankrike EU-ordförandeland, 1 januari 2022. Ett år senare är det [Sveriges tur att hålla i klubban](#). Att förstärka den gröna utrikespolitiken kan bli en viktig uppgift, liksom det var 2001.

⁵ Ibid.