

The background of the entire page is a solid blue color with several yellow five-pointed stars scattered across it, mimicking the design of the European Union flag. The stars are of varying sizes and are positioned at various angles.

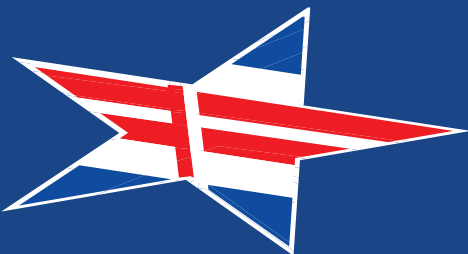
TIMBRO

Ska vi följa britterna?

BREXIT OCH DEN EUROPEISKA REFORMAGENDAN

Karl Sigfrid

TIMBRO • December 2015



Om författaren

KARL SIGFRID är tidigare moderat riksdagsledamot
verksam i Konstitutionsutskottet och EU-nämnden.

© Författaren och Timbro 2015

Omslag: Hellsten kommunikation

ISBN: 978-91-87709-98-2

www.timbro.se

info@timbro.se

Innehåll

Inledning	• 4
Sveriges bästa vän i Bryssel?	• 6
Från Europaentusiasm till skepsis	• 8
Fyra brittiska krav	• 10
Migrationen från öst	• 11
Välkommen – om du har en universitetsexamen	• 12
Varför Storbritannien?	• 13
Vill de skrota den fria rörligheten?	• 15
Provocerande regleringsiver	• 16
Eurozonen ska inte reglera vår finansmarknad	• 18
En allt närmare sammanslutning	• 20
Närhetsprincipen	• 21
Sverige sitter på läktaren	• 22
Några rekommendationer	• 24
Öppna gränser, stängda välfärdssystem	• 25
Fördragsändringar genom protokoll	• 26
Avregleringar – den lågt hängande frukten	• 27

Inledning

Fredagen den 8 maj 2015 höll David Cameron ett kort tal framför sitt kontor på 10 Downing Street. Kvällen innan hade han besekrat inte bara Labour utan även alla de valprognoser som dömt ut hans chanser till omval. Nu kunde han stolt berätta att han precis meddelat Hennes Majestät att han avsåg bilda en konservativ majoritetsregering.

Han tackade de söndersmulade Liberaldemokraterna för gott samarbete och riktade några vänliga ord till Labourledaren Ed Miliband. Sedan kom beskedet som Europa fruktat. Med en halv mening bekräftade David Cameron att ”ja, vi kommer att genomföra folkomröstningen om fortsatt medlemskap i EU”.¹

Folkomröstningen var förstås ingen nyhet – Cameron hade utlovat en sådan mer än två år tidigare – men varken Labour eller Liberaldemokraterna var entusiastiska till idén, och utifrån opinionsmätningarna var det svårt att se hur Cameron skulle kunna förverkliga löftet. Nu är dock omröstningen ett faktum, och i Europa växer oron för vad ett brittiskt utträde kan föra med sig.

De båda alternativen i folkomröstningen – stanna i EU eller lämna samarbetet – kan framstå som enkla. Vad ett brittiskt utträde innebär är dock allt annat än solklart. Att välja exit-alternativet är inte det samma som att kapa banden till resten av Europa, utan det är snarare en startpunkt för en ny, komplicerad förhandling om Storbritanniens relation till EU.

Skulle ett Storbritannien som lämnar EU ansluta sig till det redan existerande EES-avtalet? Det skulle ge fortsatt tillgång till EU-marknaden men samtidigt låsa fast landet i förpliktelser som utträdet var avsett att upplösa. Mycket talar för att ett unikt avtal mellan EU och Storbritannien skulle behöva upprättas. Någon garanti för att ett sådant avtal inkluderar de fyra friheterna finns inte.

Själv har Cameron valt att inte spekulera i alternativen till EU-medlemskap. Hans fokus ligger inte på att utforma plan B, säger han, utan på att hålla Storbritannien kvar i ett reformerat EU.

Det viktigaste för Sverige är inte de direkta effekterna av Storbritanniens kommande ställningstagande utan de indirekta politiska effekterna. Ett utträde skulle förskjuta maktbalansen till förmån för ett mer socialpolitiskt sammanbundet Europa, och integrationssträvandena kan komma att accelerera om den tyngsta motvikten försvinner. Marknadsliberala strävanden riskerar att försvagas.

Något i skymundan folkomröstar även Danmark om sin relation till EU den 3 december 2015. Den danska folkomröstningen handlar dock om att gå i motsatt riktning och avhända sig landets opt-out från det rättsliga samarbetet. Rätten att stå utanför projekt som europeiskt

¹ David Cameron's victory speech: the full text of the speech delivered on Downing Street, 9 maj 2015.

polissamarbete och gemensam asylpolitik blev till för att förmå danskarna att acceptera Maastrichtfördraget, som de i en första folkomröstning sa nej till. I dag anser en majoritet i danska Folketinget att undantaget är en börda då det kräver en folkomröstning varje gång landet ska ansluta sig till ett nytt rättsligt samarbetsprojekt. Kanske är de här svårigheterna en indikation på vad britterna ställs inför om de väljer att lämna EU för att sedan försöka återansluta sig till valda delar av samarbetet.

Sveriges bästa vän i Bryssel?

I EU:s ministerråd är Storbritannien en pålitlig vän till Sverige och vice versa. Med hjälp av tjänster som VoteWatch kan vi se att de länder som ligger närmast Storbritannien politiskt är Sverige, Danmark och Nederländerna medan Frankrike, Spanien och Italien ligger längst bort.

Sverige allierar sig med Storbritannien och Nederländerna exempelvis när EU-institutionerna försöker expandera budgeten eller vill satsa på tveksamma projekt som skattefinansierade reklamkampanjer för europeiska jordbruksprodukter.

När EU:s senaste sjuåriga budgetramverk förhandlades krävde Storbritannien en frysning av utgifterna. Sverige och Nederländerna anslöt sig till den linjen. Inom budgetposten för jordbrukspolitik driver Storbritannien och Sverige på för att minska bidragen till stora, framgångsrika jordbruk.^{2,3,4}

Generellt är nettobidragsgivare mer budgetrestriktiva än nettobidragstagare, och de har ofta en mer skeptisk inställning till regleringar som verktyg. Det sambandet ger dock inte hela förklaringen till den svensk-brittiska samsynen.

Även i frågor som rör graden av flexibilitet i EU-samarbetet ansluter sig Sverige ofta till Storbritannien, då tillsammans med Danmark. Alla tre har avstått euron och delar en farhåga om att euroländerna, när de närmar sig varandra ytterligare, kan komma att rösta som ett block i EU-förhandlingarna även i frågor som inte direkt rör den gemensamma valutan.

Nigel Lawson, som var finansminister i Margaret Thatchers regering, har anfört just detta som ett argument för att Storbritannien borde lämna EU: ”Vi blir nu alltmer marginaliserade då vi är dömda att bli konsekvent nedröstade av euroblocket.” Samma rädsla har uttryckts av tidigare utrikesminister William Hague.

Jon Cunliffe på Storbritanniens permanenta EU-representation är mindre pessimistisk då han så här långt inte har sett någon tendens från euroländerna att bilda ett gemensamt block. Tvärtom har ekonomiskt liberala euroländer ett starkt intresse av att inkludera likasinnade icke-euroländer i diskussionerna för att driva besluten i sin riktning.

Det riktigt intressanta är dock vad som händer när det uppstår en genuin intressekonflikt mellan euroländer och icke-euroländer. En sådan intressekonflikt rör skyldigheten att bidra med nödlån till euroländer i kris. Är skyldigheten euroländernas eller är den samtliga EU-länders? Även när det krävs enighet för att hela EU ska delta i en räddningsaktion är det svårt för små medlemsländer att ensamma stå

2 The British Government's minority report, VoteWatch, 4 maj 2015.

3 EU budget: countries clash over priorities, BBC, 21 november 2012.

4 Policy Brief, Centre For European Reform, nr 12 2014.

emot trycket från euroländerna. När det sommaren 2015 bestämdes att EU:s fond EFSM skulle ge nödlån till Grekland var det först efter protester från Storbritannien och Sverige som EU enades om en teknisk lösning som skulle skydda länder utanför euron från risker. Hade Sverige ensamt varit tufft nog att ta den striden och vunnit den? Det kan inte tas för givet.

Det råder inga tvivel om att Storbritannien är en betydelsefull allierad till Sverige, och därför är det oroande att de trivs allt sämre i EU-samarbetet. Samtidigt är det uppkomna läget inte förvånande. Det brittiska missnöjet med EU är gammalt – betydligt äldre än det svenska EU-medlemskapet.

Från Europaentusiasm till skepsis

Storbritannien anslöt sig till dåvarande EG/EEG 1973 efter att ha strävat efter medlemskap i mer än ett årtionde. 1975 röstade det brittiska folket med stor majoritet ja till fortsatt medlemskap. Stödet för medlemskapet fortsatte växa under 1980-talet för att kulminera 1991.

De senaste årtiondena har dock Storbritannien distanserat sig från EU-samarbetets kärna. De brittiska medborgarnas EU-skepsis har växt, framförallt inom det konservativa lägret, bland såväl folkvalda som vanliga medborgare.

I flera avseenden var relationen mellan Storbritannien och resten av EU dålig från start. Trots en svag ekonomi blev Storbritannien vid inträdet den näst största nettobidragsgivaren. Bara det långt rikare Västtyskland tvingades bidra mer till att stödköpa berg av smör och sjöar av osålt vin från de franska bönderna. Detta pågick fram till 1984 då Margaret Thatcher förhandlade till sig en två tredjedelars rabatt på medlemsavgiften. Rabatten var en stor seger, men stärkte i andra EU-ledares ögon bilden av ett Storbritannien som inte brydde sig om Europas öde.⁵

När den franske socialisten Jacques Delors tog över rodret i EU-kommissionen och målade upp storslagna visioner om en europeisk socialpolitik fick den brittiska EU-opinionen en tydlig höger-vänster-dimension. Labour såg möjligheter att genom EU få lagar och regler som det inte gick att vinna opinion för i Storbritannien, och samma scenario fick de konservativa att reagera med förskräckelse. Med Maastrichtfördraget, som slutförhandlades 1991 för att begränsa ett återförenat Tysklands dominans i Europa, lades grunden för att förverkliga den gemensamma socialpolitiken.

De senaste årtiondenas positiva ekonomiska utveckling i Storbritannien har ytterligare bidragit till att färre briter ser den europeiska kontinenten med dess krisande valutaunion som en förebild.

Från slutet av 1990-talet fram till 2012 har det i opinionen vägt relativt jämnt mellan EU-motståndarna och EU-vännerna. De senaste åren har ja-sidan återigen tagit ledningen. Under hösten 2015 har det dock publicerats ett par mätningar som visar en knapp ledning för exit-förespråkarna. Terrorattentat i Paris och en utdragen europeisk flyktingkris tycks hos briterna stärka bilden av ett Europa på nedgång, som det finns anledning att hålla viss distans till.^{6,7,8}

Det går en tydlig skiljelinje mellan de unga, som med stor majoritet vill stanna i EU, och de äldre, som är mer benägna att vilja lämna samarbetet. Det här skiljer Storbritannien från Danmark, som folkom-

5 The EU: so where did it all go wrong?, *The Telegraph*, 30 dec 2012.

6 Amid migrant crisis, poll shows UK's anti-EU camp taking lead, Reuters, 6 sep 2015.

7 EU referendum poll tracker and odds, *The Telegraph*, 30 nov 2015.

8 Majority of Britons want to leave the EU after Paris attacks – opinion poll, Reuters, 24 nov 2015.

röstar om att gå djupare in i EU:s rättsliga samarbete. I Danmark är de unga skeptiska till vidare integration medan de äldre är övervägande positiva. Det är svårt att säga om det här speglar skillnader i attityden till EU mellan unga briter och unga danskar. Det kan vara så, men det kan också vara så att de unga danskarna inte i första hand är skeptiska till EU som projekt utan till att ge polisen nya verktyg. I så fall kan både den danska och den brittiska opinionen sägas följa mönstret att äldre människor är mer konservativa och angelägna om att bygga upp skydd mot hot från omvärlden. I Danmarks fall skydd mot terrorism. I Storbritanniens fall skydd mot EU-migration och överstatlighet.

Det är omöjligt att veta hur opinionen svänger när kampanjerna för och mot EU-medlemskap startar. Det är med andra ord inte läge att luta sig tillbaka och utgå från att briterna när det kommer till kritan väljer att stanna i EU. Den som har ambitionen att hålla kvar landet i samarbetet måste också vara beredd att arbeta för det. Inte minst den svenska regeringen har ett ansvar att göra vad som står i dess makt för att bidra till ett flexibelt EU med plats även för medlemmar som har ett mer pragmatiskt än ideologiskt förhållningssätt till Europa.

Fyra brittiska krav

Övriga Europa har uttryckt frustration över vagheten i Storbritanniens krav. Först den 10 november 2015, nästan tre år efter att han utlovat folkomröstningen, meddelade Cameron genom ett brev till Europeiska rådets ordförande vilka förändringar han vill se.

Inget av de fyra reformområden som brevet listar kommer som en överraskning efter åren av spekulation. Kraven handlar om att säkra inflytandet för länder utanför euron, förbättra EU:s konkurrenskraft, stärka medlemsländernas makt och möjliggöra striktare regelverk för inomeuropeisk migration. Till grund för kraven ligger maktdelningsutredningen, som framstälts på uppdrag av den förra brittiska koalitionsregeringen.^{9,10}

9 David Cameron challenged to face European Parliament over "closed doors" renegotiation, *The Telegraph*, 31 aug 2015.

10 Review of the balance of competences between the United Kingdom and the European Union, 18 dec 2014.

Migrationen från öst

Det kanske mest kontroversiella kravet på britternas förhandlingsagenda är det om att blockera nyanlända EU-medborgares tillträde till Storbritanniens välfärdssystem.

”Jag och många med mig ser det som rätt för oss att reducera incitamenten för människor som vill komma hit. Välfärdsreformer som minskar EU-migrationen blir ett absolut krav i mina omförhandlingar”, sa David Cameron i ett tal på det brittiska inrikesministeriet.¹¹

Britternas uppfattning om EU-migrationens effekter varierar kraftigt. Många betraktar den fria rörligheten för människor både som en nödvändig del av den fria marknaden och som en positiv faktor för den inhemska ekonomin. Andra betonar effekter som hårdare konkurrens om jobben och ökat tryck på välfärdssystemen.

Sedan EU:s utvidgning österut 2004 har Storbritannien upplevt en kraftig ökning av antalet EU-migranter. Antalet medborgare från andra EU-länder i Storbritannien mer än fördubblades mellan 2004 och 2012 från 1,1 miljoner till 2,3 miljoner, och har sedan dess ökat ytterligare.¹² Det ska dock ställas i relation till att mellan 1,4 miljoner och 2,2 miljoner briter lever i andra EU-länder.

Av de nya invånarna från östra Europa står Polen ensamt för en inflyttning av 700 000 personer. Som andel av den utländska befolkningen har de med polskt medborgarskap ökat från 2 till 14 procent.

¹¹ PM speech on immigration, uk.gov, 21 maj 2015.

¹² Britain in Europe: Cameron's migration equation, *Financial Times*, 18 juni 2015.

Välkommen – om du har en universitetsexamen

Det råder en bred enighet bland britterna om att inflyttningen av högkvalificerad arbetskraft är av godo, men betydligt mindre enighet om nyttan av lågkvalificerad arbetskraft. En vanlig uppfattning är att arbetsgivare visserligen tjänar på bättre tillgång till arbetskraft, men att det vägs upp av de negativa effekterna för britter som konkurrerar om de enkla jobben.

Generellt faller den brittiska allmänhetens stöd för människors fria rörlighet. I opinionsrapporten *British Social Attitudes 2012* bedömde 52 procent av britterna att den samlade invandringen, från länder både i och utanför EU, hade negativa ekonomiska konsekvenser. Motsvarande siffra år 2002, två år före den stora EU-utvidgningen, var 43 procent. Den andel av befolkningen som enligt samma mätning ville minska invandringen, antingen mycket eller en aning, var 75 procent 2012 jämfört med 72 procent 2003 och 63 procent 1995. Trenden bekräftas i andra mätningar.

Trots dessa siffror kan man inte säga att den brittiska befolkningen är mot invandring som fenomen. Synen på invandring är inte generaliserande utan tvärtom starkt meritokratisk. Medan 70 procent anser att lågkvalificerade arbetssökanden från östra Europa är en negativ faktor är det bara 26 procent som anser detsamma om högkvalificerade östeuropeiska arbetssökanden. 59 procent anser tvärtom att kvalificerade arbetssökanden är bra för landet, och till högkvalificerade som redan har ett jobberbjudande är attityden ännu mer positiv. Det meritokratiska mönstret bekräftas för övrigt i synen på utlandsstudenter. Britterna är övervägande positiva till studenter från utlandet med bra betyg, oavsett ursprung, men ser utländska studenter med dåliga betyg som en belastning.¹³

Varför Storbritannien?

Stora inkomstskillnader länder emellan anges i maktodelningsutredningen som en viktig drivkraft bakom migrationen. År 2004 var den genomsnittliga inkomsten i de nya medlemsländerna i öst ungefär en fjärdedel av vad den var i de rikaste medlemsländerna. Storbritannien erbjuder utöver höga lönenivåer även förmåner till både arbetslösa och lågavlönade. Den senare gruppen kan exempelvis ta del av "tax credits", som namnet till trots inte är ett skatteavdrag utan ett bidrag. Lågavlönade kan också få tillgång till subventionerade bostäder, "social housing". Det här gör Storbritannien till ett attraktivt alternativ för EU-migranter i låglöneyrken.

Mest ifrågasatt är den ersättning som EU-migranter kan få rätt till efter tre månaders arbetslöshet i Storbritannien. En förutsättning för att få stödet är aktivt sökande efter jobb och att du har för avsikt att bosätta dig i landet. Den arbetssökande får då även rätt till andra förmåner såsom barnbidrag.

Det bör påpekas att EU-migranterna i Storbritannien sammantaget är en vinst och inte en kostnad för statskassan. Medan sysselsättningsgraden för infödda briter är 73 procent är den för EU-migranter 79 procent. EU-migranterna har med andra ord jobb i större utsträckning än briterna. Mindre än 5 procent av EU-migranterna tar ut arbetslöshetsersättning.

EU-migranterna som grupp betalar in skatter som med råge överstiger de skattefinansierade ersättningar de tar emot. En studie från University College London har funnit att de ger ett överskott på 20 miljarder brittiska pund, och enligt OECD bidrar genomsnittsmigranten med mer än 2 000 pund per person netto till statskassan. Som OECD konstaterar är det dock svårt att mäta nettobidraget från en grupp, och utfallet styrs av vilka bidrag och kostnader som tas med i beräkningen.¹⁴

Cameron vill kunna dra in förmåner och bidrag under en EU-migrants fyra första år i landet, oavsett om migranten är arbetssökande eller jobbar. Tanken är att vissa välfärdsförmåner måste förtjänas genom några års arbete och skattande.

En kvalificeringsperiod för bidrag är det krav som väcker de skarpaste reaktionerna i Europa samtidigt som det betyder mycket för att stärka briternas acceptans för EU-medlemskapet. I valplattformen för Camerons konservativa parti tas rätten att begränsa ekonomiska förmåner upp som "ett absolut krav" från brittisk sida. Det här har tolkats som att förslaget om migrationsreform är något som Cameron under inga omständigheter kommer att överge. Den inflytelserike Londonborgmästaren och konservative kollegan Boris Johnson har i sin retorik

¹⁴ What are EU migrants entitled to in terms of benefits and housing, and when?, *New Statesman*, 28 nov 2014.

tagit steget fullt ut och sagt att utan indragna bidrag så återstår bara alternativet att rekommendera ett EU-utträde inför folkomröstningen.

Medan övriga Europa ser indragna förmåner för icke-britter som diskriminering och som ett brott mot den fria rörligheten är det i Camerons ögon en urvattnad kompromiss. Tidigare har Cameron luftat betydligt mer långtgående idéer, som att dämpa arbetskraftsinvandringen med hjälp av en särskild nödbroms och att införa invandringskvoter för EU-medborgare. Så sent som några veckor innan Cameron lade fram sin kravlista skrev inrikesminister Theresa May i en debattartikel i *The Sunday Times* att hon ville stänga dörren för de fyra av tio arbetskraftsinvandrare som kommer utan ett befintligt jobberbjudande.

EU-migrationen till Storbritannien betraktas av regeringen som en del i den bredare invandringsfrågan. År 2011 gjorde David Cameron utfästelsen att minska den totala invandringen till under 100 000 personer om året, vilket kan ställas i relation till de 330 000 som kom under 2014. Enligt regeringen slukar de många migranterna alltför stora resurser i form av exempelvis bostäder, transporter, skolplatser och sjukvård.

Vill de skrota den fria rörligheten?

Rätten till fri rörlighet och rätten till ersättningar, vilket inkluderar rätten att inte bli diskriminerad på grund av nationalitet, är inskrivna både i fördragen och i vanliga lagstiftningsakter. Länder som Polen och Rumänien är starka motståndare till att göra skillnad mellan EU-medborgare. Europaparlamentets talman Martin Schulz har sagt att Camerons försök att utmana den fria rörligheten för arbetskraft saknar förutsättningar att lyckas. Rätten att arbeta var som helst inom EU är inte förhandlingsbar.

Storbritanniens regering anser dock inte själv att den utmanar en grundläggande europeisk frihet. Den har i stället uppfattningen att rörelsefriheten för EU-medborgare från första början var avsedd som en frihet att jobba i ett annat EU-land. Det var inte tänkt att bli en frihet att resa över nationsgränserna för att söka jobb. Framförallt var det inte avsett som en rätt, resonerar briterna, att som arbetssökande få bidragsförsörjning i värdlandet.

Enligt det brittiska synsättet har EU-domstolen genom en rad domar vidgat definitionen av den fria rörligheten för EU-medborgare och därigenom gjort den till något annat än vad som ursprungligen var avsikten. 1999 kom exempelvis ett domslut som frikopplade den fria rörligheten från ekonomiska aktiviteter.

Provocerande regleringsiver

David Cameron har uttryckt frustration över EU-tjänstemän med regleringsiver och Europaparlamentariker med en böjelse för obefogade tillägg till kommissionens förslag. En upprensning av EU:s regelverk för att stärka konkurrenskraften är därför ett av Camerons krav.^{15,16}

En arbetsgrupp tillsatt av premiärministern har upprättat en lista med 30 omfattande EU-reformer som syftar till att spara pengar åt brittiska företag. Gruppens rekommendationer innefattade att:

- Skrota små företags plikt att lämna in arbetsmiljörapporter.
- Låta enskilt ägda företag slippa vissa administrativa avgifter.
- Förenkla den kostsamma och komplexa kemikalielagstiftningen.
- Påskynda planerna för att sätta ett tak för kreditkortsavgifter.
- Införa en princip på EU-nivå om att varje ny reglering måste motsvaras av en regellättnad någon annanstans.¹⁷

En återkommande gissning har varit att Storbritannien i förhandlingarna kommer att utmana arbetstidsdirektivet, som begränsar anställdas maximala arbetstid till 48 timmar i veckan. När Cameron presenterade sina fyra krav utelämnade han dock detta, och på en direkt fråga gav han ett kort och undvikande svar.

Camerons balansgång inom arbetsrätten är svår. Om ett fortsatt EU-medlemskap inte inkluderar tillräckligt långtgående regler till förmån för anställda finns farhågan om att fackföreningarna kan hamna på nej-sidan i folkomröstningskampanjen. Samtidigt har premiärministern egna partikamrater som vill se långtgående reformer på området. De kan välja att kampanja för ett utträde om de anser att resultatet av förhandlingarna är för magert eller att Cameron väljer en alltför låg ambitionsnivå.¹⁸

Flertalet företagare föredrar att Storbritannien stannar i EU. Uppfattningen är dock blandad, särskilt bland dem som driver små och medelstora företag, och det finns en bred uppslutning bakom ambitionen att minska mängden EU-regler. I en medlemsundersökning gjord av företagarnätverket Institute of Directors säger över 60 procent av de 1 400 svarande att de villkorar sitt stöd för fortsatt EU-medlemskapet mot framgångsrika förhandlingar. Drygt 30 procent vill stanna kvar i samarbetet oberoende av förhandlingsresultatet, och enbart 6 procent vill lämna EU oberoende av vad Cameron åstadkommer. Lite mer än hälften stödjer tanken på en folkomröstning.

15 David Cameron: Europe obsessed with "burdensome and unjustified" red tape, *The Telegraph*, 24 jan 2014.

16 Business support for EU membership "conditional on fundamental reform" – finds new IoD survey, Institute of Directors, 20 maj 2014.

17 Cameron pledges to confront EU on red tape, BBC, 15 okt 2013.

18 Comment on reports Cameron is seeking to opt-out of the European Working Time Directive – Pat McFadden, *Labour Press*, 11 juli 2015.

Företagarna efterfrågar en återföring av makt till den nationella nivån framförallt inom arbetsrätten och bolagsrätten. De ser det också som viktigt att beskattningsrätten stannar inom landet, vilket betyder att det finns ett motstånd mot planerna på en gemensam skattebas för europeiska företag.

Kanske har Storbritannien en vän i EU-kommissionens nederländska vice ordförande Frans Timmermans, som ansvarar för Kommissionens arbete för bättre regleringar. Timmermans säger sig vara redo att lyssna på företagare och medborgare, och beredd att skrota regelverk som är obegripliga eller svåra att efterleva.

Timmermans och Kommissionens arbete med att skrota överflödiga lagförslag är inte bara ett löfte för framtiden utan något som sker här och nu. En stor mängd tidigare planerade lagförslag har under den senaste tiden kastats i papperskorgen, och under år 2015 planeras bara 23 nya lagförslag. Det kan jämföras med ett genomsnitt på 130 lagförslag om året under de senaste fem åren. Konsekvensbedömningarna ska ännu mer nitiskt än tidigare utvärdera om förslag under utveckling verkligen tillför någon nytta. På regleringsområdet skulle man med andra ord kunna hävda att Cameron har vunnit en halv seger redan innan några formella förhandlingar har påbörjats.

En anledning till att Camerons avregleringsagenda vinner sympati hos många i Bryssel är kopplad till det senaste valet till Europaparlamentet. De starka antieuropeiska strömningar som då gjorde sig gällande får även EU-entusiaster att se större återhållsamhet som åtminstone ett klokt taktiskt val.

Andra länder som tydligt ställer sig på Camerons sida och vill se regelförenklingar är Nederländerna och Tyskland. En tysk expertgrupp under regeringen har lagt fram idéer om minskade regelbördor, bland annat genom att små företag undantas från vissa administrativa förpliktelser. För Cameron blir det en balansakt att söka allianser med likasinnade samtidigt som han inför den egna befolkningen kommer att vilja framställa varje positiv förändring som en specifikt brittisk seger.^{19, 20}

På ett par områden vill faktiskt Cameron att EU gör mer snarare än mindre. Det gäller exempelvis införandet av en digital inre marknad i EU. Ett av Kommissionens högst prioriterade arbeten nu är att vidga den gränslösa handeln till att omfatta även digitala tjänster. Ansvarig kommissionär vill exempelvis undanröja geoblockering som hindrar europeiska konsumenter från att ta del av tv, film och musik via internetjänster i andra europeiska länder.

Storbritannien är även angeläget om att EU går snabbare fram i förhandlingarna om frihandelsavtal med omvärlden.

19 European Commission moves to cut red tape by overhauling rule-making procedure, *The Independent*, 19 maj 2015.

20 Cameron pledges to confront EU on red tape, BBC, 15 okt 2013.

Eurozonen ska inte reglera vår finansmarknad

Finanskrisen förde med sig regleringar som har en negativ effekt på marknaden för finanstjänster. Det anser i alla fall TheCityUK, som är en branschorganisation för finansbolag. Nya restriktioner som infördes för att stabilisera marknaden tillkom i en sådan hastighet att ordentliga konsekvensbedömningar inte hanns med. Som exempel på problematiska initiativ nämner organisationen dataskyddsregler, regler om bankstrukturer och den föreslagna finansiella transaktionsskatten. Det här är inga små frågor i ett land vars finanssektor står för 10 procent av BNP.

Den brittiska finansmarknadens europeiska problem är inte i första hand ett problem med existerande lagar utan ett problem som består i negativa förväntningar. En stor farhåga är att euroländerna, i takt med att deras ekonomier växer samman, börjar agera som ett enat block i Ministerrådet i frågor som rör finansmarknaden. TheCityUK vill därför att länder utanför eurozonen ska kunna delta som observatörer på eurogruppens finansministermöten. Storbritannien vill dessutom ha en försäkring mot att bli nedröstade i centrala finansmarknadsfrågor genom en rätt att lyfta dessa till Europeiska rådet där beslut enbart kan tas enhälligt. Detta som del i ett bredare löfte från euroländerna om att inte ta makten över den inre marknaden på icke-euroländers bekostnad.^{21, 22}

Marknaden för finansiella tjänster förväntas växa långsammare i Europa än vad den gör i andra delar av världen. År 2005 förvaltade de fem största EU-ekonomierna tillsammans 27 procent av världens banktillgångar. Fram till 2050 förväntas andelen mer än halveras till drygt 12 procent samtidigt som BRICS-ländernas (Brasilien, Ryska federationen, Indien, Kina, Sydafrika) andel ökar explosionsartat. Om analysen stämmer betyder det att utomeuropeiska marknader blir allt viktigare för brittiska finansinstitutioner i förhållande till den europeiska marknaden.

Ett projekt som försenats men som fortfarande lever är den europeiska skatten på finansiella transaktioner. Skatten är i nuläget tänkt att införas av 11 medlemsländer, däribland Tyskland och Frankrike, genom ett fördjupat samarbete.²³

EU-kommissionen har tidigare uttryckt att även länder som inte medverkar i det fördjupade samarbetet om en finansiell transaktionsskatt kommer att beskattas. Detta eftersom åtminstone de tidigare upp-

21 Continental shift: safeguarding the UK's financial trade in a changing Europe, Report 21/2011, Open Europe, 10 dec 2012.

22 British bankers call for review of EU financial services laws, EurActiv, 2 juli 2015.

23 EU Commission to Study transaction-tax compromise options, Bloomberg Business, 20 maj 2015.

läggen tar sikte på vem som utför transaktionen och inte på var den utförs. Storbritannien har ifrågasatt om den här juridiska konstruktionen är laglig.²⁴

²⁴ Sverige betalar Tobinskatt även vid nej, *Svenska Dagbladet*, 23 jan 2012.

En allt närmare sammanslutning

Downing Street vill tydliggöra att EU-fördragets skrivning om att medlemsländerna eftersträvar en allt fastare sammanslutning inte omfattar Storbritannien. Bara 14 procent av briterna sympatiserar med tanken på en europeisk federation.²⁵

Manfred Weber, som leder Europaparlamentets EPP-grupp (European People's Party), har sagt att om Storbritannien ska ha ett undantag från skyldigheten att verka för en allt närmare sammanslutning så måste de betala ett pris. Exempelvis skulle Storbritannien kunna förlora sitt veto i vissa frågor i Ministerrådet och i Europeiska rådet. Logiken bakom detta är att ett Storbritannien som inte avser medverka i en fördjupning av samarbetet inte heller ska kunna blockera övriga länder från att gå vidare. Cameron har tydligt meddelat att han inte heller är intresserad av att blockera andra länders strävan efter integration. Här finns ingen motsättning så länge det är möjligt att komma överens om vilka beslut som rör hela EU och vilka som enbart rör Europas alltmer sammanflätade kärna.²⁶

Europaparlamentets talman Martin Schulz säger sig vara förvånad över att Storbritannien hänger upp sig på en formulering om integrationssträvanden som skrevs in i Romfördraget redan 1957. Storbritannien har ju flera gånger visat, menar han, att det inte är obligatoriskt att medverka när samarbetet på ett visst område fördjupas.

Inte bara i Storbritannien utan även i resten av Europa är stödet för fortsatt EU-integration svagt. En mätning som opinionsinstitutet Opinium har gjort ger bilden av att det enbart är medborgarna i de skuldtyngda sydeuropeiska ekonomierna som vill se mer makt samlas i Bryssel. Till och med i Frankrike är de som vill decentralisera makt fler än de som vill driva integrationen vidare.

25 PM's bid to claw back powers from Brussels receives major boost as poll reveals just a third of Europeans back "ever closer union", *The Daily Mail*, 12 aug 2015.

26 Britain should lose its EU veto if David Cameron wants to opt out of "ever closer union", top Merkel ally says, *The Independent*, 3 juni 2015.

Närhetsprincipen

Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft har EU-ländernas nationella parlament subsidiaritetsprövat lagförslag från Kommissionen. En subsidiaritetsprövning är en prövning av om ett förslag hör hemma på EU-nivå eller på nationell nivå. Prövningen går till så att de nationella parlamenten ställer sig två frågor:

1. Kan lagförslaget syfte enbart uppnås på europeisk nivå?
2. Kan lagförslaget syfte mer effektivt uppnås på europeisk nivå?

Om svaret på någon av frågorna är ja så är en EU-lag på sin plats, annars inte.

Säger minst en tredjedel av de nationella parlamenten att ett lagförslag inte hör hemma på EU-nivå utdelas ett så kallat gult kort som tvingar Kommissionen att se över lagförslaget. Kommissionen kan då välja mellan att dra tillbaka förslaget, förändra det eller stå fast vid det.

En majoritet av de nationella parlamenten kan tillsammans utdela ett orange kort, som är något skarpare men fortfarande inte i sig tillräckligt för att ett förslag ska falla. Ett orange kort har aldrig delats ut. Gula kort har delats ut vid enstaka tillfällen, men erfarenheten är att de saknar effekt.

En idé som har diskuterats brett är den om att införa ett rött kort som de nationella parlamenten kan utdela om de finner ett förslag för långtgående. Innebörden av ett rött kort skulle vara att lagförslaget i fråga faller. Det har till och med föreslagits att röda kort ska kunna delas ut till redan existerande EU-lagar, som därmed skulle behöva avskaffas.

EU-kommissionär Timmermans har i sin tidigare roll som Nederländernas utrikesminister argumenterat för att Kommissionen frivilligt ska hantera gula kort som om de var röda kort. Det betyder att när ett förslag får gult kort så ska det alltid dras tillbaka för att omarbetas eller slopas, något som Storbritannien stödde. Nu har britten i sitt brev till Europeiska rådets ordförande förklarat att de vill mer än så. Nationella parlament ska ha den formella rätten att fälla förslag till EU-lagar. Den mest väsentliga frågan i sammanhanget, den om hur stor andel av de nationella parlamenten som ska krävas för att dela ut ett rött kort, har Cameron så här långt lämnat obesvarad.²⁷

²⁷ Britain in the EU – renegotiation scorecard, European Council on Foreign Relations, sep 2015.

Sverige sitter på läktaren

Brittiska representanter reser runt i Europas huvudstäder för att samla stöd för sina krav, och Sverige är ett av de länder som Camerons regering hoppas på. I augusti besökte finansminister George Osborne sin svenska kollega Magdalena Andersson som en del i sin turné genom Norden.

Efter mötet bad Europaportalen Magdalena Andersson att på en skala från ett till tio ange hur angelägen hon var om att Storbritannien blir kvar i EU.

”Tio”, svarade den svenska finansministern. ”De är en viktig del av Europa och från svensk sida är de en nära allierad i många viktiga frågor.”²⁸

Sveriges tiopoängare till Storbritannien var knappast att betrakta enbart som en artighetsgest, utan det var med största säkerhet en genuin kommentar.

Magdalena Anderssons betonande av det brittiska medlemskapets betydelse står dock i kontrast till ett ganska svalt svenskt mottagande av de brittiska önskemålen. Så sent som i slutet av förra året kritiserade Stefan Löfven Camerons regering och uttryckte oro för att brittiska utsvävningar skulle kunna rasera hela EU-bygget.

Löfvens besök i Storbritannien i början av november 2015 gjorde inte situationen bättre utan gav främst upphov till ny oklarhet. Aftonbladet skrev efter mötet att ”Sverige ger flankstöd till Storbritanniens hopp om en förändrad relation till EU”. En artikel om samma möte i brittiska Sky News fick rubriken ”Svenska statsministern sår tvivel kring hoppet om EU-reformer”. På en fråga från Sky News säger Löfven att briterernas förhållande till EU:s integration ska förhandlas, men att han inte vet vad utfallet blir. Det tonar fram en bild av en svensk statsminister som sitter på läktaren och kommenterar när han borde vara nere på spelplanen och göra nytta.^{29, 30}

Från moderat håll är det mestadels tyst om det brittiska systerpartiet som driver allt längre bort från de egna mer socialliberala idealen. I en av få debattartiklar på Brexitemat tycker Moderaternas Ulf Kristersson och Karin Enström till, men utan att riktigt sätta ner foten.

”Regeringen ska så långt som möjligt”, enligt ex-ministrarna, ”eftersträva sådana europeiska lösningar som förhindrar ett brittiskt utträde.” Vad som döljer sig bakom nyckelbegreppet ”så långt som möjligt” får vi dock inte veta. Är det till exempel möjligt att stödja Storbritanniens ambition att dra in välfärdsförmåner under EU-migranternas första fyra år i landet, något som kan komma att förutsätta en fördragsändring? I

28 Svensk-brittisk allians ska balansera euroländerna, Europaportalen, 24 aug 2015.

29 Brexit och flykt för Löfven i London, Aftonbladet, 2 nov 2015.

30 Swedish PM casts doubt on hopes of EU reform, Sky News, 3 nov 2015.

artikeln drar författarna slutsatsen: ”Vilka utländska medborgare som har rätt till vilka sociala förmåner är ingen enkel fråga.” Dock vill de tydliggöra vikten av att ”den fria rörligheten inte undergräver varje lands rätt att utforma sin egen välfärdspolitik”.

Om fördragsändringar skriver de: ”Storbritannien bör inte på kort sikt sträva efter formella fördragsförändringar.” Den mer intressanta frågan om hur Sverige ska hantera Storbritanniens förhandlingsbud, som vi hela tiden har vetat kommer att innefatta krav på framtida fördragsändringar, lämnas dock obesvarad.³¹

Ovilligheten att stå för en position ger Sverige dåliga förutsättningar att spela en positiv roll i arbetet för att hålla Storbritannien kvar i unionen. Det är en sak att bedyra sin ambition att rädda kvar Storbritannien i EU, och en annan att verka för de förändringar som Cameron behöver för att kunna leda en ja-kampanj inför folkomröstningen.

Det är lätt att förstå Investors ordförande Jacob Wallenberg när han säger att vi borde vara mer oroliga för en Brexit. ”Skulle alliansen London–Paris–Berlin ändras till Paris–Berlin får det en betydande förändring av Europas kärna. Storbritannien står för en liberal ekonomisk hållning som jag, som affärsman och frihandels förespråkare, tycker är mycket viktigt”, säger företagsledaren.³²

31 Därför måste Löfven gå Cameron till mötes, *Dagens Industri*, 24 juni 2015.

32 Wallenberg: ”Vi borde vara oroliga för brexit”, *Svenska Dagbladet*, 5 juni 2015.

Några rekommendationer

Det tycks finnas en enighet om att Storbritanniens fortsatta medlemskap är viktigt för Sverige, men varken regeringen eller oppositionen sprudlar av energi och idéer om hur Sverige bäst agerar för att nå resultat i förhandlingarna. På den punkten måste det bli ändring. Om vi verkligen värdesätter Storbritannien som allierad inom EU-samarbetet – och det bör vi göra – så måste vi också vara beredda att göra de eftergifter som krävs.

Vi bör också ta fasta på att brittena genom förhandlingarna vill utveckla hela Europa i positiv riktning. Brittiska krav på avregleringar, en friare finansmarknad och begränsningar av välfärdsförmåner är värda att beakta på egna meriter, oberoende av Brexitrisken. Vi bör alltså inte utgå från att Sverige står inför ett pest-eller-kolera-val där varje eftergift till Storbritannien blir ett nödvändigt ont för att hålla kvar landet i EU. Vissa eftergifter kan vara ett nödvändigt gott.

Sverige har i tidigare processer som rör EU:s befogenheter, exempelvis i framförhandlingen av Lissabonfördraget, hållit en låg profil. Medan andra länder verkade för sina intressen och förhandlade till sig fördelar valde den dåvarande svenska regeringen att avstå från varje krav som kunde försvåra en överenskommelse.

Om regeringen och riksdagen på allvar vill minska Brexitrisken krävs att Sverige den här gången vågar ta på sig en mer offensiv roll. Skulle Sverige välja att gå i spetsen för de länder som vill tillmötesgå Storbritanniens krav så kan det göra skillnad inte bara i förhandlingsrummen, det kan i bästa fall även bidra till att bryta den brittiska allmänhetens känsla av isolering.

Om Sverige tidigare har varit försynt i de stora EU-sammanhangen för att samla förtroendekapital är det här ett bra tillfälle att använda kapitalet.

Öppna gränser, stängda välfärdssystem

Det råder ingen tvekan om att David Camerons retorik om invandring ligger långt ifrån den retorik som svenska regeringar använder, vare sig de är borgerliga eller rödgröna. Cameron har talat om ”en svärm” av människor som försöker ta sig till Storbritannien från andra delar av världen. När Rumänien och Bulgarien anslöt sig till EU talades det i brittiska medier om en flodvåg av nya EU-migranter som skulle skölja över landet.³³

Den brittiska inställningen till migration har kritiserats hårt av svenska borgerliga politiker, inte minst moderata Europaparlamentariker, som betonar de positiva effekterna av arbetskraftsinvandring.

Betyder då kontrasten mellan Storbritanniens migrations skepsis och Sveriges mer migrationsvänliga linje att det saknas förutsättningar för en samsyn? Inte nödvändigtvis, för de konkreta kraven från Storbritannien är trots allt mer återhållsamma än vad retoriken ibland ger sken av.

Det är fullt rimligt att begränsa bidrag till arbetsökande EU-migranter som inte har kvalificerat sig genom arbete och skatteinbetalningar, en reform som även Tyskland efterfrågar. En viss kvalificeringstid innan migranter med arbete ansluts till förmånssystemen är även det rimligt, om än inte självklart.

I vilken mån det är ett lands uppgift att stötta inflyttade låginkomsttagare med förmåner som billigt boende, ”social housing”, är även det en i högsta grad legitim fråga. Camerons förslag om fyra års osubventionerat uppehälle för arbetskraftsinvandrare är en kompromiss som Sverige utan större problem borde kunna stödja.

Argumentet mot en kvalificeringsperiod är tanken om ett jämlikt EU-medborgarskap. Den principen framhåller Polen, varifrån en stor andel av Storbritanniens EU-migranter kommer. Det går dock inte att komma ifrån att de nationella välfärdssystemen är separata, och om vi gör jämförelser med USA så ger inte ens det amerikanska medborgarskapet rätten att friktionsfritt flytta mellan delstater och ta del av förmåner. Exempelvis betalar du som nyinflyttad student en högre ”out-of-state”-avgift till delstatliga universitet till dess att du kvalificerar dig för en lägre, kraftigt subventionerad avgift.

Utan välfärdsförmånerna försvinner incitamenten för att bosätta sig i ett annat EU-land utan antingen ett jobb eller realistiska förhoppningar om ett jobb. Om den som kommer lever på egna medel eller ersättningar från hemlandet belastar inte vistelsen värdlandet, vilket torde vara det centrala.

33 David Cameron criticised over migrant ”swarm” language, BBC, 30 juli 2015.

Fördragsändringar genom protokoll

Beskedet från svenska ministrar, liksom från det största oppositionspartiet, har varit att vi ska motarbeta fördragsändringar. Samtidigt insisterar Cameron på att förhandlingarna ska leda till just fördragsändringar, om inte före folkomröstningen så åtminstone vid en senare tidpunkt.

Det finns möjligen anledning att undersöka hur långt resten av EU kan tillmötesgå Storbritannien inom ramen för gällande fördrag. Risken är dock överhängande för att sådana förändringar blir otillräckliga. Cameron lär till exempel inte låta sig nöjas med den nederländska idén om att EU-kommissionen frivilligt ska avstå från att fullt ut använda sina befogenheter.

Förändringar som rör fördragen kan behövas, men som flera europeiska ledare har påpekat är en formell fördragsändring en besvärlig process. Först ska samtliga medlemsländers regeringar nå enighet, och som om inte det vore nog måste dessutom Irland folkomrösta om varje fördragsändring.

Cameron tycks själv ha insett att snabba fördragsändringar är en omöjlighet. De vägar som återstår är att antingen agera helt inom Lissabonfördragets ramar eller förhandla fram bindande protokoll som utlovar det Storbritannien vill ha i samband med framtida fördragsändringar. Väljer Cameron att helt släppa fördragsfrågan får han svårt att vinna opinionen i det egna landet och det egna partiet. Väljer han att begära juridiskt bindande löften om framtida fördragsändringar blir det i stället en tuffare uppgift att nå enighet med övriga EU-länder.

Oavsett vilken av dessa vägar som Storbritannien väljer bör Sverige verka för att de får sin vilja igenom, inte bara för att behålla landet i EU utan även för att den brittiska linjen i sak mycket väl kan vara positiv för Sverige.

Det är sannolikt lättare för Storbritannien att vinna gehör för ett antal opt-outs än för att omforma grundvillkoren för EU-samarbetet. Uppstår nya möjligheter till opt-outs är det inte otänkbart att fler länder, som Danmark och Nederländerna, är intresserade av att utnyttja dem. Sverige bör vara öppet för att göra detsamma.

Avregleringar – den lågt hängande frukten

Motstånd mot betungande byråkrati är inte något specifikt brittiskt. Samma tongångar hörs från exempelvis Tyskland, och även inom EU-institutionerna finns en regleringströtthet. Utfästelser om ett lägre regleringstempo framöver kan Cameron alldeles säkert ro hem. Även avskaffandet av vissa befintliga arbetsrättsliga regler på EU-nivå, eller åtminstone en brittisk opt-out från reglerna, är det sannolikt att andra länder går med på om detta är priset för att förhindra en Brexit.

Sverige bör kunna gå längre än att bara ställa sig bakom avregleringsambitionerna. Sverige kan med samma kraft som Storbritannien verka för en minskning av EU:s regelbörda för hela Europas bästa.