Klämtar klockan för kronan?

En ESO-rapport om Sverige, euron och EMU

Volym 1

Lars Lundberg

Rapport till
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
2026:6

STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Rapportserien finns på eso.expertgrupp.se.

Omslag: Multiply Solutions
Tryck: Multiply Solutions, Stockholm 2026

ISBN 978-91-525-1617-1 (tryck)
ISBN 978-91-525-1618-8 (pdf)

Förord

I syfte att fördjupa det fredsprojekt som startade med Kol- och stålunionen efter andra världskriget har idén om en gemensam europeisk valuta funnits sedan slutet av 1960-talet. Genom att knyta de europeiska ländernas ekonomier närmare varandra skulle framtida krig kunna undvikas. På ritbordet var den gemensamma valutan framför allt ett politiskt projekt.

Som förberedelse samarbetade så gott som alla EU-länder under många år i en gemensam växelkursmekanism. Det utmynnade 1999 i att elva av femton EU-länder införde euron som valuta, först digitalt och tre år senare som fysiska betalningsmedel. Sverige, som gick med i EU 1995, valde i slutet av 1990-talet att inte ansluta sig till euron då den infördes, inte minst för att det folkliga stödet bedömdes vara oklart. Man uppfyllde inte heller det så kallade växelkurskriteriet. Därtill genomgick Sverige en allvarlig ekonomisk kris som begränsade det finanspolitiska handlingsutrymmet, något som lyftes fram av 1996 års EMU-utredning som ett skäl att där och då avvakta med euron, med inriktningen att inträda vid en senare tidpunkt. I en folkomröstning 2003 ställdes frågan om Sverige borde införa euron som valuta och nejsidan fick 56 procent av rösterna. Den så kallade eurokrisen i början av 2010-talet bidrog till att ytterligare försvaga intresset för att införa euron.

Mycket har hänt sedan folkomröstningen. EU har numera 27 medlemsstater och 21 av dessa har infört euron. Vid tiden för folkomröstningen stod Sverige, Danmark och Storbritannien utanför. Alla tre länder var avancerade ekonomier, där särskilt Storbritannien hade ekonomisk och politisk tyngd. Efter Brexit har Sverige sällskap av fyra nationer som har svårt att klara konvergenskraven (Polen, Rumänien, Tjeckien och Ungern) i kretsen av länder som står utanför euron. Danmark har till skillnad från Sverige ett juridiskt undantag, en så kallad *opt-out*, från att införa euron, men deltar i växelkursmekanismen och har i praktiken haft fast växelkurs mot euron ända sedan den infördes, även om man behållit sin nationella valuta.

Trots flera kriser har eurosystemet visat sig vara robust och utvecklingsbart över tid. Därtill har svensk ekonomi kommit att

integreras mer med euroländernas under åren som gått. Bland kritiker till euron anförs argument som att Sverige skulle få svårare att reglera konjunktursvängningar och ekonomiska kriser vid anslutning till euron, eller riskera att behöva betala för andra länders misskötsel och höga offentliga skulder.

Den här ovanligt omfattande rapporten till ESO består av två volymer. I volym 1 beskriver Lars Lundberg historien, rättsläget, processen för att byta valuta och vilka handlingsalternativ Sverige har idag. I volym 2 sammanfattar Lundberg i tio punkter hur EMU har utvecklats sedan folkomröstningen 2003. Volym 1 fokuserar på Sverige medan volym 2 fokuserar på EU. Delarna kompletterar varandra och kan läsas separat.

Baserat på sin mångåriga erfarenhet från svensk statsförvaltning och det gedigna arbetet med rapporten kommer författaren fram till att Sverige bör införa euron och att det bör ske utan föregående folkomröstning. Han menar att ett beslut om euron inte ska avgöras av vad Sverige ekonomiskt har att vinna eller förlora på att byta valuta. Lundberg landar därmed i den ursprungliga idén med en gemensam valuta: euron är mer ett politiskt än ett ekonomiskt projekt. Sveriges ekonomi kommer förstås att påverkas av ett skifte till euron, men författarens ståndpunkt är att ett inträde är en politisk handling som definierar vad Sverige är, och vill vara, i EU och världen.

Som vanligt i ESO-sammanhang är det författaren som svarar för innehåll, slutsatser och rekommendationer. Säkert kommer Lundbergs slutsatser inte att delas av alla. Min förhoppning är att rapporten ska bidra till att ge inte minst yngre generationer ett brett kunskapsunderlag om euron och EMU. För andra som var med vid tiden för folkomröstningen hoppas jag att rapporten kan fräscha upp och fördjupa kunskapen.

Arbetet med rapporten, som inleddes 2025, har följts av en referensgrupp bestående av personer med god insikt i ämnet. Gruppen har letts av Anne Vadasz Nilsson, ledamot i ESO:s styrelse.

Stockholm i oktober 2026

Johan Almenberg
Ordförande i ESO

Författarens förord

Med denna rapport vill jag bidra till en bättre förståelse av Sveriges relation till EU:s valuta, euron. Jag har strävat efter att ge en allmänorienterad läsare en begriplig framställning av ett ämne som ofta uppfattas som svårtillgängligt.

ESO:s EMU-projekt rapporteras i två volymer. Denna volym 1 har ett Sverigeperspektiv. Volym 2 har ett EU-perspektiv. De bägge volymerna är tänkta att komplettera varandra.

En känsla av ekonomisk och social överlägsenhet, parad med befarade inskränkningar i nationell suveränitet, har länge påverkat svenskt förhållningssätt till västeuropeisk integration. Den känslan kunde underbyggas bättre då svensk ekonomi var bland de starkaste i världen och då den svenska tredje vägens välfärdsmodell upplevdes som beundrad och världsunik. Idag är de ekonomiska indikatorerna blandade, välfärdsstaten är en alleuropeisk modell och Sverige är inte längre neutralt.

EMU är än idag en svår fråga för Sverige. Relationen till EU:s största enskilda integrationsprojekt är oklar. Sverige har i den ekonomiska politiken tagit till sig EMU:s stabilitetsinriktning bättre än de flesta andra medlemsstater. Samtidigt har det varit svårt i Sverige att se den rättsliga sidan av EMU, något som lett till spridda missuppfattningar och dubbla budskap.

Den första delen i den här volymen är tillbakablickande. Det har känts angeläget att dokumentera historiken, som behövs för att förstå nuläget. Efter folkomröstningen 2003 har EMU-frågan mestadels varit undanskymd. Sedan dess har en ny generation medborgare vuxit upp och en ny generation politiker leder landet. Det motiverar en uppdatering. En andra del av volymen ser på aktuell relation till euron, gällande det rättsliga läget, ekonomisk konvergens, inflytande och valutapolitik. En tredje del blickar framåt. Det skulle inte vara särskilt svårt ekonomiskt att införa euron i Sverige,

men det finns hinder av annat slag. Rapporten mynnar ut i ett antal handlingsalternativ i EMU-frågan som Sverige någon gång, kanske snart, behöver ta tag i.

Tankarna bakom detta projekt har vuxit fram under flera års arbete med ämnesområdet som tjänsteman på Finansdepartementet. En hel del i rapporten bygger på kunskaper som förvärvats i den rollen. Men det har krävts åtskilliga kompletteringar. Svenska nyckelpersoner har intervjuats, och de som ställt upp vill jag varmt tacka. Därutöver har en rad kunniga personer bidragit på olika sätt. ESO:s kansli och den referensgrupp som följt arbetet har varit ett stort stöd. Arbetet har också gagnats av expertintervjuer som hösten 2025 utfördes dels vid EU-kommissionen, dels vid Europeiska centralbanken. I slutet av volymen namnges personer som på olika sätt hjälpt till i arbetet.

Ansvaret för rapporten ligger naturligtvis helt hos mig.

Lidingö i augusti 2026,
Lars Lundberg

Innehåll

Förkortningar **13**

Sammanfattning **15**

Summary **33**

1 Inledning **53**

1.1 En betydande politisk fråga 53

1.2 Volymens uppläggning 54

1.3 Underlag 56

DEL I: TILLBAKABLICK **59**

2 Bretton Woods: Sist in blir primus **61**

2.1 Sverige utanför i starten 61

2.2 Exportintressen ledde till svenskt IMF-inträde 62

2.3 Slutet på Bretton Woods 63

3 Valutaormen – devalveringspolitiken inleds **65**

3.1 Integration motiv för valutasamarbete 65

3.2 Sverige går in och går ur 67

4 Unilateral peg, offensiv devalvering och ECU-koppling **71**

4.1 EMS/ERM blir till 71

4.2 Stora svenska devalveringar ... 73
4.3 Kronan knyts till ECU ... 75

5 ERM-krisen och kronans fall ... 79

5.1 ERM-krisen ... 79
5.2 Kronans kris och fall ... 83
5.3 Försök med hårdvalutapolitik ... 85

6 EU-medlemskapet och EMU ... 89

6.1 Förhandling om EU-medlemskap – vad är det? ... 89
6.2 Tidig svensk bild av EMU ... 90
6.3 Sysselsättningen tema i europapolitiken ... 94
6.4 Hållningen till EMU formeras ... 95
6.5 Ett politiskt uttalande om EMU ... 100
6.6 Reservationen blir mer explicit ... 104
6.7 Avståndet ökar ... 107

7 Euron införs 1999, utan Sverige ... 109

7.1 Handlingsfrihet och EMU-utredningar ... 109
7.2 ”Vänta och se” blir linjen ... 112
7.3 Andra medlemsstater tar ställning ... 116
7.4 Avgörande EMU-beslut 1998 med svenskt rättsligt dilemma ... 119

8 Folkomröstningen 2003: Nej! ... 123

8.1 En säregen utveckling leder fram till folkomröstning ... 123
8.2 Kampanj med splittringar ... 129
8.3 Efterspelet ... 130

9 Åren efteråt – distans ... 135

9.1 Oklarheter efter folkomröstningen ... 135

9.2 Öppna samarbeten ... 136

9.3 En bit från kärnan ... 141

10 Perspektiv – först närmare, sedan längre bort ... 143

10.1 Milstolpar ... 143

10.2 Huvudlinjer ... 146

DEL II: SVERIGES AKTUELLA RELATION TILL EMU ... 155

11 Vad säger EU:s grundfördrag? ... 157

11.1 EMU är en integrerad del av EU:s grundfördrag ... 157

11.2 Förpliktelsen att införa euron som valuta ... 159

11.3 Har Sverige en opt-out? ... 163

11.4 Kan en medlemsstat införa euron och sedan lämna euroområdet? ... 164

11.5 Medlemsstater med nationell valuta ... 168

11.6 Hur kommissionen och EU:s råd har hanterat ”det svenska problemet” ... 172

11.7 Slutsatser ... 175

12 Konvergenskriterierna och Sverige ... 177

12.1 Konvergenskriterierna ... 177

12.2 Bedömningen av Sverige ... 181

13 Legal konvergens och Sverige ... 183

13.1 Vad är legal konvergens? ... 183

13.2 Bedömning av svensk lagstiftning om Riksbanken ... 186

13.3 Slutsatser ... 190

14 Sveriges inflytande ... 191

14.1 Direkta effekter ... 191

14.2 Utanför ... 193

14.3 En bit från kärnan ... 200

15 Inre marknaden och valutapolitik ... 205

15.1 One market, one money ... 205

15.2 Svenska kronans försvagning och volatilitet ... 206

15.3 Full tillgång till inre marknaden trots stora valutasvängningar ... 211

DEL III: SVERIGES MÖJLIGA VÄG TILL EURON ... 215

16 Process för att införa euron i Sverige ... 217

16.1 Hållpunkter ... 217

16.2 Processen i översikt ... 218

17 Ekonomisk process: ERM2 i fokus ... 223

17.1 Regler, villkor och konvergensprövning för ERM2 ... 223

17.2 ERM-inträdet ... 228

18 Rättslig anpassning ... 231

18.1 Riksbanken ... 231

18.2 Bankunionen ... 233

18.3 ESM-fördraget ... 235

18.4 Fördraget om stabilitet, samordning och styrning (Finanspakten) ... 236

19 Övergångsplan ... 239

19.1 Regler och praxis på EU-planet ... 239

19.2 Svensk övergångsplan 240

20 Politisk process 243

20.1 Beslut i riksdagen 243

20.2 En ny folkomröstning? 245

20.3 Innehåll 248

20.4 Tidpunkt 249

21 Krav på den ekonomiska politiken 251

21.1 Stabiliseringspolitik 251

21.2 Slut med mjuknande och volatil valuta mot euron 255

21.3 Krav från eurozonens regler 257

21.4 EMU och ”Ever closer union” 266

21.5 Summering: Måttliga konsekvenser 272

***DEL IV: HANDLINGSALTERNATIV* 275**

22 Sveriges handlingsalternativ i EMU-frågan 277

22.1 Alternativ 1: Införa euron som valuta 277

22.2 Alternativ 2: Fortsätta nuvarande arrangemang 279

22.3 Alternativ 3: Undanröja hinder för att införa euron 281

22.4 Alternativ 4: Partiellt närma sig euron 282

22.5 Ett par andra utfall 282

Tack! 287

Referenser 289

Bilaga: Dokumentet CONF-S 70/93 303

Förkortningar

BIS	Bank for International Settlements
DN	Dagens Nyheter
EBA	European Banking Authority
ECB	Europeiska Centralbanken
ECBS	Europeiska Centralbankssystemet
ECU	European Currency Unit
EDIS	European Deposit Insurance Scheme
EDP	Excessive Deficit Procedure (underskottsförfarandet)
EEG	Europeiska Ekonomiska Gemenskapen
EES	Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet
EFB	European Fiscal Board
EFSF	European Financial Stability Facility
EFSM	Europeiska Finansiella Stabilitetsmekanismen
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europeiska Gemenskapen
EGT	Europeiska Gemenskapernas Tidning (numera EUT, Europeiska Unionens Officiella Tidning)
EIB	Europeiska Investeringsbanken
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority
ELA	Emergency Liquidity Assistance
EMA	European Monetary Account
EMI	Europeiska Monetära Institutet
EMS	European Monetary System
EMU	Ekonomisk och monetär union
EP	Europaparlamentet
ERM/ERM2	Exchange Rate Mechanism (ERM2 från 1999)
ESM	Europeiska Stabilitetsmekanismen
ESMA	European Securities and Markets Authority

ESRB	European Systemic Risk Board
EU	Europeiska unionen
EUR	Euro
EWG	Eurogroup Working Group
FEU	Fördraget om Europeiska unionen
FEUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
FI	Finansinspektionen
FSSS	Fördraget om stabilitet, samordning och styrning
GAB	General Agreement to Borrow
HICP	Harmonized Index of Consumer Prices
IFI	Internationell finansiell institution
IMF	International Monetary Fund (Internationella valutafonden)
LO	Landsorganisationen
MIP	Macroeconomic Imbalance Procedure
MTO	Medium Term Objective
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NCB	Nationell centralbank
NGEU	Next Generation EU
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OJ	Official Journal of the European Union
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
PSPP	Public Sector Purchase Programme
SRB	Single Resolution Board (Resolutionsnämnden)
SRF	Single Resolution Fund (Resolutionsfonden)
SRM	Single Resolution Mechanism (Resolutionsmekanismen)
SSM	Single Supervision Mechanism (Tillsynsmekanismen)
STP	Stabilitets- och tillväxtpakten
SvD	Svenska Dagbladet
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation

EU:s medlemsstater förkortas enligt ISO, tillgängligt på exempelvis Skatteverkets webbsida. Sverige = SE osv.

Sammanfattning

Sveriges förhållande till euron handlar om valutapolitik, svensk ekonomi och ekonomiska politik och om Sveriges plats i Europa. I fyra delar behandlar denna volym historien, den aktuella relationen, hur ett införande av euron skulle gå till och slutligen Sveriges handlingsalternativ för EMU. EMU har i perioder debatterats intensivt i Sverige, påverkat svensk ekonomisk politik, för att under andra tider komma långt ned på den politiska dagordningen. Bland EU:s medlemsstater har Sverige hamnat i en närmast unik position vad gäller EMU. Det är inte någon lätt uppgift att ändra på den positionen, men det är fullt möjligt om detta skulle bli politikens inriktning.

Tillbakablick

Volymens första del är en tillbakablick som är nödvändig för att förstå var Sverige befinner sig idag. Några milstolpar identifieras.

1951: Lojal deltagare i Bretton Woods

Sverige var sist av de nordiska länderna att bli medlem i IMF och Världsbanken. Sverige antog en riktkurs för kronan mot dollarn som hölls oförändrad i två decennier. Sverige blev en lojal medlem i IMF. Tiden präglades av ekonomisk framgång för Sverige med hög tillväxt, stigande utrikeshandel och låg arbetslöshet. Sverige fick en plats i centrum av internationellt valutasamarbete genom medlemskapet i en liten krets av tiotalet styrande medlemsstater (G10) med stark ekonomi. Två svenskar var IMF-chefer.

1961 och 1971: ”Sverige passar inte i EG”

Statsminister Tage Erlanders linjetal 1961 (Metalltalet) om Europa åberopas ofta som en milstolpe i svensk Europapolitik. Det byggde på en linje av distans till västeuropeisk integration efter kriget. Talet aktualiserades av en debatt om EG-medlemskap. Erlander målade upp en bild av att framför allt neutraliteten hindrade medlemskap. Men till bilden hörde även att den svenska välfärdsmodellen kunde stå i konflikt med EG:s marknadsliberala och överstatliga inriktning. Svensk sysselsättningspolitik var nog mer ambitiös än den som gällde i kontinentaleuropa, så var uppfattningen. Avståndstagandet till medlemskap upprepades 1971, och då fanns Wernerplanen om EMU att förhålla sig till. En liknande tankegång upprepades: Sverige var nog annorlunda och bättre, vi hade inte mycket att lära.

1977: In och ut ur valutaormen. Handlingsfrihet och stora devalveringar

1970-talet var ekonomiskt turbulent med två globala oljekriser och misslyckad stabiliseringspolitik. Sammanbrottet av Bretton Woods-systemet i början av 1970-talet följdes av ett europeiskt valutasamarbete i ”ormen”. Sverige och flera andra europeiska länder hade svårt att hålla växelkursen stabil inom ormsamarbetet. En stor svensk devalvering på 10 procent beslutades 1977. Samtidigt trädde Sverige ut ur valutaormen då det bedömdes att en så stor devalvering inte skulle få acceptans inom samarbetet. Stora devalveringar följde 1981 (10 procent) och 1982 (16 procent). Sverige övergick efter utträdet ur valutaormen till en ensidig fastkursregim. EG-länderna startade 1979 ett mer ambitiöst valutasamarbete genom *European Monetary System* (EMS) med växelkursmekanismen ERM. Där förekom också en rad devalveringar mot ankarvalutan D-mark, men de var mindre och behövde förhandlas med systemets övriga deltagare.

1991–92: Närmande följt av kronans fall

Kronan knöts 1991 till EMS syntetiska valuta ECU, föregångare till euron. ECU-kopplingen var i begränsad mening en teknisk för-

ändring av valutakorgens sammansättning. I en politisk mening markerades ett närmande till EU och EMS. Detta var i samklang med annan europapolitik som gick ut på att Sverige inriktade sig på först Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och senare fullt medlemskap. Att kronan vid medlemskapet skulle ingå i EMS/ERM betraktades som en självklarhet vid denna tid. Allt förändrades då ERM-krisen bröt ut efter sommaren 1992. Flera europeiska valutor fick stora problem. I brett politiskt samförstånd försökte Sverige försvara den fasta kronkursen. De berömda 500 procent är från denna tid. Kronans fall i november 1992 blev en traumatisk händelse, ekonomiskt och politiskt. 90-talskrisen och omprövning av hela det ekonomisk-politiska ramverket följde. Sedan 1993 har Sverige en valutapolitisk regim med en fritt flytande krona.

1993–94: EMU centralt i processen mot EU-medlemskap

När perspektivet EG/EU-medlemskap närmade sig kom EMU upp på allvar som en central fråga. EMU hade inte aktualiserats av det till inre marknaden begränsade EES-avtalet, men med det fulla medlemskapet blev saken annorlunda. Vid denna tid hade EG-länderna i Maastrichtfördraget 1991 lagt fast en plan för att realisera EMU i tre etapper senast till 1999. Den svenska förhandlingspositionen om EMU utmejslades i brett politiskt samförstånd. Den borgerliga sidan ställde sig positiv till EMU. Socialdemokraterna var reserverade och ville ha handlingsfrihet om svenskt införande av den gemensamma valutan. Utfallet blev ett omsorgsfullt formulerat politisk anförande 1993 som hölls under förhandlingen om medlemskapet. Det innehöll både ett försiktigt förbehåll och positiva ordvändningar. Anförandet gavs stor vikt inrikespolitiskt, fastän det varken i innehåll eller status ändrade något i grundfördraget. Det tydliga upplägg som presenterades för svenska folket inför folkomröstningen om EU-medlemskap i november 1994 var ändå att medlemskapet i EU är en sak och EMU en annan, separat sak. Riksdagen skulle senare ta ställning. Detta var en väsentlig reservation, som nog avgjorde att folkomröstningen 1994 om EU-medlemskapet resulterade i ett ja.

1995–98: Sverige inte med då euron införs

Efter det att Sverige den 1 januari 1995 blivit medlem i EU styrde politiken i riktning bort från euron. Det tog sig uttryck i uttalanden och handlingar som markerade valfrihet, som hävdade svensk rättighet att stå utanför och som uttryckte tvivel på EMU-projektet och visheten i svenskt deltagande. Det första konvergensprogrammet, EMU-utredningen och regeringens EMU-proposition 1997 var steg på den vägen. Kring tiden för medlemskapet genomfördes framgångsrikt en budgetsanering, så att Sverige möjligen skulle klara inträdesvillkoren. Bristen på folkligt stöd lyftes fram som skäl till att inte delta i den första kretsen medlemsstater som införde euron som valuta. Regering och riksdag beslöt att Sverige skulle stå utanför då euron infördes. EU:s råd hanterade detta politiska ställningstagande, som var problematiskt politiskt och rättsligt, genom att besluta att Sverige skulle ha den temporära statusen ”medlemsstat med undantag”. Det gjordes konformt med EU-rätten genom att konvergenskriteriet om växelkursstabilitet (ERM-deltagande) inte bedömdes vara uppfyllt. Inte heller lagstiftningen om Riksbanken godkändes.

Folkomröstningen 2003: Ett misslyckat försök att införa euron

Folkomröstningen 2003 var ett försök att reversera avståndstagandet till EMU. Formen för att fatta beslutet om införande av euron var central i processen. Att folkomröstning blev beslutsformen var utfallet av en speciell serie av händelser. Socialdemokraterna hade i en intern process förberett för ett beslut i riksdagen, i enlighet med den blocköverskridande kompromissen från förhandlingen om medlemskapet. Men ett utspel om folkomröstning hösten 1997 av ledaren för det största oppositionspartiet förändrade spelplanen. Det tydliga nej som kom från folkomröstningen blev en chock som lade sordin på EMU-debatten för lång tid framåt. Sverige införde inte euron och hamnade i en rättsligt och EU-politiskt komplicerad situation.

Åren efteråt: Distans

Det fanns inför folkomröstningen inte någon kommunicerad plan för hur den ekonomiska politiken och EU-politiken skulle föras i händelse av ett nej. Resultatet kunde tolkas i en mycket snäv mening: att inte införa euron. Det kunde också tolkas i en vidare mening: att hålla avstånd till allt som har med euron att göra. När det gäller så kallade öppna samarbeten, som medlemsstater utanför euron kan delta i på frivillig basis, har Sverige så här långt valt att inte delta i de förpliktigande samarbetena: ERM2, Fördraget om stabilitet, samordning och styrning (Finanspakten) och Bankunionen. Sverige har även avstått från de mer lösliga samarbetena Europluspakten och Produktivitetsnämnder. Däremot har Sverige gett ett bilateralt lån till Irland under eurokrisen. Sverige har konsekvent drivit en stabilitetsorienterad ekonomisk politik. Sverige är en av få medlemsstater som aldrig har haft ”alltför stort underskott” i de offentliga finanserna sedan euron infördes 1999.

Några huvudlinjer

Ser man på Sveriges EMU-historia framträder några teman.

1. *Nationell suveränitet och handlingsfrihet*. I Sverige har funnits en stark tilltro till nationalstaten och den egna förmågan att formera en avancerad välfärdsstat. Den svenska sociala och ekonomisk-politiska modellen har inte sällan betraktats som bättre än vad som gällt i kontinentaleuropa. Det är en bakgrund till att det på en del sätt har varit svårt att binda upp valutapolitik, penningpolitik, finanspolitik och ställningen för Riksbanken enligt reglerna för EMU.
2. *Exportintressen har inte varit särskilt viktiga*. Svensk ekonomi är beroende av goda villkor för exporten. Export spelade en stor roll för inträdet i Bretton Woods, frihandelsavtalet med EG, EFTA, EES-avtalet och EU-medlemskapet. Exportintressena har dock inte varit framträdande för EMU, därför att EU:s grundfördrag säkrar full tillgång till den inre marknaden, med eller utan euron.
3. *Från kritik till acceptans av EMU:s ekonomisk-politiska principer*. Historiskt har det funnits farhågor för att den

svenska välfärdsmodellen och sysselsättningspolitiken skulle stå i motsättning till EU:s marknadsliberala och stabilitetsinriktade principer. Det vände efter 90-talskrisen. Tidigare gällde full sysselsättning som överordnat mål för den ekonomiska politiken. I stället blev konvergenskraven på sunda offentliga finanser och prisstabilitet grundläggande för svensk ekonomisk politik i det reformerade ekonomisk-politiska ramverk som i steg växte fram efter 90-talskrisen.

4. *EMU sågs som en politisk sak och inte som en rättslig sak*. EU är ett rättsligt samarbete, och för EMU var det en tysk prioritering att EMU-reglerna skulle vara bindande och skrivas in i grundfördraget. Den juridiska sidan av EMU innebar något av en kulturkrock i Sverige. Sverige är förvisso en rättsstat, men det finns inte en legalistisk tradition för den ekonomiska politiken. Det framställdes på hemmaplan som att Sverige har en genuin valfrihet, medan EU-institutionerna enligt grundfördraget måste se euron som en förpliktelse.
5. *Ingen uppgörelse med devalveringspolitiken*. Devalveringar spelade en stor roll i svensk ekonomisk politik under 1970- och tidigt 1980-tal. Efter kronans fall 1992 har kronan trendmässigt försvagats mot D-marken och euron. De flesta andra medlemsstater har haft tydliga brott med devalveringspolitik, antingen inom ERM-samarbetet eller vid inträdet i ERM2. Något motsvarande brott har inte skett för svensk del.

Aktuell relation till euron

I den här volymens andra del tecknas en bild av Sveriges aktuella relation till eurosamarbetet.

Grundfördraget säger att det är en skyldighet att införa euron som valuta

I rapporten pekas de centrala EMU-bestämmelserna i grundfördraget ut. Det framgår att EMU är en integrerad del av EU:s grundfördrag (Lissabonfördraget). Reglerna om EMU gäller fullt ut för Sverige, i likhet med alla medlemsstater utom Danmark. Att

införa euron är både en rättighet och skyldighet. De fyra konvergenskriterierna om prisstabilitet, sunda offentliga finanser, deltagande i ERM2 med växelkursstabilitet samt låga långa räntor är villkor. Endast medlemsstater med en tillräckligt stabil ekonomi anses framgångsrikt kunna delta i eurosamarbetet. Dessutom måste lagstiftningen om centralbanken överensstämma med grundfördraget.

En medlemsstat ska enligt fördraget föra en ekonomisk politik som leder till att konvergensvillkoren uppfylls. I praktiken kan det uttryckas som att medlemsstaterna ska ha ett visst momentum i ambitionen att uppfylla villkoren för att införa euron. Kommissionen och ECB gör vartannat år konvergensrapporter. Även andra slag av förberedelser för euron ska utföras. Om det bedöms att en medlemsstat är kvalificerad lägger kommissionen fram ett förslag om att medlemsstaten ska införa euron som valuta. Det är sedan EU:s råd som tar beslutet.

Sveriges situation är speciell

Sverige har till skillnad från Danmark inte någon juridisk rättighet att inte införa euron (*opt-out*). Det anförande som Sveriges ansvarige minister höll i förhandlingen om EU-medlemskap återges i bilaga. Anförandet ändrar ingenting i grundfördraget. Att Sveriges situation är väl känd av EU-institutionerna och bland andra medlemsstater är en annan sak.

Även om det i Sverige har blivit en allmän uppfattning att det råder full valfrihet om euron, så kan EU-institutionerna inte agera efter den premissen. De måste följa EU-rätten. Situationen blev något delikat, särskilt vid de historiskt viktiga besluten 1998. Lösningen blev att diskvalificera Sverige på växelkurskriteriet då Sverige inte deltar i ERM2. Den modellen har följts 15 gånger sedan dess. Dessutom har Sveriges lagstiftning om Riksbanken underkänts vid alla konvergensprövningar.

Kommissionen har en roll som ”fördragets väktare”, det vill säga att se till att medlemsstaterna följer EU:s lagstiftning. Skyldigheten att införa euron har dock karaktären av bestämmelse som inte går att genomdriva. Kommissionen har valt linjen att inte pressa ovilliga

medlemsstater att införa euron; detta utan att säga att skyldigheten inte finns.

Sverige uppfyller tre av fyra konvergenskriterier

Av grundfördraget och konvergensrapporterna från kommissionen och ECB framgår hur de fyra kriterierna tolkas och mäts. Konvergensen ska inte bara gälla vid en given tidpunkt, utan den ska vara ”varaktig”. Därför görs en både tillbakablickande och framåtblickande analys.

Enligt de senaste rapporterna 2026 får Sverige högt betyg på tre av fyra kriterier. Kriteriet om prisstabilitet klaras med marginal. För de offentliga finanserna gäller att landet inte ska vara föremål för ett beslut om alltför stort underskott, och det bedöms utifrån de välkända referensvärdena 3 procent av BNP för underskottet och 60 procent av BNP för skuld. Sverige fortsätter att klara detta kriterium. Även kriteriet om långa räntor klaras med marginal.

Sverige klarar inte växelkurskriteriet. Deltagande i ERM2 är ett krav, och Sverige har aldrig deltagit i växelkursmekanismen. Därtill kommer att kronans växelkurs mot euron har varit volatil.

Rapporterna går även igenom andra relevanta faktorer. Det konstateras att svensk ekonomi är stark och i ökande grad integrerad med EU och eurozonen. Sverige anses ha ett bra företagsklimat och den finansiella sektorn betecknas som sund och högt utvecklad. Konkurrenskraft och extern balans är positiva. På den negativa sidan pekas på bostadsmarknaderna och privat skuldsättning.

Den bild som framkommer är att svensk ekonomi med god marginal uppfyller kraven på konvergens, utom ERM2.

Lagstiftningen om Riksbanken är inte godkänd

När ett land inför euron kommer dess centralbank att vara en del av Eurosystemet (ECB och de nationella centralbankerna i euroområdet). För att säkra att detta kommer att fungera bra ska kommissionen och ECB i konvergensrapporterna göra en granskning av om lagstiftningen om centralbanken överensstämmer med grundfördraget. Detta krav har för Sveriges del gällt sedan 1998. Institutionerna bedömer tre bredare områden: Centralbankens

oberoende, förbudet mot monetär finansiering och integrationen i Eurosystemet.

Lagstiftningen om Sveriges Riksbank har underkänts i samtliga konvergensrapporter sedan 1998. Större förändringar av lagstiftningen om Riksbanken trädde i kraft 2023, men förändringarna rättade inte till alla brister. Kommissionen och ECB anser att riksdagens medverkan i att fastställa inflationsmålet är otillåten. Oberoendet anses bli inskränkt då gränsdragningen mellan penningpolitik och finansiell stabilitet görs på ett annat sätt än vad som gäller för Eurosystemet. Kommissionen och ECB har invändningar om monetär finansiering, det vill säga om centralbanken i någon form kan bidra till offentliga finanser. En annan invändning är att den nya svenska lagstiftningen om integration i Eurosystemet inte erkänner ECB:s befogenheter. Det konstaterades brister även i regeringsformen (grundlagen) om utgivning av sedlar.

Sammantaget bedömer bägge institutionerna att Sveriges lagstiftning inte är förenlig med grundfördraget, inklusive ECBS-stadgan.

Att stå utanför euron innebär mindre inflytande

Ibland framförs uppfattningen att Sverige inte förlorar i inflytande genom att stå utanför euroområdet. En närmare granskning ger dock anledning till en annan bedömning. Att svensk ekonomi är så pass integrerad med euroområdet innebär att Sverige påverkas av beslut som tas av euroländerna. Mest centralt är utanförskapet i ECB:s beslutsfattande om penningpolitiken. I och för sig gäller att ECB är oberoende, men det är ändå så att Sverige saknar insyn och möjlighet att framföra svenska perspektiv i ECB-rådet, direktionen och de kommittéer som förbereder penningpolitiska beslut. Sverige saknar plats även i Tillsynsnämnden i ECB, som fattar beslut i Bankunionens tillsyn. Samma sak gäller den självständiga myndigheten Resolutionsnämnden, som hanterar bankkriser i Bankunionen.

Sverige har heller inte plats i Eurogruppen, som i praktiken sköter euroområdets samordning av den ekonomiska politiken. Eurogruppens möten förbereds av finansministrarnas närmaste medarbetare, och där har inte Sverige plats vid bordet. Ibland sammanträder Eurogruppen i inkluderande format, med samtliga medlemsstaters finansministrar. Då har Sverige plats vid bordet, men inte

samma ställning som finansministrarna från euroområdet. Sverige får ibland delta i Eurotoppmötet (stats- och regeringschefer), men även där är rollen inte likvärdig. Europeiska Stabilitetsmekanismen (ESM) hanterar ekonomiska kriser, och i ESM har Sverige inte rätt att delta i de styrande organen. Sverige får delta i möten om ERM2, men har inte rätt att rösta om inträde i ERM2 eller om centralkurser.

Kommissionens ekonomiska poster har visat sig svåra att besätta med svenskar. Den kommissionärspost som hanterar ekonomiska och finansiella ärenden är i praktiken omöjlig för Sverige. Andra ekonomiska poster i kommissionen, som den för inre marknaden, är sannolikt svåra eller omöjliga för Sverige.

Till detta ska läggas att grundfördraget listar en rad ärenden där endast euroländerna har rösträtt. Det gäller samordning av ekonomisk politik (som Stabilitets- och tillväxtpakten) för euroområdet samt vissa utnämningar och rättsakter om exempelvis eurons ställning och växelkurspolitik globalt.

Eurozonen är ett av världens tre stora valutaområden, tillsammans med USA och Kina. Eurozonen är Sveriges största handelspartner och har stor inverkan på Sveriges ekonomi. Att kunna påverka, om än på marginalen, är följaktligen av betydelse. Sverige är idag långt ifrån den position som vårt land hade på tiden för Bretton Woods. Sverige skulle kunna stärka den grupp länder i euroområdet som verkar för frihandel och en stabilitetsinriktad ekonomisk politik. På senare tid har globala valutafrågor och globala obalanser blivit teman i det internationella ekonomiska samarbetet där det finns svenska intressen, men detta slags frågor hanteras i Eurogruppen i kretsen av enbart euroländerna.

I vilken grad Sveriges val att stå utanför euroområdet skadar inflytandet i ett bredare perspektiv är svårt att säga. Det skulle då kunna handla om större, strategiska beslut om EU:s och euroområdets inriktning och även gälla geopolitiska dimensioner. Bland omständigheter som ändå ger svenskt inflytande i EU-politiken utan euron kan nämnas välskötta offentliga finanser, avancerade finansmarknader och god tillväxt över tid.

En volatil och svag valuta är problematisk för inre marknaden, men Sverige gynnas av reglerna

Europeiskt valutasamarbete har i decennier varit en grund för en tätare ekonomisk integration. Valutans betydelse för den inre marknaden fångas av titeln på en spridd rapport från kommissionen, *One market, one money*. Trots att man lätt inser valutans betydelse för den inre marknaden diskuteras sällan sambandet i Sverige. Det kan ifrågasättas om den inre marknaden alls skulle vara möjlig i det hypotetiska fallet att alla EU-länder skulle ha fritt flytande valutor.

Den svenska kronan har varit volatil ända sedan kronans fall 1992. Det är ett generellt mönster för valutor som flyter fritt att de svänger mer än vad som kan motiveras av ekonomiska fundamenta som inflation eller offentliga finanser. Trendmässigt har kronan försvagats mot euron sedan den infördes 1999, med cirka 20 procent. Det har varit perioder av både svagare och starkare krona. Exempelvis försvagades kronan med 18 procent under den globala finanskrisen, medan den stärktes 23 procent under eurokrisen. Sådana svängningar är inte så lätta att hantera för svenska företag.

Sverige har ändå full tillgång till den inre marknaden eftersom reglerna är tillåtande. Det är inte tvingande att gå med i ERM2. Det är förenligt med EU-reglerna att ha en fritt flytande valuta. Fördragsreglerna om den inre marknaden gäller lika för alla medlemsstater och det finns inga villkor som gäller valutan.

Sveriges möjliga väg till euron

Flerårig process

I den tredje delen av den här volymen skisseras processen om Sverige skulle införa euron som valuta. Det rör sig om en flerårig process. Tidigast skulle euron kunna införas den 1 januari 2032. Att det tar tid beror på att det krävs ny lagstiftning, deltagande i ERM2 och dessutom deltagande i Bankunionen. Lagstiftningsarbete behöver komma i gång 2027. Ett ställningstagande i riksdagen behövs 2029. Inträde i ERM2 och Bankunionen skulle äga rum våren 2029. Beslut om införande av euron och omräkningskurs skulle tas runt halvårsskiftet 2031. Om inte en sådan snabb process kommer till stånd blir

det naturligtvis senare datum. En folkomröstning om euron 2030 skulle vid ett ja innebära att euron kan införas den 1 januari 2034.

År		Åtgärd
2027	-	Start arbete med lagstiftning om Riksbanken och Bankunionen
	-	Parlamentarisk utredning om att införa euron som valuta
2028	-	Senast maj: Ansökan om att gå med i Bankunionen
	-	Senast maj: Annonsering av avsikt att gå in i ERM2
2029	-	1 januari: Lagstiftning om Bankunionen träder i kraft
	-	Januari – april: Ställningstagande i riksdagen om politisk avsikt att införa euron
	-	Senast maj: Inträde i ERM2 och Bankunionen
2030	-	I början av året: Riksdagsbeslut om ny lagstiftning om Riksbanken,
	-	September: Allmänt val till riksdagen där EMU tas upp
	-	Övergångsplan läggs fram
2031	-	1 januari: Ny lagstiftning om Riksbanken träder i kraft
	-	Maj/juni: Konvergensrapporter från kommissionen och ECB
	-	Juni/juli: Beslut i Ekofinrådet
2032	-	1 januari: Euron införs som valuta

ERM2

Svensk ekonomi uppfyller sedan länge kraven för att införa euron avseende prisstabilitet, offentliga finanser och långa räntor. I de avseendena kan den ekonomiska politiken vara oförändrad. Det nya blir ERM2. Sverige har inte haft ett fastkursarrangemang sedan kronans fall 1992. Regler och villkor för ERM2 förklaras i den här volymen. De ordinarie breda fluktuationsbanden på +/- 15 procent skulle gälla. I praktiken behöver dock valutakursen variera betydligt mindre. Viktigt är att ECB med sina stora resurser kan försvara kronan. ECB och Riksbanken kan göra samordnade interventioner inom bandgränserna för att begränsa kronans kursrörelser. Valet av centralkurs är ett betydelsefullt beslut, som tas av Sveriges regering och Riksbanken tillsammans med euroländerna, ECB och deltagare i ERM2. Det finns inte någon utarbetad metod för att bestämma centralkursen, men det är viktigt att finna en ekonomiskt realistisk kurs som varken är för svag eller för stark. Inträdet i ERM2 skulle behöva annonseras ungefär ett år i förväg.

En viktig sentida förändring är att inträde i Bankunionen ska ske senast samtidigt som inträdet i ERM2. Det är ett arrangemang som

bör ses mot bakgrund av förhållanden i de nya medlemsstaterna. Men eftersom det är klart utsagt att denna regel ska gälla alla medlemsstater som går in i ERM2 är det rimligt att utgå från att den ska gälla även Sverige. De sakliga konsekvenserna ter sig inte särskilt stora, men däremot har kravet betydelse för processen.

Rättslig anpassning

Lagstiftningen om Riksbanken måste ändras så att den överensstämmer med grundfördraget. Ändring av vanlig lag förefaller inte komplicerad, men processen tar sin tid. Kraven på rättslig anpassning innefattar troligen ändring av grundlagen, vilket kräver två beslut i riksdagen med ett allmänt val (tidigast 2030) emellan och 2/3 majoritet (nytt krav) vid det andra beslutet.

Särskild lagstiftning behövs för att en medlemsstat utanför euroområdet ska kunna delta i Bankunionen genom så kallat ”nära samarbete”. Skälet är att ECB:s rättsakter endast kan bli bindande för euroländerna. Det är nog inte särskilt komplicerat med sådan lagstiftning, men processen tar ändå sin tid med förslag, remiss, Lagrådsremiss, proposition och beslut i riksdagen. ECB behöver uppemot ett år för att behandla en ansökan om att delta i Bankunionen, där såväl lagstiftning som bankernas räkenskaper analyseras. Lagstiftningsprocessen ska ha kommit långt då ansökan sänds in, och lagändringarna måste ha trätt i kraft före inträdet i Bankunionen.

För att kunna delta i Bankunionen krävs även att Sverige ratificerar det mellanstatliga avtalet om Resolutionsfonden. Ytterligare ett (troligt) element är lagstiftning och annan förberedelse om *backstop* (finansiell säkerhetsmekanism), som är ett planerat komplement till Resolutionsfonden och som för euroländernas del ska tillhandahållas genom ESM.

Övergångsplan

Det är ingen liten sak att byta valuta. Många delar av samhället skulle behöva engageras för att det hela ska fungera smidigt. Kommissionen, ECB och de 21 euroländerna har samlat betydande erfarenhet av hur övergången från nationell valuta till euron bäst

hanteras. Sverige har redan två gånger tagit fram övergångsplaner, till folkomröstningen 2003 och till beslutet 1997 att stå utanför från starten. En övergångsplan behöver bestå av flera delar. Många olika lagar och förordningar innehåller belopp i kronor som behöver ändras. Kontanter används allt mindre, men ändå måste det finnas sedlar och mynt i euro. I detaljhandeln kan det behövas dubbel prismärkning och åtgärder för att motverka prishöjningar i samband med valutabytet. Den finansiella sektorn har en nyckelroll. Alla bankkonton måste räknas om. Näringslivet måste förbereda räkenskaper, fakturering och it-system. Särskilda informationsinsatser behövs för medborgare och småföretag.

Politisk process

Formen för ett framtida politiskt beslut är central. En återblick på vad som sagts och lovats visar att ett beslut i riksdagen är fullt möjligt och i enlighet med den blocköverskridande överenskommelsen inför EU-medlemskapet. Olika praktiska alternativ och modeller för ett dylikt riksdagsbeslut diskuteras. En ny folkomröstning är en möjlighet. I så fall blir det första gången som en nationell folkomröstning upprepas i Sverige. Det finns olika nackdelar och problem med en ny folkomröstning om euron. Konsekvenserna av ett nytt nej bör göras tydligare än vad som var fallet 2003. Ett nytt nej är förmodligen definitivt eller har verkan flera decennier framöver. Ett politiskt ställningstagande behöver ange ambitionen att införa euron och helst konkretisera en tidplan. Tidpunkten bör föregå inträdet i ERM2, eftersom detta är ett klart steg mot euron. Även ekonomiska skäl talar för att deltagandet i ERM2 har en politisk bas för att minimera risken för marknadsreaktioner som betingas av politisk osäkerhet.

Euron är ingen ödesfråga för svensk ekonomi

I kapitlet om vad som skulle förändras för svensk ekonomi och ekonomiska politik behandlas fyra områden: stabiliseringspolitik; slut med mjuknande och volatil valuta i relation till euron; krav från eurozonens regler samt risken för en federalistisk utveckling.

Stabiliseringspolitiken får nya förutsättningar. Detta tema har varit ett av de dominerande i svensk EMU-debatt. Ofta har det framförts att Sverige behöver en egen penningpolitik, men Riksbanken har, särskilt under senare år, legat nära ECB:s penningpolitik. Sveriges offentliga finanser är starka, och det ger möjligheter att nationellt motverka en lågkonjunktur om ECB:s penningpolitik inte räcker till eller om specifikt Sverige drabbas av en ekonomisk chock. Det finns en ökande svensk ekonomisk integration i eurozonen och synkronisering mellan konjunkturcyklerna i Sverige och euroområdet. Det minskar behovet av svenska nationella styrmedel. Svensk lönebildning fungerar numera väl och det är inte särskilt sannolikt att konkurrenskraften förloras. Det är ändå inte uteslutet med framtida ekonomiska chocker som enbart drabbar Sverige, men tidpunkt och karaktär är omöjliga att förutsäga. En nationell penningpolitik är hur som helst problematisk med tanke på den inre marknaden.

Sverige skulle lämna en politik där kronan trendmässigt försvagas mot euron. Det vore en betydande förändring som en rad andra och ekonomisk-politiskt svagare europeiska länder redan har genomgått. En fast kurs till euron torde ha övervägande positiva konsekvenser i form av förutsägbarhet och produktivitet. På den negativa sidan kan kortsiktigt finnas press på lönsamheten hos stora nettoexportörer (basindustrin). Volatiliteten för kronans kurs mot euron kommer att upphöra, vilket ger förutsägbarhet för svenska företag och medborgare som har ekonomiska relationer med euroområdet.

Riksbanken skulle bli en del av Eurosystemet. Sverige skulle behöva gå med i Bankunionen närmare tre år innan euron införs. Redan idag sker tillsyn och krishantering enligt ett gemensamt regelverk, så skillnaden i substans blir sannolikt liten. Sverige skulle bli delägare i ESM, men det skulle inte påverka svensk ekonomisk politik. De tvingande påtryckningsmedlen i Stabilitets- och tillväxtpakten skulle bli tillämpliga, men allt talar för att Sverige överhuvudtaget inte skulle beröras av detta. Det finns en regel om granskning av euroländernas budgetutkast, och detta kan möjligen ha politiska följder i Sverige, men knappast i sak så länge det nationella finanspolitiska ramverket respekteras. Den offentliga skulden skulle räknas om till euro, och i princip bli som utlandsskuld och nya statsobligationer skulle behöva ha klausuler som gör dem lättare att omstrukturera. De materiella konsekvenserna skulle av allt

att döma vara obetydliga. Det skulle tillkomma en del förfaranden och nya former i den bredare ekonomisk-politiska samordningen, men knappast av ett slag som skulle inverka på handlingsfriheten i svensk ekonomisk politik.

Offentlig budget

En farhåga som då och då framförs i svensk debatt är att en kris – bankkris eller statsfinansiell kris – skulle drabba svenska offentliga finanser (”vi skulle behöva betala”). Under och efter eurokrisen har system för att förebygga och hantera kriser byggts upp. Man kan peka på ESM, reformering av mekanismerna för sunda offentliga finanser, Bankunionen med bättre tillsyn, högre kapitalkrav och regler om resolution. Dessa system har prövats under Covid-19-krisen, där dock NGEU (EU27) inrättades på ett sätt som gynnade vissa medlemsstater både med och utan euron. Om systemet står emot en framtida kris är svårt att förutsäga. Det finns dock inte osynliga vägar in i svensk statsbudget, utan regler och mekanismer är kända.

Det skulle vara tre slag av direkta effekter på de offentliga finanserna, oräknat administrativa kostnader:

- Riksbanken skulle betala in hela sin andel i ECB:s kapital, uppskattningsvis omkring 300 miljoner euro, det vill säga drygt 3 miljarder kronor. Detta belopp går inte över statsbudgeten. Ägarandelen blir en tillgång. Riksbanken ska förse ECB med valutareserver.
- Sverige måste bli medlem i ESM. Det innebär att betala in närmare 3 miljarder euro över fem år. Därtill behöver Sverige ställa en garanti på i storleksordningen drygt 20 miljarder euro. Det inbetalade beloppet blir en tillgång i statens balansräkning.
- Resolutionsfonden och backstop. Sverige behöver överföra finansiering i storleksordningen 14–18 miljarder kronor till Resolutionsfonden. Dessa medel torde tas från det som bankerna redan har betalat in till den svenska Resolutionsreserven. Under den tid på närmare tre år som Sverige deltar i Bankunionen genom ”nära samarbete” behövs (om det nya

ESM-fördraget träder i kraft) ett lånelöfte (kreditlina) parallellt med ESM i samma storleksordning. Då Sverige blir ägare i ESM behövs inte längre detta lånelöfte.

Liten sannolikhet för federalistisk utveckling på grund av EMU

Kommer finanspolitik och socialpolitik att överföras till EU-nivån på grund av euron? Efter eurokrisen och andra skeenden går det nu att med viss tillförlitlighet se mönster som talar emot att EU på grund av euron skulle utvecklas till en federal stat.

Under eurokrisen framfördes en del radikala förslag i centraliserande riktning, men de blev inte förverkligade. De centrala pengapåsar i form av ESM och Resolutionsfonden som inrättades förbands med strikta villkor. Den grundläggande bestämmelsen om eget ansvar (*no-bail-out*) som ska förhindra att EMU blir en transfereringsunion finns kvar. Likaså gäller enhällighet för beslut om skatter. För ändringar av EU:s grundfördrag krävs godkännande av samtliga medlemsstater.

Det finns en motsättning mellan centralisering och nationell demokrati. I Tyskland har viktiga rättliga avgöranden träffats i den nationella Författningsdomstolen där det gjorts tydligt att EU:s befogenheter i den ekonomiska politiken inte kan gå just längre än vad gällande grundfördrag säger.

Det sagda utesluter inte att EU av andra skäl går i federalistisk riktning. Det finns skäl till sådant i form av geopolitik och större ambitioner i gemensamma projekt. Det kan också bli splittringstendenser genom populistiska strömningar.

Sveriges handlingsalternativ för EMU

Sist i den här volymen identifieras handlingsalternativ för EMU. Fyra alternativ betecknas som realistiska. Därutöver förs resonemang om två andra tänkbara, men inte realistiska, utfall som hör till helhetsbilden. De fyra handlingsalternativen är:

1. *Införa euron som valuta*. Processen och olika krav och konsekvenser har behandlats i tidigare avsnitt.

2. *Fortsätta nuvarande arrangemang*. Det skulle innebära att fortsätta som nu – att inte införa euron.
3. *Undanröja hinder för att införa euron*. Detta alternativ skulle innebära att ta begränsade, men icke-förpliktigande, steg mot euron genom att rätta till bristerna i lagstiftningen om Riksbanken och att förbereda lagstiftning om Bankunionen.
4. *Partiellt närma sig euron*. Utöver alternativ 3 skulle det här handla om att gå med i Bankunionen.

Det finns således ytterligare ett par saker som hypotetiskt skulle kunna bli följder av vägval i EMU-frågan, även om de förefaller osannolika och orimliga. Ett utfall är att söka ett fördragsprotokoll om *opt-out*. Det skulle ge legal rätt att inte införa euron. Ett sådant protokoll är dock svårt, eller närmast omöjligt, att få. En extrem handling skulle vara att lämna EU. Alla medlemsstater har rätt att lämna EU, och då lösgör man sig från alla rättigheter och skyldigheter enligt EU-rätten. Det får betecknas som långsökt och konstigt att mot bakgrund av erfarenheterna från Brexit och EU-medlemskapets starka förankring hos den svenska folkopinionen att ta ett så drastiskt steg på grund av problematiken kring EMU.

Summary

Sweden's relationship with the euro is a matter of exchange rate policy, economic policy and Sweden's place in Europe. In four parts, this report examines the history of Sweden and the EMU, the current relationship, the potential introduction of the euro, and finally Sweden's policy options regarding the EMU. The EMU has at times been the subject of intense debate and has influenced Swedish economic policy, only to fall far down the political agenda at other times. Among EU Member States, Sweden has found itself in a nearly unique position regarding the EMU. Changing this is no easy task, but it is entirely possible if this were to become the direction of policy.

A look at history

The first part of the report is a look back, which is necessary in order to understand where Sweden stands today. A few milestones are identified.

1951: Loyal participant in Bretton Woods

Sweden was the last of the Nordic countries to join the IMF and the World Bank. Sweden adopted a parity rate for the krona against the dollar that remained unchanged for two decades. Sweden became a loyal member of the IMF. The period was marked by economic success for Sweden, with high growth, expanding foreign trade and low unemployment. Sweden secured a central role in international monetary cooperation through its membership in a small circle of about ten leading member states (G10) with strong economies. Two Swedes served as IMF managing directors.

1961 and 1971: "Sweden does not fit in the EC"

Prime Minister Tage Erlander's 1961 speech on Europe is often cited as a milestone in Swedish European policy. It was based on a stance of distancing Sweden from post-war Western European integration. At the time, there was a debate on EC membership. Erlander painted a picture in which neutrality, above all, stood in the way of membership. But there was also a notion that the Swedish welfare model could conflict with the EC's market-liberal and supranational orientation. Swedish employment policy was perceived as more ambitious than that prevailing in continental Europe. The rejection of membership was reiterated in 1971, and by then the Werner Plan for the EMU had to be taken into account. A similar line of reasoning was repeated: Sweden was different and better; we didn't have much to learn.

1977–82: In and out of the currency snake. Freedom of action and large devaluations

The 1970s were economically turbulent, marked by two global oil crises and failed Swedish stabilization policies. The collapse of the Bretton Woods system in the early 1970s was followed by European monetary cooperation within the "snake". Sweden and several other European countries struggled to keep their exchange rates stable within the snake arrangement. A large Swedish devaluation of 10 percent was decided in 1977. At the same time, Sweden withdrew from the snake, as it was judged that such a large devaluation would not be accepted within the arrangement. Major devaluations followed in 1981 (10 percent) and 1982 (16 percent). After leaving the snake, Sweden transitioned to a unilateral fixed-exchange-rate regime. In 1979, the EC countries launched a more ambitious monetary cooperation through the *European Monetary System* (EMS) with the Exchange Rate Mechanism (ERM). There were also a number of devaluations in the ERM against the anchor currency, the Deutsche mark, but they were smaller and had to be negotiated with the other participants in the system.

1991–92: Rapprochement followed by the fall of the krona

In 1991, the krona was pegged to the EMS's synthetic currency, the ECU, the predecessor to the euro. The ECU peg was, in a limited sense, a technical change in the composition of the currency basket. Politically, it signalled a rapprochement with the EU and the EMS. This was in line with other European policies aimed at Sweden first joining the European Economic Area (EEA) and later becoming a full member. It was taken for granted at the time that the krona would join the EMS/ERM upon EC membership. Everything changed when the ERM crisis erupted after the summer of 1992. Several European currencies faced major problems. In broad political agreement, Sweden sought to defend the fixed krona exchange rate. The famous 500 per cent interest rate episode occurred in this period. The krona's collapse in November 1992 was a traumatic event, both economically and politically. The deep crisis of the 1990s and a reassessment of the entire economic policy framework followed. Since 1993, Sweden has a currency regime with a freely floating krona.

1993–94: EMU was a major theme in the process toward EU membership

As the prospect of EC/EU membership drew nearer, the EMU emerged as a key issue. The EMU had not been brought to the fore by the EEA Agreement, which was limited to the single market, but with full membership, the situation changed. At this time, the EC countries had established a plan in the 1991 Maastricht Treaty to implement the EMU in three stages by 1999 at the latest. Sweden's negotiating position on the EMU was hammered out in broad political agreement. The centre-right parties took a positive stance on the EMU. The Social Democrats were reserved and wanted freedom of action regarding Sweden's adoption of the single currency. The outcome was a carefully worded political statement in 1993 that was delivered by the responsible minister in the membership negotiations. It contained both a cautious reservation and positive phrasing. The statement was given great weight domestically, even though it did not alter anything in the Treaty. The clear framework presented to the Swedish people ahead of the

referendum on EU membership in November 1994 was nevertheless that EU membership is one thing and EMU another, separate, matter. The message was that the Parliament would decide on the EMU at a later point in time. This was a significant reservation, which likely determined that the 1994 referendum on EU membership resulted in a "yes".

1995–98: Not on board when the euro was introduced

After Sweden became a member of the EU on January 1, 1995, policy shifted away from the euro. This was reflected in statements and actions that emphasized freedom of choice, asserted Sweden's right to remain outside the eurozone, and expressed doubts about the EMU project and the wisdom of Swedish participation. The first convergence program, the EMU public inquiry, and the government's 1997 EMU bill were steps along that path. Around the time of accession, fiscal consolidation was successfully implemented, so that Sweden might meet the convergence criteria. The lack of public support was cited as the reason not to join the first group of Member States to adopt the euro as their currency. The result was a decision by the government and the Riksdag to remain outside the eurozone when the euro was introduced. The Council of the EU addressed this political stance, which was problematic both politically and legally, by deciding that Sweden would have the temporary status of "Member State with a derogation". This was brought in accordance with EU law by noting that the convergence criterion regarding exchange rate stability (ERM participation) was not met. Nor was the legislation regarding the Riksbank approved.

The 2003 Referendum: A failed attempt to introduce the euro

The 2003 referendum was an attempt to reverse the rejection of the EMU. The choice of holding a referendum regarding the introduction of the euro was crucial. This choice was the outcome of a peculiar series of events and by no means a foregone conclusion. The Social Democrats had, through an internal process, prepared for a decision in the Riksdag, in accordance with the broad political compromise from the membership negotiations. But a proposal for

a referendum in the autumn of 1997 by the leader of the largest opposition party changed the playing field. The clear "no" that emerged from the referendum came as a shock that silenced the EMU debate for a long time to come. Sweden did not adopt the euro and found itself in a complicated situation in terms of EU law and EU policy.

The years that followed: Distance

Prior to the referendum, there was no publicly announced plan for how economic policy and policy regarding the EU would be conducted in the event of a "no" vote. The result could be interpreted in a very narrow sense: not adopting the euro. It could also be interpreted in a broader sense: keeping a distance from everything related to the euro. With regard to so-called open forms of cooperation, in which non-eurozone Member States can participate on a voluntary basis, Sweden has thus far chosen not to participate in the arrangements with binding commitments: ERM2, the Treaty on Stability, Coordination and Governance (Fiscal Compact), and the Banking Union. Sweden has also refrained from participating in the looser forms of cooperation, the Euro Plus Pact and the Productivity Boards. However, Sweden did provide a bilateral loan to Ireland during the euro crisis. Sweden has consistently pursued stability-oriented economic policies. Sweden is one of the few Member States that has never had an "excessive deficit" in its public finances since the euro was introduced in 1999.

Some key themes

Looking at Sweden's history with the EMU in perspective, some themes emerge.

1. *National sovereignty and freedom of action*. In Sweden, there has been a strong belief in the nation-state and the country's own ability to build an advanced welfare state. The Swedish social and economic policy model has often been regarded as superior to that of continental Europe. This is a background to why, in some respects, it has been difficult to tie exchange

rate policy, monetary policy, fiscal policy, and the status of the Riksbank to the rules of the EMU.

2. *Export interests have not been particularly important*. The Swedish economy is dependent on favourable conditions for exports. Exports played a major role in Sweden's entry into the Bretton Woods system, the free trade agreement with the EC, EFTA, the EEA Agreement, and EU membership. However, these interests have not been prominent in the context of the EMU, because EU law ensures full access to the single market, with or without the euro.

3. *From criticism to acceptance of the EMU's economic policy principles*. Historically, there have been concerns that the Swedish welfare model and employment policy would conflict with the EU's market-liberal and stability-oriented principles. This changed after the crisis of the 1990s. Previously, full employment had been the overriding objective of economic policy. Instead, the convergence requirements for sound public finances and price stability became fundamental to Swedish economic policy.

4. *EMU was viewed as a political matter rather than a legal one*. The EU is a cooperation built on law, and for the EMU, it was a German priority that EMU rules be binding and enshrined in the Treaty. The legal aspect of the EMU represented something of a culture clash in Sweden. Sweden is certainly governed by the rule of law, but there is not a legalistic tradition for economic policy. Domestically, it was portrayed as if Sweden had genuine freedom of choice, while the EU institutions, according to the Treaty, must view the euro as an obligation.

5. *No breach with devaluation policy*. Devaluations played a major role in Swedish economic policy during the 1970s and early 1980s. Following the krona's fall in 1992, the krona has trended weaker against the Deutsche mark and the euro. Most other Member States have made a clear breach with devaluation policy, either within the ERM or upon joining ERM2. No such breach has occurred on Sweden's part.

Current relationship with the euro

The second part of the report outlines Sweden's current relationship with the euro area.

The Treaty states that it is an obligation to adopt the euro

The report highlights the key EMU provisions in the Treaty. It is clear that EMU is an integral part of the Treaty of Lisbon. The rules on the EMU apply in full to Sweden, as they do to all Member States except Denmark. Adopting the euro is both a right and an obligation. The four convergence criteria – price stability, sound public finances, participation in ERM2 with exchange rate stability, and low long-term interest rates – are prerequisites. This stems from the fact that only Member States with a sufficiently stable economy are considered capable of successfully participating in the euro area. Furthermore, legislation regarding the central bank must be compatible with the Treaty.

According to the Treaty, a Member State must pursue economic policies that lead to the fulfilment of the convergence criteria. In practice, this means that Member States must demonstrate a certain momentum in their efforts to meet the conditions for adopting the euro. The Commission and the ECB issue convergence reports every two years. Other types of preparations for the euro must also be carried out. If the Commission assesses that a Member State is eligible, it submits a proposal for that Member State to adopt the euro as its currency. The decision is then taken by the Council of the EU.

Sweden's situation is unique

Unlike Denmark, Sweden has no legal right to opt out of adopting the euro. The statement Sweden made during the negotiations on EU membership is reproduced in an appendix. The statement does not alter anything in the Treaty. The fact that Sweden's situation is well known to the EU institutions and among other Member States is another matter.

Although it has become a common belief in Sweden that there is complete freedom of choice regarding the euro, the EU institutions cannot act on that premise. They must comply with EU law. The situation became somewhat delicate, particularly during the historically significant decisions in 1998. The solution was to disqualify Sweden on the exchange rate criterion, since Sweden does not participate in the exchange rate mechanism – a model consistent with EU law. That model has been followed 15 times since then. Furthermore, Sweden's legislation regarding the Riksbank has failed every convergence assessment.

The Commission has a role as the "guardian of the Treaty," that is, to ensure that Member States comply with EU law. However, the obligation to adopt the euro can be described as a provision that cannot be enforced. The Commission has chosen the approach of not pressuring unwilling Member States to adopt the euro; without stating that the obligation does not exist.

Sweden meets three of four convergence criteria

The Treaty and the convergence reports from the Commission and the ECB outline how the four criteria are interpreted and measured. Convergence must not only apply at a given point in time but must also be "sustainable." Therefore, both a retrospective and a forward-looking analysis is conducted.

According to the latest reports from 2026, Sweden receives high marks for three of the four criteria. The criterion on price stability is met by a wide margin. Regarding public finances, the country must not be subject to an excessive deficit decision, and this is assessed based on the well-known reference values of 3 percent of GDP for the deficit and 60 percent of GDP for debt. Sweden continues to meet this criterion. The criterion regarding long-term interest rates is also met by a wide margin.

The criterion that Sweden does not meet is the exchange rate criterion. Participation in ERM2 is a requirement, and Sweden has never participated in the exchange rate mechanism. In addition, the krona's exchange rate against the euro has been volatile.

The convergence reports also review other relevant factors. It is noted that the Swedish economy is strong and increasingly

integrated with the EU and the eurozone. Sweden has a favourable business climate and its financial sector is described as sound and highly developed. Competitiveness and the external balance are positive. On the negative side, the housing markets and private debt are highlighted.

The overall picture is that the Swedish economy meets the convergence criteria by a good margin, with the exception of ERM2.

Legislation regarding the Riksbank has not been approved

When a country adopts the euro, its central bank becomes part of the Eurosystem (ECB and national central banks in the euro area). To ensure this functions effectively, the Commission and the ECB must assess in their convergence reports whether the legislation governing the central bank is compatible with the Treaty. This requirement has applied to Sweden since 1998. The institutions assess three broad areas: the central bank's independence, the prohibition of monetary financing, and integration into the Eurosystem.

The legislation governing the Riksbank has been criticized in every convergence report since 1998. Major changes to the Riksbank legislation took effect in 2023, but those changes did not address all of the identified shortcomings. Both institutions consider the Riksdag's involvement in setting the inflation target to be impermissible. Independence is considered to be compromised because the distinction between monetary policy and financial stability is drawn differently than what applies to the Eurosystem. The Commission and the ECB have objections regarding monetary financing. (i.e. central bank contribution to public finances). Another objection is that the legislation on integration into the Eurosystem does not recognize the ECB's competencies. Deficiencies were also identified in the Swedish Constitution regarding the issuance of banknotes.

Overall, both institutions assess that Sweden's legislation is not compatible with the Treaty, including the ESCB Statute.

Staying out of the euro means less influence

It is sometimes argued that Sweden does not lose influence by remaining outside the euro area. A closer examination, however, suggests a different assessment. The fact that the Swedish economy is so deeply integrated with the euro area means that Sweden is affected by decisions made by euro area countries. Most crucially, Sweden is excluded from the ECB's decision-making on monetary policy. While the ECB is independent, Sweden nevertheless lacks insight into monetary policymaking and the opportunity to present Swedish perspectives within the ECB Governing Council, the Executive Board, and the committees that prepare monetary policy decisions. Sweden also has no seat on the ECB's Supervisory Board, which makes decisions regarding supervision within the Banking Union. The same applies to the Single Resolution Board, which handles banking crises in the Banking Union.

Neither does Sweden have a seat in the Eurogroup, which in practice manages the coordination of economic policy in the euro area. Eurogroup meetings are prepared by the finance ministers' closest staff in the Eurogroup Working Group, and Sweden does not have a seat at that table either. Occasionally, the Eurogroup meets in an inclusive format, with the finance ministers of all Member States. In such cases, Sweden has a seat at the table but does not hold the same standing as the finance ministers from the euro area. Sweden is sometimes allowed to participate in the Euro Summit (heads of state and government), but even there, the role is not equivalent. The European Stability Mechanism (ESM) manages economic crises, and within the ESM, Sweden does not have the right to participate in the governing bodies. Sweden is allowed to participate in meetings regarding ERM2 but does not have the right to vote on entry into ERM2 or on central rates.

The Commission's economic positions have proven difficult to fill with Swedes. The position of Commissioner responsible for economic and financial affairs is, in practice, impossible for Sweden to hold. Other economic positions in the Commission, such as that for the internal market, are likely to be difficult or impossible for Sweden to hold.

Added to this is the fact that the Treaty on the Functioning of the European Union lists a number of matters where only eurozone

countries have voting rights. This applies to the coordination of economic policy (such as the Stability and Growth Pact) for the eurozone, as well as certain appointments and legal acts concerning, for example, the status of the euro and exchange rate policy globally.

The eurozone is one of the world's three major currency areas, along with the United States and China. The eurozone is Sweden's largest trading partner and has a major impact on Sweden's economy. Being able to exert influence, even if only marginally, is therefore significant. Sweden is today far from the position it held at the time of Bretton Woods. Sweden could strengthen the group of euro area countries that advocate free trade and stability-oriented economic policy. Recently, global currency issues and global imbalances have become important themes in international economic cooperation where Swedish interests are at stake, but these types of issues are handled within the Eurogroup, which consists solely of euro area countries.

It is difficult to say to what extent Sweden's choice to remain outside the euro area undermines its influence in a broader perspective. This could involve major strategic decisions regarding the direction of the EU and the euro area, as well as geopolitical dimensions. Among the factors that nevertheless give Sweden influence in EU policy without the euro are well-managed public finances, advanced financial markets, and sustained growth over time.

A volatile and weak currency is problematic for the single market, but Sweden benefits from the rules

European monetary cooperation has for decades served as a foundation for closer economic integration. The currency's significance for the single market is captured by the title of a widely circulated analysis by the Commission, *One market, one money*. Although the currency's importance for the single market is readily apparent, the connection is rarely discussed in Sweden. This report questions whether the single market would even be possible in the hypothetical scenario where all EU countries had freely floating currencies.

The Swedish krona has been volatile ever since it began its free float in 1992. It is a general pattern for freely floating currencies that

they fluctuate more than can be justified by economic fundamentals such as inflation or growth. In terms of trends, the krona has depreciated against the euro since its introduction in 1999, by more than 20 percent. There have been periods of both a weaker and a stronger krona. For example, the krona weakened by 18 percent during the global financial crisis, while it strengthened by 23 percent during the euro crisis. Such fluctuations are not easy for Swedish companies to manage, and they affect the internal market.

Sweden nevertheless has full access to the internal market because the rules are favourable. Joining ERM2 is not mandatory. EU rules permit a freely floating currency. The Treaty rules on the internal market apply equally to all Member States, and there are no conditions regarding the currency.

Sweden's possible road to the euro

A multi-year process

The third part of the report outlines the process if Sweden were to adopt the euro as its currency. This is a multi-year process. The euro could be introduced no earlier than January 1, 2032. The reason it takes time is that new legislation is required, as well as participation in ERM2 and the Banking Union. Legislative work needs to begin in 2027. A decision by the Riksdag is needed in 2029. Entry into ERM2 and the Banking Union would take place in the spring of 2029. Decisions on the introduction of the euro and the conversion rate would be made around the middle of 2031. If such a rapid process does not materialize, the dates will naturally be later. A referendum on the euro in 2030 would, in the event of a "yes" vote, mean that the euro could be introduced on January 1, 2034.

Year		Measure
2027	-	Begin work on legislation regarding the Riksbank and the Banking Union
	-	Parliamentary inquiry into introducing the euro as the currency
2028	-	By May at the latest: Application to join the Banking Union
	-	By May at the latest: Announcement of intention to join ERM2
2029	-	January 1: Legislation on the Banking Union enters into force
	-	January–April: Parliamentary resolution on the political intention to adopt the euro
	-	By May at the latest: Entry into ERM2 and the Banking Union
2030	-	Early in the year: Parliamentary decision on new legislation regarding the Riksbank,
	-	September: General election to the Riksdag, where the EMU is discussed
	-	Transition plan presented
2031	-	January 1: New legislation on the Riksbank enters into force
	-	May/June: Convergence reports from the Commission and the ECB
	-	June/July: Decision by the Ecofin Council
2032	-	January 1: The euro is introduced

ERM2

The Swedish economy has long met the criteria for adopting the euro in terms of price stability, public finances, and long-term interest rates. In these respects, economic policy can remain unchanged. The new element is ERM2. Sweden has not had a fixed exchange rate regime since the krona's fall in 1992. The rules and conditions for ERM2 are explained in this volume. The standard wide fluctuation bands of +/– 15 percent would apply. In practice, however, the exchange rate needs to vary considerably less. It is important that the ECB, with its substantial resources, can defend the krona. The ECB and the Riksbank can carry out coordinated intramarginal interventions to limit the krona's exchange rate movements. The choice of central rate is a significant decision, made by the Swedish government and the Riksbank together with the euro area countries, the ECB and ERM2 participants. There is no set method for determining the central rate, but it is important to find an economically realistic rate that is neither too weak nor too strong. Entry into ERM2 would need to be announced approximately one year in advance.

An important recent change is that entry into the Banking Union must occur at the latest simultaneously with entry into ERM2. This

is an arrangement that should be viewed in light of conditions in the new Member States. However, since it is clearly stated that this rule applies to all Member States entering ERM2, it is reasonable to assume that it would also apply to Sweden. The practical consequences do not appear to be particularly significant, but the requirement does have implications for the process.

Legal adaptation

Legislation concerning the Riksbank must be amended to bring it into line with the Treaty. Amending ordinary law does not appear to be complicated, but the process takes time. The requirements for legal adaptation likely include amending the Constitution, which requires two decisions in the Riksdag with a general election (earliest 2030) in between and a two-thirds majority (a new requirement) for the second decision.

Special legislation is needed for a Member State outside the euro area to participate in the Banking Union through so-called "close cooperation." The reason is that ECB legal acts can only be binding on euro area countries. Such legislation is probably not particularly complicated, but the process still takes time, involving proposals, public consultation, referral to the Council on Legislation, a government bill, and a decision by the Riksdag. The ECB needs up to a year to process an application to join the Banking Union, during which both legislation and the banking sector's financial situation are analyzed. The legislative process must be well advanced by the time the application is submitted, and the legislative changes must have entered into force before entry into the Banking Union.

To participate in the Banking Union, Sweden must also ratify the intergovernmental agreement on the Resolution Fund. Another (likely) element involves legislation and other preparations regarding the backstop, which is a planned complement to the Resolution Fund which, for eurozone countries, is to be provided through the ESM.

Changeover plan

Changing currency is no small matter. Many parts of society would need to be involved for the whole process to run smoothly. The Commission, the ECB, and the 21 eurozone countries have accumulated significant experience on how best to manage the transition from national currencies to the euro. Sweden has already developed changeover plans twice: for the 1997 decision to remain outside the eurozone from the start and for the 2003 referendum. A changeover plan must comprise several components. Many different laws and regulations contain amounts in kronor that need to be changed. Cash is becoming less used, but there must still be euro banknotes and coins available. In the retail sector, dual pricing and measures to prevent price hikes in connection with the currency change may be necessary. The financial sector plays a key role. All bank accounts must be converted. The business sector must prepare its accounting, invoicing, and it-systems. Special information campaigns are needed for citizens and small businesses.

Political process

The form of a future political decision is essential. A review of what has been said and promised shows that a decision in the Riksdag is entirely possible and in accordance with the broad political agreement prior to EU membership. Various practical alternatives and models for such a Riksdag decision are being discussed. A new referendum is one possibility. In that case, it would be the first time a national referendum has been repeated in Sweden. There are various drawbacks and problems with a new referendum on the euro. The consequences of a new "no" vote must be made clearer than was the case in 2003. A new "no" vote is likely to be definitive or have an impact for several decades. A political stance needs to state the ambition to adopt the euro and, ideally, specify a timeline and other details. This should precede entry into ERM2, as this is a clear step toward the euro. Economic reasons also suggest that participation in ERM2 should have a political basis in order to minimize the risk for market turbulence due to political uncertainty.

The euro is not a make-or-break issue for the Swedish economy

The chapter on what would be different for the Swedish economy and economic policy addresses four areas: stabilization policy; an end to a depreciating and volatile currency relative to the euro; requirements under eurozone rules; and the risk of a federalist development.

Stabilization policy would face new conditions. This theme has been one of the dominant ones in the Swedish EMU debate. It has often been argued that Sweden needs its own monetary policy, but the Riksbank has, particularly in recent years, closely aligned itself with the ECB's monetary policy. Sweden's public finances are strong, which provides opportunities to counteract a recession at the national level if the ECB's monetary policy proves insufficient or in the event of an economic shock specific to Sweden. There is increasing Swedish economic integration into the eurozone and synchronization between the business cycles in Sweden and the euro area. This reduces the need for Swedish national policy instruments. Swedish wage formation is functioning well, and it is not particularly likely that competitiveness will be lost. Nevertheless, future economic shocks affecting only Sweden cannot be ruled out, though their timing and nature are impossible to predict. A national monetary policy is problematic in any case, given the single market.

Sweden would put an end to a policy which allows the krona to trend downward against the euro (although the future krona/euro exchange rate is unknown). This would be a significant change, though one that a number of other, economically weaker European countries have undergone. A strong currency is likely to have predominantly positive consequences in terms of predictability and productivity. On the negative side, there may be short-term pressure on the profitability of major net exporters (the basic industries). Volatility in the krona's exchange rate against the euro will cease, providing predictability for Swedish companies and citizens with economic ties to the eurozone.

The Riksbank would become part of the Eurosystem. Sweden would join the Banking Union, and this would need to happen nearly three years before the euro is introduced. Supervision and crisis management already take place according to a common regulatory framework, so the difference in substance is likely to be small.

Sweden would become a shareholder in the ESM, but this would not affect Swedish economic policy. The binding enforcement measures in the Stability and Growth Pact would apply, but all indications are that Sweden would not be affected by this at all. There is a rule regarding the review of euro area countries' draft budgets, and this could potentially have political consequences in Sweden, but hardly any substantive impact as long as the national fiscal policy framework is respected. Public debt would be converted to euros and, in principle, become foreign debt, and new government bonds would need to include clauses making them easier to restructure. The material consequences would, by all accounts, be insignificant. There would be some additional procedures and new forms of broader economic policy coordination, but hardly of a nature that would affect the freedom of action in Swedish economic policy.

Public finances

A concern occasionally raised in Swedish debate is that a crisis – whether a banking crisis or a fiscal crisis—would affect Swedish public finances (Sweden would have to pay for other countries' malpractice or lack of budgetary discipline). During and after the euro crisis, systems for preventing and managing crises have been established. They include the ESM, reforms to mechanisms for sound public finances, the Banking Union with improved supervision, higher capital requirements, and resolution rules. These systems have been tested during the Covid-19 crisis, though the NGEU (EU27) was established in a way that favoured certain Member States, both those inside and outside the eurozone. It is difficult to predict whether the system will withstand a future crisis. However, there are no hidden paths into the Swedish national budget; rather, the rules and mechanisms are known.

There would be three types of direct effects on public finances when adopting the euro, not counting administrative costs:

- The Riksbank would pay its entire share of the ECB's capital, estimated at around 300 million euros, or just over 3 billion kronor. The equity in the ECB will be accounted as an asset. The Riksbank is to provide the ECB with foreign exchange reserves.

- Sweden must become a member of the ESM. This entails contributing nearly 3 billion euros over a five-year period in paid-in capital. In addition, Sweden needs to provide a guarantee in the order of over 20 billion euros. The amount paid-in will be recorded as an asset on the government's balance sheet.
- The Resolution Fund and the backstop. Sweden needs to transfer funding in the order of 14–18 billion kronor to the Resolution Fund. These funds should be taken from what the banks have already paid into the Swedish Resolution Reserve. During the nearly three-year period that Sweden participates in the Banking Union through "close cooperation," a loan commitment (credit line) of the same magnitude in parallel to the ESM will be needed (if the new ESM Treaty enters into force). Once Sweden becomes a shareholder in the ESM, this loan commitment will no longer be necessary.

Low probability of federalist development due to the EMU

Will fiscal and social policies be transferred to the EU level because of the euro? Following the euro crisis and other developments, it is now possible to identify patterns with some degree of certainty that suggest the EU will not evolve into a federal state because of the euro.

During the euro crisis, a number of radical proposals were put forward in a centralizing direction, but they were not implemented. The central funding mechanisms in the form of the ESM and the Resolution Fund that were established are subject to strict conditions. The fundamental "*no-bail-out*" rule, designed to prevent the EMU from becoming a transfer union, remains in place. Similarly, decisions on taxation require unanimity. Amendments to the EU's founding treaties require the approval of all Member States.

There is a tension between centralization and national democracy. In Germany, important legal rulings have been issued by the national Constitutional Court, making it clear that the EU's powers in economic policy cannot extend much beyond what is stipulated in the current Treaty.

This does not preclude the EU from moving in a federalist direction for other reasons. There are grounds for this in the form of geopolitics and greater ambitions in joint projects. There may also be tendencies toward division due to populist movements.

Sweden's policy options regarding EMU

The report concludes by identifying options for Swedish EMU policy. Four options are deemed realistic. In addition, two other conceivable but unrealistic outcomes are discussed as part of the overall picture. The four policy options are:

1. *Adopt the euro as the currency*. The process, various requirements, and consequences have been discussed in previous sections.
2. *Continue the current arrangement*. This would mean not changing the present policy, that is, not adopting the euro.
3. *Remove obstacles to introducing the euro*. This option would involve taking limited but non-binding steps toward the euro: correcting deficiencies in the legislation governing the Riksbank and preparing legislation on the Banking Union.
4. *Partially move toward the euro*. In addition to option 3, this would involve joining the Banking Union.

There are thus a couple of additional outcomes that could hypothetically result from choices regarding the EMU issue, even if they seem unlikely and unreasonable. One outcome is to seek a Treaty protocol for an opt-out. This would provide a legal right not to adopt the euro. However, such a protocol is difficult, or nearly impossible, to obtain. An extreme option would be to leave the EU. All Member States have the right to leave the EU, and in doing so, a Member State would be released from all rights and obligations under EU law. Given the experiences of Brexit and the strong support for EU membership among the Swedish public, it would be far-fetched and strange to take such a drastic step solely because of the issues surrounding EMU.

1 Inledning

1.1 En betydande politisk fråga

EMU och Sverige är med alla rimliga mått mätt en betydande politisk fråga. I perioder har EMU debatterats intensivt i vårt land för att i andra tider komma i skymundan. Nu har det gått tre decennier sedan Sverige 1997 första gången tog ställning till euron med ett ”inte nu, men kanske senare”. Folkomröstningen 2003 resulterade i ett nej. Men euron finns kvar och allt talar för att den kommer att förbli EU:s valuta under överskådlig tid.

EMU är ett valutapolitiskt arrangemang. Att införa euron skulle påverka svensk ekonomi och förutsättningarna för den ekonomiska politiken. Men betydelsen går utöver det ekonomiska fältet. Euron är ett politiskt steg. Det handlar om Sveriges EU-medlemskap, om folkrättsliga förbindelser och, numera, om geopolitik.

EMU har i Sverige visserligen då och då debatterats och dokumenterats, men inte alltid behandlats på ett rättvisande sätt. En del har missförståtts, en del har överdrivits, en del har underskattats, en del har man inte pratat om. I den här rapporten kommer några vanliga föreställningar om EMU att problematiseras.

- Att euron skulle vara en ödesfråga för svensk ekonomi. Knappast, svensk ekonomi kommer fortsatt att bero på omvärlden och våra ekonomisk-politiska val. Det kan gå bra eller dåligt både med och utan euron.
- Att euron bör införas då det finns en ekonomisk nettovinst för Sverige. Tveksamt att det någonsin objektivt går att räkna fram ett tydligt netto i en nationell kostnads- och intäktskalkyl.
- Att Sverige skulle ha ett fritt val om vi ska införa euron eller inte. Så har saken framställts i den nationella debatten, men

EU:s grundfördrag gäller fullt ut för Sverige och där är det en skyldighet att kvalificera sig för euron.

- Att EMU skulle vara en skakig konstruktion som man bör hålla sig utanför. Det mesta talar för att EMU idag, efter reformer under eurokrisen, är mer robust än tidigare och att euron kommer att bestå.
- Att EMU skulle leda till en oacceptabel centralisering av befogenheter där Sverige skulle förlora kontrollen över välfärdsstatens utformning och finansiering. Knappast. Starka motverkande mekanismer finns och radikala åtgärder infördes inte ens under eurokrisen.
- Att Sverige skulle få betala för andra euroländers skulder. Det är förbjudet att överta skuld i EU. Eventuella nödlån måste betalas tillbaka.
- Att Sverige skulle behöva garantera bankerna i Bankunionen. Det fungerar inte så, gemensam finansiering är strikt villkorad och principen är att aktieägare och vissa finansiärer, inte skattebetalarna, ska svara för kostnaderna om banker fallerar.
- Att svenskt inflytande inte skulle ha skadats av att vara utanför euron. Det är en missuppfattning som inte håller vid närmare granskning.
- Att euron och den inre marknaden skulle vara skilda saker. Det stämmer på sätt och vis, men stora valutarörelser innebär att förhållandet blir problematiskt. Den inre marknaden skulle knappast vara möjlig i det hypotetiska fallet att alla EU-länder hade fritt flytande valutor.
- Att en folkomröstning skulle vara ett bra sätt att avgöra om euron ska införas i Sverige. Möjligt, men tveksamt om en ny folkomröstning är rätt form för ett politiskt ställningstagande.

1.2 Volymens uppläggning

Syftet med denna volym är att analysera Sveriges förhållande till euron, EU:s valuta. Volymen utgör den första i ESO:s EMU-

rapport. Den här volymen har ett Sverigeperspektiv och består av fyra delar.

Den första delen är tillbakablickande. En historik ges av Sveriges förhållande till EMU. Det handlar om valutasamarbete och valutapolitik men också om relationen till europaintegrationen i bredare mening. Den historiska återblicken är nödvändig för att förstå var Sverige befinner sig idag.

Den andra delen handlar om Sveriges aktuella relation till EMU. Ett kapitel redovisar vad grundfördraget säger om skyldigheten att införa euron som valuta. Här görs också en genomgång av om Sverige är kvalificerat för att införa euron. Det gäller Sveriges läge relativt konvergenskriterierna och kraven på lagstiftning om Riksbanken. Inflytande och relationen till den inre marknaden behandlas också.

I den tredje delen analyseras hur processen ser ut om Sverige skulle införa euron som valuta. Det blir en flerårig process. Euron skulle tidigast kunna införas den 1 januari 2032.

I den avslutande delen identifieras fyra svenska handlingsalternativ för EMU.

I volym 2 som utgör den andra delen i ESO:s EMU-rapport jämförs EMU idag med hur EMU såg ut 2003, det vill säga vid tiden för folkomröstningen. Den volymen har således ett EU-perspektiv. Eurokrisen blottlade brister i EMU:s konstruktion som föranledde omfattande reformer. Sammanlagt registreras i volym 2 tio förändringar sedan 2003. Slutsatsen är att EMU idag är mer robust än tidigare. Förändringarna är skäl nog att göra en förnyad prövning av svenskt införande av euron som valuta.

Det har länge varit tyst i svensk debatt om euron, även om enstaka analyser har lagts fram.[1] En ambitiös och omfångsrik rapport i form av en antologi lades fram i slutet av 2025, där Lars Calmfors och en rad experter gör ett slags uppdatering av den inflytelserika EMU-utredningen 1996. Den nya rapporten innehåller flera kvalificerade analyser som är intressanta för att bedöma olika aspekter av ett svenskt införande av euron. Antologin mynnar ut i en bedömning

[1] Exempel är Calmfors (2009), Eriksson och Ljungqvist (2021), Ekholm (2022), Danielsson och Leonard (2024).

av plus och minus för Sverige av att införa euron. Det finns dock svårigheter med sådana kalkyler i fallet EMU:[2]

- EU-medlemskapet är en helhet, det är inte tänkt att man ska snitta ut enskilda delar.
- Euron kan ge prisstabilitet och en tillförlitlig valuta, men den kan inte förväntas vara lösningen på – eller upphovet till – alla ekonomiska problem.
- Det kommer alltid att finnas för- och nackdelar och problem som kan skyllas på euron. Det är svårt eller omöjligt att räkna fram ett objektivt netto som blir allmänt accepterat.
- Angreppssättet uppmuntrar till överdrifter på bägge sidor av debatten – både fördelar och nackdelar tenderar att överdrivas.
- Sist men inte minst, argumentet att man behöver en självständig penning- och valutapolitik handlar i hög grad om framtida ekonomiska kriser som skulle gälla enbart Sverige (asymmetriska chocker). Det är omöjligt att förutsäga tidpunkt eller karaktär hos den typen av chocker. Utsagt eller inte, så förbehåller Sverige sig rätten att devalvera mot andra medlemsstater och det är en dubiös handlingslinje i EU.

Den här volymen har som läsaren kommer att kunna finna ett annat upplägg och det finns endast ringa överlappning med Calmfors antologi.

1.3 Underlag

Volymens delar är olika till sin karaktär, så underlagen till respektive del skiljer sig åt en del. Genomgående bygger framställningen på öppna källor som är tillgängliga för kontroll. Det fulla underlaget framgår av källförteckningen.

För den första tillbakablickande delen finns inte någon sammanhållen historik om Sverige och EMU tidigare dokumenterad, så det

[2] Lars Calmfors, vars utredning 1996 (SOU 1996:158) i hög grad har etablerat en dylik K/I-analys som analysmall, skriver i en senare rapport (2009): ”Det kommer aldrig att bli möjligt att göra någon nyttokalkyl som visar att Sverige gör en nettovinst på att gå med.” I sin sammanvägande analys i antologin 2025, som mynnar ut i en positiv helhetsbedömning, framhåller han att kalkylen är beroende av hur man viktar och värderar olika faktorer.

har varit fråga om att lägga ihop olika bitar. Däremot finns en hel del material om Sverige och europaintegrationen/EU där EMU delvis ingår. Det är också relevant att beakta Sveriges ekonomiska historia i bredare mening de senaste decennierna, där mycket material finns. Anknytning görs även till valutapolitisk historik om Sverige och Bretton Woods, vår tid i valutaormen då devalveringspolitiken inleddes, liksom av kronans fall 1992 som är väl dokumenterat. Politiska ställningstaganden som de framkommer i offentliga utredningar, propositioner och riksdagsbeslut är givna underlag. Memoarer och biografier ingår också i källmaterialet. De ger ofta intressanta inblickar i resonemangen bakom vägval. Några nyckelaktörer har skrivit om centrala skeenden. De flesta personer som har haft viktiga roller i processen är i livet, och en del av dem har intervjuats. Flertalet har samtyckt till intervju, antingen personligt eller via e-post. Några har tyvärr avböjt eller inte svarat – deras medverkan hade kunnat kasta mer ljus särskilt på folkomröstningen 2003. En del arkivmaterial från förhandlingen om EU-medlemskapet ingår också i underlaget för denna del av volymen.

Den andra delen om Sveriges aktuella relation till EMU är i viss grad av EU-rättslig och institutionell karaktär. Där har det gällande grundfördraget, det vill säga Lissabonfördraget, varit centralt, liksom material kring den svenska lagstiftningen om Riksbanken. Centralt är att granska vad fördraget säger om en medlemsstats rättigheter och skyldigheter vad gäller att införa euron. Innehållet har granskats av juridisk expertis. För kapitlet om Sverige och inträdesvillkoren är konvergensrapporterna från kommissionen och ECB givna källor. Där är materien av både ekonomisk och rättslig art. Kapitlet om inflytande bygger på material om EMU:s institutionella uppbyggnad. Kapitlet om valutapolitiken och inre marknaden bygger på statistik från Riksbanken och EU-reglerna om valutapolitiken och inre marknaden.

Den tredje delen om Sveriges möjliga väg till euron bygger på material om tidigare införande av euron, det vill säga erfarenheter som kommissionen och ECB (liksom flertalet medlemsstater) har. Sverige har två gånger tidigare gjort förberedelser för euron, och särskilt den första av dessa är väl dokumenterad. Eftersom ERM2 och Bankunionen skulle ingå i processen, har särskild uppmärksamhet ägnats dessa moment genom expertintervjuer och sekundärkällor. Ett kapitel handlar om krav på den ekonomiska politiken, och

där anknyts till analyser av hur ekonomin skulle påverkas av att den monetära politiken flyttas till EU-nivån. Även underlag om EU-regler om den ekonomiska politiken används. Bedömningarna i denna del har diskuterats med ekonomisk expertis.

Den fjärde delen om Sveriges handlingsalternativ för EMU knyter ihop de föregående delarna i en analys av tillgängliga vägval.

DEL I: TILLBAKABLICK

2 Bretton Woods: Sist in blir primus

2.1 Sverige utanför i starten

Bretton Woodssystemet förhandlades – utan svensk medverkan –– innan andra världskriget var över. Systemet representerade en multilateral ordning i kontrast till det bilaterala system med en axel mellan USA och Storbritannien som även i svensk debatt förespråkades av en del. Ett överordnat syfte var att undvika misstagen under mellankrigstiden med handelshinder och konkurrensdevalveringar. Grundbulten i systemet var ordningen med fasta men justerbara växelkurser som skrevs in i Internationella Valutafondens (IMF) stadga. Medlemsstaterna förpliktigade sig att upprätthålla en fast växelkurs gentemot dollarn med en liten variationsbredd på +/- 1 procent. Dollarn knöts till guld genom ett amerikanskt åtagande att lösa in dollar mot guld. Medlemsstaterna ställde en del av sina valutareserver till IMF:s förfogande genom så kallade kvoter. IMF kunde ge lån vid svårigheter med betalningsbalansen.

Ekonom-historikerna Göran Ahlström och Benny Carlsson (2006) i Lund har gjort en omfattande studie av Sverige och Bretton Woods. Sverige kom in i IMF i augusti 1951, sist av de nordiska länderna. Ett skäl till att det dröjde och att Sverige inte bjöds in till konferensen 1944 i Bretton Woods var negativ hållning från USA och Storbritannien med anledning av Sveriges agerande under kriget. Till detta ska läggas att den dåvarande utrikesministern Östen Undén definierade neutraliteten i strikta termer med ”ekvidistans” till kontrahenterna i det kalla kriget. Det medförde att det alls inte var en självklarhet att gå in i ett tydligt västdominerat ekonomiskt samarbete. Sovjetunionen hade deltagit i förhandlingarna i Bretton Woods, men ställde sig sedan kritisk till systemet och ratificerade

inte IMF:s stadgar. Därtill kom att det fanns en hel del tvivel både på Finansdepartementet, Riksbanken och bland ledande svenska ekonomer gällande det önskvärda i fasta växelkurser och nödvändigheten av ett så pass förpliktigande och ingripande valutasamarbete.

2.2 Exportintressen ledde till svenskt IMF-inträde

Tage Erlander och Dag Hammarskjöld stod för en västorienterad neutralitet. Hammarskjöld (statssekreterare vid Finansdepartementet) agerade för ett svenskt deltagande i IMF. Den avgörande omständigheten för att till slut gå in i IMF var planerna på ett fastare globalt system för handel (*International Trade Organisation*), som villkorade deltagande med valutaåtaganden nära dem som gällde i IMF men utan inflytande eller andra fördelar. Då, liksom idag, hade exportindustrins marknadsaccess hög politisk prioritet, och slutsatsen blev att det av särskilt inflytandeskäl bedömdes vara lika så gott att gå in i IMF (prop. 1950/89). Kronan knöts till dollarn med kursen 5,17321, och den kursen hölls sedan i 20 år.

Sverige fick en framträdande roll i IMF

Sverige blev som medlem i IMF en ”trogen anhängare”, med ett agerande som präglades av ”blygsamhet, pålitlighet, försiktighet och kompromissbenägenhet”, för att använda den karaktäristik som Ahlström och Carlsson (2006) formulerade. Två svenskar var chefer för IMF under fondens tidiga år.[3]

Svensk ekonomi stod stark efter kriget med en oförstörd industri och hög efterfrågan på svenska varor. När det 1962 uppstod behov att förstärka IMF:s resurser gjorde man inte det genom en generell höjning av kvoterna. I stället utökades IMF:s resurser genom att en mindre krets starka länder träffade *General Agreement to Borrow* (GAB). Sverige deltog i GAB och fick därmed en framskjuten plats i det internationella ekonomiska samarbetet som en medlem i G10 (”gruppen av tio”) som deltagarna i GAB formerade. G10 bestod av USA, Kanada, Japan, Frankrike, Storbritannien, Nederländerna,

[3] Riksbankschefen Ivar Roth 1951–56 och Per Jacobsson 1956–63. Den senare hade en bakgrund i BIS, centralbankernas samarbetsorgan.

Belgien, Sverige, Tyskland, Italien och efter ett tag även Schweiz.[4] G10 fungerade som förhandlingsarena i olika IMF-frågor. G10-kretsen bildade en arbetsgrupp inom OECD för diskussion av internationell makroekonomisk politik. Gruppen går under det anonyma namnet *Working Party 3* (WP3), där Sverige fortfarande är en del av en exklusiv krets länder.

Stabilitet och tillväxt i två decennier

Sverige hade således ett system med fast växelkurs under två decennier efter kriget. Denna tid utmärktes av stark tillväxt, låg inflation och låg arbetslöshet. Från Finansdepartementet, som styrde såväl finans- som penningpolitik, fördes en aktiv stabiliseringspolitik. Det fanns en stark tro på möjligheterna att styra den makroekonomiska utvecklingen (Jonung 2000). I Bretton Woodssystemet ingick restriktioner för kapitalrörelser som inte var relaterade till handel, det vill säga portföljinvesteringar och direktinvesteringar. Därtill kom för svensk del inhemska regleringar av kreditmarknaden. Den svenska valutaregleringen avvecklades i sin helhet först 1989, medan den inhemska kreditmarknaden avreglerades 1985.

2.3 Slutet på Bretton Woods

Bretton Woodssystemet tog slut i augusti 1971 då president Nixon upphävde dollarns konvertibilitet mot guld. Man försökte rädda systemet genom att vidga fluktuationsbanden till +/– 2,25 procent och devalvering av dollarn. Men 1973 lät även andra stora länder sina valutor flyta och systemet upphörde med detta. IMF:s stadgar reviderades 1976 för att kodifiera den nya ordningen. De nya stadgarna tillät flytande växelkurser men de förbjöd så kallade konkurrensdevalveringar, det vill säga devalveringar som går utöver att återställa förlorad konkurrenskraft. IMF fick en fortsatt roll för att övervaka medlemsländernas ekonomier (artikel IV) och att ge lån vid svårigheter med betalningsbalansen.

Flera förklaringar har getts till att Bretton Woodssystemet upphörde trots att det så lång tid hade gett världsekonomin stabili-

[4] Namnet G10 behölls fastän gruppen bestod av elva länder.

tet, hög tillväxt och expanderande handel. En förklaring är att USA, systemets ankare, inte förde en ekonomisk politik som var förenlig med prisstabilitet. Penningpolitiken var alltför expansiv och de offentliga finanserna var i olag på grund av stora utgiftsprogram och ovilja att skattefinansiera Vietnamkriget. IMF:s officiella historieskrivare på den tiden, Margaret Garritsen de Vries (1996), betonar i stället alltför stor rigiditet i systemet genom ovilja hos överskottsländer som Västtyskland och Japan att revalvera sina valutor samt att kapitalrörelserna över gränserna blivit större än vad som från början förutsetts. I bilden finns även det som efter en belgisk ekonom benämns ”Triffins dilemma”. Det handlade om att USA behövde förse övriga länder i systemet med tillräckliga volymer dollar och samtidigt upprätthålla dollarns trovärdighet. Detta skapade devalveringsförväntningar och därmed incitament att växla in dollar mot guld. I längden kom situationen att bli ohållbar då tillgången på guld var begränsad.

3 Valutaormen – devalveringspolitiken inleds

Sveriges tid i valutaormen innebar slutet på två decennier av stabil växelkurs och starten på en orolig tid i svensk ekonomi. Då inleddes en trendmässig försvagning av kronan som varar in i nutid.

3.1 Integration motiv för valutasamarbete

När Bretton Woodssystemet upphörde hade europeisk integration gått framåt. Gemensam jordbrukspolitik (1962) och tullunion (1968) hade etablerats inom EG. Även om internhandeln inte var särskilt stor så gav framstegen motiv för att undvika fluktuationer i valutakurserna. Det fanns särskilda europeiska ambitioner för monetärt samarbete genom ett avtal mellan EG-länderna från 1958 om tillämpning av Bretton Woodssystemet. EG-länderna skulle begränsa bandbredden till 0,75 procent i stället för generellt gällande 1 procent. Romfördraget som grundlade EG stipulerade att valutapolitiken skulle behandlas som en fråga av gemensamt intresse, en allmänt hållen regel som finns kvar i dagens grundfördrag. Genom Romfördraget inrättades Monetära kommittén, som i starten inte hade några särskilda befogenheter men som blev viktig för informationsutbyte och sedermera, under EMS, ett av EG:s mäktigaste organ.

De sex EG-länderna hade vid ett toppmöte i Haag 1969 enats om det politiska målet att skapa en ekonomisk och monetär union. I Wernerrapporten 1970 stakades en plan ut för att realisera detta mål. I planen, som godkändes politiskt 1971, ingick att inrätta en gemensam valuta och att centralisera viktiga delar av den ekonomiska politiken. Planen var dock vag när det gällde en gemensam centralbank och andra institutionella element. Wernerplanen byggde på att

Bretton Woodssystemet skulle vara i funktion, så när det upphörde föll också ambitionerna för EMU den gången. I Wernerplanen ingick en stegvis minskning av bandbredden för EG-länderna från gällande 0,75 till 0,6 och slutligen 0 procent.

Valutaormen blir till

Under *Smithsonian Agreement* 1973 vidgades fluktuationsbandet till +/– 2,25 procent i Bretton Woodssystemet.[5] Det innebar att två EG-valutor teoretiskt kunde variera 9 procent gentemot varandra om de skulle nå respektive topp och botten på sina band. Detta ansåg EG-länderna vara för mycket. De beslöt därför att inrätta ”valutaormen” genom *The European Common Margins Agreement* som blev operativt den 24 april 1972. Ormen innebar förenklat att EG-valutorna skulle flyta gemensamt gentemot dollarn, en ”orm i en tunnel”. De möjliga kursrörelserna inom det nya systemet halverades till högst 4,5 procent. Det fanns möjligheter till stödjande interventioner och därtill vissa kreditmekanismer. Ändringar av centralkurserna skulle överenskommas gemensamt, men i praktiken hanterades valutaormen som ett lösligt samarbete och länderna fick i hög grad vad de önskade. Valutaormen ändrade karaktär i mars 1973 då dollarns ställning som ankarvaluta i Bretton Woodssystemet också formellt upphörde, och då blev valutaormen ett internt samarbete utan dollarkoppling. Ambitionen om närmare valutasamarbete EG-länderna emellan avspeglades även i ett beslut 1974 som stipulerade ett mål om konvergens i den ekonomiska politiken. Det infördes ett rättsligt krav på konsultation med partners före växelkursjusteringar.

Valutaormen påverkades starkt av den första oljekrisen 1973. Oljeexportörernas kartell OPEC beslöt då att minska oljeproduktionen och att införa embargo mot industriländer som stödde Israel i Yom Kippurkriget samma år. Effekten blev en kraftig global recession och stigande inflation, som bemöttes olika av de europeiska länderna. Tyskland prioriterade inflationsbekämpning och fick initialt negativa effekter på BNP och arbetslöshet. Andra

[5] Avsnittet om valutaormen bygger främst på Gros och Thygesen (1998, kap. 1) och Apel (1998, kap. 1).

EG-länder försökte överbrygga oljekrisen med stimulanspolitik som ledde till hög inflation.

3.2 Sverige går in och går ur

Inträde med nordisk och europapolitisk bakgrund

Sverige gick in i valutaormen den 19 mars 1973 som associerad medlem.[6] Vid den här tiden fanns en vilande ansökan om EG-medlemskap från 1967. Sverige hade emellertid i mars 1971 offentligt konstaterat att medlemskap inte vore möjligt med hänsyn till neutraliteten. Detta uttalades mot bakgrund av Werner- respektive Davignonrapporterna (stärkt samarbete om utrikespolitiken). I stället slöt Sverige ett frihandelsavtal med EG i juli 1972. När Sverige valde att gå in i valutaormen var ett motiv att kunna fortsätta med gällande centralkurs, som tillkommit efter justeringar 1971 och 1973. Alternativet att låta kronan flyta bedömdes leda till ett apprecieringstryck. Denna bedömning gjordes således innan oljekrisen och den expansiva politik som företogs för att bemöta den. Den svenska regeringen hade framfört en önskan till EG-länderna om att utröna förutsättningar och villkor för ett svenskt deltagande i ett kommande monetärt samarbete inom EG.

Att Sverige valde att delta i ett monetärt EG-samarbete bör nog ses mot bakgrund av att våra nordiska grannar Danmark och Norge gått in i valutaormen. Det fanns ända sedan tidigt 1950-tal ett tätt nordiskt samarbete i valutafrågor inom IMF. Danmark hade tillsammans med Storbritannien och Irland blivit medlemmar av valutaormen den 1 maj 1972. Senare samma månad blev Norge medlem. Alla de fyra nämnda länderna var vid denna tidpunkt kandidatländer och det låg därför nära till hands att de gick in i valutaormen. Norges folkomröstning om EG-medlemskapet i september 1972 resulterade i ett nej, men Norge blev trots detta kvar i valutaormen ända tills den ersattes av EMS/ERM. Danmark, Storbritannien och Irland blev EG-medlemmar den 1 januari 1973.

[6] Redogörelsen för Sverige och valutaormen bygger främst på historiken i SOU 1977:10, avsnitt 2.3.1 och Jonung (2000).

Sverige deltog i valutaormen i drygt fyra år. Kronan ingick i en grupp valutor som behövde devalveras och som hade svårt att stanna i systemet (tabell 3.1). I den gruppen ingick även den italienska liren, den franska francen, den belgiska francen, det brittiska pundet och den danska kronan. Den västtyska marken och den nederländska gulden var systemets starka valutor.

Sverige hörde till de länder som försökte överbrygga oljekrisen genom stimulanspolitik. Slutet på Bretton Woods innebar radikalt annorlunda förutsättningar för stabiliseringspolitiken. I Sverige fanns en stark tilltro till möjligheterna att styra konjunkturen (Jonung 2000). Som överordnat mål för den ekonomiska politiken gällde ”full sysselsättning”. Den expansiva politik som fördes resulterade i hög inflation, höga lönekostnadsökningar och återkommande kostnadskriser. Svensk ekonomi präglades vid denna tid även av strukturkriser inom varv, stål och teko (textil och konfektion). En första devalvering i valutaormen skedde 1976 efter dryga tre års deltagande, då kronan skrevs ned med 3 procent mot västtyska D-marken.[7]

Sverige lämnar

Sverige devalverade sedan två gånger 1977. Den första devalveringen på 6 procent företogs inom valutaormen. Den andra devalveringen på 10 procent var ensidig i samband med att Sverige lämnade valutaormen. Som framgår av kronologin i tabellen var devalveringarna inom valutaormen betydligt mindre. Ett skäl för Sverige att lämna systemet var att det bedömdes omöjligt att få acceptans för en så stor devalvering. Tidigare finansministern Gunnar Sträng som satt i Riksbanksfullmäktige, reserverade sig mot bägge devalveringarna 1977 med motiveringen att de skulle förvärra inflationen och vara skadliga för arbetsmarknadsparternas ansvarstagande. Han menade att man i stället borde bedriva en stram ekonomisk politik.[8]

Den nya regimen för valutapolitiken innebar att kronan knöts till en korg av valutor som sattes samman utifrån Sveriges handel. Med detta lämnade Sverige – för tillfället – ett valutasamarbete med de nordiska länderna och med EG-länderna som startat 1951.

[7] Devalveringen ska ha skett inte på svenskt utan på tyskt önskemål.
[8] Protokoll från Riksbanksfullmäktige 1977-08-28. Strängs skepsis mot devalveringspolitiken återges i Åsbrinks (2019, s. 416) biografi.

Tabell 3.1 Kronologi med händelser i valutaormen

1972	
24 april	Valutaormen startar med Belgien, Tyskland, Italien, Frankrike, Nederländerna, Luxemburg
1 maj	Storbritannien, Irland och Danmark ansluter
23 maj	Norge ansluter
23 juni	Storbritannien och Irland (i valutaunion) lämnar
27 juni	Danmark lämnar
10 oktober	Danmark återansluter
1973	
13 februari	Italien lämnar
12 mars	Tysk revalvering 3 %
19 mars	Sverige ansluter
29 juni	Tysk revalvering 5,5 %
17 september	Nederländsk revalvering 5 %
16 november	Norsk revalvering 5 %
1974	
19 januari	Frankrike lämnar
1975	
10 juni	Frankrike återansluter
1976	
15 mars	Frankrike lämnar
17 oktober	Tysk revalvering 2 %, dansk devalvering 4 %, svensk och norsk devalvering 1 %
1977	
1 april	Svensk devalvering 6 %, norsk och dansk devalvering 3 %
28 augusti	Sverige lämnar. Unilateral devalvering 10 % mot ny handelsvägd korg.
1978	
13 februari	Norsk devalvering 8 %
17 oktober	Tysk revalvering 4 %, nederländsk och belgisk revalvering 2 %
12 december	Norge lämnar

Källa: Apel (1998, s. 42), Gros och Thygesen (1998, s. 17). I valutaormen beräknades centralkursen mot *European Monetary Account* (EMA), vilken inledningsvis motsvarades av dollarns motvärde i guld. EMA var en föregångare till ECU (och till euron).

4 Unilateral peg, offensiv devalvering och ECU-koppling

Genom att lämna valutaormen 1977 ökade Sverige sitt handlingsutrymme i valutapolitiken. Det gick nu att ensidigt besluta om devalveringar och om hur stora de skulle vara. Visserligen fanns fortsatt IMF:s regelverk, som tillät flytande växelkurser men däremot inte manipulation av växelkursen, konkurrensdevalveringar och att ”*gain an unfair competitive advantage over other members*”.[9] Mellan de nordiska länderna gällde en regel om konsultationer innan växelkursförändringar. Oaktat reglerna fanns realiteten med reaktioner från viktiga handelspartners och konkurrentländer.

4.1 EMS/ERM blir till

Sveriges vägval vid denna tid stod i kontrast till hur valutasamarbetet inom EG utvecklades. Där träffades 1978 en överenskommelse om ett nytt, fastare och mer förpliktigande system som skulle ersätta valutaormen – Europeiska Monetära Systemet (EMS) med växelkursmekanismen ERM (*Exchange Rate Mechanism*) som kärna. Det fanns inom EG en otillfredsställelse med att valutaormen var alltför flexibel. Men än viktigare var att Frankrike visat sig oförmöget att delta ens i detta samarbete. Frankrike hade en alltför hög inflation och kontrasten med Västtysklands framgångsrika ekonomiska politik var stark. Västtyskland hade låg inflation och D-marken åtnjöt sedan länge ett högt förtroende med en historia av stärkt växelkurs. Att Frankrike och Västtyskland, den europeiska integrationens centralaxel, var så långt ifrån jämbördighet på valutaområdet sågs som djupt problematiskt och som ett hot mot EG-samarbetet.

[9] Artikel IV.1(iii) i IMF:s stadgar.

Frankrike behövde få en väg tillbaka till EG:s valutasamarbete; vilket var ett tungt skäl till att EMS bildades.[10]

De avgörande stegen togs 1978, delvis under stort hemlighetsmakeri. I Tyskland förorsakade EMS-planerna stor debatt och upprördhet i Bundesbank, där man befarade att det nya systemet skulle bli inflationsdrivande. Frankrike ville ha något annat än valutaormen och helst symmetriska förpliktelser när det gällde att försvara centralkursen, det vill säga att ansvaret skulle inte bara falla på den svaga valutan.

EMS blev operativt i mars 1979. Centralkurserna sattes formellt mot en ny beräkningsenhet, ECU (*European Currency Unit*), som byggde på valutaormen, men som konstruerades på ett annat sätt genom en korg av de valutor som deltog i EMS. I realiteten var D-marken systemets ankarvaluta och referensen för att sätta centralkurser. Från Bretton Woods och valutaormen övertogs variationsbredden +/– 2,25 procent. Italien fick ett bredare band på +/– 6 procent. Interventionsförpliktelser för att försvara växelkursen låg i praktiken företrädesvis på den svaga valutan, även om man utan större framgång försökte att göra systemet mera symmetriskt. Det var väsentligt att växelkursjusteringar skulle överenskommas gemensamt. I förbindelse med justeringar (*realignments*) utfärdades regelmässigt en kommuniké som, förutom information om nya pariteter, även innehöll uttalanden om den berörda medlemsstatens ekonomiska politik, inklusive åtaganden som den gjorde. ERM som drivkraft för en konvergens i den ekonomiska politiken sågs som en viktig beståndsdel av systemet, det vill säga att deltagandet pressande länder att föra en ekonomisk politik som var förenlig med den satta växelkursen. Till systemet hörde kreditmekanismer, så att ett land med svag valuta kunde låna hårdvaluta för att försvara växelkursen.

ERM var i början inte så olikt valutaormen. Centralkursjusteringar var rätt frekventa, men ändå begränsade till ensiffriga tal. Efterhand blev centralkursjusteringarna mindre och inte så frekventa. Deltagandet i ERM kom att bli en central del i ländernas ekonomiska politik och i deras europapolitik generellt. Notabelt är att Storbritannien ställde sig utanför ERM och såg mycket kritiskt på systemet, särskilt gällande brittiskt deltagande. Irland, som sedan landets självständighet var i valutaunion med Storbritannien, gick

[10] Det finns en rik litteratur om EMS och dess bildande, till exempel James (2012, kap. 5), Ludlow (1982), Gros och Thygesen (1998), Lundberg (2013).

däremot in i ERM. Deltagande i ERM var inte obligatoriskt, även om systemet gavs en tydlig kommunitär, det vill säga gemenskapsinriktad, prägel.[11]

4.2 Stora svenska devalveringar

Sverige utnyttjade återigen sin vunna handlingsfrihet i september 1981 med en ny devalvering på 10 procent mot den handelsvägda korgen. Svensk ekonomi hade fortsatt svåra problem med inflation, lönebildning och konkurrenskraft.

En alldeles särskild plats i svensk valutapolitisk historia intas av den stora devalveringen 1982. Socialdemokraterna återkom i regeringsställning efter valet i september det året. Ett ekonomiskpolitiskt krisprogram hade förberetts. Där var en devalvering på 20 procent det centrala elementet. Dåvarande finansministern Kjell-Olof Feldt (1991, s. 65) beskriver i sin bok om regeringstiden detta som ”att skapa en undervärderad valuta och därmed ge svensk industri en stark och långvarigt verkande injektion för expansion …”. Devalveringsplanerna möttes av starka reaktioner vid ett nordiskt möte, och storleken reducerades till 16 procent, vilket även det var rekord.[12]

Devalveringen skapade friktioner mot IMF (Ahlström och Carlsson 2009). I IMF:s exekutivstyrelse framfördes kritik med innebörden att det skulle vara en konkurrensdevalvering, det vill säga att devalveringen gick utöver att återställa förlorad konkurrenskraft. Sverige skulle alltså enligt kritiken tillskansa sig orättmätiga fördelar på andra länders bekostnad. Det uttalades även farhågor för att den svenska devalveringen skulle utlösa en skadlig kedjereaktion bland andra länder – en farhåga som inte besannades. Sverige blev föremål för en särskild konsultation, som är ett ytterst ovanligt förfarande i IMF. Ett IMF-team besökte Sverige för att göra en analys. I

[11] EMS och ERM baserades på en speciell rättslig konstruktion. Grunden var en resolution från Europeiska rådet vilken, trots sin politiska karaktär, betraktades som en uppsättning bindande regler. Operativa element lades fast i ett juridiskt avtal mellan EG:s centralbanker. Kommissionen hade en roll som sekretariat och expert, men långt ifrån den roll som förslagsställare och övervakare som den annars hade i EG-systemet.

[12] Utvärderingen av devalveringen 1982 i Jonungs antologi (1991) är i huvudsak negativ. Devalveringen var inte nödvändig. TCO-ekonomer (1982) hade i början av 1982, det vill säga innan devalveringen, i stället förordat en revalvering av kronan. De ansåg att devalveringen på 10 procent 1981 var tillräcklig.

slutänden lyckade Sverige förklara devalveringen på ett sätt som tillfredsställde flertalet.

Planen på en hård krona föll

I krisprogrammet ingick en annan och mindre uppmärksammad valutapolitisk åtgärd, nämligen att knyta kronan till D-marken och därmed införa en hårdvalutapolitik. Feldt kontaktade chefen för Bundesbank (Karl Otto Pöhl) om den tilltänkta kopplingen till D-marken (Feldt 1991, s. 74f). Det tyska bemötandet var initialt skeptiskt, men Pöhl blev senare öppen för att kanske längre fram knyta kronan till D-marken. Feldt reagerade närmast med lättnad över att kunna skjuta fram den tilltänkta hårdvalutapolitiken. Han för inte någon diskussion om vad som hade krävts för att nå framgång i en sådan ambition. Ett viktigt element skulle ha varit acceptans från arbetsmarknadens parter, särskilt LO, att föra en återhållsam lönepolitik. Ett annat element skulle ha varit acceptans av att full sysselsättning inte längre skulle vara det centrala ekonomiskpolitiska målet, något som vid den aktuella tidpunkten nog var orealistiskt. Inte minst skulle den svenska penningpolitiken behöva följa Bundesbank, vilket sannolikt hade krävt ett betydande oberoende för Riksbanken, något som inte var aktuellt vid denna tidpunkt. Att notera är, som Feldt säger, att det inte hade behövts tyskt medgivande för en sådan knytning till D-marken, eftersom det skulle ha rört sig om ett ensidigt svenskt åtagande, utan förpliktelser från tysk sida.[13]

Veterligen fanns inte någon debatt i Sverige om vad en hårdvalutapolitik skulle ha krävt för att bli framgångsrik. Hursomhelst blev det inget av den tilltänkta svenska hårdvalutapolitiken och svårigheter med lönebildning och inflation blev en röd tråd genom hela Feldts tid som finansminister, ända fram till hans dramatiska avgång 1990.

[13] Österrike med schillingen är ett exempel som visar vad som hade krävts för en lyckosam hårdvalutapolitik. I Österrike fanns en rädsla för inflation och en generell skepsis mot devalveringar. En fast växelkurs mot den viktigaste handelspartnern ansågs främja stabilitet, som dock behövde förtjänas genom den egna politiken. Växelkurspariteten mot D-marken underbyggdes av sunda offentliga finanser och en ansvarsfull lönepolitik av arbetsmarknadens parter. Österrike lyckades stegvis få trovärdighet för en fast växelkurs mot D-marken och detta hade bred acceptans i det österrikiska samhället. Från 1970 etablerades en *de facto* informell valutaunion mot D-marken (Hochreiter 1995; Hochreiter och Tavlas 2006). Schillingen hotades inte under ERM-krisen 1992–93.

4.3 Kronan knyts till ECU

Svensk ekonomi och ekonomisk politik hade ett dramatiskt decennium på 1980-talet, men valutapolitiken var oförändrad fram till den 17 maj 1991.[14] Då knöts kronan till ECU i stället för den handelsvägda korg som dittills använts. Centralkursen mot ECU fastställdes i enlighet med konventionen i IMF och ERM med sex siffrors noggrannhet till 7,40054 kronor per ECU. Det innebar oförändrad växelkurs jämfört med den tidigare handelsvägda korgen. En variationsbredd på +/– 1,5 procent runt centralkursen i ECU sattes, det vill säga samma bandbredd som i den tidigare gällande regimen med en handelsvägd korg. Anknytningen till ECU i en så kallad unilateral peg kunde ses som en förändring av mer teknisk art i valutapolitiskt hänseende, det vill säga att man bytte från en handelsvägd korg med stor vikt för dollar och norsk krona till en korg med EG-valutor. Bakgrunden var emellertid av politisk art då Sverige hade slagit in på en väg av närmande till den europeiska integrationen. Riksbanken sade i sitt pressmeddelande att kopplingen till ECU ”är ett led i Sveriges närmande till EG”. Därtill uttalade Riksbanksfullmäktige att så snart möjlighet öppnades skulle kronan genom association anslutas till EMS.[15]

Inre marknaden, EES och ny svensk europapolitik

EG-samarbetet hade länge präglats av stagnation och pessimism, men från mitten av 1980-talet förändrades tonen radikalt. Fransmannen Jacques Delors, tidigare finansminister i en socialistisk regering och med bakgrund i den franska centralbanken, blev ny ledare för kommissionen. Med en vitbok om den inre marknaden 1985 vitaliserades europasamarbetet. Ett nytt grundfördrag, Enhetsakten 1987, införde nya samarbetsområden och mer beslutsfattande med kvalificerad majoritet i stället för enhällighet.

Planerna på den inre marknaden väckte till liv en EG-debatt i Sverige och övriga EFTA-länder. I en proposition till riksdagen 1987 uttalade regeringen en önskan om närmare samarbete med EG.[16]

[14] Beslutet togs i Riksbanksfullmäktige den 8 maj 1991, men det delegerades till Riksbankschefen att välja exakt tidpunkt för ECU-kopplingen. Samråd hade skett med finansministern Allan Larsson. Såvitt framgår fanns inte ett formellt regeringsbeslut (SOU 1997:10, s. 44f).
[15] Riksbankens pressmeddelande den 17 maj 1991, inkl. teknisk bilaga.
[16] Prop. 1987/88:66. En historik av Sveriges EG-process finns i prop. 1994/95:119, avsnitt 5.

Österrike ansökte om medlemskap 1989, men från EG-håll önskade man inte då nya medlemmar som kunde störa processen mot ett nytt fördrag som sedermera slöts i Maastricht 1991 (”fördjupning före utvidgning”). I stället utvecklades Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) som institutionell ram för att integrera EFTA-länderna i den inre marknaden.[17] I december 1989 beslöts att inleda förhandlingar om ett avtal vilka avslutades i februari 1992. EES-avtalet bedömdes dock vara otillräckligt då det visserligen gav marknadstillträde men inte inflytande över EG-lagstiftning. Det var en bakgrund till att Sverige den 1 juli 1991 ansökte om medlemskap i EG. Till bilden hör naturligtvis de omvälvande skeendena efter Berlinmurens fall den 9 november 1989. På svensk sida ledde omvälvningarna till att omvärdera neutraliteten som hinder för EG-medlemskap.

Medlemskapet hade aviserats den 26 oktober 1990 som en av punkterna i ett ekonomiskt krisprogram. Det programmet hade föranletts av fortsatta trovärdighetsproblem för svensk ekonomi och spekulation mot kronan. I programmet sades, något undanskymt, att ”Ett svenskt medlemskap i EG med bibehållen svensk neutralitetspolitik ligger i vårt nationella intresse.” Vidare sades att det eftersträvades ett riksdagsbeslut som ”klargör Sveriges ambitioner att bli medlem av Europeiska gemenskapen.”[18] På en del håll har uttalandet om EG-medlemskap framställts som en plötslig omsvängning och formen för att göra det som märklig. Dåvarande statsministern Ingvar Carlsson beskriver i stället i sina memoarer saken som resultat av en längre och öppen process.[19] Sveriges sätt att avisera sin önskan om medlemskap framkallade negativa och till och med ilskna reaktioner från andra EFTA-länder, särskilt Finland. De ansåg att Sverige borde ha varslat om sina intentioner.

Det fanns således en europapolitisk bakgrund till ändringen av formen för kronans unilaterala peg. Även Norge (19 oktober 1989) och Finland (7 juni 1991) ändrade sina valutaregimer till ECU-anknytning.

Man ska inte förväxla den ensidiga knytningen till ECU med ett deltagande i eller associering till ERM. Det är rimligt att se ECU-

[17] EES-avtalet innehöll inte något om valutafrågor och i stort sett ingenting om generell ekonomisk politik.
[18] Regeringens skrivelse 1990/91:50.
[19] Carlsson (2003, kap. 4 och 5). År 1990 var ett omvälvande år i svensk europapolitik, se till exempel Svenska Dagbladets årsbok Anno, s. 63ff.

anknytningen som ett närmande till EG-samarbetet och en positiv syn på EMS och ERM. Det fanns således en politisk dimension i ECU-kopplingen. Men Sverige hade ingen del i EMS kreditmekanismer och inte heller någon rättighet eller ens förväntan om interventioner från centralbanker i EG för att försvara kronkursen. Notabelt är att det fanns en regel i EMS om möjligheter för formellt deltagande i ERM för valutor med nära band till EG, något som skulle inkludera interventionsåtaganden. Denna regel kan man se som en vidareföring av valutaormens bredare deltagarkrets. Sverige gjorde sonderingar om deltagande i ERM 1991 och 1992 (se nedan), men de gav inte resultat. Med tiden blev EG-länderna obenägna att ta in länder utanför EG i systemet.

5 ERM-krisen och kronans fall

Kronans fall den 19 november 1992 är en omvälvande händelse i Sveriges ekonomiska historia. Väldiga resurser satsades på att försvara kronans växelkurs mot ECU. Det fanns en stark politisk vilja hos både regering och opposition att försvara den fasta kronkursen med alla medel.[20] Kronans fall var en enorm prestigeförlust. Kronfallet följdes av en total omprövning av hela det ekonomiskpolitiska ramverket och var inledningen till den akuta fasen av 90-talskrisen. Men kronans fall bör ses i det bredare perspektivet av den europeiska valutakrisen 1992–93 som omfattade flera valutor både innanför och utanför EG.

5.1 ERM-krisen

Våren 1992 nådde det europeiska valutasamarbete ett slags höjdpunkt. ERM, vars politiska betydelse gick långt utöver valutapolitiken, såg ut att vara en succé. Samarbetet innefattade alla EG-valutor utom den grekiska drachman, sedan den spanska pesetan (juni 1989), det brittiska pundet (oktober 1990) och den portugisiska escudon (april 1992) hade trätt in i växelkursmekanismen ERM. Den enda centralkursjusteringen efter 1987 ägde rum i januari 1990, då liren devalverades med 3,7 procent samtidigt som den gick över till det smala bandet. Dessutom hade alltså Sverige, Norge och Finland ensidigt knutit sina valutor till ECU. Österrike hade en egen bindning till D-marken. Man började tala om ERM som en ”glidbana” in i en gemensam valuta. Framgången för europeiskt valutasamarbete

[20] Dåvarande riksbankschefen Bengt Dennis omvittnar den saken i sin bok ”500 %” (1998), där han utförligt går igenom kronkrisen och debatten kring den. Även dåvarande finansministern Anne Wibble (Folkpartiet) redogör för den politiska uppslutningen och om kronkrisen från regeringsperspektiv (1994, kap. 2).

var dock skenbar, eftersom betydande spänningar doldes under den lugna ytan.

Spänningar och tändande gnista

ERM-krisens tändande gnista var den danska folkomröstningen om Maastrichtfördraget i juni 1992, som resulterade i ett knappt nej. Detta födde tvivel på EMU-planerna och hållbarheten i gällande pariteter. De underliggande orsaker till ERM-krisen som brukar framhållas är följande:[21]

- *Kapitalrörelserna* hade liberaliserats från 1987. Denna liberalisering med frist den 1 juli 1990 ingick i den inre marknaden och var det centrala elementet i EMU:s första etapp. För svensk del hade valutaregleringen avvecklats stegvis och slutligt 1989. Liberaliseringen medförde större kapitalrörelser över gränserna och möjligheter till mer omfattande valutaspekulationer. Innan ERM-krisen bröt ut skedde betydande kapitalrörelser från centrum till periferi (Spanien, Portugal, Italien), vilka vände då krisen gick in i sitt akuta skede. Utvecklingen förebådade eurokrisen 2010–12.
- *Differenser i inflation och konkurrenskraft*. Frånvaron av växelkursjusteringar hade dolt spänningar som efterhand byggts upp i ERM. Särskilt pundet, pesetan, escudon och liren betraktades som övervärderade i ERM. Efter1987 fanns en ökad politiskt betingad ovilja att företa centralkursjusteringar, så ERM kom att präglas av alltför stor rigiditet.
- *Den tyska återföreningen* 1990 resulterade i en kraftig inflationsimpuls som Bundesbank bemötte med en stor höjning av styrräntan. Denna strama tyska penningpolitik ansågs svår att följa för andra länder i den svaga konjunktur som rådde. Tyskland ville revalvera D-marken, men det gick inte Frankrike med på då det blivit en fransk principsak att inte ändra pariteten mellan franc och D-mark.

[21] Det finns en hel del litteratur om ERM-krisen. Särskilt kan framhållas James (2012, kap. 9) och Gros och Thygesen (1998, kap. 5). Därtill kan nämnas Conolly (1995), Quatremer och Klau (1999, kap. 7) samt i kortare form Lundberg (2012, kap. 4–5).

Tabell 5.1 Händelser i den svenska och europeiska valutakrisen 1992–93

1992	
6 april	Riksbanken höjer räntan för att bemöta valutaoro.
2 juni	Dansk folkomröstning om Maastrichtfördraget. 50,7 % nej.
20 augusti	Riksbanken höjer på nytt räntan (även 26 augusti).
5 september	Ekofinmöte i Bath misslyckas med att få Bundesbank att sänka sin styrränta.
8 september	Finska marken släpper sin ECU-koppling.
8 september	Svensk räntehöjning från 16 % till 24 %. Kommuniké att växelkurspolitiken ligger fast.
9 september	Svensk räntehöjning till 75 %. Upplåning av utländsk valuta.
14 september	Liren devalveras 3,5 %, alla övriga revalveras +3,5 %. Tysk räntesänkning.
16 september	Svensk styrränta höjs till 500 %.
17 september	Pundet lämnar ERM, *Black Wednesday*. Liren lämnar i praktiken men inte formellt ERM då interventionsförpliktelsen suspenderas. Pesetan devalveras 5 %.
20 september	Krispaket i Sverige, uppgörelse mellan regeringen Bildt och Socialdemokraterna. Riksbanken sänker räntan till 50 %. Fransk folkomröstning om Maastrichtfördraget. Knapp ja-seger med 51 %.
23 september	Fransk-tysk deklaration att francens centralkurs är korrekt. Upprepas i januari. Francens paritet mot D-marken ändras aldrig.
30 september	Nytt svenskt krispaket mellan regeringen Bildt och Socialdemokraterna.
23 november	Pesetan och escudon devalveras 6 %.
19 november	Svenska kronan släpper sin ECU-koppling.
10 december	Norska kronan släpper sin ECU-koppling.
1993	
1 februari	Irländska pundet devalveras 10 %.
14 maj	Pesetan devalveras 8 % och escudon 6,5 %.
2 augusti	Banden i ERM breddas till +/– 15 %.

Källa: Författarens urval.

Valutadramatik hotar EMU-planerna

Tabell 5.1 återger viktiga händelser i den europeiska och svenska valutakrisen. Den finska marken var den första valutan att bryta sin paritet. Redan i december 1991 hade den finska marken devalverats med hela 12,3 procent mot ECU. Den första valutan i ERM som blev offer för spekulationerna var den italienska liren, som devalverades med 7 procent i september 1992, vilket har betraktats som alltför blygsamt. Bara dagar därefter lämnade liren i praktiken ERM då Italien övergav interventionsförpliktelsen.

Det brittiska pundet utträdde ur ERM på *Black Wednesday* den 17 september 1992; en omvälvande händelse i brittisk Europapolitik

som förebådade Brexit. Utträdet skapade stor bitterhet i Storbritannien, inte minst då man ansåg att Frankrike orättmätigt fick mycket större hjälp av Bundesbank för att försvara sin växelkurs.[22] Senare följde nedskrivningar av pesetan, escudon och det irländska pundet. Spekulationerna nådde även den franska francen och den danska kronan som ansågs höra till ERM:s kärna.

Våren 1993 inträdde ett skenbart lugn på valutamarknaderna. Den franska centralbanken ansåg sig till och med kunna sänka sin styrränta under den tyska. Men i juni utbröt ny oro efter en schism mellan Frankrike och Tyskland. Den utlöstes av att den franske finansministern på ett klumpigt sätt ställde krav på en tysk räntesänkning. I slutet av juli tilltog spekulationerna och när ministrar och centralbankschefer samlades i Bryssel vid månadsskiftet juli/augusti stod ERM:s fortbestånd på spel. EMU-planerna och EU:s valutasamarbete kunde då mycket väl ha tagit en helt annan väg.

Breda band i ERM blir räddningen

Den förlösande formeln blev att bredda fluktuationsbanden till +/– 15 procent. Det skedde efter avgörande insatser av den brittiske finansministern Kenneth Clarke från det annars EU-skeptiska Torypartiet. Bundesbanks chef Hans Tietmeyer hade tidigare föreslagit en sådan breddning, men det fanns då en ovilja att förändra ERM så radikalt.

Den beslutade breddningen till +/– 15 procent blev en framgång. Breddningen skapade en tvåvägsrisk för valutaspekulation. I sin kommuniké uttalade EG:s finansministrar och centralbankschefer sin beslutsamhet att gå vidare med EMU-planerna. De sade också att gällande pariteter var rättvisande och att alla skulle inrikta sin penningpolitik på prisstabilitet. EG-länderna utnyttjade inte det nyvunna penningpolitiska handlingsutrymmet. Det skedde kursrörelser en bra bit utanför det tidigare smala bandet på +/– 2,25 procent,

[22] Det finns mycket skrivet om pundets knappa två år i ERM. Inträdet skedde bara dagar efter den tyska återföreningen, strax innan en penningpolitisk åtstramning från Bundesbank. Inträdet förenades med en styrräntesänkning, bedömd som feltänkt. ERM var en huvudorsak till Margaret Thatchers fall. Centralkursen var kanske inte fel men unilateralt deklarerad, vilket stred mot ERM-reglerna. Brittisk inflation var hög. De dramatiska omständigheterna kring pundet och ERM skildras av exempelvis Hugo Young (1998, kap. 9 och 11) i hans bok om Storbritanniens europapolitik, kritiskt av Bernard Connolly (1995) och i perspektiv, baserat på intervjuer med en rad nyckelpersoner, av David Marsh (2025, kap. 7) som betecknar *Black Wednesday* som en första Brexit.

men redan innan 1993 var till ända hade växelkurserna i stort sett återgått till det smala bandet.

5.2 Kronans kris och fall

Metoder för att försvara växelkursen

Om en fast växelkurs ska försvaras finns i princip tre sätt, som alla användes i det svenska kronförsvaret:[23]

1. *Höja styrräntan*. Det blir då mer attraktivt att ha placeringar i den utsatta valutan och därmed kan utflöde av valuta motverkas. En avigsida är att räntehöjningar kan uppfattas som orealistiska och omöjliga att hålla fast vid över en längre tid, särskilt om konjunkturen är svag.
2. *Ekonomisk-politiska åtgärder för att stärka förtroendet*. Det kan handla om att stärka de offentliga finanserna och att på olika sätt motverka inflation och att förbättra den internationella konkurrenskraften. Lönebildningen kan spela en viktig roll, fast den ligger framför allt i arbetsmarknadsparternas händer. Här ligger svårigheten i att få till stånd effektiv åtstramande politik som kan innebära svikna vallöften och sänkt standard. Det gäller också att åtgärder ska uppfattas som trovärdiga.
3. *Interventioner på valutamarknaderna*. En centralbank, vanligtvis den i landet som har den utsatta valutan, köper sin egen valuta för utländsk valuta och påverkar därigenom efterfrågan och priset (växelkursen). Problemet är att ha tillräckligt med utländsk valuta (valutareserv) och vara beredd att ta eventuella kursförluster. Dessutom kan interventioner uppfattas som verkningslösa och som tecken på svaghet. Tillgången på hårdvaluta kan förbättras genom upplåning

[23] Ytterligare en möjlig åtgärd är restriktioner för kapitalrörelser. Det är en extrem åtgärd, då sådana restriktioner är svåra att få effektiva, svåra att avskaffa och skadliga för förtroendet. Dessutom är de svåra, men inte helt omöjliga, att förena med EU:s regelverk. Island (2008) och Grekland (2015) har tillämpat kapitalrestriktioner.

Flerårig kronkris

Som framgått fanns svårigheter med kronkursen innan ERM-krisen. I början av 1990 behövde kronans paritet mot den handelsvägda korgen försvaras med stödköp. I februari samma år lades det så kallade stoppaketet fram för att försöka hejda pris- och kostnadsutvecklingen. Det ledde till finansminister Feldts avgång. Svenska banker började få problem. I april 1990 såg sig Riksbanken föranledd att höja styrräntan från 11 till 13 procent efter stora valutautflöden. Svenska staten hade stora budgetunderskott som ingav oro på de finansiella marknaderna. Hösten 1990 lades ett omfattande ekonomisk-politiskt krispaket fram.

Då kronan i maj 1991 knöts till ECU utan devalvering (7,40 kronor per ECU, se ovan) ledde det till sjunkande räntor. Men på sommaren blev det ny valutaoro. Efter devalveringen av den finska marken i slutet av 1991 spillde effekter över på den svenska kronan. I slutet av 1991 ägde betydande valutautflöden rum, som motverkades med kraftiga höjningar av styrräntan. Den borgerliga regering som tillträdde 1991 konfronterades med marknadernas misstro mot svensk ekonomi. Även på våren 1992 var det oroligt på de finansiella marknaderna.

Efter den danska folkomröstningen om Maastrichtfördraget i juni 1992 och den följande marknadsoron förekom viss debatt om en svensk devalvering, men det var ändå generell politisk uppslutning kring kronförsvaret. Även ekonomkåren var i stort överens om att den fasta kronkursen borde försvaras.

I början av september 1992 drabbades Sverige av valutautflöden efter beslutet i Finland att låta marken flyta. Den svenska styrräntan höjdes från 24 till 75 procent. I mitten av september var det på nytt stora valutautflöden och den 16 september togs det historiska beslutet att höja styrräntan till 500 procent. Inom Riksbanksfullmäktige övervägdes till och med en ytterligare höjning till 4 000 procent. Den 22 september lades ett första krispaket gemensamt fram av den borgerliga regeringen och Socialdemokraterna. Paketet betraktades i Riksbanken som för svagt avseende budgetförstärkning då man bedömde att hälften av underskottet var av strukturell art. Ändå ansåg sig Riksbanken kunna sänka styrräntan till 50 procent.

Marknadsoron återkom vid slutet av september 1992. Den 30 september presenterades ett andra krispaket av regeringen Bildt

och Socialdemokraterna. Det hade karaktären av en intern devalvering, det vill säga att arbetskraftskostnaderna sänktes genom nationella åtgärder. Konkret skedde detta genom att arbetsgivaravgifterna sänktes med 5 procentenheter vilket finansierades i budgeten. Paketet följdes av en stabilisering och att styrräntan stegvis kunde sänkas mellan den 7 oktober och 10 november.

Kronan faller

Men sedan försämrades åter stämningen på de finansiella marknaderna. En emission av svenska statsobligationer gick dåligt och upplåningsbehovet såg ut att bli större än förutsett. Riksbanken direktköpte statsobligationer, ett förfarande som benämns monetär finansiering och som är förbjudet i dagens lagstiftning. Den 17 och 18 november gjorde Riksbanken mycket stora interventioner. Ett tredje krispaket diskuterades, men av detta blev intet.

Den 19 november 1992 klockan 14:28 meddelade Riksbanken att kronan släpps fri att flyta.

Den nya regimen innebar alltså att kronan flyter fritt. Alternativet att devalvera kronan, som hade debatterats under hösten 1992, övervägdes tydligen inte på allvar. Bengt Dennis skriver kort att en flytande kurs sågs som det ”naturliga alternativet” (Dennis 1998, s. 131f). Någon diskussion om devalveringsalternativet – som några EG-länder inom ERM valde – för han inte. Men en given svårighet hade varit att sätta en ny och rättvisande kurs som man skulle vara beredd att försvara. Möjligen spelade det in att man på den politiska sidan, enligt Riksbankens syn, visat sig oförmögen att på allvar ta itu med budgetsaneringen. Löneökningar och produktivitet utvecklades annars på ett positivt sätt. Det blev alltså en flytande krona och det är den regim som än i dag gäller för Sverige.

5.3 Försök med hårdvalutapolitik

En så kallad hårdvalutapolitik hade som nämnts övervägts 1982, som pendang till den stora devalveringen. En sådan politik skulle ha bestått i att knyta kronan till D-marken, något som alltså inte blev av. Senare under 1980-talet fanns en debatt om att revalvera kronan mot valutakorgen, men inte heller det blev av. En huvudinvändning

var att Sverige inte hade fått löne- och kostnadsutvecklingen under kontroll.

Sverige sökte sig aktivt till ERM

Sveriges närmande till EG/EU från 1987 hade implikationer för valutapolitiken. ECU-kopplingen i maj 1991 är en sådan. I december 1990 bemyndigade riksdagen regeringen att ansöka om medlemskap i EU. Det stundande medlemskapet skapade en förväntan om deltagande i EMS/ERM kort efter medlemskapet. Sverige liksom Norge sonderade dock långt dessförinnan om ett deltagande i ERM. Ett sådant deltagande kunde bygga på en regel i Europeiska rådets resolution från 1978 om EMS som öppnar systemet för tredjeländer:[24]

> *European countries with particularly close economic and financial ties with the European Communities may participate in the exchange-rate mechanism and intervention mechanism.*

Det skulle således ha handlat om att gemensamt med EG-länderna och kommissionen förhandla centralkurser och att delta i interventioner för att försvara dessa. Däremot skulle av allt att döma tredjeländer inte kunna få del av systemets kreditmekanismer och inte heller bli del av ECU:n. Bengt Dennis beskriver saken som en ”associering”, men den nämnda regeln talar om ett deltagande i EMS kärna, det vill säga växelkursmekanismen ERM med ömsesidiga interventionsförpliktelser.

EG-kommissionen gjorde i början av år 1990 en (icke publicerad) analys av hur ett medlemskap i EMS för tredjeländer kunde organiseras med alternativen svag respektive stark associering. EG:s centralbankschefskommitté gjorde också analyser. I Riksbanken studerades ett möjligt ERM-deltagande och flera sonderingar företogs på såväl teknisk som politisk nivå. På EG-sidan fanns dock en skepsis, dels på grund av att Maastrichtfördragets ratifikation inte fick kompliceras, dels då man såg en associering som ett onödigt mellansteg innan ett fullt och rätt snart EU-medlemskap skulle komma.

[24] EMS-resolutionen punkt 5.2.

I mars 1991 hade arbetet med ERM i Riksbanken kommit så pass långt att en promemoria – *aide-mémoire* var den lite högtidliga benämning som användes – skulle skickas ut till de tolv centralbankerna i EG och till kommissionens ordförande och ansvarige för ekonomiska och finansiella ärenden samt till ordföranden i den viktiga Monetära kommittén.[25] I promemorian erinrades om uttalandet vid ECU-anknytningen ett knappt år tidigare, om att ett svenskt deltagande i ERM eftersträvades och att argumenten för detta hade stärkts. Dels gällde det att D-marken hade ersatt dollar som basvaluta på valutamarknaden; dels att interventioner företogs normalt i ERM-valutor eller ECU; dels betraktades kronan i ökande grad som ett alternativ till EG-valutor. Det fanns enligt Riksbanken en ökande integration av kapitalmarknaderna i EG och Sverige, vilket talade för ett svenskt ERM-deltagande även ur EG-perspektiv. Riksbanken skisserade också hur ett ERM-deltagande institutionellt kunde utformas.

På basen av promemorian företogs ett flertal kontakter, som engagerade inte bara personal på Riksbanken utan också både statsminister Carl Bildt och finansminister Anne Wibble. Kontakterna gav ett blandat resultat, där återkommande invändningar gällde att Sverige ju snart skulle bli fullvärdig medlem i EG och att ett besvärligt prejudikat skulle etableras (inom EG ansågs sju länder kunna bli aktuella). På EG-sidan ville man heller inte ha störningar av Maastrichtprocessen. Ett irritationsmoment var att Riksbanken gjorde stora interventioner för att stötta ECU-kursen. Ändå avancerade det hela så pass att frågan diskuterades i Monetära kommittén och EG:s Centralbankschefskommitté, som tillsatte en teknisk arbetsgrupp för att studera saken.

I svenska media gavs bilden att det fanns goda utsikter för en svensk ERM-anknytning. Rapporteringen från ett informellt Ekofinmöte (med centralbankschefer närvarande) i Oporto i maj 1992 gav enligt Dennis alltför optimistiska förväntningar om ERM-deltagande. Marknaderna reagerade ändå med sänkta räntor och starkare krona.

[25] Den dåtida chefen för Riksbanken Bengt Dennis (1998, s. 166ff) skildrar detta intressanta skeende i svensk valutapolitisk historia. En detalj är att kommissionsordföranden Delors vid denna tidpunkt hade gjort sig själv till ansvarig för monetära frågor trots att kommissionen egentligen inte hade befogenheter på detta område. Ansvaret avspeglade den höga prioriteringen av EMU-planerna som vid den aktuella tidpunkten var inne i en avgörande fas.

Sonderingar under kronkrisen hösten 1992

I september 1992 gjordes inom Riksbanken en förnyad analys av Sveriges valutaregim, i ljuset av de svårigheter som då brutit ut på valutamarknaderna. Det konstaterades att ett deltagande i EMS/ERM skulle vara en självklarhet vid EG-medlemskapet, men att de aktuella förutsättningarna ändrats. ECU:n var inte längre en bas för en fastkurspolitik, och en koppling till D-mark sågs som ett bättre alternativ när ett formellt ERM-deltagande verkade avlägset. ECU var en ”syntetisk” valuta som sattes samman av EG:s tolv valutor. De hårda EG-valutorna fick med tiden ökade vikter, men också de svaga valutorna ingick i ECU. Tekniskt ledde detta till att ECU försvagades mot exempelvis D-mark. Efter devalveringarna under ERM-krisen försvagades ECU, och den svenska kronan försvagades därmed automatiskt genom ECU-kopplingen.

Alternativet med koppling till D-marken levde vidare under den dramatiska hösten 1992, och det diskuterades med både statsministern och finansministern (som var positiva), liksom med Socialdemokraterna. En invändning var att Norge var avvisande till en koppling till D-marken. Ändå övervägdes en svensk ändring av valutaregim aktivt i oktober 1992 och det kom signaler från EG-sidan om öppning för svenskt ERM-deltagande. Dock talade Sveriges stora ekonomiska obalanser emot saken.

Koppling till D-marken eller ERM diskuterades aktivt ända fram tills kronan släpptes fri den 19 november. Därefter dog frågan naturligt. Det blev en slutpunkt för ett mer eller mindre aktivt sökande efter en hårdvalutapolitik som hade startat med det socialdemokratiska krisprogrammet 1982.

Regeringen tillsatte omedelbart efter kronfallet en kommission under ledning av professor Assar Lindbeck, med uppgift att göra en genomgripande analys av svensk ekonomi. I sin inflytelserika rapport (SOU 1993:16) kritiserade kommissionen svensk stabiliseringspolitik och lönekostnadsutveckling efter Bretton Woods. Förslaget var att Sverige borde återskapa förtroendet för sin valuta och sin ekonomiska politik genom reformer hellre än att försöka ta genvägen med en ny bindning av kronan.

6 EU-medlemskapet och EMU

Förhandlingen om Sveriges EU-medlemskap kan i delen om EMU sammanfattas mycket kort: *Det finns inga särregler för Sverige*. Sverige varken begärde eller erbjöds några särregler, exempelvis en opt-out från euron i likhet med vad Danmark och Storbritannien fick i Maastricht. EU-fördragen gäller fullt ut för Sverige med avseende på EMU. I Sveriges anslutningsfördrag,[26] som är den rättsakt som juridiskt reglerar villkoren för Sveriges inträde i EU står ingenting om EMU.

Realiteten är dock en helt annan. EMU spelade en viktig, förmodligen avgörande, roll i processen till Sveriges medlemskap i EU. Konsekvenserna av denna del av förhandlingarna var stora och gör sig gällande än i dag. Det finns därför goda skäl att i viss detalj gå igenom vad som skedde.

6.1 Förhandling om EU-medlemskap – vad är det?

Först några ord om vad en förhandling om EU-medlemskap handlar om. Utgångspunkten är att en ny medlemsstat ska acceptera hela EU:s existerande regelverk, ibland benämnt *acquis communitaire* (eller vardagligt ”acquin”). Det regelverket har den nya medlemsstaten inte fått vara med och förhandla, men det måste ändå accepteras. Principen om likformighet i regelverket har gällt sedan Kol- och stålunionen, och den drevs bestämt av Jean Monnet, en av europaintegrationens grundarfäder. Permanenta särregler är inte helt otänkbart, men strävan är att de hålls till ett absolut minimum. Däremot är temporära särregler möjliga för att ge nödvändig tid för

[26] Sveriges anslutningsfördrag med en del tillhörande dokument finns i en specialutgåva av EU:s officiella tidning, EGT C241, 29.8.1994. På det monetära området finns några regler av teknisk art om institutionell anpassning gällande Monetära kommittén för att ge plats där till de nya medlemsstaterna och om nationella kvoter i betalningsbalansstödet.

anpassning. En förhandling om medlemskap indelas i ett antal kapitel, i Sveriges fall 29 stycken. EMU ingick i förhandlingens kapitel 23, som benämndes ”Ekonomisk och monetär politik”. Kapitel 23 omfattade delar av EU:s grundfördrag (Maastrichtfördraget) som har status som primärrätt. I den relevanta primärrätten ingick avdelning VI om ”Ekonomisk och monetär politik” samt en del protokoll, däribland protokollen med ECB:s stadga, konvergenskriterier och övergången till den tredje etappen av EMU.[27] Därutöver ingick viss sekundärrätt, som vid den aktuella tidpunkten inte var särskilt omfattande vad gäller EMU.

Eventuella särregler och övergångsbestämmelser sätts ned i ett anslutningsfördrag, som har status som primärrätt. Till anslutningsfördraget fogas en längre anslutningsakt med särregler och övergångsbestämmelser. Dessutom finns en slutakt, som kan innehålla gemensamma eller ensidiga förklaringar. De kan ha ett värde för att tolka bestämmelserna. I de nämnda texterna står således ingenting om EMU. Kommissionen förhandlar för EU:s räkning och slutresultatet måste sedan godkännas (ratificeras) av samtliga medlemsstater och det ansökande landet.

6.2 Tidig svensk bild av EMU

Metalltalet

Det finns en förhistoria om Sverige och EMU som fortfarande är intressant. Statsminister Tage Erlander höll 1961 ett linjetal om Sveriges förhållande till europaintegrationen. Talet brukar benämnas ”Metalltalet”, eftersom det hölls på Metallindustriarbetareförbundets kongress. Anledningen till talet var Storbritanniens första ansökan om medlemskap i EG (eller EEG som det benämndes då) och den dåtida livliga debatten om svenskt medlemskap. Metalltalet ska ha skrivits av Olof Palme, vid denna tid nära medarbetare till Erlander, och diplomaten Sverker Åström, känd som framstående uttolkare av svensk neutralitetspolitik. I talet frammanades en bild av att Sverige inte riktigt är en del av Europa. Talets huvudbudskap var att svenskt medlemskap inte var aktuellt och att det centrala

[27] I den dåvarande regeringens omfångsrika proposition om Sveriges medlemskap (prop. 1994/95:19) återgavs i Del 7 EU:s grundfördrag, så att riksdagen kunde ta del av grundfördragets lydelse.

hindret liksom tidigare var neutraliteten. Men talet innehöll även en del om ekonomisk politik. Erlander lyfte fram styrkan i svensk ekonomi och att ett EG-medlemskap kunde innebära inskränkningar i möjligheterna att föra en så ambitiös stabiliserings- och sysselsättningspolitik som den socialdemokratiska regeringen ville. Han kontrasterade svensk ekonomisk politik med konservativt inriktad politik inom EG. Den svenska sociala modellen kanske inte skulle vara möjlig inom EG, menade han. I talet betonades Sveriges tradition av frihandel. Sverige kan delta i samarbeten mellan suveräna stater, men den överstatliga modell som gäller i EG skulle vara svår.

Statsvetaren Mats Bergquist (2011) anger i en tillbakablickande analys av Metalltalet att det länge präglat svensk och särskilt socialdemokratisk syn på Sveriges relation till europaintegrationen. En återkommande karaktäristik av EG uttrycktes med tre eller ibland fyra K: konservatism, katolicism, kapitalism och kolonialism. Eller tillspetsat: Svensk samhällsmodell är en bit bättre och vi har inte så mycket att lära. EEG sågs som ”… en sorts ekonomisk pendang till NATO och som en del av det kalla krig, där det neutrala Sverige inte skulle medverka” summerade tidigare socialdemokratiske handelsministern Mats Hellström (1999, s. 18) i sina memoarer.

Metalltalets distanserade hållning till västeuropeisk integration byggde på en tradition. Statsvetaren Mikael af Malmborg (1994) har gjort en noggrann genomgång för perioden 1945–59 av Sveriges relation till den västeuropeiska integrationen. Medan Västeuropas länder hade bittra erfarenheter av nationalism fanns i Sverige en omvänd bild av stark tilltro till nationalstaten. Synen var att framgången med att skapa välfärdsstaten bäst kunde fortsättas med bibehållen suveränitet. Handelspolitiken, som var och är så viktig för svensk ekonomi, ansågs kunna skiljas ut från den politiskt betingade integrationen på kontinenten. ”Världen sedd från svenskt perspektiv bestod av Norden, FN och däremellan intet” (af Malmborg 1994, s. 387). Ett auktoritativt negativt perspektiv framfördes 1961 och igen 1971 av Gunnar Myrdal och två andra socialdemokrater som skrev avvisande om en ekonomisk integration med stater som hade en sämre social organisation än den svenska.[28]

[28] Ekström m.fl. (1971). De menade att framför allt i ett framåtblickande perspektiv fanns farhågor för att Sverige skulle tappa kontrollen över välfärden och den sociala modellen. De ställde sig mycket negativa till medlemskap både då frågan var aktuell 1961 och igen 1971. Den svenska fackföreningsrörelsen hade i decennier deltagit i europeiskt samarbete, vilket har

Motiv till nytt nej till medlemskap

Storbritannien ansökte 1967 på nytt om medlemskap i EG (EEG). Irland, Danmark och Norge följde efter. Sverige lämnade samma år in en öppen ansökan om medlemskap. Ansökan var öppen i bemärkelsen att olika former för anknytning kunde komma i fråga. Ett förbehåll för neutraliteten gjordes.

Ett viktigt år i svensk europapolitisk historia är 1971. Vid den tiden hade gemenskapen till slut öppnat sig för brittiskt medlemskap sedan den franske presidenten Charles de Gaulle trätt tillbaka. Grannländerna Danmark och Norge ville bli medlemmar. Nya integrationsinitiativ togs. Wernerplanen om EMU och Davignonplanen om utrikes- och försvarspolitik väckte nya frågor om vad ett svenskt medlemskap skulle innebära. Till bilden hör att ett ambitiöst försök att utveckla ett omfattande nordiskt samarbete i ekonomiska frågor just hade havererat, till stor besvikelse för Sveriges regering och Erlander personligen. Nordek, som planen benämndes, förelåg i text som ett internationellt fördrag 1970 och skulle ha innefattat en tullunion och en rad andra ekonomiska samarbetsområden. Det nordiska samarbetet låg för Sveriges del närmare hjärtat än EG.

Det har spekulerats i om Olof Palme, som blev statsminister 1969, personligen siktade på medlemskap men att han inte kunde få sitt parti med på en sådan linje. Den svenska regeringen lade 1970 in en ny öppen ansökan till EEG. Henrik Berggren (2010, s. 446ff) skriver i sin biografi om Palme att en negativ opinion hindrade denne från att gå mot ett medlemskap. Finansministern Gunnar Sträng var kanske öppen för ett medlemskap om Palme ville driva det, men han ogillade sådant som kunde innebära sämre kontroll över svensk ekonomi. Det fanns fortsatt en skepsis mot vad man uppfattade som ett konservativt och marknadsliberalt EG. I ett tal i mars 1971 avvisade Palme medlemskap. Återigen lyftes neutraliteten fram som det främsta hindret, men även befarade inskränkningar i möjligheterna att bedriva en ambitiös välfärdspolitik ingick i motiveringen. I stället siktade man på ett frihandelsavtal som undertecknades i juli 1972. Avtalet gav tullfrihet för industrivaror. Utrikesministern Torsten Nilsson utvecklade strax efteråt tänkandet. Han poängterade att även om beslutsordningen för dagen inte var ett hot mot den

dokumenterats av Klaus Misgeld (1997). Inom arbetarrörelsen var man alltså väl bekant med stämningar inom EG, men man höll distans. De fackliga prioriteringarna gällde ofta sociala frågor och en expansiv, stimulerande makropolitik.

svenska välfärdsmodellen så måste man beakta att EG med Werner-planen hade antagit det politiska målet om EMU, och då kunde begränsningarna för den nationella suveräniteten på sikt bli större (Gustavsson, 1998, s. 48).

”Världsbäst på välfärdspolitik”

Planerna på en inre marknad i mitten av 1980-talet väckte EFTA-ländernas intresse för att närma sig EG. Svenska handelsintressen har historiskt vägt tungt och så också vid detta tillfälle. Ett fullt deltagande i den inre marknaden blev det ambitiösa målet, samtidigt som ett EG-medlemskap på nytt avvisades med hänvisning till neutraliteten. Propositionen om närmandet till EG innehöll en reservation mot alltför långtgående deltagande i EG:s ekonomiska samarbete. ”Det finns också gränser för hur långt Sverige kan gå när det gäller att underkasta sig överstatliga beslut på det ekonomiska området.”[29] I propositionen fanns en genomgång av EG:s vid denna tid inte särskilt långtgående (men växande) samarbete om den ekonomiska politiken. EMS/ERM noterades men det sades att något svenskt närmande inte var aktuellt, utan den befintliga fastkurs-regimen med en handelsviktad korg bedömdes fungera väl. När det däremot gällde kapitalrörelser och finansiella tjänster fanns en hel del förändringar att redovisa, som innebar ett närmande till förhållandena inom EG. Propositionen lade grunden för EES-avtalet som följde några år senare. Det avtalet innehöll i stort sett ingenting om valutafrågor eller ekonomisk-politiskt samarbete i övrigt.

Ingvar Carlsson, som spelade en avgörande roll för Sveriges EU-medlemskap och som var statsminister då Sverige lämnade in sin ansökan om EG-medlemskap den 1 juli 1991, har beskrivit svensk hållning till ekonomisk politik inom EG så här:

> Det fanns i Sverige en djupt rotad föreställning att vi var världsbäst på välfärdspolitik. Ett för långtgående samarbete med andra länder kändes hotande därför att det kunde tvinga oss att ge upp en del av det som vi mödosamt byggt upp. Så kände många. Även om neutralitetspolitiken var huvudargumentet fanns också ett välfärdsargument för att Sverige skulle gå sin egen väg. Vi kände oss hemma i den europeiska kultur-sfären och vi ville tillgodose våra ekonomiska intressen via EFTA och OECD. I övrigt kände vi inte något behov av att samordna vår politik

[29] Prop. 1987/88:66, s. 26.

> med andra länder. Uppfattningen att vi klarade oss bäst på egen hand var starkt representerad i regeringen, riksdagen och den socialdemokratiska partiledningen liksom hos den svenska allmänheten.[30]

6.3 Sysselsättningen tema i europapolitiken

Det fanns en långvarig bild i Sverige av att EG:s ambitioner för full sysselsättning var alltför låga.[31] Full sysselsättning gällde länge som överordnat mål för den svenska ekonomiska politiken.

Socialdemokraterna gav i början av 1993 ut en skrift om ”Socialdemokratin inför EG-förhandlingarna”. Denna skrift finns det anledning att tillmäta en viss betydelse för den fortsatta processen. I skriften tecknas en i huvudsak positiv bild av monetärt samarbete – den kom strax efter kronans fall – men det sades också att det måste finnas jämbördighet mellan målen för sysselsättning och dem som gäller på den monetära sidan. Inför medlemskapet i EU blev sysselsättning högsta prioritet, och det fick ett uttryck i att EU skulle bli en ”sysselsättningsunion” som ett slags motvikt till det monetära samarbetet. I skriften ”Socialdemokratin inför EG-förhandlingarna” hette det:

> Därför kommer svensk socialdemokrati, om Sverige blir medlem, att vid regeringskonferensen 1996 verka för lika ambitiösa gemensamma mål för sysselsättning, en aktiv arbetsmarknadspolitik och social välfärd, som de gemensamma målen för det monetära samarbetet.

Den omorientering av synen på Sveriges relation till Europaintegrationen som skedde under Ingvar Carlssons ledning är att beteckna som sammansatt i sina motiv. Händelserna i omvärlden var omvälvande, men så var även förändringarna i svensk ekonomi. Den djupa ekonomiska krisen innebar en situation av svaghet; detta i stor kontrast med läget runt 1970 då Sverige var tredje rikast i världen med stor kapacitet industriellt. Svensk ekonomi hade blivit alltmer integrerad i det internationella utbytet, med större export och större internationell verksamhet hos svenska storföretag. Det hade blivit

[30] Carlsson, 2003, s. 375f.

[31] Beskrivningen av Socialdemokraternas agerande inför medlemskapsförhandlingen bygger främst på Allan Larssons (2015) bok (kompletterad med skriftlig intervju), författarens intervju med Pär Nuder samt Socialdemokraternas skrift (1993).

svårare att driva en egen, självständig linje, och välfärden och sysselsättningen ansågs behöva hävdas tillsammans med andra.[32]

Vid regeringskonferensen som ledde fram till Amsterdamfördraget 1997 var sysselsättning en hög svensk prioritet som avsatte resultat i det nya grundfördraget med en särskild helt ny avdelning om sysselsättning som placerades omedelbart efter avdelningen om EMU.[33] Tidigare finansministern Allan Larsson spelade en framträdande roll för att driva ståndpunkter om sysselsättning. I skriften ”Sätt Europa i arbete” (1994) som antogs av de europeiska socialdemokratiska partierna, lades ett program mot arbetslösheten fram. Larsson fick sedan en hög post inom EU-kommissionen, inte minst för att söka gehör för den svenska aktiva arbetsmarknadspolitiken. Statsminister Ingvar Carlsson (1996) skrev en debattartikel där han avvisade devalveringar och lyfte fram möjligheterna att samarbeta om sysselsättning inom EU. Sysselsättning skulle komplettera det monetära samarbetet, inte stå i motsättning till det, skrev han.

Sägas bör att tankar av det slaget inte var specifikt svenska; de fanns även hos franska socialister som ofta såg den förhärskande tyska uppfattningen om ekonomisk politik i Maastrichtförhandlingen som alldeles för snäv. Jacques Delors (2004, s. 346) berättar i sina memoarer att han i förhandlingarna om Maastrichtfördraget föreslog att konvergenskriterierna borde innefatta ungdomsarbetslöshet och långtidsarbetslöshet då monetär stabilitet inte kunde vara det enda målet för den ekonomiska politiken. Han mötte ingen förståelse för det.

6.4 Hållningen till EMU formeras

Inom Regeringskansliet gjordes arbete för att belysa EMU och dess konsekvenser för Sverige. En departementspromemoria (Ds 1992:116) hösten 1992, framlagd strax innan kronans fall, beskrev utförligt och i huvudsak positivt uppgörelsen i Maastricht och

[32] Denna karaktäristik av främst Ingvar Carlssons omvärdering av europapolitiken bygger på den detaljerade genomgången i Gustavsson (1998). LO-ekonomen Clas-Erik Odhner tecknade i en bok om EMU 1992 bilden av att utlandsberoendet i praktiken gör det svårt att driva en självständig linje i den ekonomiska politiken.

[33] EU:s grundfördrag är indelat i avdelningar som i sin tur är indelade i kapitel. När den nya avdelningen om sysselsättning infördes i Amsterdamfördraget var det en principfråga för de flesta medlemsstater att man inte skulle ändra något i texten om EMU, som är en egen avdelning.

EMU-planerna. I promemorian diskuterades konsekvenserna för Sverige av att delta och av att stå utanför. Ytterligare material om EMU presenterades kort därefter våren 1993 i en rapport utarbetad inom Finansdepartementet om ekonomiska konsekvenser av ett svenskt EU-medlemskap.[34] Angående EMU upprepades i huvudsak resonemanget från departementspromemorian. En given fördel skulle vara lägre transaktionskostnader vid valutaväxling. I huvudsak tecknades en positiv bild av effekterna på sysselsättning, investeringar och inflation, även om olika osäkerheter lyftes fram. EMU behandlades översiktligt och rätt positivt i en mer ambitiös och bred konsekvensutredning 1994 (SOU 1994:6).

Juridik mot politik

I Socialdemokraternas ovan nämnda skrift inför förhandlingarna om medlemskap fanns uttalanden om EMU-projektet som andades en betydande skepsis. Det gjordes referenser till de nationella förbehåll av olika slag som gjorts i Danmark, Storbritannien och Tyskland. Tidigare finansminister Allan Larsson arbetade tillsammans med Ingvar Carlsson och tidigare handels- och Europaminister Mats Hellström fram Socialdemokraternas ståndpunkt om EMU (Larsson 2015, s. 82f). Kärnan i ståndpunkten blev att Sverige måste behålla handlingsfriheten om den gemensamma valutan.

> Intill dess att ett positivt resultat från regeringskonferensen föreligger och ett slutgiltigt beslut har fattats i Sveriges riksdag, bör Sverige bevara handlingsfriheten vad gäller den gemensamma valutan och den gemensamma centralbanken.[35]

I dåvarande socialdemokratiska opposition fanns en irritation över att den borgerliga regeringen var alltför förbehållslöst positiv till EMU. Allan Larsson skrev sommaren 1992 på DN Debatt under rubriken ”Ge inte upp kronan”. Han refererade till brittiska och tyska förbehåll och till ekonomer som gjort kritiska analyser, däribland den amerikanske ekonomen Martin Feldstein. Larsson ville se mer analys innan Sverige gick in i EMU:s tredje etapp.

På den borgerliga sidan var hållningen till EMU positiv. Carl Bildt och Bengt Westerberg lade i en debattartikel i oktober 1990 fram ett

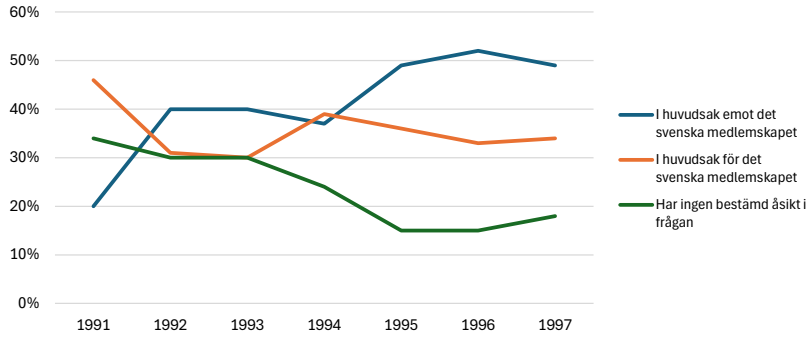
[34] Utrikesdepartementet (1993).
[35] Socialdemokraterna, 1993, s. 20.

regeringsprogram med EG-medlemskap som första punkt. ”Vi vill så snabbt som möjligt söka en anslutning till det västeuropeiska valutasamarbetet” skrev de. I artikeln gjorde de en välvillig referens till de dåvarande EMU-planerna. I den valplattform ”Ny start för Sverige” som Moderaterna och Folkpartiet lade fram inför valet 1991 var EG-medlemskapet en av huvudprioriteringarna. Statsministern Carl Bildt (1991–94) var en övertygad europé. I hans regeringsförklaring i september 1991 (före Maastricht) talades om ”vår strävan att Sverige skall komma med i det framväxande europeiska ekonomiska och monetära samarbetet.” När ståndpunkten om EMU skulle formuleras gällde det att i samförstånd förena en positiv borgerlig hållning med en reserverad, men inte avvisande, hållning i socialdemokratin.

Det fanns även en taktisk sida. Den svenska opinionen var i stort sett hela tiden negativ till EU-medlemskap. Övertagen för ja-sidan var korta och övergående. Då ansökan lämnades in 1991 fanns en stor positiv majoritet. Men sedan svängde det. Från början av 1992 till sommaren 1994 var en majoritet svenskar emot ett medlemskap. Ser man på årsmedeltalen finner man att det endast var under året för folkomröstningen som opinionen var något positiv (figur 6.1).[36] Ansvarigt statsråd Ulf Dinkelspiel (2009) skildrar i sin bok om Sveriges väg till medlemskapet hur man såg den negativa opinionen som en mycket stor svårighet. Skulle det vara möjligt att få ett ja till medlemskap i EU i en folkomröstning om också EMU ingick i paketet som man röstade om?[37]

[36] Den negativa opinionen efter medlemskapet framgår av Lindahl (1997).
[37] Den aktuella EU-opinionen i Sverige har vänt och numera är 60–70 procent positiva och endast en dryg tiondedel negativa. De exakta siffrorna varierar beroende på undersökning, men den generella bilden är tydlig.

Figur 6.1 Väljarnas åsikt om Sveriges medlemskap i EU 1991–97



Källa: SOM-institutet vid Göteborgs universitet.

Ord vägdes på guldvåg

Sveriges förhandlingskrav formulerades i nära samråd mellan den borgerliga regeringen (1991–94) och den socialdemokratiska oppositionen. Ett brett politiskt stöd för svenska ståndpunkter eftersträvades.

Ulf Dinkelspiel (2009, s. 221f) beskrev EMU som en problematisk fråga att formulera en ståndpunkt om. Det krävdes ett ”givande och tagande” innan skrivningarna var klara. Den centrala frågan gällde övergången från den andra till den tredje etappen av EMU, det vill säga införande av euron som valuta. Enligt Dinkelspiel var det aldrig fråga om att begära en juridisk opt-out i likhet med Storbritannien och Danmark.[38] Ett skäl var att detta skulle ha avvisats av EU-sidan och att ett sådant nederlag i förhandlingen inte skulle ha sett bra ut.[39] Om en dylik begäran hade avvisats skulle det tydligt ha framstått att Sverige har en förpliktelse att införa euron. Det bedömdes även att en opt-out skulle ha mött svårigheter när de befintliga medlemmarna skulle ratificera anslutningsfördraget. Allan Larsson betonar att en opt-out skulle ha varit att gå för långt i negativ riktning.[40] Vidare tittade man uppenbarligen på protokollen för Storbritannien och Danmark. De protokollen ingår i Maastricht-

[38] Denna bild har författaren fått bekräftad av dåvarande EU-ambassadör Lars Anell.
[39] Att notera är att kommissionen vid förhandlingen inför den stora utvidgningen med tio medlemsstater 2004 intog ståndpunkten att inga opt-outs från euron skulle medges.
[40] Författarens intervju med Allan Larsson.

fördraget och ger de båda länderna juridisk rätt att inte införa euron om de anmäler att de inte önskar att göra det.

Inspiration kom även från de förbehåll som parlamenten i Tyskland och Nederländerna hade gjort. Nationella parlament måste ratificera (godkänna) ändringar av EU:s grundfördrag, och det var i samband med den parlamentsbehandlingen som förbehåll gjordes i de två länderna. De förbehållen var dock av annan art än det svenska. De bottnade i farhågor att regeringarna skulle kompromissa bort de strikta villkor som förhandlats fram i Maastrichtfördraget, särskilt konvergenskriterierna. Förbehållen ändrade inget i grundfördraget, utan de hade som syfte att binda upp respektive regering innan de avgörande besluten togs i EU:s ministerråd. Parlamenten i de bägge länderna ville granska i vilken grad medlemsstaterna uppfyllde konvergenskriterierna, det vill säga om villkoren för att införa euron i enlighet med reglerna i Maastrichtfördraget var uppfyllda. Varken i Tyskland eller Nederländerna fanns några reservationer i rättsliga texter. Som kommentar kan sägas att det var en missuppfattning att tro att Tyskland och Nederländerna hade förbehållit sig opt-outs. Det handlade om att parlamenten i de bägge länderna ville ha ett ord med i laget för att kontrollera att respektive regering inte avvek från villkoren i fördraget.[41]

Formeln för svensk del blev en politisk, inte juridisk, text som både andas positiv inställning till EMU-projektet och samtidigt innehåller en försiktig reservation gällande övergången till den tredje etappen. Texten tillkom således i förhandlingar mellan dåvarande regering och den socialdemokratiska oppositionen. Mats Hellström (1999, s. 40f) skriver liksom Dinkelspiel (2009, s. 223) att ”orden vägdes på guldvåg”. På regeringens sida var finansministern Ann Wibble och folkpartiledaren Bengt Westerberg aktiva i att förhandla texten och på oppositionens sida den ekonomisk-politiske talespersonen Allan Larsson.

[41] Det tyska förbehållet framgår av i stort sett likalydande resolutioner som antogs av Förbundsdagens båda kammare den 2 respektive 18 december 1992 då Maastrichtfördraget behandlades. Förbehållet går ut på att den tyska regeringen måste säkra Förbundsdagens samtycke vad gäller sitt röstbeteende vid besluten i EU:s råd 1998 om övergången till EMU:s tredje etapp. ”Förbundsdagen kommer att motsätta sig varje försök att mjuka upp stabilitetskriterierna …” heter det i punkt 3 i resolutionen. Den tyske finansministern bekräftade den 2 april 1993 regeringens avsikt att söka Förbundsdagens samtycke, och att notifiera övriga medlemsstater om den interna tyska proceduren. Proceduren beskrivs i Författningsdomstolens dom 2 BvR 1877/97 av 1998-03-31.

När man så här i efterhand bedömer den svenska lösningen bör man ha i åtanke att EMU-planerna vid den aktuella tidpunkten var osäkra. ERM-krisen 1992–93 hade nästan slitit sönder EG:s valutasamarbete. Lågkonjunkturen i Europa medförde bristande konvergens. Endast ett fåtal medlemsstater hade ett budgetsaldo som respekterade referensvärdet 3 procent av BNP. Det fanns spridda föreställningar om att Tyskland nog inte skulle vilja ta det avgörande steget och överge den populära D-marken. Kanske skulle det inte bli något av EMU-planerna och en besvärlig svensk EU-fråga skulle helt enkelt lösa sig själv? Ändå togs EMU-planerna på stort allvar i Sveriges förberedelser för förhandlingen om EU-medlemskap.[42]

6.5 Ett politiskt uttalande om EMU

Den framförhandlade texten uttalades vid öppningen av förhandlingen om medlemskap den 1 februari 1993 och den upprepades ordagrant den 9 november 1993 då EMU-kapitlet stängdes, det vill säga att befintlig EU-lag accepterades utan ändringar. Texten ingår i ett längre anförande (se bilaga) som tog upp flera sakfrågor och löd:

> Sverige vill delta i den framväxande Ekonomiska och monetära unionen (EMU). Gemensamma ansträngningar för att uppnå monetär stabilitet är en viktig förutsättning för ekonomisk tillväxt och sysselsättning. Den senaste tidens oro på valutamarknaderna och de räntechocker som har drabbat många länder inklusive Sverige, har understrukit behovet av ett närmare ekonomiskt och monetärt samarbete för att främja monetär stabilitet. Ett slutligt ställningstagande avseende övergången från den andra till den tredje fasen kommer att göras i ljuset av den fortsatta utvecklingen och i enlighet med bestämmelserna i fördraget.

Anförandet där uttalandet ingår fick en officiell prägel genom att tas till förhandlingskonferensens protokoll och det gavs ett nummer: CONF-S 70/93. Uttalandet ingår dock inte i anslutningsfördraget, anslutningsakten eller slutakten och det reflekteras inte i något uttalande från EG-sidan.

[42] Författarens intervju med Allan Larsson.

Faktaruta

Dokumentet CONF-S 70/93 har med visst besvär och arbetsinsatser av personal vid Riksarkivet och Utrikesdepartementets registrator erhållits med stöd av offentlighetsprincipen. Det fulla dokumentet återges i bilaga. Detta dokument innehåller endast Dinkelspiels anförande, vilket inte bara tar upp EMU utan även sysselsättning, utrikespolitik och internationell brottslighet. I anförandet noteras att Maastrichtfördraget har trätt i kraft. Det sägs inledningsvis att Sverige ”… *fully shares the political objectives and principles of the Treaty …*”. Anförandet återfinns också i ett tidigare dokument (CONF-S 68/93) som även innehåller andra frågor som avhandlades vid det aktuella förhandlingstillfället. I dokumentet CONF-S 69/93 finns formella slutsatser från det aktuella mötet, och där står det att konferensen ”noterade” det svenska anförandet, det vill säga att det tydliggörs att EU-sidan har hört vad Sverige sade men inte nödvändigtvis instämt. Godkännande av de formella slutsatserna skedde genom dokumenten CONF-S 80/93 och CONF-S 73/93.[43]

Det finns ett stort antal dokument i formatet CONF-S, där beteckningen syftar på konferensen om medlemskap för Sverige. Dylika dokument upprättades i samband med förhandlingssessioner på olika nivåer och de kan innehålla eller hänvisa till olika underlag liksom att de anger vad som har avhandlats och överenskommits. Till stor del gällde det en mängd tekniska och detaljerade frågor om exempelvis jordbrukspolitik, miljöregleringar och inre marknad. Dokumenten i formatet CONF-S ingår inte i Sveriges anslutningsfördrag med tillhörande rättsliga texter.

Man kan säga att uttalandet inte är direkt provocerande genom strofen ”i enlighet med bestämmelserna i fördraget”. Mycket arbete

[43] De formella slutsatserna återger Dinkelspiels anförande på engelska. Passagen om EMU lyder: ”Sweden wants to participate in the emerging Economic and Monetary Union. Joint endeavours to achieve monetary stability are an important prerequisite for achieving growth and employment. The urgent need to achieve monetary stability through closer economic and monetary cooperation has been amply demonstrated by the kind of currency turbulence and interest rate shocks which have recently affected many countries, including Sweden. Sweden is thus keen to contribute to the elaboration of the EMU prior to accession. A final Swedish position relating to the transition from the second to the third stage will be taken in the light of future events and in accordance with the provisions of the Treaty.”

lades ned på att formulera den sista meningen i uttalandet.[44] Det finns en positiv, politisk viljeyttring då det sägs i den första meningen att Sverige vill delta i ”den framväxande” EMU – dock inte uttryckligen i den tredje etappen (fasen). Den sista meningen är lite vagt utformad på så vis att den inte klart säger att det handlar om Sveriges övergång till den tredje etappen. Den lämnar öppet för tolkningen att ställningstagandet skulle handla om övergången generellt, för EU, till den tredje etappen. Därmed skulle saken likna de förbehåll som Tyskland och Nederländerna hade gjort.

Ulf Dinkelspiel berättar (2009, s. 238f) att det fanns en viss nervositet inför mötet den 9 november 1993. Skulle det komma invändningar från EG-sidan? Den framförda texten var avvägd för att inte framkalla motreaktioner. Den hade tillsänts EU-sidan i förväg så det var bekant vad Sverige tänkte säga. Fanns det på EG-sidan en önskan att hålla förhandlingskapitlet öppet, det vill säga fortsätta att förhandla? Sverige ville ju genast stänga det.[45] Någon medlemsstat kunde vilja ta ordet. Men ingen yttrade sig vid det aktuella mötet. Chefsförhandlaren Frank Belfrage säger att man på EG-sidan var medveten om svenska interna diskussioner om EMU men att man ansåg att EMU-deklarationen ”inte var något att bråka om”.[46] Dinkelspiel tog frånvaron av motreaktion till intäkt för att EG-sidan var införstådd med en svensk beslutsordning som innebar att det sista ordet om att införa den gemensamma valutan skulle tas nationellt av Sverige.[47] Till bilden hörde också att man på EG-sidan, efter en del motgångar i form av folkomröstningarna i Danmark och Frankrike, gärna ville ha framgång med Sveriges EU-medlemskap.[48]

När Dinkelspiel sedan informerade riksdagen den 10 november 1993 om förhandlingen dagen innan återgavs ordagrant texten som citerats ovan, men han lade till en betydelsefull mening som nog hade varit svår att uttala inför EG-sidan.[49]

---

[44] Författarens intervju med Frank Belfrage.
[45] När man är beredd att stänga ett förhandlingskapitel utan krav på rättsliga särregler innebär det att man accepterar de befintliga rättsregler som gäller.
[46] Författarens intervju med Frank Belfrage.
[47] Att notera är att de närstående källor som här använts (Ulf Dinkelspiel, Mats Hellström, Allan Larsson) inte för några resonemang om den juridiska situationen, även om de säkerligen var medvetna eller i alla fall orienterade om den. Mats Hellström skrev (1999, s. 60) ”Man kan säga att Sverige satte på sig politiska hängslen men ingen juridisk svångrem i fråga om avsikten att hålla öppet om sitt deltagande i den gemensamma valutan.”
[48] Författarens intervju med Frank Belfrage.
[49] Riksdagens protokoll 1993/94:21.

> I fråga om övergången från den andra till den tredje fasen i EMU är det ytterst riksdagen som skall ta ställning.

Den svenska deklarationens juridiska värde diskuteras kort av Dinkelspiel (2009, s. 238f) som menade att det är en politisk realitet att varje land avgör och att ett land inte kan tvingas in i EMU. Han menade att man på EG-sidan förstod att Sverige trots de positiva formuleringarna i anförandet inte hade sagt sista ordet om att införa den gemensamma valutan.

Den juridiska förpliktelsen att införa euron kommer att behandlas mer utförligt nedan i kapitel 11. Här kan konstateras att den svenska deklarationen inte har ett juridiskt värde; den ändrar inte på den beslutsordning som finns i EU:s grundfördrag. Anförandet om EMU fick heller inte samma status som förklaringar om exempelvis den svenska offentlighetsprincipen och alkoholmonopolet, vilka finns i slutakten. Sådana förklaringar kan spela en roll då ett internationellt avtal ska tolkas.[50]

Det pågick vid den tiden en debatt om Sveriges rätt att inte delta i den tredje fasen av EMU. Nej-sidan ifrågasatte om hållningen i medlemskapsförhandlingen verkligen skulle ge Sverige rätt att stå utanför den tredje etappen. Från den dåvarande regeringen sades att en sådan rättighet skulle finnas. Finansminister Anne Wibble och hennes statssekreterare Carl B. Hamilton skrev i oktober 1993 i Dagens Nyheter under rubriken ”EMU inte självklart” att Sverige själv ska bestämma om Sverige kommer med i EMU:s tredje fas. De hänvisade till den stora osäkerheten i EMU-planerna med den rådande lågkonjunkturen och oron i ERM och även till de tyska och nederländska parlamentariska förbehållen. Hamilton försvarade senare, kort innan folkomröstningen, på nytt Sveriges rätt att själv bestämma i frågan. Hamilton vände sig emot ”fyrkantiga juridiska resonemang” som fanns i den dåtida debatten och som inte beaktade ekonomiska och andra realiteter.[51] Att notera är att såväl den dåvarande borgerliga regeringen som den socialdemokratiska oppositionen markerade att Sverige har rätt att bestämma själv.[52]

---

[50] Statsrådet Dinkelspiels hela anförande, där alltså texten om EMU ingår, återges i sin helhet i bilaga 1 till propositionen om EU-medlemskap (prop. 1994/95:19).
[51] Wibble och Hamilton (1993); Hamilton (1993).
[52] Mångårige statsrådet Carl Lidbom, en huvudperson i socialdemokratiska regeringars lagstiftningsarbete, och känd för sitt klarspråk, påtalade dock i en senare debattartikel (1999) att Sverige inte har något juridiskt undantag utan är förpliktigat att införa euron. Han menade att debatten felaktigt förs på premissen att full handlingsfrihet råder.

Det kom senare invändningar från EG-sidan. Den ansvarige kommissionären, dansken Henning Christophersen, såg sig föranledd att göra klart att beslutet om ett land ska införa euron tillhör EG:s råd, inte det nationella parlamentet. Men riksdagen kunde ha en roll för att värdera om Sverige uppfyller kraven eller ej, sade han.[53]

6.6 Reservationen blir mer explicit

Juridiken kan vara en sak och den politiska realiteten en annan. I Sverige presenterades förhandlingsresultaten om EMU på ett sådant sätt att det tydligt framstod att ett separat beslut skulle tas senare i riksdagen om Sverige skulle införa euron eller inte. I en departementspromemoria (Ds I994:48, s. 206ff) redovisades resultatet av den svenska förhandlingen om medlemskapet. Där beskrivs rätt detaljerat innehållet i EMU-deklarationen. Det sades också att det är en intern fråga för varje medlemsstat om hur den fattar beslut om övergången till den tredje etappen. Det hette vidare att två villkor ska vara uppfyllda för att Sverige ska gå över till den tredje etappen: För det första att Sverige uppfyller konvergenskriterierna. För det andra: ”… beslutsprocessen i Sverige inför övergången från fas två till fas tre (är) en intern svensk angelägenhet. Besluten om Sverige skall gå över från fas två till fas tre skall fattas av riksdagen”. Departementspromemorian var föremål för en mycket bred remissbehandling.

Propositionen om medlemskapet

I augusti 1994 lade den dåvarande borgerliga regeringen fram en omfattande proposition om EU-medlemskapet (prop. 1994/95:19, spec. s. 443–445). Där återges ordagrant den ovan citerade passagen om EMU som framfördes i medlemskapsförhandlingen. Den tillagda meningen om Sveriges interna beslutsordning återgavs också. I propositionen fanns i förbindelse med EMU en längre text om vikten av samarbetet om sysselsättning.

I propositionens avsnitt 7.2–3 summeras innehållet i anslutningsfördraget, anslutningsakten och slutakten. Där nämns inte någon-

[53] SvD 1993-11-12, s. 1 och 10.

ting om EMU. Det sägs emellertid att i konferensprotokollet, det vill säga den formella text som registrerar vad som har skett under förhandlingen, finns uttalanden om EMU (prop. 1994/95:19, s. 76). När det gällde införande av euron sades sist i det aktuella avsnittet i propositionen (s. 445):[54]

> För det andra är frågan om beslutsprocessen i Sverige inför övergången från fas två till fas tre en intern svensk angelägenhet. Beslutet om Sverige skall gå över från fas två till fas tre skall fattas av riksdagen. Förutsatt att riksdagen bifaller denna proposition om svenskt medlemskap i EU, kommer regeringen att inför den tidpunkt när Sveriges deltagande i EMU:s tredje fas blir aktuellt att till riksdagen lägga en särskild proposition beträffande frågan om Sveriges deltagande i EMU:s tredje fas.

Formuleringarna hade således blivit en bit mer explicita när det gäller Sveriges hävdade rätt att säga nej till att införa euron. Som framhållits fanns en negativ opinion att förhålla sig till. Folkomröstningen om EU-medlemskapet ägde rum den 13 november 1994. Resultatet blev 52,3 procent ja och 46,8 procent nej med höga 83,3 procent valdeltagande. Det var inte någon överväldigande valseger och tidvis hade nej-sidan övertaget i opinionen.

Broschyren ”EU och Sverige”

Inför folkomröstningen fick alla svenska hushåll broschyren ”EU och Sverige” i brevlådan. Den innehöll information om EU som skulle vara saklig och objektiv. Angående EMU stod det *”Sverige sade i förhandlingarna om medlemskap att riksdagen ska ta ställning till om EU-valutan ska införas i Sverige när den dagen kommer.”*[55] Något mer stod inte om EMU, men här var det ändå uttryckt i klartext att det var ett senare beslut i riksdagen som skulle avgöra om ett

[54] I Utrikesutskottets samlade betänkande (UU1994/95:5) över propositionen framhölls Sveriges interna beslutsordning om övergången till den tredje etappen, men med en något ändrad formulering jämfört med Sveriges deklaration i förhandlingen. Det heter ”Ett slutligt ställningstagande avseende övergången från den andra till den tredje fasen inom EMU bör göras i ljuset av den fortsatta utvecklingen och i enlighet med Sveriges åtaganden som medlemsland”.

[55] Broschyren ”EU och Sverige”, s. 21, utgiven av Sekretariatet för Europainformation vid Utrikesdepartementet. Broschyren tycks inte vara tillgänglig på internet, men den finns att tillgå på Kungliga biblioteket.

byte av valuta skulle ske; den saken ingick inte i folkomröstningen om EU-medlemskapet.[56]

Inget svenskt EU-medlemskap med EMU i paketet?

Att notera är således att folkomröstningen om Sveriges medlemskap i EU även godkände en beslutsordning om Sverige och den tredje etappen av EMU. Detta beslut skulle tas i Sveriges riksdag. Något omnämnande av en särskild folkomröstning om EMU fanns inte vid denna tidpunkt.[57]

Statsvetare vid Göteborgs universitet har gjort en omfattande analys av folkomröstningen 1994 (Gilljam och Holmberg 1996). Där framgår att de ekonomiska frågorna och sysselsättning spelade en viktig roll för valresultatet, men de skiljer inte ut EMU-frågan och kommenterar den inte separat. Det framstår som att EMU-frågan genom det redovisade förhandlingsresultatet hade desarmerats. För övrigt framgår av studien att det fanns en betydande skepsis i opinionen mot en federalistisk utveckling, samtidigt som framtiden för EU inte var något viktigt tema i valdebatten.

Gottfrid Grafström (1995), aktiv på ja-sidan, har ingående och levande skildrat kampanjaktiviteterna. Enligt hans skildring var det helt andra frågor än EMU som var viktiga i valdebatten.

Det går inte att med säkerhet säga vad EMU betydde för valutgången, men det är högst troligt – med tanke på det jämna opinionsläget – att det hade blivit nej om införande av euron hade ingått i paketet och blivit ett viktigt ämne i debatten. Allan Larsson menar att man hade kunnat tappa EU-medlemskapet om EMU-frågan hade hanterats oförsiktigt. Frank Belfrage säger att det gällde att inte äventyra EU-medlemskapet.[58]

---

[56] Broschyrens påstående om vad Sverige sade till EU-sidan är således inte korrekt, men det spelar mindre roll för huvudpoängen att EMU och EU-medlemskapet är separata saker.

[57] Frågan i folkomröstningen 1994 om EU-medlemskap löd: ”Riksdagen har beslutat att det skall hållas en folkomröstning om svenskt medlemskap i Europeiska unionen (EU). Omröstningen gäller om Sverige skall bli medlem i EU i enlighet med det avtal som förhandlats fram mellan Sverige och EU:s medlemsstater. Anser Du att Sverige bör bli medlem i EU i enlighet med avtalet mellan Sverige och EU:s medlemsstater?” I avtalet sägs inget om EMU, men i prop. 1993/94:245 om folkomröstningen stod det ”Förhandlingsresultatet innebär att Sverige som medlem i EU deltar fullt ut och aktivt i […] den ekonomiska och monetära unionen (EMU) som är i vardande, varvid riksdagen kommer att ta ställning till frågorna om en gemensam valuta och centralbank när dessa aktualiseras.”

[58] Författarens intervju med Frank Belfrage.

6.7 Avståndet ökar

En ytterligare förflyttning av positionen om EMU kom i konvergensprogrammet i juni 1995.[59] Sådana program ingick i EMU:s andra etapp och de hade till syfte att främja en stabilitetsinriktning av den ekonomiska politiken hos varje medlemsstat, det vill säga uppfyllande av konvergenskriterierna.[60] Efter en referens till deklarationen under medlemskapsförhandlingen skrev regeringen:

> Regering och riksdag kommer senare att ta ställning till frågan om ett svenskt deltagande i den ekonomiska och monetära unionens tredje etapp. Under förhandlingarna om svenskt medlemskap i EU deklarerade Sverige att ett slutligt svenskt ställningstagande avseende övergången från den andra till den tredje etappen av EMU kommer att göras i ljuset av den fortsatta utvecklingen och i enlighet med bestämmelserna i fördraget. Det är ytterst riksdagen som fattar detta beslut. För att det ska vara möjligt att fatta beslut om både att delta och att inte delta medverkar Sverige aktivt i förberedelserna för den tredje etappen, dock på ett sätt som inte binder det framtida beslutet. Oavsett om Sverige ansluter sig till den tredje etappen eller ej måste konvergenskriterierna uppfyllas. Även för att kunna stå utanför den monetära unionen är det viktigt att ha en stark ekonomi i god balans.

Det blev återigen tydligt för andra inom EU att Sverige förbehöll sig en rätt att själv avgöra frågan om sitt införande av euron. Konvergensprogrammet blev i enlighet med standardproceduren föremål för ett yttrande av kommissionen och en diskussion i Monetära kommittén och Ekofinrådet. I kommissionens yttrande ville den fästa kommitténs och ministrarnas uppmärksamhet vid den citerade passagen och skrev:

> *It appears as if the possibility of an opt-out is being claimed for Sweden in a way which might be perceived as not compatible with the Treaty.*

Sverige var vid det här laget medlem i EU och hade alltså tydliggjort sin avsikt att självständigt fatta beslut om huruvida landet skulle införa euron eller inte, samtidigt som man sade att konvergenskriterierna skulle uppfyllas. När konvergensprogrammet behand-

[59] Göran Persson som var finansminister efter valet 1994 och statsminister från mars 1996 delade inte Ingvar Carlssons positiva syn på EU och han var tydligt skeptisk till EMU. Detta framgår av Erik Fichtelius intervjubok (2007) och har bekräftats i författarens intervjuer med Perssons nära medarbetare Per Nuder och Lars Danielsson.

[60] Det svenska konvergensprogrammet spelade en roll för att få ett erkännande för att budgetsaneringen var effektiv. Kommissionens positiva utlåtande om saneringsprogrammet förbättrade inställningen på de finansiella marknaderna, vilken dessförinnan varit negativ.

lades på ministernivå fick det ekonomiska innehållet – saneringen av de offentliga finanserna – starka lovord. Men det uppmärksammades vida omkring att Sverige hade förbehållit sig rätten att själv besluta om sitt deltagande i den tredje etappen. Ledande internationella tidningar noterade saken och rapporterade om att den ansvarige kommissionären hade invänt och framhållit att kommissionens tolkning av grundfördraget innebär att en medlemsstat måste införa euron om EU:s råd bedömer att villkoren är uppfyllda.[61]

[61] Wall Street Journal 1995-09-19 *Sweden clashes with EU on Single Currency question*. International Herald Tribune 1995-09-19 *Ministers grant Sweden a currency opt-out*. Financial Times 1995-09-19 *Sweden enters EMU opt-out dispute*.

7 Euron införs 1999, utan Sverige

7.1 Handlingsfrihet och EMU-utredningar

De avgörande besluten om starten av den tredje etappen skulle tas våren 1998 under brittiskt ordförandeskap.[62] Det innebar att Sverige behövde ta ställning till sitt eget deltagande i god tid inför de avgörande besluten. Den socialdemokratiska regeringen intog hållningen att Sverige skulle ha en genuin valfrihet när det gällde att delta eller att inte delta.

EMU-utredningen

Denna hållning avspeglas i direktiven till den offentliga utredningen om konsekvenserna av en eventuell svensk anslutning till den tredje etappen av EMU. Utredningen skulle förbereda riksdagens ställningstagande. Den antog namnet ”EMU-utredningen” men är känd också som ”Calmfors-utredningen”, efter professor Lars Calmfors som ledde utredningen. Uppdraget var att analysera ekonomiska och politiska konsekvenser av att delta respektive att inte delta, och hur svensk ekonomisk politik borde utformas i de två alternativen. Även lämpligheten av olika växelkursarrangemang skulle studeras. Kommittén sattes helt samman av expertis inom nationalekonomi och statsvetenskap, utan någon politisk representation.

Utredningen hade endast ett år på sig, men den kunde ändå hösten 1996 lägga fram ett omfattande och ambitiöst material bestående av ett huvudbetänkande (SOU 1996:58) och inte mindre än 21

[62] Maastrichtfördraget angav i sin ursprungliga lydelse (artikel 109j.3) två möjliga datum för övergången till EMU:s tredje etapp. Det tidigaste var att senast den 31 december 1996 sätta ett datum, något som förutsatte att en majoritet av medlemsstaterna uppfyllde de nödvändiga villkoren. Det andra var att euron skulle införas den 1 januari 1999, och då gällde inte villkoret om en majoritet av medlemsstaterna. Det stod tidigt klart att 1996 var omöjligt på grund av recessionen i EU. Knappt någon medlemsstat skulle klara konvergenskriterierna.

underlagsrapporter som skrevs av svenska och utländska experter. I direktiven ingick inte att göra en rekommendation om deltagandet, utan de var formulerade som att göra en saklig analys inför det politiska beslut i riksdagen som hade aviserats i samband med medlemskapsförhandlingen. Utredningen valde ändå att göra en samlad bedömning där den vägde samman de olika komponenterna i sin analys.[63] Utredarna skrev att deras ”helhetsbedömning av såväl de ekonomiska som de politiska argumenten är att de faktorer som talar emot svenskt deltagande redan i första omgången 1999 är starkare än de faktorer som talar för.”[64] Fyra huvudskäl angavs: (1) hög svensk arbetslöshet; (2) dålig statsfinansiell situation; (3) mer tid för debatt behövs; (4) det blir nog ett litet EMU. Utredningen var dock positiv till svenskt deltagande på några års sikt. Den betonade i sina avslutande resonemang den osäkerhet som fanns och att viktningen av olika faktorer kunde påverka bedömningen.

För valutapolitiken rekommenderades att Sverige hellre borde fortsätta med den befintliga modellen med en flytande krona än gå med i ERM2. Att beakta så här i efterhand är att utredningen utfördes då viktiga omständigheter var okända, såsom hur den första kretsen deltagande länder skulle se ut, liksom hur Stabilitets- och tillväxtpakten och ERM2 skulle utformas. I direktiven stod just ingenting om de finansiella marknaderna och hur bankerna skulle påverkas av valutaunionen, det som sedermera skulle stå i centrum för eurokrisen. Utredningen ägnade heller inte denna aspekt uppmärksamhet i sitt arbete. Inte heller ERM-krisen blev föremål för någon närmare behandling.

Calmforsutredningens ”inte nu, men senare” fick stort genomslag i den svenska debatten om EMU, som var livlig 1996 och 1997.

Inte ERM

Ett icke-beslut som förtjänar uppmärksamhet är att Sverige inte gick in i ERM. ERM hade tidigare i svensk process mot EU-medlemskapet betraktats som en självklarhet. ERM-samarbetet hade vid den här tiden återhämtat sig efter krisen 1992–93 och de gamla smala banden gällde i stort sett i praktiken. ERM var centralt i EU:s

[63] Detta val kommenteras i Calmfors (2021).
[64] SOU 1996:158, s. 434.

ekonomisk-politiska samarbete, men ERM sågs också som en förberedelse för euron. Finland gick in i ERM i oktober 1996 och för Danmark var ERM-deltagandet sedan många år fast etablerat.

Andra förberedelser

Valutapolitiken blev 1996 föremål för en offentlig utredning (SOU 1997:10).[65] Bakgrunden var de ändrade förutsättningar för valutapolitiken som följde av EU-medlemskapet. Utredningen ledde till att beslut om deltagande i formella växelkurssystem ska tas av regeringen, som också skulle besluta om bandbredd och centralkurs i ett sådant formellt system sedan Riksbanken fått ge synpunkter. Prisstabilitetsmålet skulle respekteras. Riksbanken skulle svara för den praktiska tillämpningen av ett system med flytande växelkurs.

Det gjordes även ett arbete om Riksbankens ställning. Maastrichtfördraget ställde betydande krav på lagstiftningen om Riksbanken som måste göras oberoende. De kraven gällde oavsett om Sverige skulle införa euron eller inte. I överläggningar mellan samtliga riksdagspartier togs en promemoria (Ds 1997:50) fram med förslag om ändringar i grundlagen och annan lagstiftning om Riksbanken. Detta resulterade i lagstiftning som gjorde Riksbanken oberoende, vilket var en stor förändring.

Ett ytterligare arbetsområde vid denna tid gällde praktiska förberedelser för att införa euron. Det är ingen liten sak att införa en ny valuta. Maastrichtfördraget var tyst om själva övergången till den gemensamma valutan, men det stod klart att det fanns en rad väsentliga saker att avgöra. Kommissionen lade våren 1995 fram en ”Grönbok om de praktiska frågorna för att introducera en enhetlig valuta”. Grönboken behandlade övergången i finanssektorn, i offentliga sektorn, i näringslivet, i allmänheten och olika rättsliga spörsmål. Vid ett toppmöte i Madrid i december 1995 godkändes ramarna för ett övergångsscenario. Den största delen av ansvaret för att förbereda övergången låg på nationell nivå. På EU-planet var Europeiska Monetära Institutet, föregångaren till ECB, en central aktör för att förbereda ECB:s penningpolitik.

[65] En genomgång av olika svenska utredningar med anknytning till EMU finns i Eriksson och Ljungkvist (2021).

För att Sverige skulle ha handlingsfrihet också att införa euron 1999 behövde alltså praktiska förberedelser göras i tillräckligt god tid. Ett sådant arbete sattes i gång 1996 och det engagerade Regeringskansliet, Riksbanken, banker, myndigheter, näringslivets organisationer och andra samhällsaktörer.[66] En samordningsfunktion inrättades på Finansdepartementet. Fem arbetsgrupper tillsattes för lagstiftning, offentlig administration, skattefrågor, den finansiella sektorn respektive medborgarfrågor.

7.2 ”Vänta och se” blir linjen

Den 3 juni 1997 tog den socialdemokratiska partistyrelsen efter ett internt rådslag i partiet ställning till frågan om Sveriges deltagande i den tredje etappen av EMU.[67] Rekommendationen var att inte delta från start men att hålla dörren öppen för ett senare deltagande. Motiveringen var inte ekonomisk utan att det saknades folkligt stöd för ett deltagande. Denna rekommendation blev i praktiken också regeringens linje, vilket finansminister Erik Åsbrink meddelade i ett tal den 3 juni 1997. På en partikongress den 8–14 september 1997 fastställdes partistyrelsens rekommendation.

Pär Nuder (2008, s. 133), mångårig nära medarbetare i olika roller till Persson, har skrivit: ”Av alla sakfrågor som passerade revy under Göran Perssons tio år som statsminister var ingen svårare att hantera än Sveriges förhållande till EMU.” Persson tycks personligen länge ha varit osäker på EMU och ha vägt för och emot. Han hade att beakta ett kluvet parti och en kluven folkopinion.[68] Han betecknade vid ett tillfälle EMU-projektet som ”skakigt”, vilket väckte en del reaktioner på EU-planet. I en debattartikel i Svenska Dagbladet i december 1996 sade sig Persson vara öppen för både att delta och inte delta. Han uttalade farhågor för att EMU skulle leda till ett federativt, överstatligt EU där Sverige kunde förlora rätten att besluta om skatter och offentliga utgifter. Persson lyfte fram sina farhågor för att EMU skulle leda till en gemensam, överstatlig finanspolitik i en längre intervju i tidningen Veckans Affärer 1997. I

[66] Arbetet med praktiska euroförberedelser i Sverige beskrevs i prop. 1997/98:25, avsnitt 5.2.
[67] Pressmeddelande 1997-06-03 från Socialdemokraterna.
[68] Tidigare utrikeshandelsministern Anita Gradin (2009, s. 149), som spelade en betydande roll i processen mot medlemskap, tyckte att det togs alltför stor hänsyn (”märkligt gullande”) till den EU-negativa delen av socialdemokratin efter medlemskapet. Hon menade att när beslutet väl var fattat borde även de negativa rätta sig efter det.

en senare utgiven intervjubok (Fichtelius 2007, kap. 10)[69] redogör Persson för sina tvivel på EMU-projektet inför starten av den tredje etappen och om hur han vägde för och emot. Persson skriver i sin memoarbok (2007, s. 362) att han själv före det svenska ordförandeskapet 2001 var ”osäker på om euron var bra för Sverige”.[70]

Faktaruta

Göran Persson, finansminister 1994–96 och statsminister 1996–2006, var ett dussin år ledande i svensk EMU-politik. Han lade fast linjen valfrihet. Persson har publicerat sig utförligt om EMU. I sin bok 1997 (s. 177ff) skrev han:

”Målet för den ekonomiska politiken var att så snabbt som möjligt återge den svenska ekonomin sin styrka. Därmed skulle också konvergenskriterierna klaras och EMU-beslutet kunna tas utifrån en styrkeposition. Vi skulle själva kunna avgöra om vi ville gå med eller ej.”

”Sverige var inte EU-medlem när Maastrichtfördraget förhandlades fram. Om vi varit medlem är det självklart att Sverige hade fått samma möjlighet som Storbritannien och Danmark att stå utanför… I förhandlingsprotokollet har Sverige därför klart slagit fast att det är den svenska riksdagen som i sista hand beslutar om EMU-medlemskapet…. För den socialdemokratiska regeringen är det alldeles klart att vi i Sverige själva bestämmer över vårt ställningstagande till EMU. Även andra EU-länder och EU-kommissionen tycks vara införstådda med Sveriges ståndpunkt.”

”Ingen ny svekdebatt… Det farligaste som kan hända vore ju att vi hamnade i ett läge där vi bestämt oss för ett medlemskap i EMU och sedan i efterhand får en svekdebatt där folk överraskas av konsekvenserna och känner sig lurade in i valutaunionen.”

[69] I boken kan man tidsmässigt följa Perssons tänkande indelat i olika politiska frågor, av vilka EMU är en. Intervjuerna återges *in verbatim* och med datum. Den första återgivna intervjun om EMU är från 1997-08-27 och den sista från 2005-11-14.

[70] Persson var under flera år skeptisk till EU, särskilt de överstatliga dragen, och svängde i positiv riktning först genom det lyckade svenska ordförandeskapet 2001. Detta framgår av den nära medarbetaren Lars Danielssons bok (2007), författarens intervju med Danielsson samt Erik Fichtelius (2007) intervjubok.

Inte gå med från start men hålla dörren öppen

När regeringen lade fram den utlovade propositionen (prop. 1997/98:25) om Sveriges deltagande var huvudlinjen redan klar, det vill säga att Sverige inte borde delta från start. Situationen ur en mera formell eller rättslig mening var inte alldeles enkel. Våren 1998 skulle i EU fattas ett rättsligt bindande beslut om vilka länder som uppfyller de ”nödvändiga villkoren” för att införa euron.[71] Detta beslut skulle fattas på basen av en rekommendation från kommissionen om *varje* enskild medlemsstat. Det normala är annars att kommissionen lägger fram ett förslag och, om den anser att en viss förändring inte är önskvärd, låter bli att lägga fram ett förslag. Kommissionens initiativrätt kan med andra ord utövas i olika former och det har konsekvenser vilken form som är aktuell i det enskilda fallet. Modellen med att kommissionens initiativrätt utövades i form av en rekommendation om varje medlemsstat hade tillkommit på begäran av de länder som kände sig särskilt osäkra på om de skulle kvalificera sig, som Italien (högt underskott och hög skuld) och Belgien (hög skuld). De skulle med denna form för beslutet ha möjligheten att ändra en eventuell negativ hållning från kommissionen. Men en konsekvens för svensk del av denna modell var att Sverige skulle behöva rösta om sig själv.

Formeln i propositionen blev att riksdagen föreslogs att ”anta som sin mening att Sverige inte bör införa Europeiska unionens gemensamma valuta euron då den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen (EMU) inleds”. På så vis stod Sverige fast vid hållningen att lägga beslutet i riksdagens händer, samtidigt som ordet ”bör” inte utmanade beslutsordningen i EU där det var (och är) EU:s råd som beslutar. Ställningstagandet i EU skulle utmynna i en rättsakt, och denna måste vara i konformitet med grundfördraget. Rättsakten kunde inte bygga på vad ett enskilt nationellt parlament beslutade utöver den legala rätt som Storbritannien och Danmark hade. I propositionen sades att regeringen skulle agera i överensstämmelse med den uppfattning som föreslogs riksdagen då de avgörande besluten skulle tas på våren 1998 (s. 69).

[71] Den rättsliga grunden var artikel 109j.4 i Maastrichtfördraget. I senare beslut utövas kommissionens initiativrätt på det vanligaste sättet, det vill säga i form av ett förslag. Detta har konsekvensen för Sverige att det i frånvaro av ett förslag inte uppstår något behov för Sverige av att ta ställning till att införa euron.

Regeringens motivering förde vidare linjen att det saknades folkligt stöd. I propositionen avvisades uttryckligen (s. 68) Calmforsutredningens argumentering att svensk ekonomi inte var tillräckligt stark vad gäller offentliga finanser och arbetslöshet. Regeringen menade tvärtom att svensk ekonomi stod sig väl jämfört med andra länder. Det betonades att det måste finnas en folklig förankring för en så stor fördjupning av integrationen som EMU skulle innebära. Visserligen visade remissbehandlingen på en tydligt övervägande positiv hållning bland myndigheter, näringsliv och organisationer till att gå med från starten, men det måste ändå vara det folkliga stödet som är avgörande, hette det i propositionen.[72] Samtidigt sades att dörren borde hållas öppen för ett framtida deltagande i valutaunionen, men utan någon tidsangivelse eller villkor.

> Om regeringen efter den 1 januari 1999 finner att Sverige bör delta i valutaunionen, så skall frågan underställas svenska folket för prövning. Det är önskvärt att en sådan prövning sker i allmänt val, men det kan inte helt uteslutas att det i stället kan ske genom ett extraval eller en folkomröstning.[73]

EMU-propositionen drog upp linjerna för den ekonomiska politiken utanför euron, och här följdes i stora drag Calmforsutredningens rekommendationer. Regeringen framhöll att det är minst lika viktigt att bedriva en stabilitetsorienterad ekonomisk politik utanför euron. Sverige måste hålla fast vid målen för de offentliga finanserna. Det skulle innebära ett överskottsmål på 2 procent av BNP över konjunkturcykeln. Regeringen uttalade stöd för Riksbankens penningpolitiska inriktning. Vidare framhölls att ”prisstabilitet är en förutsättning för en framgångsrik ekonomisk politik”. Därmed gick man ifrån tidigare uppfattning att det skulle råda en motsättning mellan prisstabilitet och sysselsättning. I det nämnda konvergensprogrammet och i andra sammanhang uttalade regeringen stöd för konvergenskriterierna. Viss skepsis uttrycktes mot Calmforsutredningens syn att penningpolitiken kunde behöva användas aktivt mot störningar i ekonomin. När det gällde valutapolitiken gick regeringen på samma linje som Calmforsutredningen.

[72] Remissyttrandena sammanfattades i Bilaga 1 i prop. 1997/98:25. Remissyttrandena återgavs i sin helhet i Ds 1997:22.
[73] Prop. 1997/98:25, s. 70. Propositionen lades fram den 2 oktober 1997, dvs. några dagar innan det utspel om folkomröstning som oppositionsledaren Carl Bildt gjorde i en debatt i riksdagen, se kapitel 8 nedan. Inom det socialdemokratiska partiet fanns en opinion för folkomröstning.

Detta innebar att mot bakgrund av de negativa erfarenheterna av olika fastkursarrangemang vore det bästa att inte gå in i ERM2 utan behålla den gällande modellen med flytande krona och prisstabilitetsmål.

Riksdagen godkände i december 1997 efter en lång och livlig debatt med stor majoritet linjen att Sverige inte borde delta från start.[74] Uppmärksamheten i media var omfattande.

Den svenska ensidiga deklarationen (anförandet) om EMU i förhandlingen om EU-medlemskap och vad som utspelats efteråt har lett till en allmän uppfattning i Sverige att det finns en genuin valfrihet och en rättighet att inte införa euron som valuta.

7.3 Andra medlemsstater tar ställning

Danmark

Några andra för Sverige intressanta medlemsstater hade tagit ställning i frågan om att införa euron. Efter den danska folkomröstningen i augusti 1992 uppstod en problematisk situation, som hanterades vid ett toppmöte i Edinburgh i december 1992. Det negativa utfallet i folkomröstningen gjorde att Danmark inte kunde ratificera Maastrichtfördraget. Alla medlemsstater måste ratificera fördraget för att det skulle träda i kraft. I Edinburgh överenskoms en rad saker om Danmark, dock ändrades inte någonting i Maastrichtfördragets text. Danmark gjorde i Edinburgh bruk av sin rätt att inte införa euron genom att formellt notifiera denna avsikt till EU:s råd. Detta var vad som gällde inför de avgörande besluten 1998, och någon förnyad avsiktsförklaring från dansk sida behövdes inte.[75]

Storbritannien

Storbritanniens protokoll hade mera omfattande särvillkor jämfört med Danmark. Det protokollet hade framförhandlats av en Tory-

[74] Riksdagens protokoll 1997/98:40. Finansutskottets betänkande i 1997/98: FiU9, rskr 1997/98:75.

[75] Den komplicerade hanteringen av Danmarks nej till Maastricht behandlas utförligt i Ryborg (1998). Texten till uppgörelsen finns i Europeiska rådets slutsatser från mötet i Edinburgh i december 1992, punkt 4 och *Part B*.

regering som var helt emot EMU. När det var dags att ge besked om deltagandet till årsskiftet 1997/98 leddes Storbritannien av Labour med en proeuropeisk premiärminister i Tony Blair. Finansministern hette Gordon Brown och han var skeptisk. Det var inte självklart att Storbritannien skulle ställa sig utanför valutaunionen, vilket idag kan te sig märkligt i ljuset av Brexit. År 1997 intog den brittiska regeringen i princip en positiv hållning till att införa euron. Den tog dock inte ett beslut att faktiskt göra det. Debatten 1997 var livlig. I juli det året formulerade Brown "*The five tests*", som skulle vägleda det brittiska EMU-beslutet. Testen handlade om kongruens i konjunkturcykeln, betingelser för investeringar, effekter på den brittiska finanssektorn, ekonomins flexibilitet och slutligen, som ett slags summering, konsekvenserna för tillväxt, stabilitet och sysselsättning. Testen bedömdes en första gång hösten 1997. I ett tal i oktober 1997 konstaterade Brown att det utifrån en analys av testen inte skulle ligga i Storbritanniens ekonomiska intresse att införa euron. De fem testen prövades en andra gång 2003.[76] Följaktligen beslöt sig Storbritannien 1997 för att inte införa euron och att göra en formell notifiering med den innebörden.

Idén med de fem testen fick en viss efterföljd i Sverige då finansminister Åsbrink i oktober 1997 i ett tal sade att sex frågeställningar skulle vara vägledande för Sveriges hållning till EMU. Det handlade om offentlig skuld, arbetsmarknadens funktion, Sveriges ställning i EU, hur många länder som deltar, hur stark blir euron samt om finanspolitiken utvecklas i överstatlig riktning.[77] Dessa "sex frågor" fick dock inte någon uppföljning och gav inga avtryck i EMU-propositionen.

Finland

Processen i Finland var till viss del parallell med den i Sverige, men slutresultatet var helt annorlunda eftersom Finland införde euron från starten och inte antydde någon annan hållning. En utredning liknande Calmforsutredning genomfördes av en expertgrupp. Den

[76] Prövningen 2003 var mycket ambitiös med en huvudrapport och 18 underlagsrapporter (HM Treasury 2003). Slutsatsen var där mer positiv, men ledde ändå inte till något ställningstagande för att delta. Senare utvecklades inställningen till EU i negativ riktning och EMU-frågan tappade sin aktualitet.
[77] Pressmeddelande från Finansdepartementet 1997-10-22.

skulle dock inte ställa alternativen att vara med eller stå utanför mot varandra, utan den skulle huvudsakligen analysera ekonomisk-politiska konsekvenser av ett införande av euron. I Finland lade regeringen fram en skrivelse om EMU i maj 1997 och i februari 1998 lade regeringen fram ett meddelande om Finlands deltagande i euroområdet.[78] För Finlands vilja att införa euron tycks geopolitiska hänsyn ha vägt tungt.

Tyskland och Nederländerna

De parlamentariska förbehållen i Tyskland och Nederländerna bottnade som tidigare nämnts i farhågor för att de bägge ländernas regeringar skulle kompromissa bort Maastrichtfördragets stabilitetskriterier. Inför Maastricht prövade det nederländska EG-ordförandeskapet en formel med en generell *opt-in* där varje medlemsstat skulle få deklarera sin avsikt att ta det avgörande steget. Det avvisades dock av Frankrike och Italien och även Tyskland. I stället blev det en överstatlig formel och övergången till den tredje etappen skulle ske med automatik.[79] De parlamentariska förbehållen i Tyskland och Nederländerna hade möjligtvis en viss påverkan för en legalistisk tolkning av konvergenskriterierna, men de hindrade inte att det blev en stor valutaunion som inkluderade Italien, Spanien och Portugal. Nederländerna upprätthöll länge ett motstånd mot att acceptera Italien. En annan försvårande omständighet var rättsprocesser i Tyskland. Landets författningsdomstol prövade Maastrichtfördragets förenlighet med tysk grundlag. Tyskland var sista medlemsstat att ratificera Maastrichtfördraget. Inför besluten i maj 1998 väcktes flera klagomål inför Författningsdomstolen, som först den 2 april 1998 meddelade att den inte tänkte ta upp ett antal mål som syftade till att förbjuda Tysklands deltagande i EMU:s tredje etapp.

[78] Report by EMU Expert Group, statsrådets rapport till parlamentet maj 1997 och statsrådets EMU-meddelande maj 1998. Den tidigare socialdemokratiske statsministern Paavo Lipponen (2025) beklagar i sina memoarer att de tre nordiska EU-medlemmarna har valt så olika linjer för EMU. Han är även kritisk mot att Sverige lade sig så nära Storbritannien och, menar han, alltför mycket såg EU ur ett frihandelsperspektiv och undervärderade den politiska samhörigheten som underbyggde Finlands val också i EMU-frågan. Han kallar Sveriges vägval i EMU-frågan ”ett strategiskt misstag”.

[79] Artikel 109g.2 i det nederländska ordförandeskapets utkast daterat 18.10.1991. Jfr. även Lundberg (2013, s. 197ff).

7.4 Avgörande EMU-beslut 1998 med svenskt rättsligt dilemma

Scenen var nu satt för de historiska, avgörande besluten om starten av EMU:s tredje etapp och urvalet av medlemsstater som skulle införa euron. I mars 1998 lade kommissionen och EMI (ECB:s föregångare) fram varsin så kallad konvergensrapport, i enlighet med bestämmelserna i Maastrichtfördraget. Dessa rapporter skulle ingå i beslutsunderlaget för EU:s råd, som skulle sammanträda i det sällsynta formatet stats- och regeringschefer.[80] I konvergensrapporterna gjordes en bedömning av huruvida varje medlemsstat, inklusive Danmark och Storbritannien (och Sverige), uppfyllde konvergenskriterierna. Även lagstiftningen om centralbanken bedömdes.

Samtidigt lade kommissionen fram sin rekommendation om vilka medlemsstater som bedömdes uppfylla de nödvändiga villkoren för att införa euron. I konsekvens med sin konvergensrapport föreslog kommissionen att elva medlemsstater skulle införa euron den 1 januari 1999. Storbritannien och Danmark hade alltså notifierat enligt sina respektive protokoll att de inte önskade att delta. Grekland och Sverige ansågs inte uppfylla villkoren.

I rapporterna underkändes Sverige på två områden. Det ena gällde lagstiftningen om Riksbanken. Det andra gällde växelkurskriteriet (se nedan). Där var kommissionens tolkning att formellt deltagande krävdes, det räckte inte med (eventuell) stabil valuta i en regim med flytande kurs. Man kunde därmed säga att växelkurskriteriet var ett sätt att rättsligt reglera den komplicerade situation som uppstått genom att Sverige gjort det politiska ställningstagandet att inte vilja införa euron från start. Detta ställningstagande hade från svensk sida gjorts väl känt bland andra medlemsstater och hos kommissionen. Finansminister Åsbrink sade i en kommentar att det var väntat att Sverige skulle underkännas på växelkurskriteriet. Han framhöll att svensk ekonomi fick ett gott betyg från kommissionen och EMI.[81] Sverige fick godkänt för offentliga finanser och prisstabilitet, vilket innebar en stor förbättring jämfört med 90-talskrisen.

De avgörande mötena hölls de första dagarna i maj 1998 enligt en av det brittiska ordförandeskapet noggrant koreograferad sekvens.

[80] Stats- och regeringscheferna sammanträder annars som Europeiska rådet, som huvudsakligen ger politiska riktlinjer. Men i maj 1998 skulle de anta formella rättsakter.
[81] Pressmeddelande från Finansdepartementet 1998-03-25.

Först Ekofinministrarna och sedan stats- och regeringscheferna instämde i kommissionens rekommendation och det resulterade i ett rådsbeslut, det vill säga en bindande rättsakt.[82] Där finns för Sveriges del inte någon referens till Sveriges förhandling om EU-medlemskap, den omnämnda deklarationen vid förhandlingen eller till riksdagens ställningstagande i december 1997 om att inte delta. Detta faktum är följdriktigt med tanke på vad EU-rätten säger. Resultatet blev i alla fall en rättslig reglering som stämde med vad Sverige önskade. I rättsakten tilldelades Sverige den temporära statusen som ”en medlemsstat med undantag”. Denna status regleras rättsligt i artikel 139 i FEUF.

Växelkurskriteriet avgörande

Växelkurskriteriet spelade således en viktig roll för att reglera Sveriges ställning. Kriteriets tolkning hade varit omstridd. Storbritannien intog hållningen att formellt deltagande inte skulle krävas. Som framgått var det misslyckade ERM-deltagandet – *Black Wednesday* – en mycket svår prövning för Storbritannien, såväl politiskt som ekonomiskt. Inträdet i ERM ledde till Margaret Thatchers avgång. Det upplevdes att Tyskland inte gett tillräckligt stöd till Storbritannien i ERM-krisen. Att pundet, en gång i tiden en världsvaluta, måste lämna var en nesa. ERM har beskrivits ytterst negativt i brittisk debatt och finansminister Brown uteslöt brittiskt återinträde i ERM fastän han höll dörren öppen för att införa euron.[83] Storbritannien menade att det var den faktiska valutastabiliteten som borde utvärderas, inte det formella ERM-deltagandet. Det är möjligt att detta hade tolererats om Storbritannien hade valt att vilja införa euron.

Sverige stödde den brittiska tolkningen.[84] De bägge länderna kunde därvidlag ta fasta på att ERM-kriteriet inte var alldeles tydligt formulerat. Det står nämligen inte uttryckligen i grundfördragets huvudtext att formellt deltagande i ERM gäller.[85] Denna tolkning

[82] Rådets beslut 98/317/EG av 3.5.1998.
[83] Young (1998, s. 366).
[84] Prop. 1997/98:25, s. 69. Den svenska hållningen var ett sätt att upprätthålla handlingsfriheten att delta om det alternativet hade valts. Annars borde Sverige ha gjort som Finland och Österrike och gått in i ERM 1996, för att ha en handlingsfrihet även i fallet med en tolkning av växelkurskriteriet som krävde formellt deltagande i ERM.
[85] Artikel 140.1, tredje strecksatsen. Artikel 3 i Protokollet nr 13 om konvergenskriterier talar dock om ”deltagande” i ERM.

kan man säga var nödvändig för att hävda att det fanns handlingsfrihet för att införa euron 1999. Det har dock blivit kommissionens och ECB:s tydliga hållning att formellt deltagande i ERM är ett krav.[86] Att uppmärksamma om tolkningen av konvergenskriterierna är att Tyskland av konstitutionella skäl har litet utrymme att avvika från en bokstavstrogen tolkning. Inte bara Förbundsdagen (parlamentet) utan även Författningsdomstolen har villkorat Tysklands införande av euron med att de i grundfördraget angivna villkoren, särskilt konvergenskriterierna, upprätthålls ”*eng und strikt*” (”snävt och strikt”). Detta har dock inte hindrat ett visst spelrum i tolkningen.

Det fanns vid tiden för medlemskapet en del debatt om Sveriges rättsliga ställning i förhållande till EMU.[87] Motsättningen mellan den svenska nationella situationen och den EU-rättsliga situationen fick belysning i en fråga som den svenske EU-parlamentarikern Per Gahrton (Miljöpartiet) ställde till EU:s råd 1995 om Sveriges förpliktelse att införa euron. Sådana frågor besvaras efter noggrann beredning regelmässigt av rådsordföranden,[88] i detta fall den spanske utrikesministern, som sade:

> Det finns således å ena sidan en juridisk och formell ordning med efterlevnad av EG-fördraget och å andra sidan en politisk ordning. I den senare måste man jämka mellan å ena sidan den politiska situationen i en enskild medlemsstat vid ett enskilt tillfälle och å andra sidan uppfyllandet eller ej av vissa internationella förpliktelser. […]. Lydelsen av fördraget om den Europeiska unionen är väldigt tydlig och om det inte finns någon form av undantag utgör detta ur juridisk synpunkt en förpliktelse. Det vore något helt annat om det ur politisk synpunkt är omöjligt att uppfylla en internationell förpliktelse.

[86] Den nederländske centralbankschefen Wim Duisenberg, vid tillfället tippad kandidat som förste chef för ECB, sade i ett framträdande i London att Storbritannien kunde kvalificera sig för euron utan formellt ERM-deltagande förutsatt att valutakursen varit stabil i två år (SvD 1997-11-11, s. 33). Nyhetsbyrån Reuters rapporterade 1997-12-09 ”ERM seen solving EU dilemma on Swedish ”no” to EMU”.

[87] Professor Ulf Bernitz har i flera bidrag i juridiska termer och i en moraliserande ton kritiserat föreställningen att Sverige har ett fritt val att införa euron eller inte, till exempel DN 1995-08-04, SvD 1996-09-16 samt i en artikel 2000.

[88] Fråga 1/H-0683/95, svar 1995-09-29. Ledamöterna i Europaparlamentet har rätt att ställa frågor till EU:s råd; en rättighet som liknar den som ledamöter i nationella parlament har. Frågesvaren utformas av Rådssekretariatet och granskas noga ur juridisk synvinkel, eftersom svaren anses binda rådet. Ledamöterna kan även ställa frågor till kommissionen. Exempelvis frågade ledamoten Jan Andersson (S) 1999-02-09 om Sveriges deltagande i den tredje etappen. Den ansvarige kommissionären de Silguy redogjorde för den rättsliga situationen (att endast Storbritannien och Danmark har rätt att inte införa euron) samt uttryckte en önskan att Sverige snart skulle införa euron. Europaparlamentets protokoll 1999-02-09.

Den 1 januari 1999 startade den tredje etappen av EMU, i enlighet med tidtabellen i EU:s grundfördrag. Många som tvivlat på att euron skulle bli verklighet fick fel. Elva av dåvarande 15 medlemsstater införde euron som valuta. ECB svarade från det datumet ensamt för penningpolitiken i euroområdet. Euron var till att börja med endast en elektronisk valuta.

Fyra länder deltog inte från starten. Danmark och Storbritannien ville inte införa euron. De hade använt rätten i sina protokoll om *opt-out*. Sverige ville inte heller. Ett tydligt och väl kommunicerat politiskt ställningstagande kunde hanteras rättsligt genom att Sverige inte godkändes i prövningen av inträdesvillkoren. Grekland ville delta, men klarade inte villkoren.

8 Folkomröstningen 2003: Nej!

8.1 En säregen utveckling leder fram till folkomröstning

Den 14 september 2003 hölls folkomröstningen om att införa euron som valuta i Sverige. Resultatet blev 55,9 procent nej, 42,0 procent ja och 2,1 procent blankröster med ett valdeltagande på 82,6 procent.

Folkomröstningar på nationell nivå är ovanliga i Sverige. De har endast förekommit fem gånger tidigare. Om alkohol 1922, högertrafik 1955, pensioner 1957, kärnkraft 1980 och EU-medlemskap 1994.

Folkomröstningen om EMU var säregen. Ur rättsligt perspektiv utgick den från en valfrihet som Sverige inte hade. Ur politiskt perspektiv tillkom den i en rätt egenartad process. Ur bägge perspektiven fick den långsiktiga konsekvenser.

Utgångsläget som beskrivits tidigare var att riksdagsbeslut skulle gälla som form för beslut om att införa euron. Det var vad som hade sagts till svenska folket 1994 inför EU-medlemskapet och vad som överenskommits i brett politiskt samförstånd. Det som hade sagts till EG-sidan i förhandlingarna om medlemskapet var att ett slutligt ställningstagande om övergången till den tredje etappen skulle ske ”i enlighet med bestämmelserna i fördraget”. Till riksdagen och sedan i propositionen om EU-medlemskap hade sagts att det ytterst är riksdagen som ska ta ställning.

I EMU-propositionen 1997 hette det att ett framtida deltagande:[89]

[89] Prop. 1997/98:25, s. 70. Utskottet (1997/98: FiU9) instämde i beslutsordningen. Centerpartiet, Miljöpartiet och Vänsterpartiet ville att beslutet skulle tas efter folkomröstning. Moderaterna och Folkpartiet var öppna för en folkomröstning med syftet att göra det möjligt att snabbt införa euron.

> … skulle underställas svenska folket för prövning. Det är önskvärt att en sådan prövning sker i ett allmänt val, men det kan inte helt uteslutas att det i stället kan ske genom ett extraval eller en folkomröstning. Därefter ankommer det på riksdagen att fatta slutligt beslut.

Folkomröstning var således ett tydligt andrahandsval. Ett riksdagsbeslut efter ett allmänt val hade med största sannolikhet resulterat i ett tydligt ja till att införa euron, eftersom det fanns en parlamentarisk majoritet för det. Varför blev det då en folkomröstning? Till bilden hör att Danmark är den enda medlemsstat i EU som har haft folkomröstning om att införa euron. Den kunde baseras på Danmarks fördragsprotokoll om opt-out där folkomröstning uttryckligen nämns.[90]

Som framgått hade den svenska hållningen stegvis gått till att valfriheten ansågs likna den som gällde för Danmark och Storbritannien, det vill säga en *de-facto* opt-out. Samtidigt var den rättsliga situationen oförändrad, vilket innebär att Sverige hade (och har) en förpliktelse att införa euron. En folkomröstning i frågan skulle riskera att förstärka det rättsliga dilemmat.

Processen mot folkomröstningen har skildrats av Dinkelspiel (2009) och Nergelius (2008). Statsminister (1996–2006) Göran Perssons tänkande om EMU och folkomröstning återges i journalisten Erik Fichtelius (2007) intervjubok.[91]

Bildts utspel

Ett viktigt för att inte säga avgörande moment i processen mot folkomröstning, var en allmän partiledardebatt i riksdagen den 8 oktober 1997. Moderaternas partiledare Carl Bildt hade vid detta tillfälle just återkommit till Sverige efter ett flerårigt FN-uppdrag på Balkan. I debatten sade Bildt:[92]

> Det är vår uppfattning, som bekant, att Sverige skulle vara berett att redan från början ta steget in i det europeiska valutasamarbetet fullt ut.

[90] Protokoll nr 16 om Danmark, där det i ingressen står att parterna ”*Taking into account that the Danish Constitution contains provisions which may imply a referendum in Denmark prior to Denmark renouncing its exemption*”. Den engelska språkversionen används här eftersom den svenska versionen felaktigt använder samma term ”undantag” som används för medlemsstater som inte bedöms uppfylla de nödvändiga villkoren. Danmark har en ”*exemption*”, inte en ”*derogation*”.

[91] Persson behandlar EMU-frågan även i sin bok om budgetsaneringen (1997) och politiska återblick (2008).

[92] Riksdagens protokoll 1997/98:12 den 8 oktober 1997.

> Det är för mig ingen tvekan om att det vore bra […]. Vi kan inte bara vänta. Därför skulle jag vilja att vi prövade möjligheten att efter den nationella debatt och de ställningstaganden från olika håll som är nödvändiga underställa svenska folket frågan om vårt fulla deltagande i den europeiska valutaunionen för prövning i samband med att vi går till val till Europaparlamentet i juni 1999. Det öppnar för en bred debatt i denna viktiga framtidsfråga.

Utspelet var överraskande och det överrumplade tydligen Göran Persson som i debatten förhöll sig avvaktande.[93] Bildt använde i debatten visserligen inte ordet ”folkomröstning”, men tolkningen blev att hans parti förespråkade denna beslutsform i EMU-frågan. Andra partiledare uppfattade i debatten att Bildt hade föreslagit folkomröstning, och Bildt gjorde inget för att rätta den uppfattningen. Bildts förslag gällde en specifik tidpunkt, det andra valet i Sverige till Europaparlamentet i juni 1999. Bildt var positiv till EMU och svenskt deltagande, och hans uttalade avsikt med utspelet var att skynda på EMU-processen som han tyckte gick för långsamt. Ställningstagandet i denna viktiga procedurfråga tycks ha tagits i en snäv personkrets i Moderaterna.

Ulf Dinkelspiel som vid denna tid inte längre var aktiv politiskt berättar att han reagerade mycket negativt då han informerades kort innan riksdagsdebatten, men att det inte fanns möjlighet att ändra (2009, s. 282). Dinkelspiel, som på djupet kände till vad som förevarit i förhandlingen om EU-medlemskap, skrev att det var fel att anse att frågan om euron borde gå till folkomröstning.

Göran Persson var i detta skede negativ till folkomröstning, men det fanns en betydande opinion för folkomröstning bland EMU-motståndare i hans parti. Bildts utspel gjorde det svårare att undvika denna beslutsform då Perssons parti var splittrat.

Sveriges chefsförhandlare för EU-medlemskapet Frank Belfrage (2020, s. 183f) konstaterar i ett kapitel i en festskrift till Bildt 1997 att denne föreslog en folkomröstning om euron. Belfrage karaktäriserar förslaget som en överraskande kursändring i förhållande till det blocköverskridande upplägg om beslut i riksdagen som fanns

[93] I Bildts m.fl. partimotion (1997/98:Fi3) den 24 oktober 1997 om EMU-propositionen 1997 angavs tydligare den process med folkomröstning vid EP-valet 1999 som Bildt framförde i riksdagsdebatten. I motionen sades ”Om alternativet folkomröstning väljs, kan en ja majoritet betyda skyndsamt inträde, medan en nej övervikt innebär att frågan skjuts på framtiden”. Motionen undertecknades av en rad ledande moderater.

från förhandlingen om EU-medlemskapet och i propositionen om EU-medlemskapet.

Folkomröstning blir ett faktum

Den 30 november 1999 anordnades en riksdagsdebatt om Sverige och EMU på begäran av Folkpartiet. Debatten föregicks av en uppmärksammad intervju i *Financial Times* den 15 november 1999 med statsminister Göran Persson, där denne sade att Sverige måste gå med i EMU; frågan gäller bara om det ska ske nu eller senare.[94] Utspelet kan ha stärkt opinionen för en folkomröstning på så vis att en sådan sågs av kritikerna som enda sättet at stoppa EMU. I riksdagsdebatten krävde ändå Folkpartiet, det parti som mest hängivet önskade EMU, en folkomröstning som man trodde sig kunna vinna. Statsminister Göran Persson betonade i debatten vikten av handlingsfrihet och att Sverige tack vare budgetsaneringen hade en sådan valfrihet. Han förordade denna gång folkomröstning som ett förstaalternativ:[95]

> … det är naturligt att vi har en folkomröstning i denna fråga. Jag har dock inte stängt möjligheten att avgöra frågan i samband med ett riksdagsval. Det tror jag vore oklokt. Men nog känns det naturligast och riktigast att ha en folkomröstning.

Göran Persson uttryckte i februari 2000 (Fichtelius 2007, s. 396f) att han personligen var emot folkomröstning, men att majoriteten i hans parti ville ha en sådan.[96] Persson gav Bildt och utspelet 1997 skulden för att folkomröstning blev oundviklig. Persson menade att utspelet var oansvarigt och betingat av partitaktiska skäl med syfte att splittra Socialdemokraterna.

På en extrakongress den 10–12 mars 2000 ställde sig det socialdemokratiska partiet positivt till svenskt deltagande i EMU.[97] Tidpunkten för ett inträde lämnades öppen. Det skulle vara avhängigt två villkor: dels att det skulle finnas utrymme att motverka lågkonjunkturer, dels att lönebildningen skulle fungera. Efter en lång

[94] I FT-intervjun sade Persson: *"It's impossible for us to say no. We have only two options. 'Yes, we want to enter now' or 'Yes, we want to enter later.'"*
[95] Riksdagens protokoll 1999/2000:36 den 30 november 1999.
[96] Persson (2008, s. 360) skrev "Min personliga uppfattning var alltid att frågan borde avgöras av riksdagen eftersom den är komplicerad och teknisk till sin karaktär."
[97] Protokoll från Socialdemokraternas kongress den 11 mars 2000, del 1.

debatt uttalades att en folkomröstning i frågan skulle hållas, något som inte var partistyrelsens förstaval. Det blev ett ja till euron på villkor att en folkomröstning ska hållas.

Stabiliseringspolitik och lönebildning

En följd av S-kongressen 2000 blev en offentlig utredning om förutsättningarna för stabiliseringspolitiken vid ett fullt deltagande i EMU. ”Kommittén för stabiliseringspolitik för full sysselsättning vid ett svenskt medlemskap i valutaunionen” (förkortat STEMU) tillsattes i oktober 2000 och lade fram sitt slutbetänkande (SOU 2002:16) ett och ett halvt år senare. Kraven på lönebildningen och arbetsmarknadens anpassningsförmåga skulle bli större med euron, bedömdes det i betänkandet. Behov av en nationell stabiliseringspolitik skulle finnas kvar och till och med öka, menade kommittén. Det behovet måste i valutaunionen tillgodoses av finanspolitiken som bör motverka större svängningar i den ekonomiska aktiviteten. Överskottsmålet borde enligt kommittén höjas från 2 till 2,5 eller 3 procent av BNP och budgeteringsmarginalerna borde utökas.[98] STEMU:s diagnos kan ha bidragit till att EMU på många håll uppfattades som en fara.

I uppdraget ingick att bedöma ett finländskt instrument benämnt ”buffertfonder”, som inrättats för att motverka lågkonjunktur.[99] Sådana fonder betraktades positivt av LO och de fick en framträdande, konfliktskapande plats i debatten inför folkomröstningen. Kommittén ansåg att sådana fonder kunde spela en viss roll vid särskilt kraftiga negativa störningar, men att fonderna borde hanteras av arbetsmarknadens parter, inte av staten. I debatten kom buffertfonderna att återuppväcka inslag i striden om löntagarfonder från 1970- och 1980-talen. En gemensam arbetsgrupp med LO och socialdemokratiska partiet misslyckades våren 2003 under uppmärksammade former att komma överens i frågan. Debatten mellan arbetarrörelsens grenar fortsatte sedan gällande överskottsmål.

[98] Saldomålen kan inte utan vidare jämföras med dagens saldomål därför att det skett förändringar i den statistiska definitionen.

[99] LO:s kongress 2000 tog ställning för att införa buffertfonder som villkor för euron. Bo Rothstein (kap. 8 i Oscarsson och Holmberg 2004) förundrar sig över att buffertfonderna inte hanterades skickligare, så att LO som organisation med sina stora resurser hade kunnat sluta upp på ja-sidan, vilket inte skedde. Statsminister Göran Persson försökte utan framgång att få med LO på ja-sidan. LO förklarade sig i stället neutralt. Enskilda förbund valde både ja-sidan och nej-sidan.

Tidpunkt och upplägg

Från den socialdemokratiska regeringens sida ville man inte ha en folkomröstning före valet 2002. När det gäller tidpunkten spelade även det första svenska EU-ordförandeskapet 2001 och införandet av sedlar och mynt i euro den 1 januari 2002 in. Det senare skulle göra EMU mera påtagligt. Den socialdemokratiska partistyrelsen intog i oktober 2002 ståndpunkten att Sverige är redo att införa euron och att en folkomröstning bör hållas.

Efter partiledaröverläggningar i slutet av 2002 fastställdes datum och fråga för folkomröstningen. Regeringen lade snart därefter fram en proposition om folkomröstningen (prop. 2002/2003:46) som angav formerna för folkomröstningen och fördelning av kampanjmedel. Frågan skulle vara:

> Omröstningen gäller ja eller nej till följande fråga: ”Anser du att Sverige skall införa euron som valuta?”

Propositionen om folkomröstning var nödvändig därför att regeringsformen föreskriver att beslut om folkomröstning ska tas genom lag. I lagen ska anges hur frågan ska lyda och vilka som är röstberättigade. Folkomröstningen skulle vara rådgivande, inte beslutande, men partierna åtog sig att följa resultatet. Något krav på att en sådan lag eller dess bakgrund ska behandla själva sakfrågan ställs inte. Varken regeringens proposition, Finansutskottets betänkande eller Konstitutionsutskottets yttrande kommenterade den konstitutionella frågan, det vill säga hur Sveriges EU-rättsliga ställning skulle påverkas av ett nej.[100] Lagrådet, som på anmodan av regeringen granskar förslag till lagstiftning, har inte yttrat sig om förslaget till lag om folkomröstning. Lagrådet granskar annars ofta lagförslags förhållande till EU-rätten.[101] Inte heller i den rätt långa debatten i riksdagen togs den konstitutionella aspekten upp. Propositionen om folkomröstningen innehöll heller inte något om själva substansfrågan, som till exempel en värdering av eurons för- och nackdelar.

Frågan blev således kort och enkel. Det fanns i den allmänna debatten olika variationer, som någon hänvisning till EMU:s tredje

[100] FiU2002/03:FiU24. Konstitutionsutskottets yttrande i Bilaga 4. Riksdagens debatt i Protokoll 2002/03:70 den 12 mars 2003.
[101] Regeringen är inte skyldig att inhämta Lagrådets yttrande om ”Lagrådets hörande skulle sakna betydelse” (Lagrådets webbsida).

etapp. Saken var dock att någon andra etapp inte längre fanns i legal mening sedan euron väl hade införts. En del ville ha två ja-alternativ: ja till kronan eller ja till euron. Ingen ingress eller liknande skulle ingå i frågan, inte heller någon motivering eller hänvisning till EU:s fördrag. Inget sades heller om tidsaspekten, men allmänt förmodades att euron vid ett ja skulle införas så snart som möjligt. Persson uttalade att euron skulle kunna införas i Sverige 2005, men en sådan tidtabell sågs av andra som alltför optimistisk.[102] Vad ett nej skulle innebära sades ingenting om. I Regeringskansliet och bland berörda myndigheter, organisationer och i näringslivet utfördes liksom fallet var inför ställningstagandet 1997 ett omfattande planerings- och förberedelsearbete för att praktiskt möjliggöra ett införande av euron.

8.2 Kampanj med splittringar

Notabelt är att regeringen inte lade fram någon proposition eller annat underlag[103] om själva sakfrågan, det vill säga en motivering till varför euron borde införas i Sverige.[104] Det fanns också en hel del frågor om processen, den ekonomiska politiken och svenskt agerande i EU som hade ett betydande allmänintresse. I EMU-propositionen 1997 hade regeringen redovisat sin syn på varför Sverige borde vänta. Den förre EU-ambassadören Gunnar Lund togs in i regeringen som biträdande finansminister inför folkomröstningen med ansvar för EMU-frågan. Regeringen var splittrad och några ministrar var aktiva på nej-sidan. Särskilt framträdande var näringsministern Leif Pagrotsky, vars agerande Persson har kritiserat i starka ordalag.[105] Stämningen i regeringen var vid denna tid inte bra och det berodde på EMU-frågan. Splittringen gjorde det naturligtvis svårt eller omöjligt att nå enighet om ett samlat förslag

[102] Georgii-Hemming och Eklund 2002.
[103] Ett mindre undantag är vårpropositionen om budgeten (prop. 2002/03:100, bilaga 1, s. 28f) våren 2003 som innehöll en fördjupningsruta med beräkningar av BNP-effekten av ett ja till att införa euron. Enligt kalkylen skulle BNP 2004 bli 0,7 procentenhet högre än vid ett nej och 2005 0,3 procentenhet högre. Kalkylen blev häftigt kritiserad i debatten.
[104] Inför Danmarks folkomröstning om euron år 2000 lades en omfattande rapport från Økonomi- och Finansministerierna fram om konsekvenserna av att delta och att inte delta fullt ut i EMU. Rapporten hade karaktären av expertunderlag. Resultatet av den danska folkomröstningen blev ett nej med röstsiffrorna 53–47 procent.
[105] Fichtelius 2007, s. 402f, Persson 2007, s. 367f. Leif Pagrotsky har inte publicerat sig utförligt om EMU, men han har skrivit några kritiska debattartiklar och även en kort kritisk uppsats (2013) om eurokrisen.

eller underlag från regeringen. En informationsfunktion inrättades visserligen i Regeringskansliet, men man vinnlade sig om att denna skulle ha låg profil och tillhandahålla saklig och neutral information.

Kampanjen inför folkomröstningen blev intensiv. Det fanns notabla splittringar. Socialdemokratin var delad. LO som organisation anslöt sig aldrig till ja-sidan, även om enskilda förbund och personer var aktiva på ja-sidan medan andra var aktiva på nej-sidan. Göran Persson (2007, s. 360ff), statsminister vid tiden för folkomröstningen, uppehåller sig utförligt vid de stora svårigheterna att samla arbetarrörelsen bakom ett ja. Frågan om buffertfonder blev en stötesten; den drevs hårt av LO. Persson bedömde att LO:s uppslutning på ja-sidan skulle vara avgörande för att nå en valframgång.

Organisationen Svenskt Näringsliv agerade aktivt och med stora resurser på ja-sidan, men det fanns prominenta personligheter inom näringslivet som var aktiva och synliga på nej-sidan. Centerpartiet som varit på ja-sidan i folkomröstningen om EU-medlemskapet var denna gång på nej-sidan. Bland de annars EMU-positiva Moderaterna och Kristdemokraterna fanns aktiva och synliga nejröstare.

Folkomröstningskampanjen fick ett tragiskt slut med mordet på utrikesminister Anna Lindh som var en ledande person på ja-sidan.

8.3 Efterspelet

Klart nej med oklar innebörd

Efter det negativa utslaget av folkomröstningen avstannade omedelbart all debatt om EMU. Det fanns vid det aktuella tillfället en möjlighet att försöka reglera Sveriges rättsligt komplicerade situation, eftersom det pågick en revidering av EU:s grundfördrag i form av en konstitution. En viss debatt på detta tema fanns. Något svenskt protokoll liknande dem som Danmark och Storbritannien har söktes emellertid inte. Regeringen klargjorde i ett radiouttalande att det inte var aktuellt att söka en legal opt-out. Från kommissionens sida sades i en presskonferens att den inte ville att Sverige skulle söka en

opt-out, och att kommissionen om så skedde inte skulle stödja en sådan begäran.[106]

Det var just inte någon debatt eller något ställningstagande till hur Sverige skulle inrätta sig utan euron. Vad skulle målet på sikt vara? Vilken ekonomisk politik skulle vi bedriva? Hur pass nära skulle vi förhålla oss till andra delar av EU:s samarbete om ekonomisk politik? Sådana angelägna frågor lämnades obesvarade. Riksbanken sade i ett pressmeddelande att ingen förändring av penningpolitiken var aktuell och att kronan skulle fortsätta att flyta. I den regeringsförklaring som avgavs två dagar efter folkomröstningen sades att resultatet skulle respekteras, att eurofrågan inte skulle aktualiseras under innevarande eller kommande mandatperiod samt att konvergenskriterierna och stabilitetspakten fortsatt skulle vara vägledande för den ekonomiska politiken.

Kommissionen och ECB

Från EU-institutionerna kom avmätta kommentarer.[107] De hade synen att euron legalt sett ingick i den redan avhållna folkomröstningen 1994 om EU-medlemskapet. Samtidigt är det så att EU-institutionerna försöker undvika att blanda sig i medlemsstaternas interna politik. Kommissionen skrev i ett pressmeddelande: "*The Commission takes note of the decision of the Swedish people.*" Därefter omtalades eurons fördelar och en förhoppning uttrycktes att Sveriges regering skulle hålla eurofrågan vid liv. ECB som institution kommenterade inte men ordföranden Wim Duisenberg uttalade:

> *I acknowledge that a majority of the Swedish people is of the opinion that the euro should not be adopted as the currency of Sweden. This outcome of the referendum will neither have an impact on the European Central Bank's policies and operation nor on the euro's position.*

[106] En opt-out i likhet med Danmark och Storbritannien skulle beslutas i enhällighet och med ratifikation av samtliga medlemsstater. Kommissionen skulle sitta med i en regeringskonferens, men den skulle inte ha rösträtt. Miljöpartiet och Vänsterpartiet ansåg att en opt-out skulle sökas, medan Socialdemokraterna, Moderaterna, Folkpartiet och Centerpartiet inte ville söka en opt-out (SvD 2003-09-16).

[107] Pressmeddelanden från kommissionen (15.9.2003) resp. ECB (14.9.2003).

Tolkningar

Forskare på Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet, där man specialiserat sig på väljarundersökningar, har gjort en omfattande analys av en rad olika aspekter av folkomröstningen om EMU (Oscarsson och Holmberg 2004). Sammanfattningsvis konstaterar de att ekonomiska argument vägde tungt både på ja- och nej-sidan. Även ideologi av olika slag var viktig, exempelvis synen på fördjupad integration. Det egna partiets linje spelade inte så stor roll. Ser man till olika grupper, så vanns valet av ”kvinnor, ungdom, lågutbildade, arbetare, landsbygdsbor och norrlänningar” (s. 461). Det riktas kritik mot ja-sidans upplägg och genomförande av kampanjen (kap. 13). Samtidigt delar rapportens huvudförfattare Oscarsson och Holmberg ut ett högt betyg till folkomröstningen om euron när de jämför med tidigare folkomröstningar i Sverige. De ger den till och med etiketten ”Sveriges bästa folkomröstning?” (s. 462), en hedersbetygelse som inte är oproblematisk. Som skäl angavs att valdeltagandet blev högt, att valet handlade om huvudfrågan och inte om annat, att det medborgerliga engagemanget var stort och att kampanjen upplevdes som rättvis.

Under titeln ”Folkets nej – elitens ja”, som fångar en framträdande strömning i kampanjen, har ett antal aktiva på nej-sidan beskrivit sin syn på folkomröstningen (Dahlsson och Johansson 2004). Antologin innehåller bidrag från EMU-kritiker från vänster och höger. Bland kampanjprioriteringarna fanns att vinna gehör bland såväl socialdemokratiska som borgerliga kritiker. Tänkandet bakom den egna framgångsrika kampanjen skildras. Ett framträdande tema var att inte kritisera hela EU-projektet utan hellre säga ”hit men inte längre”. Ett exempel på det temat var Nils Lundgrens (2003) *Europa ja – euro nej*. Ett annat tema var att lyfta fram ja-sidans överlägsna ekonomiska resurser och den egna kampen underifrån mot ”etablissemanget”. Det beskrivs också hur man med små resurser lyckades bygga upp en stor kampanjapparat med många aktiva runt om i landet. Ett starkt argument på nej-sidan var ”ett ja gäller för evigt, ett nej kan ändras”. En argumentation var även att EMU skulle leda till en oönskad federalistisk utveckling.

Kanslichefen i Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) Thomas Dahlman (2003) lyfte fram de konstitutionella och politiska konsekvenserna av folkomröstningens nej och menade att

det svenska EU-medlemskapet i förlängningen kunde bli problematiskt.

En eftervalsanalys gjordes av nationalekonomen Lars Jonung (2004). Han baserade sig på teorin om optimala valutaområden och konstaterade utifrån data om röstbeteende att teorins förutsägelse om ekonomiska vinnare och förlorare i hög grad kunde förklara valutgången. De som var verksamma inom sektorer med stor utrikeshandel röstade i högre grad ja. De som var beroende av den offentliga sektorn för sin utkomst röstade i högre grad nej. Även andra förklaringar diskuteras, men det upplevda ekonomiska egenintresset spelade enligt denna analys en stor roll.

Juridikprofessorn Joakim Nergelius är i en senare skrift (2008) mycket kritisk till hela idén med en folkomröstning om euron. Under titeln *Den olagliga folkomröstningen* menar han att omröstningen aldrig borde ha anordnats eftersom det finns en rättslig förpliktelse att införa euron. I den omfattande rapporten från Göteborg kommenteras inte alls de rättsliga aspekterna, trots att välrenommerade statsvetare finns bland författarna.

9 Åren efteråt – distans

9.1 Oklarheter efter folkomröstningen

Det fanns alltså aldrig någon i förväg definierad politik för det fall att folkomröstningen skulle utfalla med ett nej. Det förmodades allmänt att den ekonomiska politiken skulle fortsätta i rådande banor. Det innebar en finanspolitik inriktad på överskott över en konjunkturcykel, en penningpolitik inriktad på prisstabilitet och en växelkurspolitik med en flytande krona. Det är också vad som i sina huvuddrag har gällt under de dryga två decennier som har förflutit sedan folkomröstningen.[108]

Bilden var mera oklar hur Sverige skulle förhålla sig till EMU-relaterat samarbete. Den frågan var vid tiden för folkomröstningen inte komplicerad, eftersom det då i stort sett handlade om att införa euron eller att inte göra det. Då och då har det uttalats att Sverige ska tillhöra ”EU:s kärna”, men utan konkretion om EMU.[109]

ERM2 fanns sedan starten av EMU:s tredje etapp 1999. ERM var vid Sveriges inträde i EU 1995 själva navet för EU:s samarbete om ekonomisk politik, och förväntningen var att Sverige skulle delta där. ECU-kopplingen av kronan 1991 var ett led i närmandet till ERM. EMU-frågans utveckling i Sverige innebar dock att ERM sågs som ett steg mot euron och något inträde blev aldrig av. Efter folkomröstningen har ERM sällan diskuterats i Sverige och varken bland politiker eller ekonomer finns något intresse.

[108] Jfr ovan avsnitt 8.3, regeringen uttalade att konvergenskriterierna och stabilitetspakten fortsatt ska vara vägledande.
[109] Ett auktoritativt exempel är prop. 2007/08:168, s. 37 där ratificeringen av Lissabonfördraget motiveras med att Sverige ska tillhöra kärnan i EU och delta aktivt i fora där besluten fattas.

9.2 Öppna samarbeten

En del av de reformer som kom med eurokrisen var öppna på frivillig bas för medlemsstater som inte infört euron. Det ställde Sverige inför valet att delta eller inte delta. I tabell 9.1 ges en översikt av hur Sverige och andra medlemsstater med nationell valuta har förhållit sig till dessa samarbeten.

Nödlån

Tre euroländer behövde nödlån 2010—11. Det var aldrig aktuellt att icke-euroländer skulle ge bilateralt stöd till Grekland. Fallet Irland blev annorlunda, och där ställde sig Storbritannien positivt till att medverka i stödet till sitt grannland. Både Sverige och Danmark beslöt att ge bilaterala krediter till Irland. Det fanns en diskussion om att ge stöd även till Portugal, men där blev utfallet att inget icke-euroland deltog enskilt i räddningsoperationen. Portugal fick dock finansiering genom Europeiska finansiella stabilitetsmekanismen EFSM (EU28).

Tabell 9.1 Deltagande av medlemsstater med nationell valuta i öppna samarbeten

Öppet samarbete	År	Svenskt deltagande	Deltagare	Ej deltagare
ERM2	1999	Nej	DK, BG, EL, CY, EE, HR, LT, LI, MA	SE, CZ, HU, PL, RO, UK
Lån till Irland	2010	Ja	SE, DK, UK	BG, CZ, EE, HU, LI, LT, RO
Europluspakten	2011	Nej	BG, DK LI, LT, PL, RO	SE, CZ, HU, UK
Fördraget om stabilitet, samordning och styrning	2012			
- signerat		Ja	BG, DK, HU, LI, LT, RO, SE	CZ, HR, UK
- deltagande materiellt		Nej	BG, DK, RO	SE, CZ, HU, PL, UK
Bankunionen	2014	Nej	–	SE, CZ, DK, HU, LI, LT PL, RO
- signerat fördrag Resolutionsfonden	2014	Nej	BG, CZ, DK, HU, PL, RO	SE, UK
Produktivitetsnämnder	2016	Nej	DK	SE, PL, CZ, HU, RO, UK

Källa: Egen sammanställning.

Till bilden hör att Sverige hade gett bilaterala lån till länder som drabbats hårt i finanskrisen. Island fick 2009 en kredit som komplettering till IMF:s stöd. Lettland genomgick en djup ekonomisk kris som hotade att dra med sig svenska banker med stora engagemang i landet. Den lettiska krisen följdes mycket nära från svensk sida. Riksbanken ställde 2009 ut en kreditlina (inte utnyttjad) till den lettiska centralbanken. Lettland fick stöd av IMF och EU:s betalningsbalansstöd, men inte bilaterala krediter därutöver.

Storbritannien var mycket negativ till att medverka i nödlån till enskilda euroländer utöver Irland. Landet drev att den EU-gemensamma EFSM inte skulle användas mer efter finansieringen till Irland och Portugal. Så blev det också, utom i en kortvarig och kontroversiell aktion sommaren 2015 för att avhjälpa en akut betalningskris för Grekland. Reglerna för Europeiska Stabilitetsmekanismen ESM tillåter att icke-euroländer deltar jämsides med ESM i enskilda fall.[110] Den regeln har dock så här långt inte använts. När den tillkom var euroländernas resurser ansträngda och framtidsbehovet ovisst, men efterhand har ESM:s utlåningskapacitet visat sig vara tillräcklig och möjligheten har aldrig aktualiserats.

Europluspakten

Europluspakten infördes i mars 2011.[111] Huvudtanken var att främja reformer för konkurrenskraft och makroekonomisk balans. Det är syften som generellt är önskvärda, men eurokrisen hade gjort dem särskilt viktiga eftersom en del euroländer haft alltför kraftiga kostnadsökningar. Områdena i pakten var konkurrenskraft (särskilt nämns löner och produktivitet), sysselsättning, offentliga finanser och finansiell stabilitet. Även skatteområdet ingick. Deltagande medlemsstater skulle göra reformer som följdes upp av Europeiska rådet och länkades till nationella reformprogram. Ansatsen var mellanstatlig och nationellt ägarskap betonades. Förutom euroländerna valde Bulgarien, Danmark, Polen, Rumänien och de dåvarande icke euroländerna Lettland och Litauen att delta. Sverige valde att inte delta, liksom Storbritannien, Ungern och Tjeckien.

[110] ESM-fördraget, ingressats 9.
[111] Europeiska rådet 24-25.3.2011, pkt 11–13 och Annex I.

Europluspakten är i dagens läge inte av betydelse, då den har ersatts av andra förfaranden.

Finanspakten

Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen (FSSS) förhandlades under en intensiv process perioden december 2011 till januari 2012. Fördraget tillkom i samband med att Tyskland gick med på att inrätta Europeiska stabilitetsmekanismen, som på permanent basis skulle kunna ge nödlån till euroländer med betalningssvårigheter. Det var ett steg som Tyskland endast motvilligt gick med på. Som villkor ställde man att åtagandena för sunda offentliga finanser skulle stärkas, och det resulterade i FSSS, allmänt benämnd ”Finanspakten” som betecknar fördragets centrala del. FSSS är ett mellanstatligt fördrag som är tydligt inriktat på euroländerna. Samtliga medlemsstater deltog dock i förhandlingen och alla utom Storbritannien och Tjeckien skrev under fördraget.[112]

För svensk del var det viktigt att inte materiellt bli bunden av FSSS. Icke-euroländer fick möjligheten att frivilligt låta sig bindas av hela eller delar av FSSS. Danmark, Bulgarien och Rumänien valde att i olika utsträckning göra så. För Sveriges del har det inte varit aktuellt. De svenska finanspolitiska målen är visserligen mer ambitiösa än de som finns i Finanspakten, men ett deltagande skulle ha påverkat Sverige på så vis att lagstiftning i stället för politiska åtaganden skulle ha fått tillämpas. I prop. 2012/13:39 om svensk ratificering av FSSS sade den dåvarande regeringen att Sverige genom att ratificera fördraget ger sitt stöd till euroländernas arbete med att stärka det ekonomisk-politiska regelverket inom euroområdet, samtidigt som svenskt inflytande värnas och en uppdelning inom EU motverkas. FSSS ger deltagande icke-euroländer rätten att minst en gång per år delta i Eurotoppmöten då de behandlar vissa mer generella frågor. I praktiken har dock Eurotoppmötet inte sammankallats så ofta som förutsågs. Det nya ramverket för ekonomisk styrning integrerar Finanspakten i EU:s rättsliga ram, så frågan om bindning till FSSS är inte längre relevant.

[112] Tjeckien har sedermera skrivit under fördraget. Storbritannien framtvingade med sitt veto att Finanspakten blev ett mellanstatligt fördrag i stället för att förverkligas med en förenklad fördragsändring.

Bankunionen

Bankunionen är tillsammans med FSSS det mest omfattande och förpliktigande öppna samarbetet. Bankunionen startades politiskt 2012 och genomfördes i olika steg de följande åren. Den innebär att befogenheterna för tillsynen över banker överförs till EU-nivån genom ECB och att befogenheterna för hantering av bankkriser i betydande grad också överförs till EU-nivå genom Resolutionsnämnden. Ett antal bindande rättsakter reglerar Bankunionen. Det finns även ett separat, mellanstatligt fördrag om en resolutionsfond. Därtill planeras en så kallad *backstop*, det vill säga en ytterligare resurs som i stort sett fördubblar Resolutionsfondens resurser. Denna backstop har förhandlats klart, men den har i skrivande stund inte införts på grund av att den nödvändiga revideringen av ESM-fördraget inte har ratificerats. Icke-euro-länder som deltar i Bankunionen förväntas att ansluta sig till denna backstop genom separata avtal. Samarbetet i Bankunionen är obligatoriskt för euroländerna. Det står öppet på frivillig basis för övriga medlemsstater, som kan upprätta ett så kallat ”nära samarbete”.

Bankunionen togs initialt illa emot av Sverige, eftersom dess principer ansågs strida mot den framgångsrika hanteringen av den svenska bankkrisen i början av 1990-talet.[113] En expertutredning om ett eventuellt deltagande i Bankunionen tillsattes 2017. I betänkandet (SOU 2019:52) gjordes en genomgång av bankunionen och av vad det skulle innebära för Sverige att delta, respektive att inte delta. Utredningen analyserade en rad olika konsekvenser, som möjligheterna att delta på likvärdiga villkor i Bankunionens styrande organ, tillsynens kvalitet, hanteringen av resolution, de budgetmässiga åtagandena med mera. Det ingick inte i uppdraget att göra en sammanvägd rekommendation, inte heller att ge förslag till lagstiftning. I remissbehandlingen ställde sig de närmast berörda myndigheterna Finansinspektionen (tillsyn) och Riksgälden (bankkrishantering) negativa till svenskt deltagande, medan Riksbanken och flera andra instanser var positiva. Något svenskt deltagande har inte blivit av.

[113] Dåvarande finansminister Anders Borg (2019, s. 308; 2024, kap. 5) ställer sig mycket kritisk till Bankunionen, särskilt reglerna om bankkrishantering med bail-in. Han anser att Sverige inte bör delta på grund av risk för orättvis behandling.

En liknande utredning gjordes i Danmark.[114] Där sade den danska regeringen att en folkomröstning behövdes innan danskt deltagande, och någon sådan har inte kommit till stånd. I Danmark finns en praxis med folkomröstningar innan nationell suveränitet överlämnas till EU. En juridisk analys från det danska Justitieministeriet hade visserligen kommit fram till att Bankunionen inte skulle kräva folkomröstning eftersom den suveräniteten ansågs vara avgiven i och med godkännandet av Maastrichtfördraget. Den politiska bedömningen blev ändå att en folkomröstning borde hållas i fallet Bankunionen om den danska regeringen i framtiden skulle ta ställning för danskt deltagande.[115] Bland osäkerheterna för ett ställningstagande nämndes Sveriges vägval.

Att notera är också att Sverige, till skillnad från Danmark och de andra icke-euroländerna, inte har skrivit under det mellanstatliga avtalet om Resolutionsfonden. Att skriva under avtalet betyder inte något materiellt, såvida man inte går med i Bankunionen. Inte heller Storbritannien skrev under det avtalet.

Produktivitetsnämnder

Ytterligare ett öppet samarbete är Produktivitetsnämnderna, som tillkom 2016 genom en rådsrekommendation, det vill säga en icke-bindande rättsakt. Rekommendationen riktade sig till euroländerna, men övriga medlemsstater uppmuntrades att ansluta sig. Produktivitetsnämnderna skulle inrättas med syftet att bidra till analys och debatt om produktivitet och konkurrenskraft. De skulle ha en roll som liknar den som de finanspolitiska råden har, det vill säga att vara oberoende, ha tillräckliga resurser och bra expertis och ha en plats i den politiska processen. I en utvärdering sju år efteråt (García m.fl. 2024) konstateras att nästan alla euroländer har inrättat sådana organ, men att de skiljer sig åt en hel del. På europeiskt plan finns ett samarbete mellan nämnderna, och det var en viktig del av syftet då man ville stärka samarbetet om produktivitet och konkurrenskraft. I rådsrekommendationen markeras på olika sätt att verksamheten inte ska inkräkta på arbetsmarknadsparternas roller. Detta var till stor del resultat av svenska synpunkter under rådsbehand-

[114] Ehrværvsministeriet (2019).
[115] Pressmeddelande från Ehrværvsministeriet 2019-12-09.

lingen av rekommendationen. Ändå väckte, i en remissrunda, planerna på produktivitetsnämnder farhågor hos framför allt LO, men även TCO. Sverige avstod därför från att ansluta sig till samarbetet. Ingen ändring har sedan skett, trots att produktivitet och konkurrenskraft har varit en stark svensk prioritering i EU-arbetet, inte minst för det svenska ordförandeskapet 2023. Danmark är så här långt det enda icke-euroland som har anslutit sig till samarbetet om produktivitetsnämnder.

9.3 En bit från kärnan

Jämför man Sverige med andra medlemsstater som inte har infört euron blir bilden följande. Sverige har i praktiken gjort samma val som Storbritannien utom i fallet FSSS, där vi skrev under fördraget, dock utan att ta på oss materiella förpliktelser. Polen, Ungern, Bulgarien och Danmark gick med i Europluspakten. Sverige, Danmark och Storbritannien gav stöd till Irland, vilket inget av de nya och mindre rika medlemsländerna i östra delen av EU gjorde. Danmark har inte friskrivit sig från målet att införa euron, och det har inneburit att lägga sig nära EU:s ekonomisk-politiska samarbete, men landet har inte gått med i Bankunionen.

Finanspakten skulle knappast innebära materiella förändringar för svensk del. Sveriges mål och ramar för de offentliga finanserna är mer ambitiösa än de som Finanspakten ställer. I och med det nya ramverket för ekonomisk styrning (2023) har frågan om anslutning till Finanspakten tappat aktualitet. Bankunionen innebär att ge upp suveränitet på ett väsentligt område i den ekonomiska politiken. Sverige och Danmark har på ett seriöst sätt prövat ett deltagande, men så här långt inte tagit det avgörande steget. Även Tjeckien har utrett deltagande i Bankunionen. Europluspakten och Produktivitetsnämnderna är lösliga samarbeten.

10 Perspektiv – först närmare, sedan längre bort

De föregående kapitlen har tecknat en historia av Sveriges förhållande till europaintegrationen, internationellt valutasamarbete och EMU som sträcker sig över tre kvarts sekel. Här följer några generaliseringar. Till att börja med kan man ange några årtal då viktiga vägval har gjorts.

10.1 Milstolpar

1951: Inträdet i Bretton Woods

Sverige var sist av de nordiska länderna att bli medlem i IMF och Världsbanken. En riktkurs för kronan mot dollarn hölls i två decennier. Sverige var en lojal medlem i IMF och två svenskar var IMF-chefer. Tiden präglades av ekonomisk framgång för Sverige med hög tillväxt, växande utrikeshandel och låg arbetslöshet. Sverige fick en plats i centrum av internationellt valutasamarbete genom medlemskapet i G10. Denna krets länder spelade en stor roll för att bestämma IMF:s politik. Sverige fortsatte att vara delaktig i det internationella valutasamarbetet även efter Bretton Woodssystemets sammanbrott genom att gå in i valutaormen, som hade ambitionen att upprätthålla valutastabilitet i Europa.

1961: Metalltalet: ”Sverige passar inte i EG”

Tage Erlanders linjetal om Europa åberopas ofta som en milstolpe i svensk europapolitik. Talet målade upp en bild av att framför allt neutraliteten hindrade medlemskap. Men till bilden hörde även att

den svenska välfärdsmodellen kunde stå i konflikt med EG:s marknadsliberala och överstatliga inriktning. Svensk sysselsättningspolitik var nog mer ambitiös än den som gällde i kontinentaleuropa, så var uppfattningen. Avståndstagandet till medlemskap upprepades 1971, och då fanns Wernerplanen om EMU att förhålla sig till. En liknande tankegång upprepades: Sverige var annorlunda och hade inte så mycket att lära av andra. Det är svårt att säga hur mycket och hur länge som tankar av detta slag har påverkat, men det är knappast någon överdrift att påstå att de har haft stor inverkan på svensk europapolitik, kanske in i våra dagar.

1977: Handlingsfrihet och devalveringar

Sverige liksom flera andra europeiska länder hade under det oroliga 1970-talet svårt att hålla växelkursen stabil inom ormsamarbetet. En stor devalvering på 10 procent beslutades 1977. Samtidigt gick Sverige ur valutaormen då det bedömdes att en så stor devalvering inte skulle bli accepterad inom samarbetet. Stora devalveringar följde 1981 (10 procent) och 1982 (16 procent). Sverige övergick efter utträdet ur valutaormen till en ensidig fastkursregim, där man självständigt kunde besluta om devalveringar. EG-länderna startade EMS 1979 och där förekom också en lång rad devalveringar mot ankarvalutan D-mark, men de var mindre och de behövde förhandlas med systemets övriga deltagare.

1991–92: Närmande följt av kronans fall

ECU-kopplingen av kronan 1991 var i begränsad mening en teknisk förändring av valutakorgens sammansättning. I en politisk mening markerades ett närmande till EG och valutasamarbetet inom EMS, i samklang med en europapolitik som gick ut på att Sverige inriktade sig först på EES och senare fullt medlemskap. Stort politiskt kapital investerades i kronans bindning till ECU (valutaenheten inom EMS), vilket manifesterades i det omfattande kronförsvaret som hade bred politisk uppbackning. Kronans fall 1992 var en traumatisk händelse, med radikalt byte av valutapolitisk regim och omprövning av hela det ekonomisk-politiska ramverket under 90-talskrisen. Att

ECU-kopplingen bröts innebar att även närmandet till EMS bröts, och det mer än tillfälligt.

1993–94: EMU centralt i processen mot EU-medlemskap

När perspektivet EG/EU-medlemskap närmade sig kom EMU-frågan upp på allvar. EMU hade inte aktualiserats av det till inre marknaden begränsade EES-avtalet, men med det fulla medlemskapet blev saken annorlunda. I en skrift från Socialdemokraterna 1993 uttrycktes skepsis mot EMU. Den borgerliga sidan var positiv till EMU. I överläggningar mellan blocken utmejslades svensk förhandlingsposition. Den innebar att riksdagen senare skulle ta ett separat beslut i frågan om svenskt införande av den gemensamma valutan. Någon rättslig opt-out söktes inte, utan den svenska ståndpunkten uttrycktes i en politisk text med en del positiva ordvändningar tillsammans med en försiktigt hållen reservation. Det tydliga upplägg som sedan presenterades för svenska folket inför folkomröstningen om EU-medlemskap i november 1994 var att EU-medlemskapet var en sak och EMU en annan, separat, sak. Detta var ett väsentligt förbehåll, som förmodligen avgjorde att folkomröstningen 1994 om EU-medlemskapet resulterade i ett ja.

1995–97: Avståndet växer

Man hade kunnat föreställa sig att svensk EMU-politik när medlemskapet väl var ett faktum den 1 januari 1995 skulle ha inriktats på ett tidigt svenskt införande av euron. Det som hade sagts till svenska folket var att riksdagen skulle ta slutlig ställning till ett införande av euron. Denna utfästelse hade kunnat infrias med ett positivt ställningstagande i riksdagen, där en majoritet sannolikt hade kunnat formeras. Men detta blev inte inriktningen. Sverige följde inte Finland in i ERM. I stället styrde politiken bort från euron, med uttalanden och handlingar som markerade valfrihet, som hävdade svensk opt-out och som uttryckte tvivel på EMU-projektet och visheten i svenskt deltagande. Det första konvergensprogrammet, Calmforsutredningen och EMU-propositionen 1997 var steg på den vägen. Resultatet blev ett beslut att stå utanför då euron infördes 1999.

2003: Folkomröstningen var ett misslyckat försök att införa euron

Folkomröstningen 2003 var ett försök att reversera avståndstagandet till EMU. Formen för beslutet om att införa euron var synnerligen central i processen. Att folkomröstning blev beslutsformen var utfallet av en rätt säregen process. Socialdemokraterna tycks ha varit inriktade på ett beslut i riksdagen, i enlighet med den blocköverskridande kompromissen från förhandlingen om medlemskapet. Men ett utspel om folkomröstning från det största oppositionspartiet, Moderaterna, hösten 1997 förändrade spelplanen. Det tydliga nej som kom från omröstningen blev något av en chock som lade sordin på EMU-debatten för lång tid framåt. Sverige införde inte euron och hamnade i en rättsligt och EU-politiskt komplicerad situation.

Åren efteråt: Distans

Det fanns inför folkomröstningen inte någon kommunicerad plan för hur den ekonomiska politiken och EU-politiken skulle föras i händelse av ett nej. Resultatet kunde tolkas i en mycket snäv mening: att inte införa euron. Det kunde också tolkas i en vidare mening: att hålla avstånd till allt som har med euron att göra. När det gäller så kallade öppna samarbeten, som medlemsstater utanför euron kan delta i på frivillig basis, har Sverige så här långt valt att inte delta i de förpliktigande samarbetena: ERM2, Fördraget om stabilitet, samordning och styrning (Finanspakten) och Bankunionen. Sverige har även avstått från de mera lösliga samarbetena Europluspakten och Produktivitetsnämnder. Däremot gav Sverige ett bilateralt lån till Irland under eurokrisen. Sverige är en av få medlemsstater som aldrig har haft ”alltför stort underskott” sedan euron infördes 1999. Sverige har fört en stabilitetsinriktad ekonomisk politik som är förenlig med EMU-kraven.

10.2 Huvudlinjer

De brittiska statsvetarna Dyson och Featherstone (1999) har gjort en omfattande studie av processen mot EMU i *The Road to Maastricht*. Till förtjänsterna med deras arbete hör genomgången av

hur de ledande länderna bemötte EMU-planerna. Det fanns som i andra internationella förhandlingar nationella intressen, som att Tyskland ville att den gemensamma valutan skulle präglas av samma styrka och stabilitet som D-marken, Frankrike ville binda in Tyskland i västliga samarbetsstrukturer och göra euron irreversibel, Italien ville undvika att bli exkluderat, Storbritannien ville motverka ett federalt EU.

Det fanns även idémässiga, långvariga föreställningar om EMU som gick tillbaka till Wernerplanen ett par decennier före Maastricht. Tyskland ville ha ekonomisk konvergens före integration (”kröningsteorin”), medan Frankrike och likasinnade prioriterade tidig institutionell utveckling av EMU (den ”monetaristiska skolan”). Tyskland och Storbritannien drev marknadsliberala principer och nationellt ansvar, medan Frankrike hade större öppenhet för statsinterventionism och riskdelning. Över lag betecknar Dyson och Featherstone förhandlingarna om EMU som utomordentligt komplexa, sammansatta och innefattande djupgående frågor om ekonomisk politik och konstitutionella aspekter. Förhandlingarna präglades inte bara av idéer och föreställningar som länderna bar med sig till förhandlingsbordet, utan även av en ömsesidig lärprocess som ägde rum under förhandlingens gång och som handlade om hur man skulle utforma en hållbar, välfungerande valutaunion. EMU ställde EG-länderna inför utomordentligt komplexa och ofta svåra frågeställningar.

Hur bemöttes EMU-planerna från svensk sida? Några poänger kan göras. Det fanns på svensk sida en del långvariga föreställningar som spelade in, samtidigt som det behövdes uppdateringar för att svara på nya frågor som EMU-projektet reste.

Nationell suveränitet och handlingsfrihet

Medan länderna i kontinentaleuropa hade bittra erfarenheter av nationalism gällde det motsatta i Sverige: en stark tilltro till nationalstaten och den egna förmågan att formera en avancerad välfärdsstat. Det är ett synsätt som har kommit till uttryck i svenskt förhållningssätt till västeuropeisk integration under efterkrigstiden. Neutraliteten och överstatligheten betraktades länge som hinder för att närma sig EG/EU. Den svenska sociala och ekonomisk-politiska

modellen har ofta setts som bättre än vad som gällt i kontinentaleuropa. I vilken grad sådana föreställningar lever kvar in i våra dagar kan diskuteras, men säkerligen har de varit betydelsefulla för svensk syn på EMU. Det har varit svårt att binda upp valutapolitik, penningpolitik, finanspolitik och ställningen för Riksbanken enligt reglerna för EMU.

EMU ställer krav på nationell ekonomisk politik. Förpliktigande delar av EMU har varit svåra. Det gäller att ge upp en egen penningpolitik att använda i kristider eller att inte kunna försvaga valutan då det anses behövas. Sverige är sedan länge ett finanspolitiskt föredöme, men det har ändå varit svårt att binda upp sig till Finanspakten eller Stabilitets- och tillväxtpakten utan ytterligare marginaler. Fördragskraven på att göra Riksbanken oberoende har i de substantiella delarna uppfyllts, samtidigt som rätt till en del avvikelser hävdas. Det har blivit en röd tråd i den ekonomiska politiken att undvika att binda sig eller inskränka handlingsfriheten.

Exportintressen från förgrund till bakgrund

Svenska exportintressen och frihandel är en genomgående linje i svensk hållning i internationellt ekonomiskt samarbete. Svenskt välstånd är beroende av framgångsrik export och detta faktum är fundamentalt för vårt land. När Sverige gick med i Bretton Woods 1951 var den direkta omständigheten att det ställdes krav på valutaåtaganden för att få delaktighet i planerna på en handelsorganisation. EFTA bildades 1960 av länder som ville ha frihandel men inte det överstatliga politiska samarbete som EG byggde på. När EG-medlemskap avvisades 1971 blev alternativet ett frihandelsavtal med EG. När planerna på EG:s inre marknad konkretiserades i mitten av 1980-talet väcktes hos Sverige och en del andra länder farhågor för att exporten skulle få sämre villkor jämfört med EG-länderna. EES-avtalet blev formen för att få tillträde till EG:s inre marknad.

För EMU-frågan har svenska exportintressen inte spelat en framträdande roll. Visserligen har EMU-anhängare framfört att euron skulle främja handeln mellan de länder som delar valuta. Kommissionen har lyft fram eurons betydelse för den inre marknaden – *One Market, One Money*. Men det har aldrig varit tal om att

den inre marknaden skulle delas upp mellan euroländer och övriga. Diskriminering på grund av valuta är inte tillåten (även om Storbritannien fruktade sådant). Växelkursmekanismen ERM2 har den inre marknaden som ett huvudmotiv, men samtidigt ställs inte krav på ett deltagande där för att vara fullt delaktig i den inre marknaden. EMU har aldrig framstått som ett stort eller konkret hot mot svensk utrikeshandel, och därför har våra exportintressen kommit i bakgrunden i EMU-frågan. Annorlunda uttryckt, att införa euron har inte varit nödvändigt för svensk export.

Från kritik till acceptans av EMU:s ekonomisk-politiska principer

Det fanns från Metalltalet 1961 och Palmes avvisande av EG-medlemskap 1971 en föreställning om att den svenska välfärdsmodellen nog stod i motsättning till EG:s överstatliga och marknadsliberala principer. I viss utsträckning präglade den bilden tidigt svenskt agerande i EU då sysselsättning och gemensam kamp mot arbetslöshet lyftes fram. Sysselsättning skulle bli ett mål av samma vikt som ”de monetära målen”. Samarbetet i EU sågs som en ny möjlighet för att främja ökad sysselsättning. Sverige ville få in sysselsättning som ett centralt mål för EU-samarbetet, vilket i hög grad lyckades.

Samtidigt växte det fram en acceptans av element i EU:s ekonomiska politik som tidigare hade betraktats med skepsis. Konvergenskriterierna värderades efter 90-talskrisen som naturliga och eftersträvansvärda mål. Sunda offentliga finanser och prisstabilitet sågs som förutsättningar, inte motsättningar, för hög sysselsättning. Full sysselsättning övergavs som överordnat mål för den ekonomiska politiken. Grundfördragets krav på en oberoende Riksbank accepterades utan en stor debatt, även om det förekom avvikande röster. Sverige stödjer numera ofta marknadsliberala principer med välfungerande marknader, fri konkurrens och frihandel.

EMU sågs som en politisk sak och inte som en rättslig sak

I Tyskland finns en stark juridisk tradition också i den ekonomiska politiken. Från tysk sida insisterade man på att skriva in reglerna om

EMU i grundfördraget, som inte kan ändras utan tyskt medgivande. Som resultat finns detaljerade bestämmelser om EMU i EU:s primärrätt (Lissabonfördraget) och en omfattande bindande sekundärlagstiftning med förordningar och direktiv.

Denna rättsliga sida av EMU spelades ned i svensk debatt. Efterhand framställdes vår situation som att vi i praktiken har en ”politisk” opt-out som är accepterad och respekterad av andra medlemsstater och EU:s institutioner. Detta stämmer nödvändigtvis inte. Sant är att Sverige informerade sina partners i EU, men om de verkligen såg positivt på Sveriges agerande är mindre klart. Denna svenska syn på vår situation står i kontrast till de faktiska rättsliga omständigheterna, vilket skapar ett dilemma. I svensk EMU-debatt har det blivit ett slags accepterad sanning att vi har en genuin valfrihet om vi ska införa euron eller inte. Det är slående när man ser på skrifter och uttalanden från ledande aktörer i EMU-processen att rättsliga resonemang lyser med sin frånvaro.

Säkerligen har nyckelpersoner inte varit omedvetna om EMU:s rättsliga sida, men det har ändå funnits en ovilja att öppet diskutera sådana aspekter när det gäller EMU. Även då statsvetare, som normalt ser mer på konstitutionella saker än vad ekonomer gör, har engagerat sig i EMU har de i Sverige undvikit att diskutera rättsliga aspekter.

Vad beror detta förbiseende av rättsliga aspekter i en så central fråga som EMU på? Sverige deltog förvisso inte i förhandlingarna i Maastricht, men det var ändå inte långt till viktiga aktörer i den processen som hade kunnat upplysa om de verkliga sakförhållandena. Själva Maastrichtfördraget var en högst publik text som vem som helst kunde läsa. Det fanns medierapportering och säkerligen rapportering från svenska beskickningar i Bryssel och huvudstäder i EG om vad som pågick inför Maastricht. Man kunde fråga sig varför Storbritannien och Danmark ansåg det nödvändigt att skaffa sig fördragsfästa protokoll med opt-out? Hur kom det sig att man missförstod förbehållen i Tyskland och Nederländerna när dessa togs som exempel att följa?

En relevant omständighet är att Sverige inte har en legalistisk struktur eller tradition i den ekonomiska politiken. Det finns inte någon författningsdomstol, riksdagens konstitutionsutskott är politiskt sammansatt, Lagrådet kan övertrumfas, Riksrevisionens oberoende är inte självklart, det finanspolitiska ramverket är till

stora delar baserat på praxis och politiska texter. Ur det perspektivet blev EU-medlemskapet något av en kulturkrock som syns tydligt i EMU-frågan.[116]

Det här har skapat något som kan betecknas som parallella verkligheter. På hemmaplan, i Sverige, finns en bild. Inom EU, där de rättsliga perspektiven oundvikligen väger tungt, finns en helt annan bild.

För att sätta den juridiska omständigheten i en större bild måste man se på den känsliga situationen efter folkomröstningen om EU-medlemskapet och den delade opinionen. Det var politiskt sett inte lätt att berätta att Sverige är bundet att gå med då det så tydligt hetat att EMU är en separat sak. Folkopinionen efter 1995 var negativ inte bara till EMU utan till EU generellt. Inte minst, när svensk förhandlingsposition utformades i samförstånd mellan socialdemokrater och borgerlig regering ville man av starka skäl inte ge EMU-frågan en legal inramning och begära en rättslig opt-out.

En baksida med ett sådant negligerande av det rättsliga perspektivet är att man riskerar att förbise det skydd som grundfördraget ger. Från tysk sida ville man försäkra sig om att grundfördraget skulle uttrycka stabilitetsprinciper ”huggna i sten” och omöjliga att ändra utan tyskt medgivande. Naturligtvis ger grundfördraget ett sådant skydd även för svensk del. Frågan om överstatlighet har spelat en stor roll i svensk EMU-debatt. Nya befogenheter kan emellertid endast överföras till EU genom att ändra i grundfördraget, och det fordrar enhällighet och ratificering av samtliga medlemsstater. Det kan förvisso bli svårt att motsätta sig en stor majoritet, men vetorätten ger ändå en position varifrån villkor och regler kan påverkas.

Ingen uppgörelse med devalveringspolitiken

Devalveringar spelade en stor roll i svensk ekonomisk politik perioden 1973–82. Sammanlagt fem genomfördes, därav tre mycket stora. Kronans fall 1992 var ingen formell devalvering, men det stod klart att kronförsvaret handlade om att undvika en kraftig försvagning av kronan, vilket också blev marknadens reaktion (15–

[116] Denna aspekt framhölls av Pär Nuder i intervju med författaren. I sin bok framhåller Nuder (2008, s. 134ff) att Sverige i juridisk mening är bundet att gå med i den tredje fasen, och att Socialdemokraterna som statsbärande parti inte kan säga nej för alltid.

20 procent). Notabelt är att Sverige aldrig har haft ett tydligt brott med devalveringspolitiken. Med en flytande kronkurs är termen ”devalvering” inte längre riktig, eftersom det handlar om en marknadsbestämd växelkurs, inte en växelkurs som sätts politiskt. Kronan har ändå trendmässigt försvagats mot först D-marken och sedan euron, liksom mot dollarn (se kapitel 15).

Bland de flesta övriga medlemsstater finns bestämda tidpunkter då man slutat att devalvera mot andra EU-valutor. Den sista franska devalveringen, det vill säga en centralkursjustering inom ERM, skedde 1987. Den devalveringen har beskrivits som ”ytterst smärtsam” och den följde på devalveringar och kriser de närmast föregående åren. Den deklarerade politiken efter 1987 blev att inga ytterligare centralkursjusteringar mot D-marken skulle ske, och så blev det också. Under ERM-krisen 1992–93 vägrade Frankrike bestämt att ändra pariteten mellan franc och D-mark, trots hårt tryck.

Danmark hade tidigare en valutahistoria som inte var olik den svenska, även om devalveringarna var mindre. För dansk del skedde omsvängningen 1986 med den så kallade ”Kartoffelkuren”, som innebar en kraftig åtstramning särskilt genom restriktiva kreditvillkor, för att minska privat konsumtion och därmed långvariga bytesbalansunderskott. Den danska centralkursen mot D-mark har inte ändrats sedan 1987 och den har inte heller ändrats mot euron i ERM2. För de flesta övriga medlemsstater, som Finland, gäller att det blivit slut med devalveringar antingen under ERM-tiden eller som en följd av inträdet i ERM2.

För svensk del finns inte någon motsvarande tidpunkt. Det har varit överväganden om en hårdvalutapolitik, men de har inte fullföljts. Med en flytande krona sedan november 1992 är det marknaden som sätter växelkursen. Politiken kan påverka genom styrränta, interventioner och signaler samt, naturligtvis, ekonomiska fundamenta. Under en lång period var Riksbanken bekymrad över alltför låg inflation och sände signaler att den önskade en svagare krona. Andra perioder har den signalerat att den anser kronan vara undervärderad. Riksbanken menade att en svagare krona skulle hjälpa till att få upp inflationen. Den svenska kronans trendmässiga försvagning mot euron har inte getts någon allmänt accepterad

förklaring.[117] Olika hypoteser har framförts. Kanske är marknaden långsint och minns devalveringarna och vill inte ta fasta på goda svenska ekonomiska fundamenta (prisstabilitet, starka offentliga finanser)? Eller är det ett flockbeteende att misstro kronan i tider av oro? Eller är små valutor oftast dömda att försvagas mot stora valutor?

Långa linjer

Denna genomgång av svensk EMU-politik har försökt ge en bild av de långa linjer som följts. Sverige har gått från en position i centrum av global valutapolitik som inte många länder av vår storlek hade. Sammanbrottet av Bretton Woods följdes av misslyckad stabiliseringspolitik, hög inflation, devalveringar och dålig ekonomisk utveckling i drygt två decennier. EMU ställde Sverige inför nya frågeställningar. EMU-frågan var känslig inför EU-medlemskapet. Dubbla hänsyn till dels rättsliga och förhandlingsmässiga kravs, dels inrikespolitiska krav, skapade en komplex situation som inte alltid beskrevs i klartext. Man kan nog beteckna upplägget om EMU i förhandlingen om EU-medlemskap både som statsmannakonst och motsägelsefull politisk kompromiss. Oavsett vilket, skapades problem av konstitutionell art. Utvecklingen från mitten av 1990-talet avspeglade skepsis mot EMU-projektet hos viktiga aktörer. Folkomröstningen 2003 var ett försök att införa euron. Sveriges aktuella förhållande till EMU-projektet är sammansatt.

Ändå måste sägas att EMU har haft stor betydelse för svensk ekonomisk politik. Sverige införde efter 90-talskrisen och medlemskapet EMU:s ekonomisk-politiska ramverk med sunda offentliga finanser, prisstabilitet och (med avsteg) oberoende centralbank mera samvetsgrant än de flesta medlemsstater. Men Sverige införde inte euron.

[117] Flam och Persson (2024) har testat olika förklaringar till kronkursen utan att finna någon som har allmängiltigt värde.

DEL II: SVERIGES AKTUELLA RELATION TILL EMU

11 Vad säger EU:s grundfördrag?

Detta kapitel är huvudsakligen av juridisk karaktär, men som oftast i EMU-sammanhang är juridiken ett uttryck för ekonomi. Det är motiverat med en genomgång av vad grundfördraget säger eftersom det råder utbredda missförstånd om vad som gäller rättsligt för Sverige.[118] Inrikespolitiskt har det blivit ett slags accepterat faktum att det råder full valfrihet. Även om man ser detta som en inrikespolitisk realitet är det nödvändig att ha de EU-rättsliga och folkrättsliga förutsättningarna klart för sig. Därför följer här en rätt detaljerad genomgång av relevant EU-rätt. Kapitlet har granskats av framstående legal expertis på området.[119]

11.1 EMU är en integrerad del av EU:s grundfördrag

EMU och euron är inte någon separat del av EU:s grundfördrag som det kanske ibland kan verka som. Reglerna finns på olika ställen i Lissabonfördraget.[120] I ingressen till Fördraget om Europeiska unionen (FEU) omnämns alla signatärers föresats att uppnå konvergens och en ekonomisk och monetär union som innefattar euron. I artikel 3 i FEU upptas bland EU:s mål att ”Unionen ska upprätta en ekonomisk och monetär union som har euron som valuta.” Den andra delen av Lissabonfördraget, Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), reglerar i sin början befogenheterna för EU respektive medlemsstaterna. Där framgår att den

[118] Som framgått har Sveriges rättsliga situation gällande EMU varit föremål för en del debatt och analys, bland annat i samband med EU-medlemskapet. På så vis är innehållet i detta kapitel inte nytt. Kanske är genomgången mer utförlig.
[119] Det juridiska innehållet i detta kapitel har sakgranskats av Carl Gustav Fernlund, tidigare svensk domare vid EU-domstolen, och Mikael Stenström, tidigare chef för lagstiftningsavdelningen vid ECB:s generaldirektorat för juridiska tjänster.
[120] Det idag gällande grundfördraget benämns Lissabonfördraget, och det består av två delar; Fördraget om Europeiska unionen (FEU) och Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

monetära politiken för euroländerna är en exklusiv befogenhet, medan medlemsstaternas ekonomiska politik ska bli föremål för samordning som för euroländernas del ska baseras på särskilda bestämmelser.

Huvuddelen av de substantiella reglerna om EMU finns i avdelning VIII i FEUF om ekonomisk och monetär politik (artiklarna 119–144). Reglerna om EU:s internationella avtal finns i avdelning V i FEUF, och där ingår artikel 219 om växelkursavtal för euron och internationellt samarbete. I sjätte delen av FEUF finns institutionella bestämmelser om ECB (artiklarna 282–284).

Därutöver finns protokoll med EMU-anknytning. Protokollen ingår i grundfördraget och har samma status som primärrätt (grundfördrag). Av särskild betydelse är protokoll nr 4 med stadgan för ECB och ECBS, nr 12 om underskottsförfarandet, nr 13 om konvergenskriterierna och nr 14 om Eurogruppen.

Det heter ekonomisk och monetär union. Den ekonomiska unionen omfattar i flera delar samtliga medlemsstater, medan reglerna om den monetära unionen till största delen enbart gäller för de medlemsstater som har infört euron.

EMU är ett fall av så kallad variabel integration där det rättsligt erkändes att EU:s regelverk inte skulle gälla lika för alla medlemsstater. Huvudförklaringen till detta är att konvergenskriterierna skrevs in som villkor för att få införa euron som valuta. Det förväntades inte att alla medlemsstater skulle vara i skick för att införa euron från starten. Dessutom fick Storbritannien och Danmark särskilda protokoll som gav rätt att inte införa euron som valuta.

Lissabonfördraget är ett internationellt fördrag som Sverige, tillsammans med övriga medlemsstater, har förbundit sig att uppfylla. EU-rätten är bindande för medlemsstaterna, och det finns mekanismer för att säkra reglernas efterlevnad. Kommissionen har en roll som ”fördragets väktare” och EU-domstolen är slutlig uttolkare av EU-rätten. EU:s grundfördrag är i likhet med andra internationella fördrag som Sverige har ingått en komponent i en regelbaserad internationell rättsordning.

11.2 Förpliktelsen att införa euron som valuta

Vad säger då EU:s grundfördrag om medlemsstaternas skyldighet att införa euron som valuta? Det är lite av ett pedagogiskt problem att den skyldigheten inte är uttryckt i särskilt klara ordalag. Man kan förstå att det rör sig om en skyldighet eftersom Storbritannien och Danmark i Maastricht såg sig föranledda att skaffa en juridisk försäkran om att de inte måste införa euron som valuta.

Konstruktionen av skyldigheten att införa euron har en grund i den tyska synen att detta ska vara resultat av en process av konvergens i den ekonomiska politiken och den ekonomiska utvecklingen. Endast då kan ett land klara av att vara en del i en stabilitetsinriktad valutaunion. Samtidigt var det en önskan hos tongivande länder att göra EMU oåterkalleligt. Det ville Frankrike och i slutänden även Tyskland.[121] Det nederländska ordförandeskapet prövade inför Maastricht en formel med generell opt-in/opt-out, något som hade kunnat tillåta Storbritannien att vara med på samma villkor som övriga (och som hade gjort Sveriges dilemma enklare). Men detta motsatte sig andra. Tysklands förbundskansler Helmut Kohl litade inte på att hans land skulle stå fast vid euron. Resultatet blev att euron ingick i ratificeringen av Maastrichtfördraget. Medlemsstaterna förbinder sig vid målet att föra en ekonomisk politik som leder till att de blir kvalificerade att införa euron, det vill säga att uppfylla konvergenskriterierna. Bedömningen av huruvida en medlemsstat gör det är sedan ett överstatligt beslut, fattat på grundval av den gängse kommunitära metoden där kommissionen lägger fram förslag och EU:s råd beslutar.

Artikel 119 i FEUF stipulerar att medlemsstaterna och EU ska ha som mål att införa en gemensam valuta, euron. Språket är inte alldeles lättillgängligt, men detta är i korthet vad som sägs. Artikel 119.1 refererar tillbaka till EU:s mål i artikel 3 i FEU, och där ingår bland en del annat att ”Unionen ska upprätta en ekonomisk och monetär union som har euron som valuta”. Skrivningen i punkt 2 är central och betyder att medlemsstaternas ekonomiska politik ska föras på ett sådant sätt att den leder till att villkoren för euron uppfylls. I punkt 3 nämns som principer att följa prisstabilitet, sunda

[121] Dyson och Featherstone (1999) beskriver utförligt de ledande ländernas inställning till EMU och att göra EMU irreversibelt, spec. s. 245ff, s. 447f, s. 517f och s. 737. Generellt om diskussionerna kring övergången till den tredje etappen, se Lundberg (2013, s. 195ff).

offentliga finanser och monetära förhållanden, stabil betalningsbalans och en nära samordning av den ekonomiska politiken.[122]

I praktiken kan det uttryckas som att medlemsstaterna ska ha ett visst momentum i ambitionen att uppfylla konvergensvillkoren. Ingen tidsfrist sätts, utan konvergensprocessen får ta den tid som behövs.

Artikel 119

1. För att de mål som anges i artikel 3 i fördraget om Europeiska unionen ska uppnås ska medlemsstaternas och unionens verksamhet, på de villkor som anges i fördragen, innefatta förandet av en ekonomisk politik som baseras på en nära samordning av medlemsstaternas ekonomiska politik, på den inre marknaden och på fastställda gemensamma mål och som bedrivs enligt principen om en öppen marknadsekonomi med fri konkurrens.
2. Parallellt med detta och på de villkor och enligt de förfaranden som anges i fördragen ska denna verksamhet omfatta en gemensam valuta, euron, och leda till att en gemensam penning- och valutapolitik fastställs och bedrivs; denna politik ska ha som huvudmål att upprätthålla prisstabilitet och att, utan att detta mål åsidosätts, understödja den allmänna ekonomiska politik som bedrivs inom unionen, i överensstämmelse med principen om en öppen marknadsekonomi med fri konkurrens.

3. Denna verksamhet från medlemsstaternas och unionens sida förutsätter att följande vägledande principer iakttas: stabila priser, sunda offentliga finanser och monetära förhållanden samt en stabil betalningsbalans.

I artikel 140 i FEUF anges beslutsproceduren för att införa euron som valuta i en medlemsstat. Av den första punkten framgår att det ska föreligga rapporter från kommissionen och ECB om ”hur medlemsstaterna med undantag fullgör sina förpliktelser att förverkliga EMU”. I rapporterna ska finnas bedömningar av konvergenskriterierna – de preciseras i artikel 140.1 och i två särskilda proto-

[122] Att artikel 119.2 i FEUF är central framgår av att Storbritannien i sitt protokoll med opt-out friskrev sig från denna bestämmelse. Danmark har inte gjort det.

koll[123] – och av fördragskraven på nationell lagstiftning. En central bestämmelse är artikel 140.2, där det framgår att det är EU:s råd (EU27) som beslutar med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen. Om en medlemsstat godkänns ska sedan omräkningskursen fastställas, också av EU:s råd (då har endast euroländerna plus berörd medlemsstat rösträtt) med enhällighet (artikel 140.3). Det är således EU:s råd som äger dessa beslut, inte berörd medlemsstat. Det är också tydligt att grundfördraget anger att statusen ”medlemsstat med undantag” är temporär och så småningom ska upphävas.[124]

Artikel 140

1. Minst en gång vartannat år eller på begäran av en medlemsstat med undantag, ska kommissionen och Europeiska centralbanken rapportera till rådet om hur medlemsstaterna med undantag fullgör sina förpliktelser när det gäller att förverkliga den ekonomiska och monetära unionen.

[…]

2. Efter att ha hört Europaparlamentet och efter överläggningar i Europeiska rådet ska rådet på förslag av kommissionen besluta om vilka medlemsstater med undantag som uppfyller de nödvändiga villkoren på grundval av kriterierna i punkt 1 samt upphäva de berörda medlemsstaternas undantag.

[…]

3. Om det i enlighet med förfarandet i punkt 2 beslutas att ett undantag ska upphävas, ska rådet genom enhälligt beslut av de medlemsstater som har euron som valuta och den berörda medlemsstaten på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europeiska centralbanken, oåterkalleligen fastställa den kurs till vilken euron ska ersätta den berörda medlemsstatens valuta samt vidta de övriga åtgärder som behövs för att införa euron som enda valuta i den berörda medlemsstaten.

[123] De protokoll som åsyftas är nr 12 om underskottsförfarandet, där referensvärdena för offentliga finanser anges, och nr 13 om konvergenskriterierna.
[124] Artiklarna 139, 140.1–2 samt 141, vilka står under rubriken ”Övergångsbestämmelser”.

Det finns ytterligare några fördragsregler som bör beaktas. De är av en generell karaktär.[125]

En första punkt gäller EU-rättens företräde framför nationell lagstiftning. Enskilda medlemsstater kan inte genom nationell lagstiftning ändra på vare sig grundfördraget eller sekundärlagstiftning. Principen om EU-rättens företräde har funnits i rättspraxis sedan 1964.[126] Principen behövs för att EU ska kunna fungera. Om det stod medlemsstaterna fritt att ändra EU-lagar skulle det vara omöjligt att få till stånd enhetliga villkor över hela EU.[127] Innebörden i EMU-sammanhang är att Sverige eller andra medlemsstater inte kan ändra på EU-regler genom nationell lagstiftning.

En andra punkt gäller principen om lojalt samarbete. Den uttrycks i artikel 4.3 i FEU där det sägs att ”… unionen och medlemsstaterna [ska] bistå varandra när de fullgör de uppgifter som följer av fördragen”. Man kan se principen som ytterligare ett sätt att få EU att fungera i praktiken. Medlemsstaterna liksom EU:s institutioner behöver samarbeta med varandra. Det gäller naturligtvis även för reglerna om EMU.

En tredje punkt, som är relaterad till den föregående, gäller ”indirekt administration”. EU har inte som federala stater som USA eller Tyskland en central administrativ apparat för att genomföra beslut och lagstiftning (med få undantag, som i konkurrensrätt). I stället är det medlemsstaterna som måste svara för genomförandet. Denna skyldighet uttrycks i artikel 4.3, punkt 2 i FEU.

Artikel 4.3(2)
Medlemsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter.

[125] Framställningen om dessa regler bygger på den tidigare chefen för Rådets rättstjänst, Jean-Claude Piris (2010, spec. s. 79ff) kommentar och analys av Lissabonfördraget.

[126] Det finns en förklaring nr 17 fogad till Lissabonfördraget där principen tydligt uttrycks.

[127] EU-rättens företräde framför nationell lag har klargjorts i flera rättsfall i EU-domstolen (Costa mot ENEL (1964), Simmenthal (1978), Factortame (1990), Van Gend en Loos (1963)). Det framgår att medlemsstaterna har avstått en del suveränitet till EU, och det medför att EU-rätten har företräde. Det framgår även att det är EU-rätten som gäller vid eventuella konflikter mellan EU-rätt och nationell rätt. Principen om EU-rättens företräde är naturligtvis väl känd i Sverige, och den togs upp utan ifrågasättande av den så kallade Grundlagsutredningen (SOU 1993:14, s. 66ff) inför EU-medlemskapet och den påföljande propositionen 1993/94:114. Förhållandet EU-rätt/nationell rätt kommenteras i Riksbanken (2021, s. 17).

I EMU-sammanhang är det en generell skyldighet för varje medlemsstat att följa upp EU-rätt. Därmed ska varje medlemsstat göra det som behövs också för att förverkliga euron. För penningpolitiken gäller i Eurosystemet att den i betydande grad genomförs av de nationella centralbankerna, i enlighet med beslut av ECB centralt.

11.3 Har Sverige en opt-out?

Nej, Sverige har inte en opt-out. Svaret på rubrikens fråga borde efter de närmast föregående två avsnitten och genomgången i kapitel 6 av den svenska medlemskapsförhandlingen vara tydligt. Men eftersom saken har fått en så central och långlivad plats i svensk EMU-debatt följer här några ytterligare kommentarer.

I bilaga avbildas i original och *in extenso* det dokument som är grunden för att hävda att Sverige i rättslig eller annan mening har en full valfrihet i EMU-frågan. Det rör sig således om ett anförande som Sverige höll den 9 november 1993. Anförandet tar upp tre områden: ekonomi där EMU ingick, utrikespolitik samt internationell brottslighet.[128] Anförandet har ”noterats” i förhandlingen, men det ingår inte i någon rättslig text från förhandlingen om medlemskap. Anförandet ändrar inte någonting i EU:s grundfördrag, vilket de danska och brittiska protokollen gör – de ingår i själva grundfördraget. Inte heller det faktum att anförandet inte blev motsagt ändrar något i grundfördraget eller något annat i rättslig mening. Till detta kan läggas att texten om EMU är avvägd för att inte provocera (se kapitel 6). Den talar om att agera ”i enlighet med bestämmelserna i fördraget”.

Inledningsvis i anförandet sades att Sverige delar alla Maastrichtfördragets mål och principer, det vill säga inklusive den gemensamma valutan. Detta är värt att framhålla. Det vill säga att Sverige godkände målet om att införa euron, såväl för EU som för egen del.

Inte heller folkomröstningen 2003 ändrade något i grundfördraget vad gäller Sverige och EMU. Inrikespolitiskt var folkomröstningen en stor begivenhet, men folkrättsligt är grundfördragets rättigheter och skyldigheter oförändrade.

[128] Vad gäller EMU är det en ordagrann upprepning av det som sades i ett anförande vid öppningen av förhandlingarna om medlemskap den 1 februari 1993.

EU:s institutioner håller sig väl informerade om medlemsstaternas politiska liv, men de brukar sällan offentligt kommentera detta. Utgångpunkten är att medlemsstaterna håller sig till EU-rätten, oavsett vad som sägs och görs på nationellt plan.

11.4 Kan en medlemsstat införa euron och sedan lämna euroområdet?

Euron är tänkt att gälla som valuta för obestämd tid framåt. EMU är inte ett växelkursarrangemang som ERM eller ett unilateralt åtagande att hålla en centralkurs mot en annan valuta eller en korg av valutor som Sverige tidigare har haft. Sådana arrangemang kan man i princip lämna eller ändra när som helst. I artikel 140.3 (se ovan) talas om att ”oåterkalleligen” fastställa omräkningskursen.

I Maastrichtfördraget 1993 ingick ett protokoll om övergången till den tredje etappen av EMU. Protokollet handlade framför allt om att ingen medlemsstat fick hindra övergången till den tredje etappen. Det befarades att Storbritannien kunde lägga hinder i vägen. Men där uttrycktes även ”den oåterkalleliga karaktären av gemenskapens utveckling mot den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen …” och att ”… gemenskapen oåterkalleligen kan börja den tredje etappen den 1 januari 1999 …”. Protokollet städades bort senare då den tredje etappen hade startat. Men ordet ”oåterkalleligen” har funnits i fördragstexten också i det ursprungliga Maastrichtfördraget när det gäller omräkningskurserna.[129] Att omräkningskurserna är ”oåterkalleliga” sades även i det som idag är artikel 119.2 i FEUF, men det togs bort i Lissabonfördraget då man redigerade sådant som ansågs vara knutet till tidsfrister som passerats.

I konsekvens med omräkningskursernas oåterkalleliga karaktär finns det inte någon klausul om utträde ur euron i EU:s grundfördrag. Det finns heller inte någon regel om översyn eller liknande. Lissabonfördraget liksom tidigare grundfördrag ”… har ingåtts på obestämd tid” (artikel 53 i FEU). Man kan heller inte tänka sig att rådets beslut att upphäva ett undantag och fastställa omräkningskursen (artikel 140.2–3 i FEUF) skulle kunna reverseras. Inte ens i fallet Grekland, vars godkännande av rådet att införa euron 2000

[129] Artikel 109l.4 i Maastrichtfördraget.

byggde på statistik som senare visade sig vara falsifierad, kunde beslutet reverseras. Det verkar således legalt omöjligt att tvinga en medlemsstat ut ur eurozonen.

Däremot finns det – vilket blev väl bekant genom Brexit – en särskild artikel 50 i FEU där rätten att gå ur EU uttryckligen erkänns och där processen för ett utträde regleras. Rätten att gå ur EU gäller explicit ”varje medlemsstat” (artikel 50.1 i FEU), det vill säga att den gäller även för medlemsstater som har euron som valuta. Det bör således vara legalt möjligt att lämna euron och återinföra nationell valuta (eller skapa en ny valuta), men endast som en del i att lämna EU-medlemskapet.[130] Artikel 50 säger dock ingenting särskilt om fallet att en medlemsstat med euron som valuta skulle vilja lämna EU. Exempelvis skulle en skyldighet att konsultera ECB vid utformningen av ett avtal om utträde ha kunnat nämnas. Samtidigt är det förståeligt att man vill undvika spekulationer om eurons oåterkallelighet och det finns en motsägelse i förhållande till skrivningen i artikel 140.4 i FEUF.[131] Dessutom finns en logik i att inte reglera ett särskilt område av alla dem som ingår i EU-medlemskapet.

Kan man införa euron och sedan ångra sig?

Tyskland var den sista medlemsstaten att ratificera Maastrichtfördraget. Förseningen berodde både på att den tyska grundlagen skulle ändras och att en rättsprocess i den nationella Författningsdomstolen behövde inväntas. I ”Maastrichtdomen” 1993[132] är en central fråga på vilka villkor som Tyskland kan lämna ifrån sig sin suveränitet på det monetära området. Domstolen förde utförliga resonemang om förenligheten med den tyska grundlagen och om demokrati kunde upprätthållas. Maastrichtfördraget godkändes, men det sades att EMU:s utveckling måste vara förutsägbar, vilket betyder att fördraget ska respekteras och det innefattar att konvergenskriterierna måste uppfyllas så att EMU säkrar ekonomisk stabilitet. I domen tillerkänns Förbundsdagen (parlamentet) rätten

[130] Detta är också slutsatsen av en analys gjord av en jurist vid ECB (Athanassiou 2009).
[131] Det finns en debatt om artikel 50 som inte refereras här. Att nämna är dock att artikel 50 ger en rätt att lämna EU även om ett avtal om utträdet inte nås. Det är svårt att föreställa sig att en medlemsstat med euron skulle lämna EU utan ett ordnat och reglerat utträde ur euron.
[132] BVerfGE 89, 155 den 12 oktober 1993.

att granska att fördragsvillkoren upprätthålls. Domstolen omtalar möjligheten att Tyskland skulle lämna euron om den bas på vilken Maastrichtfördraget ratificerats i en framtid inte skulle vara giltig. En sådan möjlighet att lämna internationella fördrag då omständigheterna i grunden har förändrats anses följa av den så kallade Wienkonventionen om internationella fördrag. Tyskland tillmäter sig mot denna bakgrund endast litet spelrum när det gäller tolkningen av fördraget. Tolkningen ska med domens vida kända formulering vara ”*eng und strikt*” (snäv och strikt). Att Tyskland verkligen skulle lämna euron är något extremt och föga sannolikt, men de juridiska begränsningarna finns. En prövning gjordes av Författningsdomstolen även av Lissabonfördraget,[133] med liknande slutsatser. Där klargörs att medlemsstaterna är ”fördragens herrar” och att EU har karaktären av ett förbund, inte en federal stat. Detta kan ändras endast genom en fördragsändring som kräver Tysklands medgivande.

Det sagda pekar mot att i ett extremscenario där EU-rätten om EMU tillämpas på ett sådant vis att förutsättningarna väsentligen skulle ha ändrats, ja då kan man tänka sig att ett eller fler länder anser sig ha rätt att lämna euron. Den sannolika förväntningen är ändå att euron juridiskt sett är oåterkallelig, som fördragstexten säger.

Men juridiken kan vara en sak, de ekonomiska realiteterna en annan. Under eurokrisens svåraste stunder var eurozonens uppbrytning en påtaglig risk. Marknaderna kalkylerade en sannolikhet för redenominering av offentlig skuld (byte till nationell valuta). Särskilt amerikanska ekonomer har varit pessimistiska om eurons utsikter att överleva. Ashoka Mody har i sin bok *Eurotragedy* utmålat en mörk framtid för euron. Då Greklandskrisen var som värst 2015 hotades landet på allvar av att behöva lämna euron, ett scenario som finansministern Yannis Varoufakis medvetet ville skrämmas med.[134] Tysklands finansminister Wolfgang Schäuble uttalade offentligt att Grekland kanske skulle lämna euron temporärt, något som hans chef förbundskanslern Angela Merkel inte stödde.[135] När grekiska banker

[133] BVerfG, 2 BvE 2/08 den 30 juni 2009.

[134] Varoufakis (2018). Han föreställde sig att det skulle vara möjligt att inrätta ett parallellt betalningssystem i Grekland och han kritiserar sin chef, premiärministern Tsipras, för att denne i slutänden böjde sig för kraven från Eurogruppen, kommissionen och ECB i stället för att fullfölja den grekiska folkomröstningens resultat sommaren 2015.

[135] Rehn (2019, s. 175) berättar att dåvarande ordföranden i Eurogruppens arbetsgrupp (EWG) Thomas Wieser (av österrikisk nationalitet) spelade en central roll för att övertyga förbunds-

inte längre kunde få finansiering i ECB och då den grekiska centralbanken förbjöds att ge nödkrediter till bankerna blev deltagande i euron i praktiken omöjligt såvida politiken inte ändrades.

Under eurokrisen togs i snäv krets en plan fram för Greklands utträde ur euron, vilket kommissionären Olli Rehn (2019, s. 174ff) berättar om. Planen benämndes ”Plan Z”, då man ville undvika att svara ja på frågor om det fanns en plan B. Innehållet i planen är dock inte allmänt känt. En viktig del gällde att hantera smittoeffekter på andra euroländer. När det kom till kritan manifesterades en stark vilja att hålla ihop euroområdet och bevara dess karaktär av valutaunion.[136]

Realiteten är att ett utträde ur euron skulle vara en stor ekonomisk chock för de flesta länder. Tyskland kanske skulle rent tekniskt vara i stånd att gå ur, men en trolig effekt vore att en ny nationell D-mark kraftigt skulle appreciera och leda till förlorad konkurrenskraft för den stora tyska exportindustrin. För flera andra euroländer vore en mer eller mindre kraftig depreciering av en ny valuta att förvänta, något som i och för sig ger en kortsiktig stimulans till ekonomin, men även en inflationsimpuls och, i värre fall, en destabilisering av ekonomin och bankkris.

Än svårare ter sig saken om man reflekterar över sambandet mellan juridik och ekonomi. Det finns bindande, direktverkande EU-lagstiftning om eurons ställning och om kontrakts giltighet.[137] En modern marknadsekonomi inrymmer tusen- eller miljontals olika kontrakt, som hyreskontrakt, abonnemang, köpeavtal, bolagsordningar, skuldförbindelser, bankkontovillkor och så vidare. EU-rätt gäller framför nationell rätt. Man kan förvänta många rättsprocesser och oreda i ekonomin om euron skulle överges till förmån för en svagare nationell valuta. Ekonomiska aktörer kommer naturligtvis att föredra den mest förmånliga valutalösningen.

Att valutaunioner bryts upp har hänt förut, exempelvis då Tjeckoslovakien delades eller då Sovjetunionen föll isär och nya

kansler Angela Merkel om de mycket stora ekonomiska och politiska kostnaderna för EU och Tyskland av en Grexit från euron. EWG spelade en viktig roll under eurokrisen.

[136] En engelsk investerare vid namn Lord Wolfson utlyste under eurokrisen en tävling om hur det skulle gå till att lämna euron. Vinnaren (Bootle 2012) lade fram en utförlig plan med Grekland som modell. Planen innefattade en kraftig devalvering av den nya drachman (upp till 70 procent), betalningsinställelse och omstrukturering av den offentliga skulden, brott mot en del lagstiftning, kapitalkontroller och stängning av banksystemet, betydande förluster för ECB och möjliga smittoeffekter. Trots allt detta menade Bootle att det hela skulle vara genomförbart. Planen framstår inte som trovärdig.

[137] Det som åsyftas är framför allt rådsförordningarna 2866/98, 1103/97, 974/98.

självständiga stater ville ha sin egen valuta.[138] Men en unik skillnad jämfört med euron är att det finns bindande, övernationell lagstiftning i EU.

11.5 Medlemsstater med nationell valuta

De enda medlemsstater som fått rättighet att inte införa euron är Danmark och Storbritannien. Ingen av de 15 medlemsstater som efter Maastricht har anslutit sig till EU har fått någon sådan rättighet. I anslutningsfördragen, som sluts inför EU-inträdet, finns inte särregler om EMU för någon av de medlemsstaterna. I de anslutningsfördrag som har slutits i de stora utvidgningarna åt öster och söder har angivits att aktuell medlemsstat ska vara ”en medlemsstat med undantag”, en status som Sverige fick genom rådsbeslut 1998.

Storbritannien

Det är lämpligt att börja med Storbritanniens opt-out.[139] Som framgått var Storbritannien emot EMU-planerna. Det handlade inte bara om att för egen del undvika varje förpliktelse om att införa en EU-valuta. Det gällde också att den dåvarande Toryregeringen inte önskade en dylik inriktning på EU. Det fanns inför Maastricht en önskan från Tyskland, Nederländerna och andra att inte isolera ett så viktigt medlemsland som Storbritannien. Det nederländska ordförandeskapet försökte med en generell opt-in/opt-out, men som framgått ovan blev inte den accepterad. Kommissionsordföranden Jacques Delors såg en brittisk opt-out som enda utvägen – det centrala för honom och andra i Maastricht var ju att få en gemensam valuta till stånd och att fördjupa integrationen. Det gällde att Storbritannien inte fick hindra de övrigas planer.

För Storbritannien var endast en juridiskt hållbar lösning acceptabel. Ett politiskt uttalande vid sidan av ansågs inte räcka. Brittiska tjänstemän tog fram en text till ett protokoll i fördraget.

[138] Ett exempel med egna förutsättningar, är Irlands inträde i ERM som innebar slutet på valutaunionen med Storbritannien.
[139] Redogörelsen för Storbritanniens opt-out bygger på Dyson och Featherstone (1999, s. 656ff), Young (1998, s. 430) samt Lundberg (2013, s. 200ff).

Texten förhandlades sedan i en stökig process i ett sent skede av förhandlingarna i Maastricht.

Vad säger då det brittiska protokollet – som efter Brexit inte är en levande del av grundfördraget? Protokollet nr 15 ”Om vissa bestämmelser angående Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland” säger i sin ingress att landet inte har åtagit sig att införa euron, såvida inte landets regering och parlament har fattat ett särskilt beslut därom. En sådan förpliktelse gäller endast om landet anmäler sin avsikt att göra detta. Protokollet är så konstruerat att det anger ett större antal fördragsbestämmelser som inte ska gälla Storbritannien. Landet ville inte ha statusen ”medlemsstat med undantag”, eftersom denna skulle betyda en presumtion att införa euron. Genom protokollet stannade Storbritannien i princip i etapp två av EMU. Målet om euron i artikel 119.2 i FEUF ingår bland de bestämmelser som inte gäller Storbritannien. Det framgår även att Storbritannien ska behålla alla sina befogenheter på det monetära området. Det ska inte vara en förpliktelse att undvika alltför stora underskott i de offentliga finanserna, endast en ”strävan”. *Bank of England* måste inte göras oberoende.[140] Storbritannien fick behålla en möjlighet till monetär finansiering.

Protokollet var från början en opt-out, det vill säga en rättighet att inte delta. Men inför besluten 1996 och 1998 om start av den tredje etappen anmälde Storbritannien att landet inte hade för avsikt att delta. Därmed blev det i stället en rättighet till ”opt-in”, det vill säga en rätt att få delta. Ett brittiskt införande av euron var inte alldeles uteslutet i början av processen. Finansministern Gordon Brown tog fram ”*the five economic tests*” som skulle användas för att utvärdera ett eventuellt deltagande (se ovan avsnitt 7.3). Men efterhand hårdnade attityden, och inför Brexitomröstningen 2016 hade euron helt uteslutits för brittisk del.

[140] När en Labourregering tillträdde 1997 gjorde den ändå snabbt centralbanken oberoende, men inte på ett sätt som helt motsvarade kraven i Maastrichtfördraget.

Danmark

Det danska protokollet om opt-out är enklare, men utvecklingen har ändå varit komplicerad.[141] Inför Maastricht intog Danmark en positiv och brett förankrad hållning till EMU-planerna: ”*… EMU is a natural extension of the creation of the internal market and will be able to contributing to growth and employment in all Member States*.” Danmark hade således inte samma politiska problem med EMU-planerna som Storbritannien hade. Det var i stället fråga om en kalkyl av möjligheterna att ratificera Maastrichtfördraget, där man ville hålla öppet för en separat folkomröstning om EMU. Till detta kom att Danmark hade en historia av skepsis mot EG som tagit sig uttryck i diverse fotnoter med förbehåll till delar av samarbetet. När Storbritannien fick en opt-out bedömde man på dansk sida att även Danmark behövde en sådan möjlighet, men Danmark ville ge sitt protokoll en positiv utformning.

Mot denna bakgrund blev protokoll nr 14 ”Om vissa bestämmelser angående Danmark” enkelt till utformningen. Danmark friskriver sig inte från målet att införa euron, något som har haft betydelse för dansk EMU-politik. I ingressen anges som motiv att den danska grundlagen kan medföra krav på folkomröstning om euron. Danmark tillerkänns en *exemption*, men landet ska behandlas på samma sätt som övriga medlemsstater utanför eurozonen som har statusen *derogation* (svenska: *undantag*).[142] Dock ska prövningen av hur villkoren för euron uppfylls (konvergensrapporter) endast sättas i gång på begäran av Danmark.[143]

Utvecklingen för Danmark efter Maastricht blev dramatisk. Danmark underkände med knapp majoritet Maastrichtfördraget i sin folkomröstning den 2 juni 1992 (50,7 procent nej). Det utlöste en ekonomisk (ERM) och politisk kris. För att Maastrichtfördraget skulle träda i kraft krävdes ratificering av samtliga dåtidens tolv

[141] Den danska hållningen finns i en promemoria från regeringen till Folketingets Markedsudvalg (motsvarande den svenska EU-nämnden) 4.10.1990. Övrigt om Danmark baseras på Ryborg (1998), Christensen (1993, del IV, bilaga I) och Lundberg (2013, s. 202ff).
[142] Det danska protokollet innehåller ett beklagligt översättningsfel i den svenska versionen. Engelska *exemption* har översatts med *undantag*, som felaktigt antyder att Danmark skulle ha samma status som Sverige och övriga medlemsstater utanför eurozonen. Detta kan te sig som en juridisk petitess, men det har sin betydelse i just detta sammanhang.
[143] Det torde vara nödvändigt att explicit säga detta om prövningen eftersom protokollet anger att Danmark ska behandlas som en medlemsstat med ”undantag” och sådana medlemsstater ska enligt artikel 140.1 i FEUF bli föremål för konvergensrapporter. Storbritanniens protokoll innehåller inte denna särregel, eftersom landet inte har status som ”medlemsstat med undantag”.

medlemsstater. De övriga klargjorde på hösten 1992 sin ovilja att ändra något i fördragstexten. Olika alternativ övervägdes, däribland att Danmark skulle lämna EG och gå in i EES-fördraget. Formeln för att lösa den mycket besvärliga politiska och rättsliga situationen blev en överenskommelse utan att något i Maastrichtfördraget ändrades. I överenskommelsen ingick att Danmark redan den 3 november 1992 anmälde sin avsikt att inte delta i den tredje etappen av EMU, vilket tillsammans med en del andra förbehåll som överenskoms vid ett toppmöte i Edinburgh i december 1992 blev basen för en andra folkomröstning.[144] Den hölls i maj 1993 och resulterade i 56,7 procent ja till Maastrichtfördraget.

Eftersom Danmark har gjort bruk av sin rätt att inte införa euron som valuta (opt-out), är protokollets karaktär en opt-in, det vill säga en rättighet att delta.[145] Danmark höll den 28 september 2000 en folkomröstning om att införa euron som valuta. Den resulterade i 53,2 procent nej.

Medlemsstater med undantag (derogation)

De övriga medlemsstater som i dagsläget inte har infört euron är Sverige, Polen, Tjeckien, Ungern och Rumänien. De är alla medlemsstater med undantag (*derogation*). Reglerna om vad som gäller för medlemsstater med status som undantag finns under rubriken ”Övergångsregler” (artiklarna 139 – 144 i FEUF); en term som gör tydligt att denna status ska vara temporär.

En medlemsstat med undantag omfattas av en del regler för den ekonomisk-politiska samordningen. Det finns dock flera regler som endast gäller euroländerna. Dit hör allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken i euroområdet, sanktioner i underskottsförfarandet och makroobalansförfarandet och Eurogruppens verksamhet. På det monetära området finns endast ett fåtal regler som gäller medlemsstater med undantag. Centralbankerna i medlemsstaterna med undantag ingår i ECBS men endast i en mycket begränsad utsträckning. De behåller sina fulla befogenheter i penningpolitiken. Medlemsstater med undantag saknar rösträtt i en

[144] Uppgörelsen i Edinburgh klargjorde även att det stod medlemsstaterna fritt att ha egen politik för inkomstfördelning och social välfärd (annex 2 till del B i slutsatserna).
[145] Om Danmark skulle införa euron som valuta ger protokollet inte någon rättighet att lämna euron och återinföra den danska kronan.

lång rad beslut om ekonomisk-politisk samordning och monetär politik.

11.6 Hur kommissionen och EU:s råd har hanterat ”det svenska problemet”

EU:s institutioner måste följa grundfördraget och all annan EU-rätt. De måste ha en rättslig grund för sitt agerande. Bland kommissionens huvuduppgifter finns att vara ”fördragets väktare”, det vill säga att se till att medlemsstaterna följer EU:s rättsregler. Med tanke på att även Sverige har en rättslig förpliktelse att införa euron inställer sig frågan hur kommissionen har hanterat den inte oproblematiska situationen?

När besluten om starten av den tredje etappen skulle fattas 1998 var det väl bekant att Sverige inte önskade att införa euron. Samtidigt hävdade Sverige för sin del att konvergenskriterierna var uppfyllda. Kommissionen tillerkände inte det svenska anförandet i medlemskapsförhandlingen något juridiskt värde, och Sverige hävdade heller inte ett rättsligt värde för anförandet. Det aktuella kapitlet i förhandlingen om medlemskap hade, som framgått i kapitel 6, stängts utan några särregler. Samtidigt var situationen delikat, då hela beslutsprocessen hade enorm politisk betydelse för EU. All ansträngning gjordes för att den skulle gå rätt till och inte kunna ifrågasättas på juridiska grunder.

Den lösning som valdes var att Sverige inte bedömdes uppfylla konvergenskriteriet om växelkursstabilitet, vilket enligt kommissionens och ECB:s bedömning krävde formellt deltagande i ERM. Sverige bedömdes klara övriga tre konvergenskriterier om prisstabilitet, offentliga finanser och långa räntor. Dessutom underkändes vissa delar av den svenska lagstiftningen om Riksbanken, och kommissionen menade också att tidtabellen för att genomföra lagändringarna inte respekterade fördragskraven. Kommissionen rekommenderade därför att Sverige inte skulle införa euron, och det blev också rådets beslut.

Det finns skäl att något uppehålla sig vid rådsbeslutet 1998, eftersom det än i dag definierar Sveriges relation till införande av euron.

Rådets beslut av den 3 maj 1998 i enlighet med artikel 109j.4 i fördraget (98/317/EG)[146] säger om Sveriges lagstiftning:

> I Sverige är den nationella lagstiftningen, inklusive stadgan för landets centralbank, inte förenlig med artiklarna 107 och 108 i fördraget eller med stadgan för det europeiska centralbankssystemet (ECBS).

Angående konvergenskriterierna sades:

> Sverige uppfyller de konvergenskriterier som anges i artikel 109j.1 första, andra och fjärde strecksatserna men inte det kriterium som anges i tredje strecksatsen [växelkurskriteriet] i den nämnda artikeln.

Kriteriet i den tredje strecksatsen gäller alltså växelkursen. Slutsatsen i beslutet blev:

> Sverige uppfyller således inte de nödvändiga villkoren för införande av den gemensamma valutan.

Och vidare:

> Grekland och Sverige uppfyller för närvarande inte de nödvändiga villkoren för införande av den gemensamma valutan. Grekland och Sverige skall följaktligen ges undantag i enlighet med artikel 109k i fördraget.

För Storbritannien och Danmark konstaterades att de båda gjort bruk av sin rätt att anmäla att de inte avsåg att delta i den tredje etappen av EMU. Övriga elva medlemsstater ansågs uppfylla de nödvändiga villkoren för att införa euron som valuta den 1 januari 1999. I beslutet finns inte någon hänvisning till det svenska anförandet i medlemskapsförhandlingen och heller inte till den information som Sverige gett till kommissionen och övriga medlemsstater om sin avsikt att inte införa euron då den tredje etappen av EMU startade. Sverige fick således status som ”medlemsstat med undantag”.

Den formel som användes för Sverige 1998 har upprepats inte mindre än 15 gånger. Kommissionen och ECB ska lägga fram konvergensrapporter minst vartannat år. Deras slutsats har för svensk del varje gång blivit densamma, nämligen att Sverige inte uppfyller växelkurskriteriet och att centralbankslagstiftningen inte

[146] EGT L139/30 av 11.5.98. Hänvisningarna till fördraget följer en äldre numrering. Artiklarna 107 och 108 motsvarar i Lissabonfördraget artiklarna 130 respektive 131 i FEUF. Artikel 109j motsvarar artikel 140 i FEUF.

motsvarar fördragskraven. Till skillnad från läget 1998, då kommissionen skulle lägga fram initiativ till beslut för varje medlemsstat, ska kommissionen därefter lägga fram ett förslag endast om den bedömer att de nödvändiga villkoren för att införa euron är uppfyllda. Eftersom den inte någon gång har ansett att så är fallet har något förslag om att Sverige ska införa euron som valuta aldrig lagts fram. Därmed har heller inte EU:s råd eller Europeiska rådet behövt behandla frågan om Sveriges införande av euron.

Det kan ha sitt särskilda intresse att se hur kommissionen hanterade situationen efter den svenska folkomröstningen 2003 i den påföljande konvergensrapporten 2004. Kommissionen anser att hela regelverket om EMU ingick i den svenska ratifikationen om anslutningsfördraget och att några särregler inte gäller. I konvergensrapporten 2004 finns i konsekvens med detta inte något omnämnande av folkomröstningen, utan bara denna text (s. 69):

> Sverige deltar inte i ERM2. Som påpekades i konvergensrapporterna 2000 och 2002 har Sverige ett undantag men inte någon särskild ställning när det gäller deltagande i etapp tre av EMU. Sverige är därmed skyldigt enligt fördraget att införa euron, vilket innebär att landet måste sträva efter att uppfylla samtliga konvergenskriterier, inbegripet växelkurskriteriet.

Samtidigt kan man tycka att det är märkligt att en begivenhet som i Sverige var av mycket stor politisk vikt inte får ens ett omnämnande. Det är dock så att agerande på nationell nivå inte ändrar på skyldigheter eller rättigheter enligt EU-fördragen. Oavsett vad man gör på nationell nivå gäller det som står i EU:s grundfördrag för medlemsstaterna.

Kommissionens roll som ”fördragets väktare” innebär att den kan – men inte måste – inleda ett överträdelseförfarande som i slutänden kan bli ett fall i EU-domstolen. Så har inte skett när det gäller Sveriges förpliktelser om EMU. Euron är ett mycket stort och omfattande åtagande, som kräver att en medlemsstat, i enlighet med vad som sagts ovan, inklusive samarbetsprincipen och uppföljning av åtaganden (indirekt administration), vidtar ett brett spektrum av åtgärder gällande lagstiftning och ekonomisk politik. Det ter sig i praktiken ogörligt att tvinga eller pressa en medlemsstat att mot sin vilja införa euron. Men kan säga att det inte är praktiskt möjligt för EU-institutionerna att genomdriva införandet av euron; ett faktum som inte innebär att den rättsliga skyldigheten att göra så skulle

försvinna. Dessutom, euroländerna vill knappast ha en ovillig medlemsstat i sin krets eftersom så mycket handlar om god vilja för att eurosamarbetet ska fungera väl. Kommissionens hållning har varit att inte pressa medlemsstater in i euron. Naturligtvis är kommissionen väl medveten om den svenska politiska situationen gällande EMU. Sveriges situation är bekant inte bara för EU-institutionerna utan även för viktiga medlemsstater. Den tyske finansministern Schäuble, när han fick syn på den svenske ambassadören, brukade påpeka att Sverige som medlemsstat är rättsligt förpliktad att byta valuta och ingå i eurozonen. Frankrike har inte sällan i kontakter med svenska representanter framhållit det rättsliga åtagandet att införa euron.[147]

11.7 Slutsatser

Det framgår att Sverige har en skyldighet enligt EU-rätten att införa euron som valuta. Av det följer en förpliktelse att föra en ekonomisk politik så att villkoren uppfylls. Annorlunda uttryckt ska en medlemsstat sträva efter och upprätthålla ett visst momentum i riktning mot att uppfylla konvergenskriterierna.

Inrikespolitiskt är bilden en helt annan. I samband med medlemskapsförhandlingen och starten av den tredje etappen var det inte ovanligt att röster om Sveriges juridiska skyldigheter hördes. Dessa har efterhand blivit sällsynta. Sverige antas ha full valfrihet, och det tydligaste uttrycket för den hållningen är folkomröstningen 2003.[148]

Det uttalande som gjordes i förhandlingen om medlemskap har inte ett juridiskt värde. Sverige har inga särregler gällande EMU, och uttalandet ingår inte i Sveriges anslutningsfördrag. Inrikespolitiskt kan en medlemsstat göra en hel del i olika EU-frågor, men det ändrar i sig inte vad som står i EU-rätten. Inte heller folkomröstningen 2003 ändrade något rättsligt i Sveriges förpliktelser.

Det har uppstått vad man kan beteckna som ”parallella verkligheter”. På EU-planet finns ett juridiskt resonemang och nationellt i Sverige är resonemanget politiskt. Samtidigt är Sveriges rättsliga

[147] Det om Schäuble är berättat för författaren av tidigare ambassadören i Berlin Staffan Carlsson.
[148] Den fulla valfriheten kommer också till uttryck i Calmfors antologi (2025), även i de statsvetenskapliga bidragen.

situation som medlemsstat med undantag reglerad genom rådsbeslutet 1998.

Man kan säga att Sverige har tagit sig friheter och använder en möjlighet i grundfördraget att låta bli att kvalificera sig. Man kan också säga att de inrikespolitiska förutsättningarna för att uppfylla åtagandet har saknats.

12 Konvergenskriterierna och Sverige

Medlemsstater med undantag ska införa euron om de uppfyller ”de nödvändiga villkoren”. Det centrala är de fyra konvergenskriterierna och att den nationella lagstiftningen om centralbanken har anpassats till fördragskraven. Kommissionen och ECB ska göra analytiska underlag i form av så kallade konvergensrapporter. Rapporterna ska läggas fram ”minst vartannat år”, men det är möjligt för en medlemsstat att be om en rapport vid valfri tidpunkt. Att också ECB gör en konvergensrapport kan ses som uttryck för tyskt tvivel på att kommissionen skulle vara tillräckligt strikt och saklig. Rapporterna från kommissionen och ECB är separata och självständiga, men de bägge institutionerna har en viss koordinering av tidpunkt för publicering och tolkning.[149]

Kommissionen, men inte ECB, har en roll i den fortsatta processen. Om kommissionen anser att en medlemsstat uppfyller ”de nödvändiga villkoren” lägger den fram ett förslag till rådet om införande av euron. ECB:s roll är begränsad till att ta fram konvergensrapporten, men denna ska ingå i det formella beslutsunderlaget då rådet tar ställning till om en medlemsstat uppfyller ”de nödvändiga villkoren”, så ECB:s rapport är ändå viktig.

12.1 Konvergenskriterierna

Fördragsregler

Här redogörs för bedömningarna i de senast tillgängliga konvergensrapporterna 2026 från kommissionen och ECB. År 2026 fanns sex medlemsstater med nationell valuta, förutom Sverige också

[149] Processen regleras i artikel 140 i FEUF.

Danmark (ingår inte i rapporterna), Polen, Rumänien, Tjeckien samt Ungern

Konvergenskriterierna definieras i fördragets huvudtext (artikel 140.2 i FEUF) på följande vis:

- En hög grad av prisstabilitet; detta ska framgå av att inflationstakten ligger nära den i de högst tre medlemsstater som har uppnått de bästa resultaten i fråga om prisstabilitet.
- En hållbar finansiell ställning för den offentliga sektorn; detta ska framgå av att den offentliga sektorns finanser inte uppvisar ett alltför stort underskott enligt bestämmelserna i artikel 126.6.
- Ett iakttagande av det normala fluktuationsutrymmet enligt Europeiska monetära systemets växelkursmekanism under minst två år utan devalvering i förhållande till euron.
- En varaktighet i den konvergens som en medlemsstat med undantag har uppnått och i dess deltagande i växelkursmekanismen, såsom det kommer till uttryck i den långfristiga räntenivån.

Ytterligare preciseringar finns i protokollen nr 12 och 13 som handlar om underskottsförfarandet (offentliga finanser) respektive konvergenskriterierna. Därutöver har kommissionen och ECB gjort tolkningar i sina konvergensrapporter. Både kommissionen och ECB betonar att varaktighet i konvergensen är grundläggande. Det handlar således inte bara om att uppfylla kriterierna vid en enstaka tidpunkt, utan även i ett längre tidsperspektiv. Därför blickas såväl bakåt tio år som framåt med hjälp av prognoser. Kommissionens prognos och dess *Alert Mechanism Report* i makroobalansförfarandet (MIP) används. Det framhålls att inget konvergenskriterium har företräde framför de andra, utan alla ska tillmätas lika vikt. Särskilt ECB betonar starkt betydelsen av tillförlitlig statistik.

Likabehandling av medlemsstaterna är en viktig princip, det vill säga att bedömningarna ska vara konsekventa över tid. Här kan man nog säga att det ändå skett en viss utveckling, men fördragskraven har konsekvent samma formulering över tiden.

Tabell 12.1 Konvergensbedömning 2026

Kriterium	Definition	Tolkning	Referens-värde	Bedömning av Sverige	Kommentar om Sverige
Prisstabilitet	Nära (<1,5%) de högst tre bästa länderna.	Tre lägsta,"outliers" undantas. Mäts med HICP.	2,7%.	2,2%. Godkänd.	Inflation i linje med euroområdet.
Offentliga finanser	Inte föremål för beslut om alltför stort underskott.	Detaljerad process i artikel 126 i FEUF och sekundärlag.	3% av BNP för under-skott, 60% av BNP för skuld.	Underskott 1,3% av BNP, skuld 35,1% av BNP. Godkänd.	Stigande underskott 2026.
Växelkurser	Hålla band-bredden i ERM utan devalvering minst två år.	Formellt del-tagande i ERM2. Spänningar analyseras.	Formellt ERM-del-tagande krävs. Nära centralkurs, siffra anges inte.	Underkänd.	Deltar inte i ERM2. Volatil växelkurs mot euron.
Långa räntor	Varaktig konvergens uttryckt i långa räntor.	10-årig stats-obligation. <2% över de tre med bästa inflation.	5,1%.	2,6 %. Godkänd.	Lägre ränta än Tyskland.
Andra relevanta faktorer	Marknads-integration, betalnings-balans, ULC och andra prisindex.	Flera olika indikatorer används.	Inte vara föremål för MIP (ECB).	Mest positivt.	Inte längre MIP, men problem i bomarknad och privat skuld. .

Källa: Kommissionens (KOM) och ECB:s konvergensrapporter 2026.

Tolkningar

Prisstabilitet bedöms i relation till genomsnittet för de tre medlems-stater i EU (inte bara i eurozonen) som har lägst inflation enligt det standardiserade måttet HICP (*harmonized index of consumer prices*). HICP är det oftast använda inflationsmåttet i EU och ECB:s viktigaste prisindikator för penningpolitiken. Medlemsstater med fallande priser utesluts inte. Däremot tas "*outliers*" bort då genom-snittet beräknas. *Outliers* är medlemsstater som bedöms ha extremvärden till följd av speciella nationella omständigheter, något som kan vara svårt att helt objektivt bedöma. I 2026 års konvergens-

rapport räknade kommissionen och ECB inte något land som *outlier.*[150] De extrema förhållandena efter pandemin och Rysslands anfall på Ukraina hade till 2026 års rapporter klingat av, medan kriget i Mellanöstern var en ny omständighet. Kommissionen och ECB beaktar flera olika prisindex i sina analyser.

Konvergenskriteriet om hållbara offentliga finanser är ytligt sett enkelt, då det handlar om att det inte ska finnas ett beslut om att landet i fråga har ett alltför stort underskott. Den bedömningen kan dock vara komplicerad. Utgångspunkten är de välkända referensvärdena 3 procent av BNP för underskott och 60 procent av BNP för skuld. Stabilitets- och tillväxtpakten reformerades 2024, och genom den reformen ökades möjligheterna att öppna ett skuldbaserat underskottsförfarande. Även en del andra förändringar skedde, vilket påverkade hur beslut om alltför stort underskott skulle fattas.[151]

Tolkningen av växelkurskriteriet har komplicerats av att de normala fluktuationsbanden i ERM-krisen 1993 vidgades till +/– 15 procent, vilket fördes vidare i ERM2. ECB och kommissionen anser båda i sina bedömningar att hela det utrymmet inte ska få användas, men de anger inte en siffermässig begränsning till exempelvis de gamla banden på +/– 2,25 procent. De gör en analys av ”spänningar”, som kan ta sig uttryck i valutainterventioner, styrräntehöjningar eller stora fluktuationer. En medlemsstat i ERM2 får inte på eget initiativ devalvera centralkursen. Däremot är det tillåtet med förstärkning av centralkursen, vilket exempelvis skedde i Slovakiens fall och före det för Irland. Formellt deltagande i ERM2 i minst två år krävs.

Kriteriet om långa räntor är tänkt som en indikation – eller kvitto – på de finansiella marknadernas förtroende. I många sammanhang används tyska långräntor som referens, men för detta kriterium är det i stället samma tre länder som är basen för bedömning av kriteriet om prisstabilitet, det vill säga de med lägst inflation (med *outliers* frånräknade). ECB tar fram statistik och en definition av de lång-

[150] Kommissionen och ECB har i flera konvergensrapporter identifierat *outliers.* Kommissionen och ECB kan göra olika bedömningar, vilket de gjorde i 2024 års rapporter, Det medförde att de hade olika referensvärden.

[151] Kommissionen, men inte ECB, har en roll i underskottsförfarandet och den ska göra rapporter och ta initiativ i form av rekommendationer och förslag. I konvergensrapporten 2024 s. 33f redogörs i detalj för hur bedömningen av alltför stort underskott går till enligt reglerna i den reformerade STP. Kommissionen refererade i konvergensrapporten 2026 till sin analys av banan för de svenska nettoutgifterna enligt den reformerade STP.

räntor som tillämpas. De gäller en statsobligation med, när det är möjligt, minst 10 års återstående löptid.

Fördraget kräver att konvergensrapporterna även ska beakta marknadsintegration, betalningsbalansen[152] och utvecklingen av enhetsarbetskostnader (ULC) och andra prisindex. Det är inte fråga om ytterligare ett konvergenskriterium, utan omständigheter som anses viktiga för att ett land ska integreras väl i eurozonen. I denna del av analysen beaktas EU-lagstiftning om samordning av ekonomisk politik, särskilt makroobalansförfarandet (MIP). ECB anser att makroobalans enligt MIP inte ska föreligga. Därutöver belyses situationen i banksektorn, detta mot bakgrund av att medlemsstater med euron måste delta i Bankunionen.

12.2 Bedömningen av Sverige

Hur faller då analysen av Sverige ut?

Den svenska inflationen uppgick för analysperioden till 2,2 procent, vilket var en halv procentenhet under referensvärdet hos både kommissionen och ECB (2,7 procent). Analysen av andra prisindex, löneutvecklingen, olika komponenter i prisindex och prognosticerad ekonomisk utveckling gav inte anledning till farhågor. Därmed ansåg kommissionen och ECB att Sverige klarade kriteriet om prisstabilitet.

Sverige klarade med marginal kriteriet om offentliga finanser. Sverige har aldrig varit föremål för ett beslut om alltför stort underskott sedan den tredje etappen av EMU startade 1999.[153] Både budgetsaldo och skuld ligger klart under referensvärdena. Kommissionen och ECB noterar dock att budgetsaldot efter flera års överskott enligt prognoser kommer närmare referensvärdet för underskottet. Det svenska finanspolitiska ramverket framhålls som starkt med goda säkerhetsmarginaler till referensvärdena. Den speciella behandlingen av kostnader för upprustningen noterades.

Sverige bedömdes inte klara växelkurskriteriet då kronan står utanför ERM2. Det konstaterades att Sverige har en regim med

[152] Den svenska språkversionen anger inte helt korrekt *bytesbalansen*, medan den engelska versionen talar om *balances of payments on current account*, på linje med de franska och tyska versionerna. I rapporterna anknyts till analysen av externa balanser enligt MIP.

[153] Sverige hade alltför stort underskott efter 90-talskrisen, men det beslutet upphävdes formellt i maj 1998.

rörlig växelkurs som tillåter valutainterventioner av Riksbanken. Under den studerade tvåårsperioden fram till juni 2026, liksom tidigare, var kronan volatil med stora kursrörelser mot euron vilka påverkade av olika faktorer. Mellan november 2021 och september 2023 deprecierade kronan med 15 procent mot euron. ECB konstaterade att kronan fallit med 17 procent mot euron på tio år. Det noteras att kronan stärktes mellan mars 2025 och januari 2026 för att sedan åter försvagas. Nominell och real växelkurs utvecklades på liknande sätt.

Sverige klarade med marginal kriteriet för långa räntor. De uppgick under aktuell period till 2,6 procent, att jämföra med referensvärdet på 5,1 procent. I rapporterna noteras Sveriges historiskt mycket låga långräntor som är fördelaktiga jämfört med de allra bästa euroländerna, liksom Sveriges högsta rating (AAA) hos de ledande kreditvärderingsföretagen.

När det gäller andra relevanta faktorer framhåller både kommissionen och ECB att svensk ekonomi är väl utvecklad och starkt integrerad i EU och eurozonen. Sveriges utrikeshandel är stor och den har ökat trendmässigt från mitten av 1990-talet. Även handeln av varor och tjänster med eurozonen har ökat. Sveriges höga placering i globala mätningar av företagsklimatet lyfts fram. Den finansiella sektorn betecknas som sund och högt utvecklad. Sverige har under en lång följd av år haft stora överskott i bytesbalansen, framför allt till följd av stark varuexport. Tillsammans med övriga poster i den externa balansen ger det en positiv extern position. Svensk konkurrenskraft har enligt rapporterna trendmässigt stärkts relativt konkurrentländer, mycket till följd av försvagningen av den nominella växelkursen. På den negativa sidan anmärker kommissionen och ECB risker förbundna med bostadsmarknaden och privat skuldsättning, fastän Sverige inte bedöms ha makroekonomiska obalanser enligt MIP.

Den bild som kommer fram i bedömningen av den ekonomiska konvergensen är att Sverige klarar tre av kriterierna, men inte kriteriet för växelkursen. I rapporternas genomgångar av andra relevanta faktorer framkommer knappast något av betydande negativ vikt. Det är övervägande positiva saker som nämns i bedömningen av svensk ekonomi.

13 Legal konvergens och Sverige

13.1 Vad är legal konvergens?

I grundfördraget sägs att konvergensrapporterna ”ska omfatta en granskning av i vilken utsträckning som den nationella lagstiftningen i var och en av dessa medlemsstater [med undantag], inklusive stadgan för dess centralbank, är förenlig med artikel 130 och 131 och med stadgan för ECBS och ECB.” Artikel 130 är central för EMU då den innehåller instruktionsförbudet. Artikel 131 är kortfattad och lyder: ”Varje medlemsstat ska säkerställa att dess nationella lagstiftning, inbegripet stadgan för dess nationella centralbank, är förenlig med fördragen och stadgan för ECBS och ECB.”

Motiv för ECB:s och kommissionens granskning

Det är inte självklart att kravet på lagstiftning ska ha en plats i konvergensrapporterna. Det är ändå kommissionens uppgift att kontrollera och vid behov se till att medlemsstater korrigerar brister i efterlevnaden av EU:s lagstiftning, ibland med hjälp av EU-domstolen. För att rätt förstå saken är en återblick mot Maastrichtfördragets tillkomst upplysande. Centralbankens oberoende var ett tvisteämne i EMU-förhandlingen. Tyskland misstrodde Frankrikes avsikter i det avseendet och Frankrike menade att man inte obetingat skulle ha Bundesbank som förlaga till ECB.[154] Också tidpunkten för när lagstiftningen om centralbanken skulle vara ändrad var omtvistad. Det mesta blev i slutändan som Tyskland ville. Men det fanns tvivel på att kommissionen just i detta avseende skulle göra sitt jobb ordentligt. Det ansågs nödvändigt att lagstiftningen om

[154] Frankrikes och Tysklands divergerande uppfattning om ECB:s utformning framgår av olika källor om Maastrichtförhandlingen, som Dyson och Featherstone (1999) och de behandlas i Lundberg (2013, avsnitt 12.2).

centralbanken skulle vara helt förenlig med fördragskraven för att ECB och ECBS ska kunna fungera väl. Det handlar om att säkra oberoendet och att de nationella centralbankerna ska kunna fungera inom Eurosystemet.[155] Kraven på den nationella lagstiftningen som rör centralbanken har för svensk del gällt sedan 1998. De gäller vare sig en medlemsstat står i begrepp att införa euron eller inte.

Som framgått gäller EU-rätt framför nationell rätt. I teorin kunde man därför föreställa sig att nationella myndigheter skulle agera efter EU-rätten om det fanns oförenliga regler. Så förväntas dock inte ske i praktiken, utan kravet är således att den nationella lagstiftningen om centralbanken måste överensstämma med EU-rätten så att konflikter inte uppstår. Kravet är dock begränsat till att nationell lagstiftning ska vara ”förenlig” med EU:s lagstiftning. Det krävs således inte likformighet utan nationella särdrag kan fortsätta att finnas. Dessutom är EU-kraven begränsade till det som gäller ECB:s och ECBS uppgifter enligt grundfördraget. I medlemsstaterna kan de nationella centralbankerna ha verksamhet som ligger utanför den ramen. Exempelvis kan de ha uppgifter som handlar om banktillsyn, nödkrediter, att sköta betalningar och annat. Den typen av uppgifter får dock inte påverka Eurosystemets uppdrag negativt.

Även om penningpolitiken är helt centraliserad till ECB inom euroområdet har nationella centralbanker fortsatt viktiga uppgifter som delar av Eurosystemet. De medverkar i genomförandet av penningpolitiken då de nationellt utför marknadsoperationer med mera. De deltar i ECB:s kommittéer där beslut om penningpolitiken förbereds. Till detta kommer andra uppgifter, som statistik, produktion av sedlar och betalningssystemens funktion.

Metod

Både kommissionen och ECB pekar ut tre bredare områden som bedöms:

1. Oberoende för centralbanken, vilket delas in i funktionellt, institutionellt, finansiellt och personligt oberoende. Instruktionsförbudet är centralt men inte den enda aspekten av oberoendet.

[155] Eurosystemet är termen för ECB och de nationella centralbankerna inom euroområdet.

2. Förbudet mot monetär finansiering, det vill säga att offentlig verksamhet inte ska kunna få finansiering av centralbanken. I samband med detta granskas även förbudet mot positiv särbehandling, det vill säga om den offentliga sektorn genom lagstiftning kan finansiera sig förmånligt hos finansiella institutioner.[156]
3. Integration i ECBS/Eurosystemet – att säkerställa rättsliga förutsättningar för att en nationell centralbank ska ingå i det Europeiska centralbankssystemet och Eurosystemet. Här ingår erkännande av ECB:s befogenheter i olika avseenden.

Om man jämför hur ECB och kommissionen analyserar legal konvergens i sina respektive konvergensrapporter 2026 finner man en del skillnader. ECB är lite mer detaljerad än kommissionen och ser även på hur lagstiftningen uppfyller ”andan” i EU:s regler. Det handlar framför allt om det kan finnas utrymme för något slag av påverkan på beslutande organ i nationella centralbanker.

Bedömningarna av legal konvergens från ECB och kommissionen kan knappast uppfattas som absoluta och definitiva. Även om de i princip sägs vara konsistenta över tid har en viss utveckling skett. ECB har exempelvis antagit ett rätt stort antal yttranden om förslag till nationell lagstiftning. I dessa yttranden görs tolkningar, och det finns ett flertal referenser till dem i ECB:s konvergensrapport. Det är inte givet att EU:s råd (finansministrarna) skulle bedöma en påstådd brist som diskvalificerande för att införa euron. Dessutom är det EU-domstolen som slutligt avgör vad som är en icke acceptabel brist på överensstämmelse. Med detta sagt bör man dock inte överskatta möjligheterna till avvikelser från bedömningarna i konvergensrapporterna.

Tidsfristen för när centralbankslagstiftningen skulle uppfylla fördragskraven är för de nyare medlemsstaterna vid EU-inträdet (2004, 2007 eller 2013). För svensk del säger ECB uttryckligen att svensk

[156] Förbudet mot monetär finansiering är centralt för EMU. Det handlar om att ECB eller nationella centralbanker inte på något vis ska finansiera offentlig verksamhet. I dagligt tal finns termen ”sedelpressfinansiering”, det vill säga att centralbanken trycker sedlar för att avhjälpa stora underskott i offentliga finanser. Ett sådant förfarande är inflationsdrivande. ECB eller NCB får inte köpa statsobligationer direkt från en stat, men däremot är det tillåtet att köpa statsobligationer på andrahandsmarknaden som en penningpolitisk åtgärd. I ECB:s konvergensrapport konkretiseras olika otillåtna sätt för en centralbank att finansiera offentlig verksamhet.

lagstiftning skulle ha varit anpassad senast då ECB upprättades den 1 juni 1998.[157]

13.2 Bedömning av svensk lagstiftning om Riksbanken

Den svenska lagstiftningen om Riksbanken har prövats i alla konvergensrapporter från ECB (och tidigare EMI) och kommissionen, från 1998 och framåt. I samtliga fall har de båda institutionerna påtalat en rad brister i överensstämmelsen mellan svensk rätt och kraven i EU-rätten. När bedömningen gjordes i 2024 års konvergensrapporter hade lagstiftningen om Riksbanken genomgått större förändringar som trätt i kraft den 1 januari 2023. De hade gällt inte bara Riksbankslagen utan även regeringsformen (grundlagen) och valutalagstiftningen. Ändringarna hade föregåtts av en omfattande utredning.[158] Det fanns kanske förväntningar hos ECB och kommissionen att bristerna skulle ha åtgärdats genom den nya lagstiftningen, men så blev inte fallet. I konvergensrapporterna 2026 upprepades de brister som påtalades i rapporterna 2024 (tabell 13.2).

Kritik från Riksbanken och ECB

Riksbanken (2020) ställde sig i sitt remissyttrande kritisk till utredningsförslaget om ny lagstiftning. Främst gällde kritiken att Riksbankens verksamhet och självständighet skulle kringskäras. Förhållandet till EU-rätten blev mer explicit när Riksbanken valde att i mars 2021 offentliggöra ytterligare ett remissyttrande i form av

[157] Danmark måste uppfylla kraven utom delen om integration i ECBS, eftersom Danmark har en rätt utan tidsbegränsning att inte införa euron. Om Danmark vill införa euron måste den danska lagstiftningen ändras också i den delen. Den enda bedömningen av legal konvergens i Danmark som har redovisats skedde 1998, och då godkände kommissionen den danska lagstiftningen.

[158] Riksbankskommitténs förslag redovisas i huvudbetänkandet SOU 2019:46. I betänkandet (avsnitt 13.2) motiveras valet att inte föreslå lagändringar som tillmötesgår synpunkter från kommissionen och ECB med att det inte behövs förrän det finns ett politiskt beslut i Sverige att införa euron. Lagförslag lades fram i prop. 2021/22:41. I reformeringen av lagstiftningen om Riksbanken ändrades en rad olika lagar. De viktigaste ändringarna skedde genom en ny riksbankslag (2022:1568) och regeringsformen (kapitel 9) samt i Lag om valutapolitik (1998:1404). Notabelt är att Lagrådets yttrande, Konstitutionsutskottets och Finansutskottets yttranden (2021/22:KU15 och bilaga 5 i 2022/23:KU8) och regeringens proposition endast rätt översiktligt berör de EU-rättsliga kraven på lagstiftningen om Riksbanken.

en intern rättsutredning om Riksbankskommitténs förslag.[159] I dokumentet påtalas att utredningens förslag skulle innebära en otillåten inskränkning i Riksbankens oberoende på grund av att definitionen av penningpolitik snävas in. Flera andra brister påtalades. Riksbanken nämnde att kommissionen tidigare har tagit det första steget i ett överträdelseärende i form av en så kallad pilot, som består av ett brev till regeringen.[160] Det hänvisades även till kritik från IMF.

Lagförslag som gäller frågor inom ECB:s behörighet måste sändas till ECB för yttrande. ECB (2020) svarade på Riksbankskommitténs betänkande med ett ovanligt omfångsrikt yttrande på 48 sidor. Riksbanken uttryckte i sin rättsutredning oro över lagförslagen, och menade att de inte är förenliga med EU-rätten. Banken ansåg mot bakgrund av sitt eget remissyttrande och ECB:s yttrande att Sverige behöver åtgärda bristerna i överensstämmelse med EU-rätten. Det kunde, menade Riksbanken, ske genom att Sverige skaffar sig ett protokoll om opt-out (som Danmark och Storbritannien), att den gällande lagstiftningen får vara kvar, att de värsta bristerna åtgärdas eller att en ny utredning tillsätts. Risken finns, menade Riksbanken, för rättsliga påföljder från kommissionen och EU-domstolen.

En del brister åtgärdade men andra är kvar

I den fortsatta processen skedde en del ändringar, men kommissionen och ECB anser alltså fortfarande att den nya lagstiftningen visserligen rättar till några brister men att mycket ändå återstår.

Kommissionen konstaterar att den nya lagstiftningen tar bort skyldigheten för Riksbanken att informera finansministern före penningpolitiska beslut av större betydelse. Även begränsningen av instruktionsförbudet till penningpolitik åtgärdas, genom att det nu gäller alla ECBS-relaterade uppgifter. Men både kommissionen och ECB invänder mot den nya proceduren för att fastställa inflations-

[159] Riksbanken (2021).
[160] Piloten är allmän handling. Den är daterad 2013-04-16 och tar upp brister både i riksbankslagen och regeringsformen (grundlagen). Det svenska svaret daterat 2013-06-25 bemöter synpunkterna, bland annat genom att hänvisa till förarbeten och pågående lagstiftningsarbete. Kommissionen följde inte upp piloten.

målet. Denna innebär att riksdagen ska godkänna målet för prisstabilitet som Riksbanken sedan fastställer. Enligt kommissionen och ECB får inte en utomstående instans ges uppgiften att godkänna inflationsmålet, utan det beslutet ska tillhöra det som centralbanken oberoende beslutar om. Lagrådet (2021) förde i sitt yttrande ett längre resonemang om just denna del av lagförslaget, men kom fram till att det inte behövde strida mot EU-rätten.[161] ECB, men inte kommissionen, påtalar att instruktionsförbudet kan få mindre räckvidd genom att den nya Riksbankslagen skiljer penningpolitik och finansiell stabilitet åt på ett sätt som alltför mycket begränsar instruktionsförbudets räckvidd.

Både kommissionen och ECB har synpunkter på förbuden mot monetär finansiering och positiv särbehandling. De kritiserar begränsningen för rätten att handla med olika värdepapper, om än under olika rubriker. Kommissionen menar att detta kan innebära positiv särbehandling, på så vis att statsobligationer favoriseras. ECB anser att begränsningen inte är kompatibel med ECBS-stadgan och regeln där om ECB:s rätt att handla med olika slag av värdepapper.

En genomgående kritik från bägge institutionerna gäller Riksbankens integration i ECBS. På denna punkt påtalas en lång rad brister i den svenska lagstiftningen. Det står visserligen i den nya riksbankslagen att Riksbanken ingår i det Europeiska centralbankssystemet, men det framgår av konvergensrapporterna att ECB:s befogenheter inte erkänns. Integrationen i ECBS måste inte ha trätt i kraft innan euron införs som valuta, men institutionerna menar att lagstiftningen måste vara förberedd till införande av euron.

Det är värt att lyfta fram att den svenska grundlagen inte bedöms vara förenlig med fördraget. Regeringsformen innehåller en del regler om Riksbanken, däribland om utgivning av sedlar: ”Endast Riksbanken har rätt att ge ut sedlar och mynt.” Institutionerna menar att ECB:s befogenheter gällande sedelutgivning borde erkännas.

[161] Lagrådet gör något förvånande inte några referenser till konvergensrapporterna från kommissionen och ECB.

Tabell 13.1 Bedömning av lagstiftning om Riksbanken i konvergensrapporterna 2026 i urval

Område	Kommissionen	ECB
Oberoende.	Riksdagens medverkan i godkännande av räkenskaper och vinstallokering fortfarande felaktig. Riksdagens medverkan i beslut om inflationsmålet är otillåten.	Instruktionsförbudet kan inskränkas genom en snäv avgränsning av penningpolitik och en vid avgränsning av finansiell stabilitet. Riksdagens medverkan i beslut om inflationsmålet är otillåten. Otillåten begränsning till finansiell stabilitet som motiv för att fylla på valutareserven.
Monetär finansiering. Positiv särbehandling.	Inte tillräckligt precis avgränsning av vilka institutioner som omfattas av förbudet. Regler och praxis för vinstallokering borde stadga att Riksbankens reserver inte ska påverkas av hur vinsten allokeras. Begränsningen av Riksbankens möjligheter att handla med andra värdepapper än statsobligationer innebär positiv särbehandling.	Inte tillräckligt precis avgränsning av offentliga institutioner som omfattas av förbudet.
Integration i ECBS	Borde finnas referens till ECBS:s sekundära mål. Saknas referens till att Riksbanken blir underställd ECB:s rättsakter. Andra oförenligheter som gäller definition av penningpolitik och instrument, valutapolitik, rätten att ge ut sedlar (i regeringsformen), ECB:s sanktioner.	Riksbankens sekundära mål är mer begränsat än det som gäller för ECBS. ECB:s penningpolitiska befogenheter erkänns inte. Begränsningen av Riksbankens möjligheter att handla med andra värdepapper än statsobligationer är en otillåten begränsning. ECB:s befogenheter erkänns inte på flera områden, som statistik, valutareserver, valutapolitik, betalningssystem, utgivning av sedlar (i regeringsformen).
Sammanfattande omdöme	Den nya riksbankslagen, ändringarna i regeringsformen och den ändrade lagen om valutapolitik är inte förenliga med EU-rätten.	Sverige är sedan 1998 förpliktigat att anpassa sin lagstiftning om Riksbanken, och den senaste reformen borde ha åtgärdat alla oförenligheter, vilket inte har skett.

Källa: Egen bearbetning på basen av Kommissionens och ECB:s respektive konvergensrapporter 2024 och 2026.

Sammanfattningsvis bedömer således både kommissionen och ECB att den senast ändrade och nu gällande lagstiftningen om Riksbanken är oförenlig med EU-rättens krav. Det finns oförenlig-

heter inte bara i riksbankslagen, utan även i svensk grundlag (regeringsformen) och i lagen om valutapolitik.

Möjligheten finns att brister i den legala anpassningen blir föremål för ett överträdelseärende från kommissionens sida. Samtidigt förefaller det som – när man betänker att bristerna påtalats under närmare tre decennier – att kommissionen iakttar återhållsamhet. Det är också så att inte bara Sverige utan även andra medlemsstater som inte har euron som valuta har brister i sin nationella lagstiftning, enligt konvergensrapporterna.

13.3 Slutsatser

Det finns således sedan uppemot tre decennier brister i överensstämmelsen mellan svensk lagstiftning och de krav som EU-rätten ställer. Därmed finns en andra grund för att diskvalificera Sverige från kraven på införande av euron, vid sidan av växelkurskriteriet.

Kravet på legal anpassning är dock av annan karaktär än de fyra konvergenskriterierna. Dessa gäller en ekonomisk process som kan få ta tid, medan ändring av lagstiftningen är något som statsmakterna kan kontrollera fullt ut. Bristande överensstämmelse med grundfördraget kan medföra ett överträdelseärende. Det är också så att medlemsstaterna med undantag är skyldiga att sträva efter att uppfylla villkoren för att införa euron. Generellt sett, när man tar hela bredden av EU-lagstiftning, hör Sverige till de allra bästa medlemsstaterna när det gäller att följa EU-rätten.[162] Men det gäller inte EU-rättens krav på nationell lagstiftning för att få införa euron som valuta.[163]

[162] Detta framgår av kommissionens årliga rapporter om unionsrättens tillämpning, jfr. Kommissionen (2024), COM (2024)358.

[163] Kenneth Rogoff (2025, s. 248ff) anser att det är en styrka för ECB jämfört med den amerikanska centralbanken Fed att oberoendet och huvudmålet prisstabilitet är inskrivet i ett internationellt fördrag som inte kan ändras med vanlig lag. Han för med andra ord fram ett ekonomiskt perspektiv på lagstiftningen om centralbanken och lyfter fram risk för press att bli mindre strikt i inflationsbekämpningen i USA:s fall.

14 Sveriges inflytande

14.1 Direkta effekter

Inflytande hör till de mer komplicerade begreppen i samhällsvetenskaperna. Europeiska unionen med dess flertal institutioner, skilda beslutsregler och sammansatta relationer mellan de många medlemsstaterna är ett svårt objekt för en analys av inflytande. Det som här följer är en bedömning av de tydligaste följderna av att inte ha euron som valuta. I vilka institutioner och organ inom EMU får vi delta i? Vilka står vi utanför? Vilka poster kan svenskar få och vilka är uteslutna eller svåra? Och vad spelar det för roll – är det viktiga beslut som fattas i fora där vi inte är med? Är de besluten intressanta för Sverige?

Inflytandet har återkommande diskuterats i EMU-sammanhang. Ökat inflytande har pekats ut som en fördel med att införa euron, av Calmforsutredningen 1996 och andra. Samtidigt finns vittnesmål om att Sverige nog inte har förlorat särskilt mycket inflytande på att stå utanför euron. Statsvetare vid Göteborgs universitet (Johansson m.fl. 2023) har över tid studerat det de benämner ”nätverkskapital”, vilket handlar om hur gärna medlemsstater samarbetar med tjänstemän från Sverige (och andra). Saken är viktig för förmågan att bilda koalitioner. De finner att Sverige kommer högt upp bland favoriter att samarbeta med, på fjärde plats efter Tyskland, Frankrike och Nederländerna. De finner också att det inte tycks spela någon roll att Sverige inte har infört euron.[164] Andra saker, som likheter i ekonomiskt och politiskt hänseende, är däremot viktiga som förklaringar, enligt denna studie. I Magnus Lundgrens kapitel i Lars Calmfors antologi (2025) framhålls i allmänna termer Sveriges

[164] Studien bygger på intervjuer med nära 300 svarspersoner i ett urval av kommittéer inom rådsstrukturen. Ett av de valda organen är kommittén för ekonomisk politik. Dock ingår inte andra organ på EMU-området, vilket gör att rapporten har begränsat värde för EMU.

institutionella exkludering i eurosamarbetet, men också relativt gott inflytande i andra bemärkelser.

En observation är att förhandlingar i EU-systemet ofta utövas sektorsvis, på skilda arenor.[165] Exempelvis samverkar Sverige nära med likasinnade budgetrestriktiva länder om EU:s budget. Inre marknad, utrikespolitik eller rättsliga frågor har sina egna samarbetsmönster som inte är beroende av EMU. Det är egentligen inte så överraskande om Sverige upplevs, eller anses, ha ett rätt bra inflytande i EU relaterat till vår storlek. Sverige har god sakkunskap och bra samordning i sitt EU-arbete. Sverige kan också utanför euroområdet ha inflytande i kraft av att föregå med gott exempel för effektiva kapitalmarknader eller starka offentliga finanser. Sverige kan även söka koalitioner som innefattar medlemsstater både innanför och utanför euroområdet, som den så kallade Hansagruppen.[166]

Men stämmer bilden att Sverige inte förlorar särskilt mycket i inflytande på att stå utanför euron? En närmare syn på situationen i de olika EMU-relaterade organen ger en annan bild (tabell 14.1).

[165] Denna observation bygger på författarens egna erfarenheter från många års deltagande i EU-förhandlingar.

[166] Hansagruppen har periodvis spelat en viss roll. Grupperingens sammansättning kan växla och den kan innefatta förutom Sverige också Danmark, Nederländerna, Irland, Finland och baltiska länder. Hansagruppen har drivit frihandel och eget ansvar för de offentliga finanserna.

Tabell 14.1 Inflytande i EMU-relaterade institutioner och organ. Svensk behörighet samt beslutsområden

Organ	Svensk behörighet	Beslutsområde (huvudsakligt)	Kommentar
Europeiska Centralbanken			
ECB-rådet	Nej	Penningpolitik.	Instruktionsförbud.
Direktionen	Nej	Penningpolitik.	Instruktionsförbud.
Förberedande kommittéer	Nej	Penningpolitik.	Instruktionsförbud.
Eurogruppen	Nej/ ja ibland	Samordning av ekonomisk politik. Krishantering. EMU-arkitektur.	Ibland inkluderande format, då svenskt deltagande i begränsad kapacitet.
Eurogruppens arbetsgrupp	Nej/ ja ibland	Förbereder Eurogruppen.	Ibland möte i inkluderande format.
Eurotoppmötet	Nej/ ja ibland	Krishantering. EMU-arkitektur.	Rättighet att i begränsad kapacitet delta i vissa frågor.
Europeiska stabilitetsmekanismen	Nej	Krishantering.	Rättighet delta om medverkan i specifikt stöd.
Bankunionen			
Tillsynsnämnden (ECB)	Nej	Banktillsyn.	Instruktionsförbud.
Resolutionsnämnden	Nej	Bankkrishantering.	Instruktionsförbud.
ERM-kretsen	Får delta utan rösträtt	Inträde, centralkurs, övriga villkor.	
Kommissionens ekonomiska poster	Ja, men svårare	Initiativrätt i bred krets av frågor.	Oberoende gäller.
Ekofinrådets EMU-relaterade beslut med begränsad rösträtt	Deltar i möten utan rösträtt	Samordning av ekonomisk politik. Vissa rättsakter och utnämningar.	Gäller beslut om euroområdet. Substansbehandling i Eurogruppen.

Källa: Författarens bedömningar.
Anm: ECB kan utse person utanför EZ/BU som representerar ECB i Tillsynsnämnden.

14.2 Utanför

ECB

ECB är den tyngsta EMU-institutionen. I ECB tillämpas en strikt princip om att endast personer från de medlemsstater som har infört euron får delta i ECB:s styrande organ som beslutar penning-

politiken.[167] I ECB-rådet ingår centralbankscheferna från alla centralbanker i eurozonen samt de sex ledamöterna i direktionen. Exkluderingen tillämpas även i de kommittéer som förbereder penningpolitiska beslut, och aktiviteterna i dessa förberedande organ är viktiga.[168]

Centralbankscheferna har en speciell position i ECB-rådet i bemärkelsen att de varken representerar sitt hemland eller sin institution. Det råder ett strikt, dubbelriktat instruktionsförbud. Om den svenska riksbankschefen skulle delta i ECB-rådet skulle det således vara förbjudet för såväl Sveriges regering, riksdagen som Riksbanken (eller någon annan svensk myndighet) att sända med instruktion.[169] Ändå tyckte man i Maastricht att det var viktigt att någon från varje medlemsstat i eurozonen skulle delta i beslut om penningpolitiken. Det kan ge legitimitet, insyn och att nationella insikter och perspektiv vägs in. Det har också betydelse med tanke på att de nationella centralbankerna deltar i genomförandet av penningpolitiken.

Till detta bör läggas att i och med eurozonens utvidgning har ECB infört en rotationsordning som innebär att rösträtten (men inte närvarorätten) begränsas till 15 av de idag 21 centralbankscheferna i ECB-rådet. Om Sverige inför euron skulle således den svenska riksbankschefen alltid närvara i ECB-rådets möten, oftast men inte alltid få rösta, men inte formellt representera Sverige eller Riksbanken. Det innebär inte att hans eller hennes deltagande skulle sakna betydelse för medlemsstaten Sverige, men det är fråga om ett inflytande av särskild karaktär.

Direktionen i ECB ingår i ECB-rådet och har som en huvuduppgift att förbereda ECB-rådets beslut. Den ansvarar även för ECB:s dagliga arbete, har hand om sakfrågor utanför penningpolitiken, ser till att ECB-rådets beslut blir genomförda och representerar ECB utåt. ECB-ordföranden har en särskilt framträdande och viktig roll. Direktionen består av sex ledamöter, däribland ECB-

[167] Inför Maastricht fanns tankar på att låta *outs* vara med på penningpolitiska möten, men efter diskussioner enades man om att i stället inrätta ett separat organ inom ECB för medlemsstaterna med nationell valuta, det Allmänna rådet. Detta har inga penningpolitiska befogenheter.

[168] ECB:s arbetsordning, artikel 9, anger att centralbanker som inte tillhör Eurosystemet endast har tillträde till kommittéer som sysslar med ärenden som hör till Allmänna rådet, dvs. inte penningpolitik. Detta bekräftades i författarens intervju på ECB.

[169] Det är inget hinder för centralbankschefen att förbereda sig för möten genom att konsultera expertis på sin myndighet.

chefen. Ledamöterna i direktionen har alla alltid rösträtt i ECB-rådet. Endast medborgare i medlemsstater med euron är berättigade till att utses som direktionsledamot. Det finns ett slags informell förståelse att de tre stora, Tyskland, Frankrike och Italien – kanske även Spanien – alltid ska få ha någon i direktionen. De övriga två (eller tre) posterna fördelas till personer från mindre länder. En svensk skulle således kunna komma med i direktionen när Sverige har infört euron, men först då. Det måste vara en person ”vars auktoritet och yrkeserfarenhet inom den finansiella sektorn är allmänt erkända”, för att använda fördragets formulering (artikel 283.2 i FEUF). Direktionen utses av Europeiska rådet med kvalificerad majoritet och rösträtt endast för euroländerna.[170]

Det är värt att understryka att det gemensamma inflytandet över penningpolitiken var ett av de allra starkaste skälen för EMU. En djup inre marknad fordrar ett valutasamarbete. Under ERM-tiden fick i praktiken Deutsche Bundesbank beslutsrätten över penningpolitiken i alla ERM-länder. Detta beroende av Bundesbank betraktades i vida kretsar som politiskt ohållbart, även av somliga på tysk sida.

Eurogruppen

Eurogruppen är mellanstatlig och består av finansministrarna från euroländerna. Gruppen har efterhand fått en allt större vikt, även om dess betydelse inte är lika avgörande som under eurokrisen.[171] Euroländerna fattar inom sig flertalet beslut om ekonomisk-politisk samordning i och med Lissabonfördraget. Substansdiskussionerna äger rum i Eurogruppen, även om de formella besluten tas i Ekofinrådet med alla medlemsstater runt bordet. Det ska dock sägas att mycket av Eurogruppens hantering av ekonomisk-politisk samordning bygger på att formera gemensamma hållningar och på mjuka styrmedel som kollegial påtryckning och rekommendationer. Eurogruppen var under eurokrisen det viktigaste organet för krishanteringen och den tog ett antal beslut av stor dignitet.

[170] När den första ECB-chefen skulle utses i maj 1998 blev det en lång strid, då Frankrike vägrade att godta centralbankernas eget val (som alla andra var beredda att göra) utan stred för principen om att denna utnämning ska vara ett politiskt val av medlemsstaternas regeringar.
[171] Se kapitel 9 i volym 2 till denna rapport.

Eurogruppens arbetsgrupp med finansministrarnas närmaste medarbetare (*Eurogroup Working Group*, EWG) spelar en viktig roll för att förbereda Eurogruppens möten. Inte heller där har Sverige reguljärt plats. EWG har också en undergrupp (ställföreträdare) med enbart euroländernas företrädare. Det finns även ett euroformat för kommittén för ekonomisk politik som tas med här därför att den har rollen att förbereda olika strukturekonomiska diskussioner i Eurogruppen, vilka tar en betydande plats i Eurogruppens verksamhet. Då och då sammanträder Eurogruppen i inkluderande format med samtliga medlemsstater, och då får Sverige vara med, men i en mer begränsad kapacitet än de reguljära medlemmarna.[172] Även EWG möts ibland i inkluderande format.

Eurotoppmötet består av stats- och regeringschefer i eurozonen, och det ska i princip sammanträda två gånger per år, vilket inte alltid har skett. Under eurokrisen hade denna krets en central funktion, men därefter har dess betydelse varit mindre. När EMU:s arkitektur och konkurrenskraft behandlas får de icke-euroländer som har ratificerat FSSS-fördraget delta.[173] Sverige har gjort det och har varit med vid flera möten. Icke-euroländer har en mer begränsad formell roll i dessa toppmöten.

ESM

Europeiska Stabilitetsmekanismen (ESM) styrs av ESM-rådet (ministrar), i princip i personalunion med Eurogruppen och med samma ordförande, samt en styrelse, i princip i personalunion med Eurogruppens arbetsgrupp (EWG). Dessa bägge organ är begränsade till ESM:s ägare, det vill säga medlemsstaterna med euron som valuta. Det finns en möjlighet att delta utan rösträtt i ESM:s möten, nämligen om Sverige skulle delta jämsides i en stödaktion från ESM. Sverige deltog innan ESM bildades i stödprogrammet för Irland. Därefter har inte Sverige deltagit i något stöd för ett euroland. Möjligheten finns fortsatt, men den ter sig inte så sannolik numera. Besluten i ESM kan ha stora implikationer för de länder som mottar stöd, inte minst genom den ekonomisk-politiska konditionaliteten.

[172] Om skriftliga uttalanden antas är det endast euroländerna som får besluta om dessa.
[173] Regeln om Sveriges och andra icke-euroländers medverkan finns i artikel 12.3 i FSSS-fördraget. Reglerna om Eurotoppmötet är rätt utförliga och de finns samlade i en skrift från rådssekretariatet (General Secretariat of the Council 2013).

ESM får en roll i Bankunionen om det reviderade ESM-fördraget ratificeras. ESM kommer då att för eurozonens räkning tillhandahålla en backstop för Resolutionsfonden i form av en kreditlina (villkorat lånelöfte).

Bankunionen

I ECB finns också *Tillsynsnämnden* inom Bankunionen. En strikt organisatorisk åtskillnad gäller mellan ECB:s funktioner för banktillsyn respektive penningpolitik. I praktiken är det Tillsynsnämnden som fattar tillsynsbeslut, även om ECB-rådet *pro forma* måste ha sista ordet. I Tillsynsnämnden sitter cheferna för tillsynsmyndigheterna i alla medlemsstater som deltar i Bankunionen, det vill säga i dagsläget alla euroländer (som deltar obligatoriskt) plus eventuella ERM2-länder (senast Bulgarien) och eventuella övriga medlemsstater som deltar frivilligt. I Tillsynsnämnden fattas varje år ett stort antal tillsynsbeslut, både små och stora. Om Sverige deltar i Bankunionen skulle generaldirektören för Finansinspektionen delta i Tillsynsnämnden och ha rösträtt. Deltagandet skulle ske på samma premisser som de som gäller för riksbankschefen i ECB-rådet, det vill säga instruktionsförbud.[174] ECB utser fyra personer i Tillsynsnämnden och för dem finns inte en begränsning till Bankunionens geografi. Vice riksbankschef Kerstin af Jochnick utsågs 2019 av ECB att ingå som ECB-representant i Tillsynsnämnden.

Resolutionsnämnden (SRB) är det andra centrala beslutsorganet i Bankunionen, vid sidan av Tillsynsnämnden i ECB. Konkreta resolutionsärenden beslutas i Resolutionsnämndens verkställande session, som består av en ordförande och fyra heltidsledamöter. Även berörd medlemsstat deltar i ett konkret ärende. Nämnden kan även mötas i plenarsession, och där deltar cheferna från resolutionsmyndigheterna i samtliga medlemsstater i Bankunionen. I plenarsessionen beslutas bland annat om utnyttjande av Resolutionsfonden i vissa fall. Personer från länder utanför Bankunionen får inte delta i Resolutionsnämnden. Om Sverige deltog i Bankunionen skulle chefen för Riksgälden delta i Resolutionsnämnden.

[174] ECB (2016) klargjorde i ett yttrande om ett förslag till lagstiftning i Finland att den nationella tillsynsmyndighetens representant (myndighetschefen) i Tillsynsnämnden inte får ta emot instruktioner från myndigheten, utan denna person ska agera oberoende i hela Bankunionens intresse. Hur myndighetschefen utses är däremot ett nationellt beslut.

Eurogruppen sammanträder ibland i ett ”bankunionsformat”, då cheferna för Tillsynsnämnden och Resolutionsnämnden deltar.[175] Då deltar även medlemsstater utanför eurozonen som deltar i Bankunionen, det vill säga senast Bulgarien. Andra medlemsstater har inte rätt att delta. Bankunionens framtida utveckling brukar behandlas i inkluderande krets i Eurogruppen och då får Sverige delta.

ERM2

ERM-kretsen består av eurozonens finansministrar, ECB samt finansministern och centralbankschefen från medlemsstater som deltar i (eller söker inträde i) ERM2. Denna krets personer har rösträtt. Men även Sverige och övriga medlemsstater som inte deltar i ERM2 får vara med på möten, men utan rösträtt. ERM-kretsen tar viktiga beslut som i praktiken avgör om ett land ska få delta i ERM2 och vilken centralkurs (och i praktiken omräkningskurs) som ska gälla. Numera finns ett krav på deltagande i Bankunionen för att få gå med i ERM2, och det är Tillsynsnämnden som avgör deltagandet enligt definierade kriterier. Till det som denna krets beslutar hör även ekonomisk-politiska åtaganden från det inträdande landets sida.

Kommissionen

Kommissionen har ekonomiska portföljer som enligt reglerna är tillgängliga för personer från samtliga medlemsstater på lika villkor. Realiteten är dock en annan. Fördelningen av portföljer är ett komplicerat spel som beror på sådant som kommissionsordförandens prioriteringar, önskemål från hemlandet och medlemsstaternas förhandlingsstyrka. I de sju kommissioner som verkat sedan Sveriges medlemskap 1995 har svenskar innehaft portföljer enligt följande:[176]

[175] Tillsynsnämndens ordförande framträder i Eurogruppen för att redogöra för årsrapporten eller genomförande av tillsynen i enlighet med SSM-förordningen (artikel 20). Praxis är att Tillsynsnämndens och SRB:s ordförande framträder samtidigt i Eurogruppen två gånger per år.

[176] Rubriceringen på portföljerna har förenklats. Avsnittet om kommissionen bygger på kommissionens webbsida, där det finns utförlig information om sittande och tidigare kommissionärskollegier.

- Inrikes frågor tre gånger.
- Miljö två gånger.
- Information en gång.
- Extern handel en gång.

Har Sveriges magra utdelning vad gäller ekonomi påverkats av att inte ha infört euron?[177] Det är svårt att med säkerhet slå fast men en del går att säga.

Posten kommissionär för ekonomi och finansiella frågor (rubriceringen kan variera) är tydligt EMU-orienterad och får betraktas som omöjlig för Sverige. Det är den kommissionären som för kommissionens räkning har hand om Stabilitets- och tillväxtpakten, deltar i Ekofinrådet, Eurogruppen och ECB-rådets möten, lägger fram olika förslag om ekonomisk-politisk samordning och som hanterat eurokrisen och Covid-19-krisen. Det kan också finnas en vice-ordförande i kommissionen som har flera portföljer under sig, däribland ekonomiska och finansiella frågor, och även denna post lär stå utanför Sveriges räckvidd. Det finns också andra ekonomiska poster där kommissionen har starka befogenheter: konkurrens, inre marknaden, finansiella tjänster, budget. Där är kopplingen till EMU mindre tydlig, men den finns, om än indirekt. Inre marknaden är en svensk profilfråga och där hade man kanske kunnat tro på ett svenskt avtryck genom ett kommissionärsansvar. Som kommer att framgå av nästa kapitel finns en tydlig koppling till valutapolitiken, och det kan ha legat Sverige i fatet även om det veterligen aldrig har sagts högt.

Rösträtt bara för euroländerna

Det finns en rad formella *rådsbeslut där endast euroländerna har rösträtt*.[178] De gäller:

- De flesta beslut om euroländer inom Stabilitets och tillväxtpakten.

[177] Författaren har verifierat kopplingen till euron med en person som har haft insyn i processen för fördelning av kommissionärsportföljer.
[178] De aktuella besluten regleras i artikel 139 i FEUF.

- Andra enskilda beslut inom ekonomisk-politisk samordning som gäller euroländer, inklusive allmänna riktlinjer.
- Rättsakter om former och ramar för ekonomisk-politisk samordning för euroländerna.
- Mål och uppgifter för ECB och ECBS.
- Användning av euron.
- Avtal om valuta med andra stater och självständiga områden.
- Eurozonens valutapolitik.
- EMU-relaterade ståndpunkter och gemensam representation i internationella fora.
- Utnämning av ledamöter i ECB:s direktion.

I de listade ärendena har endast euroländerna rösträtt, men Sverige och andra medlemsstater utanför euroområdet har rätt att sitta med vid bordet och att yttra sig, och det kan ha betydelse. Det är dock en realitet att de faktiska substansdiskussionerna äger rum i Eurogruppen och dess arbetsgrupp (EWG), och där är Sverige inte med vid bordet.

14.3 En bit från kärnan

Spelar det roll att Sverige inte kan delta i de beslut och möten som behandlats ovan? Är det viktiga saker som avhandlas? Påverkas svensk ekonomi och svensk ställning i Europa och världen? En del har nog redan framgått, men det finns några tillägg att göra.

Eurozonen är ett av världens tre stora ekonomiska block tillsammans med USA och Kina. Eurozonen har världens största utrikeshandel. Euron är världens näst mest använda valuta efter dollarn. Eurozonen är Sveriges klart viktigaste handelspartner och dess ekonomiska utveckling har stor inverkan på svensk ekonomisk utveckling. Att kunna påverka eurozonens ekonomiska politik kan ha betydelse även om det bara sker på marginalen. Också möjligheten till insyn i beslutsfattande och diskussioner är värd att framhålla. Sverige kan förstärka den grupp länder i eurozonen som står för frihandel och budgetdisciplin, som är långvariga svenska

prioriteringar. Sverige står i dagsläget formellt eller i praktiken utanför viktiga beslut om tillämpningen av Stabilitets- och tillväxtpakten eller riktlinjer för den ekonomiska politiken. Sverige deltar inte i formuleringen av ståndpunkter om valutapolitik inför förhandlingar i globala fora som G20, G7 och IMF. Om eurozonen utvecklar sitt samarbete i globala fora med mer av enad representation och formella ståndpunkter skulle Sverige med euron i någon mån kunna återanknyta till sin ställning som G10-land inom IMF.

För närvarande ingår Tyskland i en minoritet bland stabilitetsinriktade länder, med tydligt stöd av Nederländerna, Österrike och Finland och kanske några av de nya medlemsstaterna i östra EU och ibland av reformerade krisländer. Ett svenskt deltagande skulle utan tvekan välkomnas av denna krets länder som en märkbar förstärkning. Även Sveriges högsta rating (AAA) skulle innebära en förstärkning.

I euroområdet skulle Sverige inte vara bland de största länderna, men inte heller bland de många små. Sverige skulle höra till en grupp mellanstora ekonomier tillsammans med Belgien, Irland och Österrike. Även Nederländerna kan räknas dit fastän det landets ekonomi är en bit större. Med Finland har Sverige en lång tradition av samarbete. Att Sverige har en på många sätt stark och välskött ekonomi är en fördel för inflytandet.

Det kan vara illustrativt att jämföra med Finlands roll i eurosamarbetet. Finska politiker och tjänstemän har haft roller som kommissionär för ekonomiska och finansiella frågor, ledamot i ECB:s direktion, sekreterare för Eurogruppen, vald ordförande i Eurogruppens arbetsgrupp och av ECB utsedd representant i Tillsynsnämnden.[179] Till detta kommer Finlands regelmässiga plats i ECB-rådet, ECB:s Tillsynsnämnd, Eurogruppen, Resolutionsnämnden och andra EMU-organ.

[179] Sixten Korkman var generaldirektör (ansvarig för Ekofinrådet) i Rådssekretariatet och Eurogruppens sekreterare under dess första decennium från 1998. Olli Rehn var 2010–14 kommissionär för ekonomiska och monetära frågor. Sirkka Hämäläinen var medlem i ECB:s direktion 1998–2003. Tuomas Saarenheimo är vald ordförande i Eurogruppens arbetsgrupp (EWG) sedan 2020 och omvaldes för en fjärde period 2026. Anneli Tuominen är sedan 2025 av ECB utsedd representant i Tillsynsnämnden. Finska tjänstemän har verkat även på andra EMU-relaterade poster.

Ett bredare perspektiv

Det går att vidga perspektivet. Att inte ha tagit det avgörande steget med euron kan motverka inflytandet i större frågor, exempelvis om EU:s framtid.[180] Den förväntade utvidgningen med uppemot tio länder har frammanat en seriös diskussion om att EU måste företa institutionella reformer för att kunna ha betydligt fler medlemsstater och samtidigt vara handlingsfäigt, samt hålla fast vid rättsstatsprinciper och sina värderingar. Frankrike är för en strikt villkorad utvidgning och ett Europa i koncentriska cirklar, och även från tyskt håll har stöd framförts för sådana tankar. Medlemsstater utanför euron, som därtill inte respekterar fördragsmässiga krav, kan riskera att hamna i EU:s periferi, men det är svårt att säga vad som konkret kan vänta.[181]

På det globala planet har USA stort ekonomiskt inflytande i kraft av dollarns dominanta ställning. Den andra Trumpadministrationen tycks bedriva en politik där valutapolitik, handelspolitik och säkerhetspolitik flätas samman.[182] IMF:s tidigare chefsekonom Kenneth Rogoff (2025) menar att dollarns dominans kan ha haft sin höjdpunkt, men att Kina och Europa ändå har svårt att hävda sig. Med termen *geoeconomics* fångas ibland det globala samspelet mellan valuta, finansiell dominans och olika andra slag av ekonomisk makt i världen. Sven Hegelund (2021) menar i en bred analys av världsekonomin att EU behöver stärka sin globala roll.

Det är i Eurogruppen som eurozonens hållning och agerande i internationella valutafrågor hanteras, och där deltar inte Sverige. Med USA:s aktuella hållning påverkas såväl handel som säkerhets-

[180] En fransk–tysk expertrapport 2023, framtagen på uppdrag av de bägge ländernas regeringar, målar upp en bild av ett Europa i koncentriska cirklar där den inre kärnan skulle utgöras av euroländerna. I rapporten sägs även att euron, liksom EU:s värderingar och rättsstatsprinciper, ska tillhöra icke-förhandlingsbara element i integrationen (Frankrike och Tyskland 2023, s. 34).

[181] Den franska hållningen behandlas i Wunsch (2025). Den tyska hållningen till institutionella reformer uttrycks exempelvis i ett tal av utrikesministern Baerbock 2023. Europeiska rådets strategiska agenda för 2024–29 tar upp behovet av institutionella reformer i ljuset av en utvidgning. Tanken på ett EU med variabel geometri är av äldre märke. Den framfördes i en klassisk artikel 1994 av de tyska politikerna Schäuble och Lamers, *Reflections on European Politics*.

[182] Ekonomen Stephen Miran (2024), med viktiga poster i Trumps administration, framför att fördelarna med dollarns ställnings som global reservvaluta är överskattade. Den rollen medför, menar han, en övervärderad dollar som skadar USA:s tillverkningsindustri. Tullar bör användas aktivt och är ett underskattat medel för att skapa en rättvis balans i det globala valuta- och handelssystemet, där USA anses betala oproportionerligt mycket för andra länder säkerhet. Helst bör en internationell valutaöverenskommelse slutas.

politik av agerandet i valutafrågor. Sverige kan naturligtvis hoppas på bra utfall genom likasinnade euroländer, men det manar ändå till eftertanke att Sverige inte deltar i beslut som kan gälla såväl exportintressen som nationell säkerhet.

15 Inre marknaden och valutapolitik

15.1 One market, one money

Den inre marknaden med de fyra friheterna för personer, varor, tjänster och kapital är en av EU:s största prestationer. Programmet för den inre marknaden (”1992-programmet”) var den konkreta anledningen till att Sverige slog in på vägen mot EU-medlemskap. Inre marknaden är en konstant i toppen bland svenska EU-prioriteringar. Ändå diskuteras i Sverige förvånansvärt sällan sambandet mellan den inre marknaden och valutasamarbetet, detta trots att sambandet dem emellan är uppenbart.

Bretton Woodssystemet gav i två decennier valutastabilitet i Europa. När systemet föll samman i början av 1970-talet önskade länder i Europa att behålla ett mått av valutastabilitet genom att bilda valutaormen. Med Europeiska Monetära Systemet (EMS/ERM) stärktes valutasamarbetet i EG 1979. Motiven till det monetära samarbetet inom EG/EU, som slutfördes med euron, är sammansatta och innefattar ett allmänt ogillande av rörliga växelkurser med risker för devalveringspolitik och handelshinder.[183]

Delorsrapporten 1989 betonade att den inre marknaden kräver en tätare ekonomisk-politisk samordning för att motverka spänningar i valutasamarbetet EMS/ERM. När EMU-planerna konkretiserades i slutet av 1980-talet gjorde kommissionen kopplingen till den inre marknaden tydlig med den vitt spridda rapporten *One market, one money* (1990). Temat var, som titeln indikerade, att den inre marknaden behövde en gemensam valuta. Osäkerhet och variabilitet i växelkurserna minskar vinsterna med en inre marknad, framhölls i rapporten. Nu var det kanske inte självklart att man behövde gå hela vägen till en gemensam valuta; ERM kunde kanske räcka. I Monetära

[183] T.ex. Apel 1998, kap. 1.

kommittén och på tysk sida var hållningen att EMU inte var nödvändigt för den inre marknaden.[184]

Det fanns ett implicit antagande i Maastrichtfördraget att det skulle finnas en växelkursmekanism också i den tredje etappen av EMU. Det framgick av att ERM-deltagande är ett av de fyra konvergenskriterierna. När tvivlen på Italiens förmåga att kvalificera sig för euron växte blev också de ekonomiska motiven för ett ERM2 starkare. En stor, devalveringsbenägen ekonomi skulle innebära risker för den inre marknaden. I Europeiska rådets resolution om ERM2 sägs:

> Den inre marknaden får inte äventyras genom alltför stora avvikelser i växelkurserna från de reala jämviktsväxelkurserna eller genom alltför stora nominella växelkursfluktuationer mellan euron och de övriga EU-valutorna, vilket skulle störa handelsströmmarna mellan medlemsstaterna.[185]

15.2 Svenska kronans försvagning och volatilitet

Den svenska valutapolitiken har skildrats i del 1 av denna volym. Devalveringspolitiken och kronans fall 1992 medförde kraftiga försvagningar av kronan mot EG-valutor. D-marken gällde som ankarvaluta i ERM. Från starten av ERM 1979 fram till införandet av euron 1999 deprecierade kronan med 51 procent mot D-marken, från en kurs på 2,35 kronor per D-mark till 4,83. Det var dubbelt så mycket som den danska kronan, som deprecierade med 26 procent mot D-marken och även mycket mer än jämfört med ECU:n som deprecierade med 27 procent mot D-marken.[186]

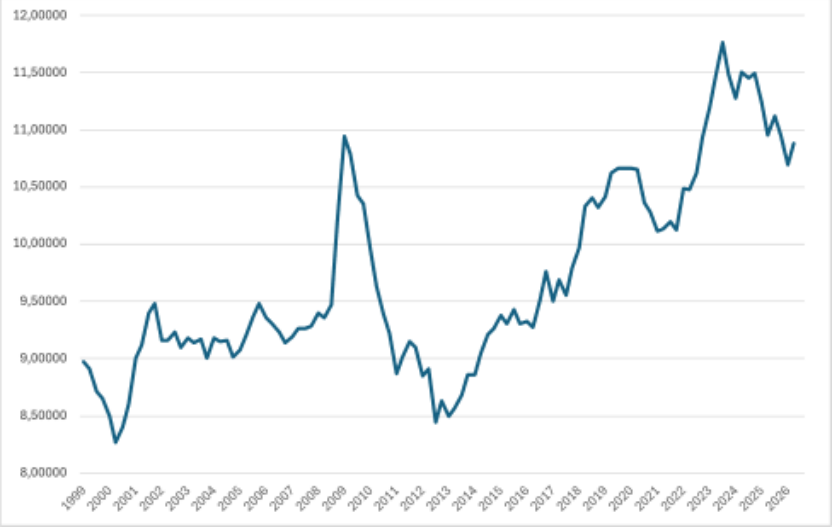
Den svenska kronan har trendmässigt försvagats mot euron sedan denna infördes (figur 15.1). Det har varit stora variationer i kronkursen. Den har varierat mellan som starkast 8,09 kronor per euro i maj 2000 och som svagast 11,94 kronor per euro i september 2023. Harry Flam och Mats Persson har gjort en ingående analys av kronans växelkurs från 1993 som redovisas i en ESO-rapport (2024). De finner att kronkursen har varit någorlunda stabil mot en bred handelsvägd korg av valutor (KIX). Däremot har kronan försvagats

[184] Dyson och Featherstone 1999, s. 326, 712. Ang. kopplingen mellan valutastabilitet och inre marknaden, se t.ex. Kontolemis (2003).
[185] Punkt 1.2 i Europeiska rådets resolution om införande av en växelkursmekanism i tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen.
[186] Avser perioden 13.3.1979 till 31.12.1998. Källa Eurostat och Riksbanken.

väsentligt mot både dollar och euro. De testar flera olika möjliga förklaringar, som Riksbankens penningpolitik och likviditetsströmmar (exempelvis utflöden vid stora köp av utländska aktier), men de finner inte någon allmängiltig förklaring till kronkursens variationer. De menar att Riksbanken inte har fört någon medveten politik för att försvaga kronan.[187] Till detta kan läggas det faktum att Riksbankens inflationsmål var högre än ECB:s definition av prisstabilitet fram till 2021, då ECB införde ett symmetriskt inflationsmål på 2 procent, samma nivå som Riksbanken har haft ända sedan 1993.

Riksbanken uttalade visserligen under åren av mycket låg inflation att kronan gärna kunde försvagas, men den har vid andra tillfällen påtalat att kronan borde stärkas. En sak att nämna är att Riksbanken 2016 gjorde en formell delegering till två ledamöter i direktionen att besluta om valutainterventioner för att vid behov försvaga kronan, något som kan ha haft en signaleffekt och ha riktat förväntningarna mot en växelkursförsvagning.[188]

Figur 15.1 Svenska kronans nominella växelkurs mot euron 1999–2026:2. Kvartalsgenomsnitt. Förkortad y-axel.



Källa: Riksbanken.

[187] Enligt Calmfors (2025, s.14) har Sverige haft något lägre inflation än euroområdet perioden 1998–2024. Enligt en analys från Riksbanken (Seim 2025) är kronkursen förklarlig med hänsyn till sådant som konjunktur och likviditetsströmmar, men någon prognos vill man inte göra.
[188] Pressmeddelande 2016-01-04, Delegeringsbeslut om valutainterventioner.

Olika perioder

Det kan vara värt att se närmare på de olika perioderna av förstärkning och försvagning av kronan (tabell 15.1). Med ledning av kurvan över växelkursen har åtta olika perioder av större svängningar i växelkursen identifierats. När euron infördes 1999 stärkes kronan med drygt 9 procent fram till maj 2000. Därefter skedde en kraftig försvagning med drygt 17 procent fram till september 2001. Sedan var kronan under flera år rätt stabil mellan 9,00 och 9,50 kronor per euro. När den globala finanskrisen bröt ut 2007 inleddes ånyo en kraftig kronförsvagning på över 18 procent. Den bröts i juni 2009 och kronan stärktes fram tills dess att eurokrisen framstod som övervunnen i mars 2013. Totalt uppgick kronförstärkningen under denna period till hela 23 procent. Sedan följde en flerårig försvagning av kronan från mars 2013 till april 2020 på 30 procent. Från april 2020 till november 2021 stärktes kronan med 8 procent. Därefter följde en ny period av försvagning från november 2021 till september 2023, denna gång på 18 procent. En kronförstärkning startade därefter fram till mars 2026.

Större svängningar med flytande kurs

Jämför man med de svenska devalveringarna finner man att svängningarna under tiden med flytande växelkurs har varit större. Kronan devalverades två gånger med 10 procent (1977 och 1981) och en gång med 16 procent (1982). Med en flytande växelkurs är det inte relevant att tala om ”devalvering”, eftersom kursen är marknadsbestämd. En annan skillnad är att med en devalvering kommer kursförändringen momentant, medan förändringarna med en fritt flytande kurs sker över en längre tid. Dessutom, med en flytande växelkurs kan man inte kontrollera kursrörelserna.

Det är ett välkänt fenomen att växelkurser svänger mer än vad som kan härledas från fundamenta som inflation eller enhetsarbetskostnader. En benämning är *the excess volatility puzzle* (jfr Flam och Persson 2024, s. 18f). Man skulle kunna säga att fenomenet är ett viktigt skäl till att EU sedan länge har ett valutasamarbete. Den

svenska kronan är heller inte extremt volatil, utan mönstret kan observeras även för andra valutor som flyter fritt.[189]

Tabell 15.1 Perioder av större svängningar i växelkursen krona mot euro

Positiva tal innebär förstärkning av kronan, negativa tal försvagning. Procentuell förändring i kurs mot euron.

Period av större svängning	Periodens längd, månader	Ändring av växelkurs mot euron, procent
Period 1: Januari 1999 – maj 2000	17	+9,3
Period 2: Maj 2000 – september 2001	17	–17,4
Period 3: Juli 2007 – juni 2009	24	–18,3
Period 4: Juni 2009 – mars 2013	46	+23,2
Period 5: Mars 2013 – april 2020	84	–30,4
Period 6: April 2020 – november 2021	20	+7,7
Period 7: November 2021 – september 2023	23	–17,9
Period 8: September 2023 – mars 2026	31	+8,0

Källa: Riksbanken.

Inre marknaden

Svenska företag som exporterar och importerar på EU:s inre marknad har således behövt hantera stora svängningar i växelkursen. Detta kan vara krävande. En kronförsvagning stärker konkurrenskraften genom att inkomsterna räknat i svenska kronor blir högre och att lönsamheten därmed ökar. En kronförstärkning verkar i motsatt riktning. Detta är de kortsiktiga, direkta effekterna. Det finns andra mekanismer att beakta. En försvagad växelkurs ökar inflationen, riskerar att höja lönekraven och den stärkta konkurrenskraften kan därmed gå förlorad. En kraftig försvagning av valutan kan destabilisera ekonomin – det var vad som hände under 1970- och 1980-talen. En försvagad växelkurs minskar trycket på att effektivisera i den konkurrensutsatta ekonomin, och sänker därmed tillväxt och välfärd. En förstärkning av växelkursen verkar åt andra hållet.

Företag i andra EU-länder som handlar med Sverige måste också hantera skilda valutor. Företag i euroländer har i regel sina kostnader

[189] Martin Flodén, tidigare i Riksbankens direktion, konstaterar i en analys i Calmfors (2025) antologi att den svenska kronans volatilitet inte är extremt stor jämfört med andra fritt flytande valutor. Men han konstaterar också att både den nominella och reala växelkursen för kronan mot euron har uppvisat en starkare deprecieringstrend än de andra valutor som han studerade.

i euro och de kan minska valutaeffekterna genom att fakturera i euro och ha fleråriga prisavtal i euro. Det förefaller som att svenska exportföretag alltmer fakturerar i euro hellre än svenska kronor.

De som ser den oberoende penning- och valutapolitiken som ett sätt att skydda svensk ekonomi i kristider kan finna att det fungerade i önskad riktning då it-bubblan sprack våren 2000 och då den globala finanskrisen bröt ut 2007 – kronan försvagades. Däremot gick det åt motsatt håll under eurokrisen. Andra episoder har inte någon given förklaring. Mönstret verkar vara svårt att förutsäga. Klart är att med en flytande växelkurs har man inte kontroll över valutans rörelser.

Skulle den inre marknaden i praktiken existera om alla medlemsstater hade flytande växelkursregimer? Svaret är med säkerhet nej. Det vore inte möjligt med en så djup ekonomisk integration om valutasvängningar av den för Sverige observerade magnituden skulle vara det generella mönstret. Konkurrensförutsättningarna skulle variera starkt, och det skulle förmodligen förekomma anklagelser om valutamanipulation och illojal konkurrens. Olika slags skyddsåtgärder och handelshinder vore att förvänta EU-länderna emellan. Nu är detta en hypotetisk fråga eftersom EG/EU har haft ett valutasamarbete sedan Bretton Woods och i europeisk regi sedan början av 1970-talet.

Att enstaka EU-länder som inte är särskilt stora ekonomier har rörlig växelkurs ska man kanske inte betrakta som ett hot mot den inre marknaden. Men, som oftast i en gemenskap eller ett samarbete, bör man nog fråga sig om det egna agerandet kan få bli generell norm?

Sambandet mellan valutasamarbetet och den inre marknaden är något av en självklarhet. I grundfördraget har den Ekonomiska och finansiella kommittén (finansministrarnas nära medhjälpare, som statssekreterare) uppgiften att främja en ekonomisk-politisk samordning som är nödvändig för den inre marknaden. Kommittén ska också övervaka den monetära politiken (penningpolitik och valutapolitik) i de medlemsstater som inte har infört euron. ECB har övervakande och samordnade uppgifter.[190]

[190] Artikel 134.1, 4 i FEUF och artikel 141 i FEUF samt artikel 44 i ECBS-stadgan. Samtidigt är det så att en medlemsstat med undantag odelat behåller ansvaret för sin monetära politik (artikel 42.2 i ECBS-stadgan).

15.3 Full tillgång till inre marknaden trots stora valutasvängningar

EU-regler om valutapolitik

Exporten har avgörande betydelse för svensk ekonomi och välfärd. Access till utländska marknader har alltid vägt tungt i Sveriges internationella ekonomiska samarbete. Exportintressen motiverade i hög grad svenskt inträde i Bretton Woods, EFTA, frihandelsavtalet med EG, EES-avtalet och EU-medlemskapet. Hur kommer det sig då att det är möjligt för Sverige att ha en så pass variabel valutakurs och samtidigt fullt ut vara delaktig i den inre marknaden med alla dess fördelar? Svaret står att finna i reglerna för ERM2, valutapolitiken och den inre marknaden, som alla är gynnsamma – eller till och med generösa – för Sverige.

Regelverket för ERM har en speciell karaktär då det baseras på en resolution från Europeiska rådet.[191] Hållningen har sedan länge varit att den normala kommunitära modellen med en stark roll för kommissionen inte ska gälla växelkurssamarbetet, utan där är det i stället mellanstatlighet. Ändå betraktas ERM som en del av det gemensamma regelverket. Om deltagandet säger resolutionen om ERM2:[192]

> Deltagandet i växelkursmekanismen kommer att vara frivilligt för medlemsstater utanför euroområdet. Medlemsstater med undantag kan dock förväntas ansluta sig till mekanismen.

Det är således inte obligatoriskt att delta i ERM2, men det är ”förväntat”. Förväntan gäller ”medlemsstater med undantag”. I den kretsen ingick inte Storbritannien, men däremot Sverige, Danmark och alla andra medlemsstater utanför euroområdet.[193] Att deltagandet är förväntat är konformt med att alla utom Storbritannien legalt sett har målet om att införa euron, och för det syftet är ERM2-deltagande nödvändigt. Men för att framgångsrikt kunna delta i ERM2 behövs makroekonomisk stabilitet som olika medlemsstater

[191] Europeiska rådets resolution av den 16 juni 1997. I ERM2-reglerna ingår även Avtalet av den 1 september 1998 mellan ECB och centralbankerna i medlemsstaterna utanför euroområdet avseende operativa förfaranden för en växelkursmekanism under etapp tre av den ekonomiska och monetära unionen.
[192] Punkt 1.6 i resolutionen.
[193] Att Storbritannien inte är en medlemsstat med undantag, men att däremot Danmark ska behandlas som en sådan (i de allra flesta avseenden) framgår av respektive protokoll om opt-out.

når vid olika tidpunkter. Att Sverige har nått en tillräcklig stabilitet skulle nog de flesta bedömare anse, men det är ändå inte en rättslig skyldighet att gå in i ERM2.

I grundfördraget finns för medlemsstaterna utanför euroområdet en allmänt hållen regel om valutapolitiken (artikel 142 i FEUF):

> Varje medlemsstat med undantag ska behandla sin valutapolitik som en fråga av gemensamt intresse. Därvid ska medlemsstaterna ta hänsyn till erfarenheterna från samarbetet inom ramen för växelkursmekanismen.

Skrivningen har funnits i stort sett likalydande i flera versioner av grundfördraget. Det är ånyo en regel som inte gällde för Storbritannien, men däremot gäller den för Sverige och övriga medlemsstater utanför euroområdet. Men konkret, vad innebär regeln om ”gemensamt intresse”? För det första kan man konstatera att flera olika slags växelkursregimer är tillåtna. För det andra har det uttalats att konkurrensdevalveringar inte är tillåtna.[194] En devalvering är endast relevant i något slag av fastkursregim. Med en konkurrensdevalvering menar man i princip att en växelkursjustering går utöver det som behövs för att kompensera för förlorad konkurrenskraft. Det var just detta som diskussionen om den svenska 16-procentiga devalveringen 1982 handlade om i IMF:s granskning – var devalveringen offensiv i meningen att Sverige försökte få en orättmätig fördel? Men i praktiken kan det vara svårt att objektivt slå fast att en konkurrensdevalvering har skett.

Sveriges regim med en flytande växelkurs kan således inte anses vara oförenlig med EU:s regelverk. Man kanske kan säga att så stora växelkursfluktuationer som observerats inte är bra för den inre marknadens funktion, men det är ändå svårt att säga att de inte skulle vara tillåtna.

Sveriges lagstiftning om valutapolitiken ger Riksbanken större befogenheter än vad ECB har på detta område. Om Sverige skulle gå in i ERM2 är det visserligen regeringen som skulle ha sista ordet, men i avsaknad av formellt växelkurssystem är det Riksbanken som helt har befogenheten att göra valutainterventioner och att eventuellt sända verbala signaler.[195] Den här gråzonen mellan formellt växelkurssystem och flytande regim ansågs mycket viktig i förhandlingarna i Maastricht. I euroområdet gäller ett delat ansvar mellan

[194] Ekofinrådets rapport den 8 november 2000 och gemensamt uttalande i Aten den 5 april 2003.
[195] Paragraf 5.1 i Riksbankslagen.

regeringar och ECB. Det sker ett samråd mellan ministrarna och ECB i Eurogruppen. Riksbanken kan använda valutakursen enbart som ett penningpolitiskt instrument och lagstiftningen innehåller inte något mål eller ambition som gäller kronans externa värde eller ställning.

EU-regler om inre marknaden

De ganska lösliga EU-reglerna om växelkurspolitik kan jämföras med vad grundfördraget säger om den inre marknaden. Att ”upprätta en inre marknad” är ett av EU:s mål. En generell regel om den inre marknaden med fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital anges i artikel 26 i FEUF. Det finns flera rättsliga grunder för olika delar av den inre marknaden. Det finns en gemensam jordbrukspolitik, förbud mot statliga stöd och mot konkurrensbegränsningar av olika slag. Fördragsreglerna om den inre marknaden gäller lika för alla medlemsstater och det finns inte någon koppling till valuta. Den inre marknaden har inte några regler som begränsar rösträtten till euroländerna.[196]

Sverige är fullt ut på lika fot med övriga medlemsstater på den inre marknaden.

Sverige har ett flerårigt och betydande bytesbalansöverskott. I vilken mån det beror på kronförsvagningen är en fråga som kräver mer ingående analys än vad som har företagits här. Det kan räcka med att konstatera att det inte finns valutavillkor på den inre marknaden och att grundfördraget skyddar svensk utrikeshandel med eurozonen och övriga medlemsstater.

[196] I det avtalsutkast som förhandlades fram 2016 inför Storbritanniens folkomröstning om Brexit var de brittiska farhågorna om den inre marknaden ett framträdande tema. Storbritannien befarade att euroländerna skulle gå samman och rösta emot brittiska intressen på finansmarknadsområdet – väsentligt med tanke på Londons ställning som globalt finanscentrum. Avtalsutkastet innehöll komplicerade regler som skulle skydda brittiska intressen.

DEL III: SVERIGES MÖJLIGA VÄG TILL EURON

16 Process för att införa euron i Sverige

16.1 Hållpunkter

En möjlig väg till euron för Sverige kan delas in i fyra slag av processer:

1. Ekonomisk – gå in i ERM2.
2. Rättslig – anpassa lagstiftning.
3. Praktisk – övergångsplan.
4. Politisk – godkänna nationellt att införa euron.

Var och en av dessa delprocesser rymmer moment av varierande svårighetsgrad. Det finns ett antal hållpunkter att förhålla sig till, se faktaruta. Inträde i Bankunionen ska ske senast samtidigt med ERM2-inträdet, och detta förutsätter en ansökan ungefär ett år i förväg. Enligt etablerad praxis lägger kommissionen och ECB fram sina konvergensrapporter i juni (möjligen i maj) året innan euron införs som valuta. Kommissionens rapport åtföljs vid en positiv bedömning av ett förslag. Därefter tas beslut i EU:s råd i juni och juli. Europeiska rådet håller en överläggning vid sitt junimöte. Viktiga hållpunkter är även valet till riksdagen 2030 och valet till Europaparlamentet 2029.

Den praktiska delen handlar om olika slag av förberedelser i samhället för att byta valuta. De gäller sådant som att producera mynt, förbereda sedelutbyte, ändra lagar med belopp i kronor, förbereda den offentliga sektorn och den finansiella sektorn och att se till att medborgare och företag är informerade.

Faktaruta: Hållpunkter i en process för att införa euron.

- ERM2-deltagande två år (vår till vår). Avsiktsförklaring cirka ett år innan.
- Inträde i Bankunionen senast samtidigt med ERM2. Ansökan cirka ett år i förväg.
- Lagstiftning om Bankunionen måste ha trätt i kraft innan inträdet i ERM2/ Bankunionen.
- Konvergensrapporter läggs fram i maj/juni, reguljärt vartannat år, men kan ske närsomhelst på begäran.
- Beslut tas i EU:s råd (Ekofin) i juni och juli. Överläggningar i Europeiska rådet i juni. Europaparlamentet ska yttra sig.
- Lagstiftning om Riksbanken måste ändras (vanlig lag och troligen även grundlag).
- Ändringar i grundlagen måste göras i två riksdagsbeslut med mellanliggande val till riksdagen.
- Val till Europaparlamentet 2029.
- Val till riksdagen 2030.
- Euron införs enligt etablerad praxis den 1 januari.

16.2 Processen i översikt

I tabell 16.1 anges två tänkbara processer för att införa euron i Sverige. Den snabbaste tänkbara tidplanen med beslut i riksdagen skulle innebära att euron införs den 1 januari 2032. Den alternativa tidplanen med folkomröstning i september 2030 skulle innebära att euron införs den 1 januari 2034. Det handlar således hur som helst om en flerårig process.

Inträdet i ERM2 bör av både ekonomiska och politiska skäl föregås av ett klart politiskt ställningstagande om att införa euron.

I den första av de angivna tidplanerna förutsätts att det politiska beslutet tas i riksdagen, inte genom en ny folkomröstning. Olika moment i en politisk process inför ett ställningstagande i riksdagen är tänkbara.

En restriktion att ha i minnet är att ändring i grundlagen av allt att döma behövs för att lagstiftningen om Riksbanken ska godkännas i konvergensprövningen. Två likalydande beslut i riksdagen med ett allmänt val emellan fordras. Det första av dessa beslut tas med enkel majoritet, medan det andra beslutet förväntas kräva 2/3 majoritet.[197] Vid det första beslutet kan en tiondel av riksdagens ledamöter yrka på folkomröstning (beslutande) som fordrar att minst en tredjedel av ledamöterna godkänner yrkandet.

En annan restriktion gäller lagstiftning för att möjliggöra deltagande i Bankunionen. Denna lagstiftning måste ha trätt i kraft innan ECB kan bevilja ett deltagande i Bankunionen, och det i sin tur är nödvändigt för att gå in i ERM2. Det är förmodligen inte särskilt komplicerat att göra lagändringarna som behövs, men lagstiftningsprocessen innefattar steg som tar sin tid. Arbetet med lagstiftning om Riksbanken och Bankunionen i form av utredning skulle kunna starta utan ett politiskt beslut om euron eftersom det inte rör sig om politiskt signifikanta steg som dessutom är reversibla.

I följande kapitel förs närmare resonemang om de olika delprocesserna.

[197] Riksdagen förväntas besluta om ändring i regeringsformen efter valet 2026. Ändringen avser paragraf 8.14 i regeringsformen (prop. 2024/25:165).

Tabell 16.1 Två möjliga processer för att införa euron som valuta i Sverige

A. BESLUT I RIKSDAGEN 2029 (SNABBAST MÖJLIGA PROCESS)

År	Åtgärd
2027	- Utredning om lagförslag för Bankunionen m.m.
	- Utredning om ändring av lagstiftningen om Riksbanken.
	- Interna processer i riksdagens partier.
	- Parlamentarisk utredning om att införa euron som valuta tillsätts.
2028	- Betänkande från utredning om att införa euron som valuta.
	- Senast maj: Ansökan om att gå med i Bankunionen.
	- Senast maj: Annonsering av avsikt att gå in i ERM2.
2029	- 1 januari: Lagstiftning om Bankunionen träder i kraft.
	- **Ställningstagande i riksdagen om politisk avsikt att införa euron.**
	- Senast maj: Inträde i ERM2.
	- Senast maj: Inträde i Bankunionen (efter beslut i ECB).
	- Juni: Val till Europaparlamentet.
	- Övergångsplan, arbete inleds (senast).
2030	- I början av året: Proposition och riksdagsbeslut om ny lagstiftning om Riksbanken, inkl. första beslut (enkel majoritet) om ändringar i grundlag.
	- September: Allmänt val till riksdagen.
	- Slutet av året: Andra beslut (2/3 majoritet) om ändringar i grundlag.
	- Övergångsplan läggs fram (delrapporter tidigare).
2031	- 1 januari: Ny lagstiftning om Riksbanken träder i kraft.
	- Maj/juni: Konvergensrapporter från kommissionen och ECB.
	- Juni/juli: Beslut i Ekofinrådet att upphäva undantag och om omräkningskurs. Överläggning i Europeiska rådet. Yttrande av EP.
2032	1 januari: Euron införs som valuta.

B. FOLKOMRÖSTNING 2030

År	Åtgärd
2027	- Utredning om lagförslag för Bankunionen m.m.
	- Utredning om ändring av lagstiftningen om Riksbanken.
	- Interna processer i riksdagens partier.
	- Parlamentarisk utredning om att införa euron som valuta tillsätts.
2028	- Betänkande från utredning om att införa euron som valuta (alt. 2029).
2029	- Juni: Val till Europaparlamentet.
	- Övergångsplan, arbete inleds (senast).
2030	- I början av året: Proposition och riksdagsbeslut om ny lagstiftning om Riksbanken, inkl. första beslut (enkel majoritet) om ändringar i grundlag.
	- Proposition och riksdagsbeslut om lagstiftning om Bankunionen.
	- Senast maj: Ansökan om att gå med i Bankunionen.
	- Senast maj: Annonsering av avsikt att gå in i ERM2.
	- September: Allmänt val till riksdagen.
	- **September: Folkomröstning om euron.**
	- Slutet av året: Andra beslut (2/3 majoritet) om ändringar av grundlag.
2031	- 1 januari: Ny lagstiftning om Riksbanken träder i kraft.
	- 1 januari: Lagstiftning om Bankunionen träder i kraft.
	- Senast maj: Inträde i ERM2.
	- Senast maj: Inträde i Bankunionen (efter beslut i ECB).
2032	- Övergångsplan läggs fram (delrapporter tidigare).
2033	- Maj/juni: Konvergensrapporter från kommissionen och ECB.
	- Juni/juli: Beslut i Ekofinrådet om att upphäva undantag och om omräkningskurs. Överläggning i Europeiska rådet. Yttrande av EP.
2034	- 1 januari: Euron införs som valuta.

Källa: Författarens analys.

17 Ekonomisk process: ERM2 i fokus

Konvergenskriterierna för prisstabilitet, offentliga finanser och långa räntor bör med fortsatt – och sedan länge gällande – ekonomisk-politiska inriktning gå bra att klara för Sverige. Inte heller de övriga omständigheter som ska granskas av kommissionen och ECB bör föranleda problem. På så vis har Sverige redan klarat av det verkligt svåra: prisstabilitet, sunda offentliga finanser,[198] förtroende för ekonomin. Återstår så ERM2.[199]

Det är ingen liten sak att byta valutaregim. Vad innebär bytet? Skulle det vara svårt för Sverige att delta i ERM2?

17.1 Regler, villkor och konvergensprövning för ERM2

Reglerna för ERM2 finns i en resolution från Europeiska rådet och i ett avtal mellan ECB och centralbankerna utanför eurozonen, däribland Riksbanken. ERM2 har utformats med ledning av erfarenheterna från ERM, inte minst ERM-krisen 1992–93.

ERM2 är centrerat på euron. Det gäller att hålla en riktkurs mellan euron och kronan. ECB med sina stora resurser står bakom en vald centralkurs i ERM2.

[198] Underskottet i de offentliga finanserna ligger dock i skrivande stund inte långt från referensvärdet 3 procent av BNP.
[199] Tidigare riksbankschef Stefan Ingves diskuterar i ett kapitel i Calmfors (2025) antologi olika frågor om processen för att införa euron.

Bandbredd

Som standard gäller en vid bandbredd på +/– 15 procent.[200] Den bandbredden har övertagits från det tidigare ERM. Tanken är alltså att det inte ska finnas snäva bandgränser att spekulera mot. Vid konvergensbedömningen tillåts dock inte så stora kursfluktuationer att hela bandbredden utnyttjas. Exakt hur stor variation som tillåts är inte definierat. Tidigare sades att den gamla bandbredden +/– 2,25 procent skulle gälla som riktmärke (fastän dessa gränser kunde få överskridas). Men det gäller inte längre. I aktuella konvergensrapporter anges inte i siffror någon tolerabel bandbredd.[201] Men grundtanken är att växelkursen ska hålla sig nära centralkursen och att långt ifrån hela den formella bandbredden ska utnyttjas. Ibland framställs ERM/ERM2 efter krisen 1992–93 som ett system med flytande växelkurser, men det är ett missförstånd.

I konvergensbedömningen undersöks om det har varit ”spänningar” i ERM2. Sådana kan ta sig uttryck i behov av att försvara växelkursen med stora valutainterventioner eller höga styrräntor. ERM2 har en ultrakort kreditmekanism (tre månader), som innebär att kapaciteten att göra valutainterventioner kan höjas i princip obegränsat genom att låna euro i ECB.[202] Ett annat sätt att försvara växelkursen är förtroendeskapande ekonomisk-politiska åtgärder, som exempelvis förstärkningar av de offentliga finanserna eller åtgärder för att dämpa pris- och löneökningar. Sådana åtgärder ingick i kronförsvaret i början av 1990-talet, men det är svårt att se att Sverige i dagens läge skulle ha behov av sådant.

---

[200] Det finns en möjlighet till smalare band i ERM2 som Danmark var angelägen om och som landet utnyttjar. Det innebär att Danmark har en bandbredd på +/– 2,25 procent mot euron. I praktiken styr Danmark mot en ännu mindre variation i växelkursen mot euron. Det klargörs i ERM2-resolutionen att smalare bandbredd inte är ett villkor för att klara växelkurskriteriet. Smalare band kan etableras på begäran av berört land men de måste godkännas kollektivt (ERM-resolutionen, punkt 2.4). ECB påtar sig i ett sådant fall interventionsförpliktelse vid den smala bandgränsen, och därför kan smala band inte sättas utan ECB:s godkännande. Det har klargjorts av Ekofinministrarna att *currency boards* (sedelfond) som Estland, Litauen och Bulgarien har haft, kan vara kompatibla med ERM2 och att då ha ett smalt band som dock inte innebär någon interventionsförpliktelse för ECB (*Common statement on acceding countries and ERM2, Athens 5 april 2003*).

[201] Man kan jämföra tolkningen av växelkurskriteriet i konvergensrapporterna från 2000 respektive 2026. Kommissionen gjorde 2000 en referens till bandet på +/– 2,25 procent. Det gjorde även ECB, som dock sade att i utvärderingen skulle centralkursen vara ”nära” centralkursen, utan att ange en siffra. I rapporterna 2026 gör varken kommissionen eller ECB referens till de gamla smala banden.

[202] Kreditmekanismen anges i artikel 6 i centralbanksavtalet.

Reglerna i ERM2 säger att även ECB ska ingripa med i princip obegränsade och automatiska interventioner vid bandgränserna, det vill säga +/– 15 procent räknat från centralkursen.[203] Men innan växelkursen har avvikit så långt kan man räkna med att vissa saker har inträffat. En sak är att berört land, det vill säga Sverige i detta fall, har försökt försvara växelkursen med interventioner (köpa eller sälja kronor) eller på annat sätt (styrränta, ekonomisk politik). Men – och det är viktigt – även ECB förväntas att hjälpa till. Det kan ske genom interventioner innanför bandgränserna. ECB:s skyldigheter i det avseendet diskuterades en hel del då reglerna för ERM2 förhandlades. ECB ville ha så löst åtagande som möjligt. Nu säger reglerna bara att ECB och deltagande nationella centralbanker kan komma överens om samordnade interventioner innanför bandgränserna, det vill säga att möjligheten finns.[204] Arrangemanget skapar ändå en situation där eventuella spekulanter måste kalkylera med möjligheten att de får ECB:s resurser emot sig. En annan sak som kan ha hänt innan växelkursen når bandgränsen är att centralkursen ändras. Om marknadskursen avviker mycket uppåt eller nedåt från centralkursen kan ECB eller deltagande land (Sverige) initiera en ändring av centralkursen.

Centralkursen

Hur sätts då centralkursen? Detta är uppenbarligen ett viktigt beslut. Växelkursen är ett pris som påverkar ekonomin på flera olika sätt. I reglerna för ERM2 anges inte någon metod för att räkna fram centralkursen, och det finns inte heller informellt någon överenskommen metod. Erfarenhetsmässigt har centralkursen satts nära marknadskursen, men naturligtvis kan marknadskursen påverkas av förväntningar inför inträdet i ERM2. Det kan finnas argument för såväl en svag som en stark kurs. En svag kurs främjar konkurrenskraften, den ger en stimulans till ekonomin och den kan vara lättare att hålla. Den kan samtidigt innebära risk för inflation. En svag kurs kan missgynna andra EU-länder på den inre marknaden. En stark

[203] I reglerna för ERM2 ges ECB eller deltagande centralbank rätt att avbryta interventionerna vid bandgränserna om det skulle hota prisstabilitetsmålet. Det är en formalisering av den rätt som den tyska regeringen underhand gav till Bundesbank i ett brev till dåvarande chefen för Bundesbank, Emminger, i samband med starten av EMS/ERM 1978–79.
[204] Artikel 4 i centralbanksavtalet.

kurs verkar i motsatt riktning. En alltför stark kurs kan bli svårare att hålla. Alla parter bör dock ha intresse av en centralkurs som är hållbar och ekonomiskt rimlig, men det kan vara svårt att objektivt avgöra vad som är en rimlig centralkurs för Sverige mot bakgrund av att kronans växelkurs har varierat så pass mycket.

I den ERM2-förhandling som sätter centralkursen kommer deltagarna att ha ståndpunkter om vad som är rimlig centralkurs. Särskilt viktiga kan man förmoda att ECB och de stora länderna kommer att vara, liksom berört land, det vill säga i detta fall Sverige. I intervjuer på ECB genomförda av författaren framkom att analyser av jämviktsväxelkurs kommer att finnas som underlag för ECB:s förhandlare. Sådana analyser är dock inte någon exakt vetenskap. Kronan har varit volatil, och om den är volatil också inför ett inträde i ERM2 kan detta vara komplicerande för analysen. Om kronkursen däremot har varit någorlunda stabil inför inträdet blir det lättare att sätta centralkursen. De finansiella marknaderna lär noga lyssna på eventuella signaler från regering och Riksbank.

Centralkursen är viktig också med tanke på etablerad praxis för hur omräkningskursen mot euron sätts. När EMU:s tredje etapp skulle starta 1999 var det en viss osäkerhet om hur slutfasen skulle gå till och om det kunde bli valutaspekulationer inför eurons start den 1 januari 1999. Den modell som överenskoms innebar helt enkelt att överta centralkursen i ERM/ERM2, vilket har visat sig fungera mycket väl.[205] Valet av centralkurs i ERM2 har därmed långsiktiga konsekvenser. Samtidigt är det så att konvergensprövningen kan ge godkänt även om centralkursen justeras under tiden i ERM2. Om det finns tendenser till förstärkning av marknadskursen kan en ny och starkare centralkurs sättas. Så har skett i ERM/ERM2 för Irland, Grekland och Slovakien. Teoretiskt bör det vara möjligt även med en svagare kurs, om ECB tar initiativet.[206] Däremot får inte berört land (Sverige) på eget initiativ devalvera centralkursen.

Valet av centralkurs skulle således bli ett viktigt steg för Sverige vid en anslutning till ERM2. Sveriges lag om valutapolitik säger att det är regeringen som beslutar om deltagande i ett formellt växelkurssystem, och att det är regeringen som beslutar om centralkurs

[205] Modellen utvecklades av Begg m.fl. (1997).

[206] I artikel 3 i protokoll 13 om konvergenskriterierna sägs ”Särskilt ska medlemsstaten inte på eget initiativ ha devalverat sin valutas bilaterala centralkurs i förhållande till euron under denna period.” Hittills finns i ERM2 inte något exempel på att en medlemsstat har devalverat centralkursen mot euro.

och bandbredd efter att Riksbanken har fått lämna synpunkter. Besluten om växelkurssystem, bandbredd och centralkurs måste vara förenliga med prisstabilitetsmålet, något som talar emot en alltför svag kurs. Riksbanken deltar i mötet i EU där beslut tas om inträde och villkor för ERM2 och har rätt att yttra sig självständigt och att rösta.[207] Efter inträdet åligger det Riksbanken att tillämpa ERM2, tillsammans med ECB.

Beslutsfattande

En viktig sak i ERM2 jämfört med en ensidig peg, som Sverige har haft tidigare i olika variationer, är alltså att ERM2 är ett ömsesidigt system. ECB har ett åtagande att försvara en centralkurs och ECB deltar i beslutet att fastställa centralkursen och är därmed delaktig i det. Beslutsregeln är *mutual agreement* (ömsesidig överenskommelse), det vill säga att alla behöver vara överens.[208] ECB kommer således att stå bakom valet av centralkurs. ECB har tillgång till i princip obegränsad volym euro för att försvara en centralkurs. Sverige är en liten ekonomi i relation till eurozonen. Penningmängden i Sverige mätt med det bredare måttet M3 uppgår till i storleksordningen knappa 3 procent av den i eurozonen.[209]

I beslut om inträde, centralkurs och andra villkor deltar med rösträtt regering och centralbank i inträdande land (Sverige), ECB, finansministrarna i eurozonen samt finansministern och centralbanken i länder som deltar i ERM2 (i dagsläget Danmark). Finansministrar och centralbanker från medlemsstater som inte deltar i ERM2 får också delta i mötet, men de har inte rösträtt. Kommissionen ska delta i processen, men den har inte rösträtt och inte förslagsrätt utan den fungerar mer som ett sekretariat och den besitter viktig expertis. En medlemsstat har rätten att delta i ERM2, men i praktiken krävs godkännande av alla parter med rösträtt.

[207] I praktiken är det svårt att föreställa sig annat än att regeringen och Riksbanken har samordnat sina ståndpunkter.
[208] Beslutsregeln kan förstås mot bakgrund av att ERM2 är ett ömsesidigt arrangemang där både berörd medlemsstat och ECB tar på sig förpliktelser.
[209] Det finns olika mått på penningmängden. Måttet M3 innefattar sedlar och mynt, medel på bankkonton samt andra kortfristiga och lättåtkomliga finansiella tillgångar.

Erfarenheter och villkor

När man bedömer om Sverige skulle klara av att delta i ERM2 är det mer relevant att se på erfarenheterna från de tio medlemsstater som hittills har deltagit i ERM2 än de dåliga erfarenheterna från tidigare svenska fastkursregimer. Följande tio medlemsstater har deltagit i ERM2 på vägen mot euron (utöver Danmark): Grekland, Cypern, Malta, Estland, Lettland, Litauen, Slovenien, Slovakien, Kroatien och Bulgarien.[210] De är alla mindre avancerade ekonomier än Sverige och de har en kortare period av makroekonomisk stabilitet bakom sig. Förutsatt att Sverige fortsätter att ha prisstabilitet, starka offentliga finanser, fungerande lönebildning, en stabil finansiell sektor och andra sunda ekonomiska fundamenta är det svårt att föreställa sig att deltagandet i ERM2 skulle vara problematiskt för Sverige, givet en rimlig centralkurs och politisk uppbackning för EMU-processen. ERM2-länderna i Central- och Östeuropa har haft stora inflöden av kapital efter sitt inträde i mekanismen, främst i form av bankkrediter, men det är tveksamt om en parallell till Sverige kan dras i det avseendet.[211]

En väsentlig konsekvens av att delta i ERM2 är att den penningpolitiska självständigheten i praktiken upphör. Sveriges Riksbank kommer visserligen att fortsätta att ta egna beslut om penningpolitiken och den penningpolitiska befogenheten ligger formellt helt och hållet kvar hos Riksbanken. Med fastkursengagemanget mot euron är det dock svårt att alls avvika från ECB:s penningpolitik. Nu har det visat sig att Riksbanken i praktiken har följt ECB nära, så skillnaden skulle nog inte bli särskilt stor. Man bör dock förvänta att Riksbankens penningpolitiska beslut både i tid och nivå kommer att nära följa ECB. Det underlättar att Riksbanken och ECB numera har samma inflationsmål.

17.2 ERM-inträdet

Hur går det då i praktiken till att gå in i ERM2?

[210] Estland, Litauen och Bulgarien deltog i ERM2 genom fortsättning på sina existerande sedelfondsarrangemang. En sedelfond (*currency board*) innebär i princip att hela penningmängden backas upp av hårdvaluta. För svensk del är dessa tre länders exempel inte relevanta.
[211] En genomgång av främst Kroatiens och Bulgariens erfarenheter finns i Dorrucci m.fl. (2020).

Bankunionen nytt villkor

Från det att Bulgarien 2018 offentligt klargjorde sin avsikt att delta i ERM2 har en ny process för ERM2-inträde etablerats. Den baseras på det faktum att det är nya medlemsstater som väntas inträda i ERM2, och de har en förhistoria av svaga institutioner, korruption och outvecklad finansiell sektor, med mera. En annan bakgrund är att Bankunionen har tillkommit som ny komponent i EMU. Den nya proceduren innebär att en medlemsstat också ska gå in i Bankunionen senast vid tidpunkten för ERM2-inträde. Det i sin tur innebär en ansökan om Bankunionen ungefär ett år innan ERM2-inträdet. Dessutom väntas landet i fråga göra ett antal åtaganden i förväg, som överenskoms i dialog med kommissionen och ECB.[212] Även om proceduren inte har utformats med tanke på en avancerad ekonomi som Sverige, bör man utgå från att den skulle gälla även Sverige eftersom det är klart utsagt att den ska tillämpas på alla medlemsstater som framdeles önskar att delta i ERM2.

Ungefär ett år i förväg skulle Sverige behöva formellt klargöra sin avsikt att gå in i ERM2 och samtidigt sända in en ansökan till ECB om att delta i Bankunionen. Sverige skulle också vid detta tillfälle behöva göra ett antal åtaganden i förväg. Det som föregångsexemplen Bulgarien och Kroatien gjorde handlade mest om den finansiella sektorn. Denna är i svensk ekonomi mycket annorlunda jämfört med de länderna. Åtagandena kan kanske bli i formen ”Sverige åtar sig att fortsätta med …”, det vill säga att det inte i någon större utsträckning skulle handla om ny eller ändrad politik. Åtagandena skulle utvecklas i dialog med kommissionen och ECB, och denna dialog behöver företas i god tid innan det formella beskedet om avsikten att delta i ERM2.[213]

Inträde på våren senast

I konvergensrapporterna preciseras en granskningsperiod på minst två år för att bedöma deltagandet i ERM2. Eftersom rapporterna enligt praxis kommer runt den 1 juni brukar granskningsperioden

[212] Den nya proceduren beskrivs i kommissionens Konvergensrapporter 2020, s. 35f, 2022, s. 47f , 2026 s.35f och i *Statement on Bulgaria's path towards ERM II participation* (12.7.2018).
[213] Detta bekräftades i författarens intervjuer i kommissionen och ECB.

avslutas i maj.[214] Inträdet i ERM2 skulle således behöva ske senast i maj månad.[215]

Det är berörd medlemsstat, det vill säga Sverige, som tar initiativet till ett möte med den beslutande ERM-kretsen. Praxis är att det är ett extraordinärt möte med endast ERM-inträdet på dagordningen. Mötet kan äga rum i personkretsen av Eurogruppens arbetsgrupp (EWG, nivå statssekreterare), som kan agera med fullmakt från ministrar och centralbankschefer. Mötet kan även äga rum i samband med ett Eurogruppsmöte, på nivån finansministrar och centralbankschefer.

Efter mötet utfärdas en kommuniké som kungör deltagandet i ERM2, centralkursen (med sex siffrors noggrannhet) och bandbredden (+/– 15 procent). Dessutom är att vänta ett antal ytterligare åtaganden, som kanske i Sveriges fall åter skulle vara mest i formen ”fortsätta med att …”.

Därefter är saken klar, och det är Riksbankens och ECB:s ansvar att tillämpa ERM2 i enlighet med centralbanksavtalet. ECB:s Allmänna råd, där även riksbankschefen har plats, har till uppgift att ”övervaka växelkursmekanismens funktion”.

[214] Konvergensrapporterna kommer senare i juni om inget land är aktuellt för att införa euron.
[215] Italien och Finland hade på sin tid något kortare granskningsperioder, men det förefaller inte finnas skäl idag att eftersträva en kortare period som endast skulle handla om ett fåtal månader.

18 Rättslig anpassning

Betydande rättsliga anpassningar skulle behövas för att Sverige ska bedömas vara kvalificerat för att införa euron. De gäller framför allt lagstiftningen om Riksbanken (legal konvergens) och Bankunionen. ESM-fördraget måste ratificeras.

18.1 Riksbanken

Av kapitel 13 om legal konvergens framgick att kommissionen och ECB i sina samtliga konvergensrapporter om Sverige har påtalat en rad brister i lagstiftningen om Riksbanken, även efter de senaste större ändringarna som trädde i kraft 2023. För att Sverige ska godkännas i konvergensprövningen måste lagstiftningen ändras. Det är inte givet att ändringarna i detalj måste göras enligt de synpunkter som EU-institutionerna framfört, men det är alldeles klart att ändringar är nödvändiga. Behovet av ändringar gäller tydligt vanlig lag, främst Riksbankslagen. Det är troligt att behovet av ändring även innefattar grundlag.

Vanlig lag

Svensk lagstiftningsprocess regleras i grundlag och innebär i princip följande steg för vanlig lag:

1. Kommitté/ utredare tillsätts och direktiv beslutas.[216]
2. Utredningsbetänkande med lagförslag.
3. Remiss (inkl. ECB i detta fall).

[216] En utredning kan utföras i olika former. Det kan vara en kommitté med företrädare för riksdagspartierna eller med experter. Det kan även vara en ensamutredare. Utredning kan även utföras internt i Regeringskansliet.

4. Utarbetande av remiss till Lagrådet som yttrar sig.
5. Proposition till riksdagen.
6. Beslut i riksdagen efter behandling i utskott.
7. Ny lagstiftning träder i kraft.

Tidsåtgången kan variera och bero på hur komplicerad frågan är, men två år, mer eller mindre, kan det ta.

Ändrad lagstiftning om Riksbanken måste ha trätt i kraft innan konvergensprövningen. Det duger inte att det finns förslag i proposition eller beslut i riksdagen.

Arbete för att korrigera brister i överensstämmelsen med EU-rätten kan inledas utan ett politiskt ställningstagande om euron. Utredning, remiss, Lagrådsremiss och propositionsarbete kan utföras utan ett sådant politiskt mandat. Innan ny lag har trätt i kraft finns det möjlighet att reversera processen. Det handlar dock om att uppfylla skyldigheter som gäller med eller utan euron. Därför är det en hel del som talar för att lagstiftningsprocessen genomförs utan ett sådant politiskt ställningstagande till att införa euron.

Grundlag

I det troliga fallet att det blir nödvändigt med ändringar i regeringsformen (grundlagen) gäller särskilda beslutsregler. De kan ha betydande inverkan på hela processen, särskilt då ändringar i regeringsformen träder i kraft efter valet 2026.[217] I ett första beslut av förslag till grundlagsändringar beslutar riksdagen med enkel majoritet. Men i ett andra beslut fordras enligt de nya reglerna 2/3 majoritet.

Därtill gäller att 1/10 av riksdagens ledamöter vid första beslutet kan yrka på en folkomröstning om grundlagsändringarna. Det räcker att 1/3 av ledamöterna i riksdagen godkänner yrkandet för att det ska bli en beslutande folkomröstning samma dag som det allmänna valet. Sverige har aldrig haft en nationell beslutande folkomröstning. Regeln om möjlig beslutande folkomröstning är att

[217] Ändringarna föreslås i prop. 2024/25:165 och avser regeringsformen 8:14, som godkändes i ett första beslut våren 2026. Regeln om folkomröstning finns i den befintliga regeringsformen 8:16.

betrakta som inrättad för att ge motiv till att söka bred politisk uppslutning i författningsfrågor.[218]

En beslutande folkomröstning skulle således gälla ändringarna i regeringsformen, inte frågan om att införa euron. I praktiken skulle dock en sådan folkomröstning troligen uppfattas som ett tillfälle att stoppa ett införande av euron, eftersom ett nej sannolikt skulle innebära att Sverige inte godkänns i en konvergensprövning.

Det är svårt att förutsäga vad riksdagens partier kommer att ha för ståndpunkter då det senare kan blir aktuellt med ändringar av regeringsformens skrivningar om Riksbanken. Om man ska döma av situationen i skrivande stund kan det finnas en tillräcklig opinion i riksdagen för att få igenom en beslutande folkomröstning eller att i ett andra beslut underkänna en ändring i regeringsformen. Samtidigt är det så att den aktuella grundlagsändringen gäller en rättslig förpliktelse som Sverige har med eller utan euron.

18.2 Bankunionen

Bankunionen har idag två grenar. Tillsynsmekanismen består av gemensam tillsyn i ECB. ECB skulle utöva direkt tillsyn över de största bankerna i Sverige, det vill säga Handelsbanken, SEB och Swedbank.[219] För övriga banker utövas tillsynen av nationella myndigheter. Den andra grenen är resolutionsmekanismen, med en gemensam myndighet i Resolutionsnämnden. I mekanismen ingår två finansieringsordningar: Resolutionsfonden (baserad på ett mellanstatligt fördrag) och den finansiella säkerhetsmekanismen (”backstop”, baserad på ett ändrat ESM-fördrag) som i skrivande stund inte har trätt i kraft. Som en bas för verksamheten i Bankunionen finns en rättslig reglering (*Single Rulebook*) som i stor utsträckning är gemensam för samtliga medlemsstater (EU27).

Sedan lång tid pågår diskussioner och förhandlingar om en utveckling av Bankunionen, kanske med en gemensam insättningsgaranti som tredje gren. Ett tvisteämne är vilken grad av risk-

[218] Nationalencyklopedins artikel om folkomröstning.

[219] Den fjärde storbanken Nordea har valt att flytta moderbolaget till Helsingfors med motiveringen att det skulle ge lika och bättre konkurrensförutsättningar att lyda under Bankunionens regler och att ha ECB som tillsynsmyndighet. Flytten effektuerades 2018. Nordea har en systemviktig filial i Sverige. Information om flytten finns på Nordeas webbsida.

reduktion i den finansiella sektorn som behöver ha nåtts för att ytterligare gemensamma åtaganden kan komma i fråga.[220]

Nära samarbete

Bankunionen är obligatorisk för euroländerna. Övriga medlemsstater har möjlighet att delta genom att upprätta ”nära samarbete” med ECB. De rättsliga förutsättningarna skiljer sig åt på så vis att ECB:s rättsakter endast är bindande för euroländerna. Övriga medlemsstater som önskar delta i Bankunionen måste därför anpassa sin nationella lagstiftning så att deras berörda myndigheter kan bli bundna av beslut som fattas inom ECB genom Tillsynsnämnden och i Resolutionsnämnden. I Sveriges fall skulle det handla om Finansinspektionen och Riksgälden.

En offentlig utredning (Bankunionsutredningen, SOU 2019:52) har gjort en utförlig genomgång av vad ett deltagande i Bankunionen skulle innebära för Sverige. I utredningens uppdrag ingick inte att utarbeta förslag till lagstiftning. Sådana förslag återstår således att ta fram. Utredningen gjorde dock en översiktlig analys av behovet av lagändringar. Det konstaterades att ändringar av grundlag inte behövs. Lagstiftning som antogs i samband med att regelverken om krishantering och kapitaltäckning infördes i svensk rätt skulle behöva ändras. Utredningens kalkyl var att lagstiftningsarbetet skulle kräva 14 till 24 månader fram till proposition.[221]

”Nära samarbete”, som den juridiska termen för deltagande i Bankunionen skulle lyda för Sverige, är inte definitivt. Det finns regler om hur ett nära samarbete avbryts, och de innefattar svårigheter som eventuellt kan följa av att icke-euroländer inte fullt ut deltar i ECB:s beslutsstrukturer. Bankunionsutredningen bedömde ändå att Sverige skulle kunna delta på likvärdiga villkor i Tillsynsmekanismen och Resolutionsmekanismen. Det är också möjligt att lämna ett nära samarbete utan motivering, efter en viss karenstid.

Som framgått fordras numera inträde i Bankunionen senast samtidigt med inträde i ERM2. För att upprätta ett nära samarbete krävs en ansökan till ECB. Man bör räkna med att ECB behöver ungefär ett år för att gå igenom ansökan. ECB:s prövning innefattar

[220] Se volym 2 i denna rapport, kapitlet om Bankunionen.
[221] SOU 2019:52, avsnitt 4.2.

bedömning av dels om lagstiftningen är tillfyllest, dels av tillståndet i banksektorn som blir föremål för en finansiell analys av typen stresstest. När ansökan görs behöver således lagstiftningsarbetet ha kommit en bra bit på väg. Ny lagstiftning måste ha trätt i kraft innan ECB ger slutligt godkännande. Inträdet i Bankunionen sker genom ett beslut av ECB.

Resolutionsfonden och backstop

Vid ett deltagande i Bankunionen måste Sverige ratificera det mellanstatliga avtalet om Resolutionsfonden.[222] Sverige är den enda medlemsstat som inte har ratificerat avtalet. En sådan ratificering är rätt okomplicerad, men den måste ändå föregås av en utredning (som kan göras internt i Regeringskansliet) och remissbehandling. Därefter följer ett beslut i riksdagen. Denna ratificering bör kunna genomföras utan ett politiskt ställningstagande till att införa euron. Det framstår som något udda att Sverige inte har ratificerat avtalet om Resolutionsfonden. Det har inte budgetmässiga konsekvenser förrän Sverige går in i Bankunionen.

Det krävs även lagstiftning om den planerade finansiella säkerhetsmekanismen (backstop).

18.3 ESM-fördraget

Sverige måste vid ett införande av euron bli medlem, det vill säga delägare, i Europeiska Stabilitetsmekanismen (ESM). Det sker genom att ratificera ESM-fördraget och att betala in en del av ägarandelen och att göra en garantiutfästelse.

Sverige skulle vara med och besluta om stabilitetsstöd vid en betalningskris i ett annat euroland. ESM ger endast stöd i form av krediter som ska betalas tillbaka eller ett lånelöfte (kreditlina). Vid ett ESM-stöd skulle Sverige få ett finansiellt åtagande men inte direkt utan indirekt genom ESM.

Alla medlemsstater som har euron som valuta har rätten, och även förväntan – i praktiken en skyldighet – att bli delägare i ESM. Nya delägare ska ha samma villkor som existerande medlemmar, varken

[222] *Agreement on the transfer and mutualization of contributions to the Single Resolution Fund*.

mer eller mindre. Sverige skulle ta plats i ESM:s styrande organ som är ESM-rådet med finansministrar och styrelsen på statssekreterarnivå.

Processen är att en ansökan om att bli medlem i ESM ska sändas in efter det att Ekofinrådet har tagit det formella beslutet om att upphäva ett undantag, det vill säga att införa euron som valuta, vilket enligt praxis sker i juni månad året innan euron införs. Sedan ska ESM-rådet godkänna ansökan och medlemskapet blir effektivt efter det att euron har införts som valuta.

Sverige skulle således behöva ratificera ESM-fördraget. Ratificeringen förutsätter ett utredningsförslag (kan göras internt i Regeringskansliet) som remissbehandlas och följs av en proposition från regeringen (senast sommaren året för EU-beslut om införande av euron) och beslut i riksdagen (hösten samma år). Bidrag till inbetalt kapital och garantiutfästelse kunde tas upp i höstbudgeten.

18.4 Fördraget om stabilitet, samordning och styrning (Finanspakten)

Fördraget om stabilitet, samordning och styrning (FSSS-fördraget, ofta känt som ”Finanspakten”) har ratificerats av Sverige. Det skedde efter godkännande av riksdagen den 7 mars 2013.[223] Godkännandet gjordes på premissen att Sverige inte skulle ta på sig några förpliktelser. Sverige skulle få förpliktelser enligt fördragets regler först om euron införs som valuta eller om Sverige dessförinnan skulle förklara sig vilja bli bundet av alla eller delar av fördraget, något som Danmark, Bulgarien och Rumänien gjorde.

FSSS-fördraget behöver således inte ratificeras om Sverige skulle införa euron som valuta. Riksdagens godkännande innehöll ett tillkännagivande till regeringen:[224]

> Utskottet konstaterar i likhet med regeringen att det inte är aktuellt att binda Sverige vid fördragets regler. Om frågan på något sätt skulle aktualiseras i framtiden anser utskottet att ett sådant beslut ska underställas riksdagen för prövning. Detta anser utskottet att riksdagen som sin mening bör ge regeringen till känna.

[223] Prop. 2012/13:39, beslut enligt Finansutskottets betänkande 2012/13:FiU28.
[224] Finansutskottets betänkande 2012/13:FiU28, s. 18.

Substansen i Finanspakten anses ha blivit införlivad i EU-rätten genom reformeringen 2023 av EU:s ramverk för ekonomisk styrning. Det har skett genom tre rättsakter.[225] De allra flesta regler i det nya ramverket gäller för samtliga medlemsstater, det vill säga att särreglerna för euroländerna inte är så många. Sverige har redan införlivat det nya ramverket i nationell lagstiftning, i beslut enligt förslag från en parlamentarisk kommitté (SOU 2024:76). Det förefaller som om ytterligare åtgärder knappast skulle behövas med anledning av FSSS-fördraget.[226]

[225] De är förordningarna 2024/1263 och 2024/1264 samt direktiv 2024/1265.
[226] Detta framgick av författarens intervju med tjänstemän på kommissionens DG ECFIN.

19 Övergångsplan

Det ligger i eget intresse för en medlemsstat som ska införa euron att övergången till den nya valutan går smidigt. Det är också en skyldighet enligt principen om lojalt samarbete och att vidta åtgärder så att EU-rätten genomförs (kapitel 11 ovan). I en medlemsstat måste en mängd praktiska förberedelser utföras för att det alls ska vara möjligt att gå över till euron.

19.1 Regler och praxis på EU-planet

Ett toppmöte i Madrid 1995 beslutade en plan för övergången till euron. EU:s grundfördrag säger just ingenting om den omfattande processen. När elva medlemsstater den 1 januari 1999 övergick till euron var det världshistoriens största valutabyte. Det var en lång övergångstid på tre år då euron enbart fanns som digital valuta innan sedlar och mynt infördes den 1 januari 2002. De tio medlemsstater som därefter har infört euron har kunnat bygga på erfarenheterna från dem som redan hade gjort bytet.[227] I samtliga fall har den långa övergångstiden ersatts med en *big bang* som innebär att sedlar och mynt i euro införs omedelbart följt av en mycket kort period (en månad) då sedlar och mynt i euro cirkulerar parallellt med nationell valuta. En annan förändring är digitaliseringen av betalningar, som har kommit särskilt långt i Sverige. De flesta betalningar görs numera kontantlöst, något som underlättar ett valutabyte.

Det finns en del regler på EU-nivå som gäller valutabytet.[228] En central regel gäller kontraktskontinuitet. Övergången till euron får

[227] Kommissionen har gjort rapporter om hur övergången till euron har gått, senast om Kroatien (COM(2023)341) och Bulgarien (COM(2026)175). I Sverige tog Regeringskansliets Expertgrupp för euroförberedelser fram en rapport 2002 om erfarenheterna av införandet av sedlar och mynt i euro.
[228] Bestämmelserna finns i förordning 97/1103 (ändrad 2000 genom förordning 2000/2595).

inte i sig föranleda att kontrakt slutar gälla eller att skyldigheter och rättigheter ändras (om inte annat avtalas). En annan regel gäller omräkningskursen. Den ska användas för alla omräkningar från nationell valuta till euro. Det anges även hur avrundningar får göras. Det finns också en rekommendation från kommissionen med riktlinjer om hur en medlemsstat bör hantera övergången till euron (78/2008). I rekommendationen finns en del saker som kan gälla generellt men det sägs också att anpassningar till varje lands förutsättningar är nödvändiga.

Sverige har redan utarbetat två övergångsplaner. Den första togs fram inför starten av valutaunionen för att Sverige skulle ha en reell möjlighet att delta.[229] Den andra övergångsplanen togs fram inför folkomröstningen 2003.[230] Med andra ord finns en betydande bank av erfarenhet som kan användas, även om det naturligtvis behövs uppdateringar.

19.2 Svensk övergångsplan

Nedan anges ett antal saker som behöver ingå i en övergångsplan för Sverige.

Många lagar och förordningar innehåller belopp i kronor. De behöver ändras antingen var och en eller genom att generellt föreskriva att omräkningskursen ska användas. I skattelagstiftningen finns ofta runda belopp som borde bli runda belopp även uttryckt i euro. Olika slag av transfereringar, som pensioner, barnbidrag och sjukförsäkringar behöver betalas i euro. I den offentliga verksamheten finns ett antal avgifter för tjänster som behöver uttryckas i euro. Budgetering och redovisning för staten, regioner och kommuner behöver räknas om till euro. It-system behöver ställas om.

Kontanter måste trots sin minskande betydelse distribueras i samhället. Bankomater behöver förses med eurosedlar så att de är tillgängliga från dag ett. En nationell sida på mynt ska formges. Här har medlemsstater valt olika modeller – en del har valt likartade motiv för alla valörer eller grupper av valörer, andra har valt olika motiv för alla valörer. Mynt ska också hinna produceras i tillräcklig volym, och det är i Sverige Riksbanken som ansvarar för mynt.

[229] Övergångsplanen beskrivs i avsnitt 5.2 i prop. 1997/98:25.
[230] Den planen blev aldrig publicerad.

Sedlar är enhetliga i hela eurozonen och de produceras inom Europeiska centralbankssystemet på elva ställen med en arbetsfördelning för olika valörer. ECBS behöver leverera sedlar till Sverige inför en övergång.

I detaljhandeln kan dubbel prismärkning i både kronor och euro tillämpas under en period. En farhåga gäller omotiverade prishöjningar som har observerats vid tidigare övergångar, men som inte alltid belagts i statistiken. Sådana prishöjningar kan motverkas på olika sätt. Det kan också gälla runda priser eller psykologiska priser som 19,95 och liknande. Frivilliga överenskommelser rekommenderas av kommissionen för att stävja tendenser till prishöjningar i övergången. Handeln behöver förberedas för kontanthantering, även om mycket av betalningarna sker digitalt. Exempelvis de stora livsmedelskedjorna använder i högre utsträckning kontanter.

Den finansiella sektorn behöver ställa om sina it-system. Konton måste räknas om med omräkningskursen, och det kommer inte att vara möjligt att ha konton i svenska kronor. Riksbanken kommer att ansluta sitt betalsystem RIX-RTGS till ECB:s plattform T2 (om det inte redan har skett), vilket är viktigt för att hantera betalningar i ekonomin.[231] Särskilda åtgärder kan behövas för att motverka brottslighet i form av exempelvis penningtvätt och förfalskade sedlar i samband med övergången. Regler för inlösen av sedlar i kronor behöver läggas fast.

Näringslivet behöver också anpassa sina it-system, liksom sin budgetering, redovisning och fakturering. Aktiekapital behöver räknas om till euro. Det behövs informationsinsatser särskilt för småföretag.

En hel del åtgärder riktade till medborgare blir motiverade. Omfattande information behövs. En åtgärd av det slaget är förhandsdistribution av euromynt. Det kan finnas särskilda behov hos personer med funktionsnedsättning.

Det kommer att ta viss tid att utforma och genomföra en övergångsplan. Men allt talar för att processen är fullt genomförbar. Vid de två tidigare svenska planerna har arbetet startat innan det politiska ställningstagandet om eventuellt införande av euron har gjorts.

Slutligen bör framhållas att kommissionen och ECB har stor erfarenhet av hur övergången till euro praktiskt bör gå till.

[231] Riksbanken är redan på väg att ansluta sig till T2 med motivet att effektivisera det nationella betalsystemet.

20 Politisk process

I rapportens volym 2, EU-volymen, redovisas de stora förändringar som EMU har genomgått sedan 2003. Tio förändringar listas. De pekar mot att euron är mer robust och att den blir beständig, underbyggd av en stark politisk vilja. Att så stora förändringar har skett med EMU-projektet är skäl att göra en förnyad prövning av Sveriges relation till euron.

Bör ett politiskt beslut om att införa euron i Sverige tas genom en ny folkomröstning eller genom ett beslut i riksdagen? Formfrågan har central betydelse.

20.1 Beslut i riksdagen

Sagt och utlovat om formen för beslut om euron

Vad har egentligen sagts och utlovats om formen för ett ställningstagande om euron? I den första delen av denna volym gjordes en rätt detaljerad genomgång av hur EMU hanterades i samband med det svenska EU-medlemskapet. Där framgick att en blocköverskridande överenskommelse träffades om beslut i riksdagen om övergången till EMU:s tredje etapp. Detta delgavs riksdagen vid informationen om medlemskapsförhandlingen den 10 november 1993. Samma budskap fanns i propositionen om svenskt EU-medlemskap i augusti 1994. I den broschyr som delades ut till alla svenska hushåll inför folkomröstningen 1994 om EU-medlemskap stod det också att det var beslut i riksdagen som gällde. Folkomröstning som beslutsform omnämndes inte i någon av dessa texter.

Att återgå till riksdagsbeslut som form överensstämmer således med vad som utfästes i överenskommelsen inför folkomröstningen om medlemskap i EU. Legitimiteten i folkomröstningen 1994 om medlemskapet i EU skulle inte förminskas om beslut om euron togs

i riksdagen. Tvärtom vore det en återgång till den beslutsform som godkändes i samband med folkomröstningen om EU-medlemskapet 1994.

Folkomröstning om EMU omnämndes i formella sammanhang först i regeringens proposition i oktober 1997 inför starten av tredje etappen, men då som ett andrahandsalternativ. Efter partiledardebatten i riksdagen hösten det året blev folkomröstning så småningom etablerad som ett politiskt faktum. I den proposition som avgavs 2003 inför folkomröstningen fanns inte någon utfästelse om en ny folkomröstning i händelse av ett nej. Den folkomröstningen var i likhet med tidigare nationella folkomröstningar rådgivande och inte beslutande.

Slutsatsen är att ett politiskt ställningstagande mycket väl kan ske i form av ett ställningstagande i riksdagen.

Hur ett beslut i riksdagen kunde gå till

Ett beprövat sätt att skapa politiskt stöd för en åtgärd är att tillsätta en utredning med formen parlamentarisk kommitté. En sådan kommitté är sammansatt av representanter för riksdagspartierna. I uppdraget bör i detta fall ingå att ta ställning till frågan om eurons införande i Sverige. I uppdraget kan vidare ingå analys av lämplig ekonomisk politik vid deltagande, analys av olika problem som identifieras av partierna i kommittén samt, inte minst, utarbetande av nödvändiga lagförslag om Bankunionen och Riksbanken. En näraliggande men politiskt svagare modell är en utredning av expertkaraktär och att denna får en parlamentarisk referensgrupp, vilket innebär att en kommittés slutsatser inte måste skrivas under av partierna men att en viss politisk förankring ändå kan ske. Det kommer i alla händelser att fordras interna processer i partierna, men sådana äger rum återkommande.

Vad skulle nästa steg kunna vara? Ett beslut i riksdagen kan initieras av en proposition från regeringen, en motion från ett eller flera partier eller initiativ i utskott som leder till ett tillkännagivande till regeringen. Riksdagen kan sedan ta ett så kallat riktlinjebeslut, som anger färdriktningen i en politisk fråga.[232]

[232] Riktlinjebeslut enligt regeringsformen 9:6.

Det är möjligt att den politiska bedömningen är att ett riksdagsbeslut måste underbyggas av en prövning som underställs svenska folket. Detta kan ske i ett ordinarie allmänt val till riksdagen, ett extraval eller i samband med val till Europaparlamentet. Det finns tidigare uttalanden (1997) om en sådan prövning, men de är knappast något som är styrande så här långt efteråt.

Om prövningen sker i ett ordinarie allmänt val (2030 eller senare) är det rimligt att EMU-frågan finns med aktivt i debatt och i partiernas valmanifest. Ett extraval har i Sverige inte tillämpats sedan 1958. Villkoren är restriktiva. Extraval gäller att utse ledamöter i riksdagen. Ett extraval ändrar inte tidpunkten för nästa allmänna val och sittande regering sätter sin ställning på spel.

Val till Europaparlamentet äger rum 2029 och 2034. I ett sådant val utses de svenska ledamöterna i Europaparlamentet. Valet förväntas handla om sakfrågor som beslutas på EU-planet. Det är dock inte ovanligt att nationella politiska frågor spelar en framträdande roll. Det är tillåtet att ta upp nationella saker. Man kan alltså tänka sig att frågan om Sverige och euron tas upp i ett sådant val. En invändning gällande EP-valet 2029 är att det kommer ett val till riksdagen redan året efter.

20.2 En ny folkomröstning?

Skäl emot och för en ny folkomröstning

Om en ny folkomröstning om EMU skulle hållas vore det första gången i Sverige som en nationell folkomröstning upprepas. I substansen har politiken för pensioner, högertrafik och kärnkraft ändrats utan nya folkomröstningar.

Folkomröstningar möter en del traditionella, allmängiltiga invändningar: de strider mot principen om representativ demokrati, medborgare förväntas att värdera sakligt ibland mycket komplicerade frågor, folkomröstningar är ofta polariserande och de tenderar att handla om annat än den utvalda sakfrågan. De kan ha långsiktig verkan som försvårar anpassningar till föränderliga omständigheter.

Till skillnad från 2003 då den geopolitiska situationen var rätt harmonisk, bör man vid en förnyad folkomröstning inte utesluta manipulation av externa aktörer som vill splittra EU.

Ingen annan medlemsstat utom Danmark, som explicit har en hänvisning till folkomröstning i sitt fördragsprotokoll om opt-out, har hållit folkomröstning om euron.

Demografin är en omständighet att beakta. I Sverige finns idag 3,0 miljoner invånare i åldrarna 18–39 år, som alltså inte var röstberättigade 2003.[233] Dessutom finns många som var röstberättigade 2003 inte längre kvar i valmanskåren. Vid tiden för folkomröstningen 2003 fanns drygt 1,5 miljoner invånare i Sverige som var över 65 år. De knappa 0,3 miljoner av dem som är kvar i livet idag är 87 år eller mer.

Till detta kan läggas att det till största delen är nya generationer politiker som leder de politiska partierna och Sverige. Bindningen till folkomröstningen och tidigare vägval i EMU-frågan bör därför ha minskat över åren.

Som framgått krävs troligen ändringar i svensk grundlag (regeringsformen) för att den legala konvergensen ska godkännas av kommissionen, ECB och EU:s råd. Det innebär i sin tur att en beslutande folkomröstning skulle kunna röstas fram av en riksdagsminoritet på 1/3 vid ett första beslut om förslag om ändring i regeringsformen. En sådan beslutande folkomröstning, som skulle äga rum samma dag som allmänt val, vore i praktiken en folkomröstning om euron fastän den formellt skulle handla om grundlagsändringar. Dessutom, efter den förväntade nya ordningen för röstreglerna vid grundlagsändringar, skulle vid ett andra beslut 1/3 + 1 av riksdagens ledamöter kunna avvisa ett förslag till nödvändig ändring av regeringsformens bestämmelser om Riksbanken.[234]

Det just sagda betyder att en rådgivande folkomröstning om euron, vars resultat partierna utfäster sig att respektera, kan bedömas vara motiverad med hänsyn till processen för att ändra regeringsformens bestämmelser om Riksbanken.

[233] Enligt SCB juni 2025.

[234] Regeringsformen 8.16 angående första beslut och förslag till ändring av regeringsformen 8.14 enligt prop. 2024/25:165. För ett avvisande nej i en beslutande folkomröstning finns även krav på valdeltagande, så att en minoritet röstande inte kan avvisa en grundlagsändring.

Hur en ny folkomröstning om euron kunde gå till

Det kan ändå finnas de som menar att folkomröstning är den enda politiskt acceptabla formen för att säkra folkligt stöd för euron.[235] En ny folkomröstning kunde ha samma fråga som 2003. Även fördelning av kampanjmedel och annat i uppläggningen 2003 kunde upprepas.

Som framgått är det konstitutionellt komplicerat för Sverige att folkomrösta i EMU-frågan då den rättsliga situationen är som den är. Vid en eventuell upprepad folkomröstning kan övervägas att de rättsliga förutsättningarna och konsekvenserna granskas grundligt av juridisk expertis, något som inte gjordes inför folkomröstningen 2003.

Det vore önskvärt med något slag av sakligt underlag från regeringen innan en folkomröstning. Det kunde innehålla sådant som konsekvenserna av ett nej gällande EU-politiken, EU-medlemskapet och den ekonomiska politiken. Likaså kunde konsekvenserna av ett ja redovisas, gällande exempelvis riktlinjer för svenska ståndpunkter i utvalda EMU-frågor, ekonomisk politik och övergångsplan. För- och nackdelar kunde tas upp från offentligt håll eller helt överlämnas till de olika sidorna i debatten.

Vid ett ja kan man anta att en proposition från regeringen och ett beslut i riksdagen skulle följa. Vid ett förnyat nej skulle det med nämnt underlag vara tydligare än 2003 vad som blir följden. Samtidigt bör sägas att ett andra nej till euron kan eventuellt ha vidare implikationer, kanske till och med för Sveriges EU-medlemskap.

En ny folkomröstning om euron är inte något som bör beslutas eller framkallas lättsinnigt. Det finns som nämnts konsekvenser av långsiktigt och vidare slag att beakta. Ett nytt nej bör förmodligen betraktas som ett definitivt nej till euron, eller åtminstone ett nej över flera decennier. Det har i sin tur implikationer för Sveriges EU-medlemskap som bör klargöras. EU-medlemskapet som sådant är inte ifrågasatt, men det kan finnas skäl att klargöra vad det innebär att inte kunna infria ett rättsligt åtagande som rör en betydande del av EU-medlemskapet. I ett bredare perspektiv kan Sverige ha anledning att göra tydligt att euron är ett specialfall och att alla andra folk-

[235] Sverigedemokraterna och Liberalerna enades i mars 2026 om att en ny folkomröstning om euron borde äga rum på valdagen 2030. I Calmfors (2025, kap. 1 och 12) framförs att en ny folkomröstning bör vara beslutsformen.

rättsliga åtaganden gäller. Med detta sagt bör inte svenska folkets förmåga att bedöma en viktig politisk fråga förminskas.

20.3 Innehåll

Ett politiskt ställningstagande behöver bestå av att en riksdagsmajoritet tydligt uttrycker en vilja att införa euron som valuta. Helst bör en sådan viljeyttring åtföljas av en tidplan, som anger ett måldatum och kanske ger fler detaljer.

Euron kan ses som ett sent fullbordande av det svenska EU-medlemskapet. Som framgått är euron och EMU en integrerad del av EU:s grundfördrag, inte något separat. EU:s valutasamarbete är centralt för det ekonomiska samarbetet, särskilt för den inre marknaden.

Att bli medlem i EU var inte lätt för Sverige. Neutraliteten sågs länge som ett oöverstigligt hinder. Opinionen vid tiden för medlemskapet var jämn, med många som var skeptiska och negativa. EMU ingick inte i det paket som godkändes av det svenska folket. Det fanns nog en utbredd känsla av att Sverige kanske inte riktigt hörde hemma i EU-samarbetet. Numera, efter mer än tre decennier, finns det ett stort och synbarligen väletablerat starkt stöd för EU-medlemskapet. Det är en betydande majoritet som är för medlemskapet och andelen har trendmässigt ökat. Även stödet för euron har ökat. Men det är lägre än för själva medlemskapet och euron stöds inte av en tydlig majoritet.[236]

Man kan på formalistiska grunder kritisera den hantering som EMU-frågan fick i den svenska förhandlingen om EU-medlemskap 1993–94. Det blev dubbla budskap. Den rättsliga och den politiska situationen kom att skilja sig åt på ett besvärligt sätt.

Samtidig var den valda modellen troligen nödvändig. Hela klivet, EU inklusive EMU, var inte möjligt. Sverige kom från en lång historia av distans till västeuropeisk integration, och i likhet med

[236] Opinionsläget i Sverige blir inte föremål för någon närmare analys här. Källor är Europaparlamentets Eurobarometer, SOM-institutet vid Göteborgs universitet och Statistiska Centralbyråns rundfrågor som görs återkommande så att tidsserier är möjliga. ECB-ekonomerna Dreher och Hernborg (2025) finner i en analys av opinionen i åtta länder som infört euron efter 2002 att stödet för euron stigit i alla länderna, i snitt med 11 procentenheter, i samband med införandet och att det stabiliserats på i genomsnitt 73 procent för och 22 procent emot. De viktigaste negativa skälen före införandet gäller befarade prisökningar i samband med övergången, förlust av nationell identitet samt sämre kontroll av ekonomin.

länder som Danmark, Norge och Storbritannien delades inte riktigt känslorna för Europaintegrationens politiska dimensioner. Motiven för svensk del handlade om utrikeshandel och ekonomi.

Det är kanske dags att göra EU-medlemskapet komplett. Med inträdet i Nato har svensk återhållsamhet till full integration i västliga samarbetsstrukturer förändrats. Euron innebär både rättsligt och reellt en starkare inbindning i EU.

Det behövs naturligtvis en ekonomisk debatt av vad det innebär att införa euron. Men den bör kanske hellre handla om vilken ekonomisk politik som krävs för ett framgångsrikt deltagande (se kapitel 21 nedan) än om att försöka belägga att det blir en stor nettovinst för landet Sverige. En stabil valuta är bra för ekonomin, men den löser inte alla problem. Sverige skulle fortsatt behöva anstränga sig för tillväxt, hög sysselsättning och låg arbetslöshet, fungerande marknader, prisstabilitet, ett effektivt och rättvist skattesystem, en rimlig fördelningspolitik, konkurrenskraft, välfungerande finansiella marknader, bra företagsklimat, sunda offentliga finanser och annat som utmärker en framgångsrik ekonomi. Förutsättningarna för stabiliseringspolitiken skulle förändras. Betydelsen av en fungerande lönebildning skulle bli än större. Men att euron skulle vara en ödesfråga för svensk ekonomi förefaller överdrivet.

20.4 Tidpunkt

När behövs ett politiskt ställningstagande till euron?

Ser man till processen för att införa euron skulle ett politiskt ställningstagande behöva komma innan inträdet i ERM2. Det kunde gärna men kanske inte nödvändigtvis föregå en avsiktsförklaring att gå in i ERM2, som görs tillsammans med en formell ansökan till ECB om att delta i Bankunionen. Ett framgångsrikt deltagande i ERM2 bör underbyggas av tydligt politiskt stöd. Det kan följa såväl politiska som ekonomiska skador av en reversering.

Däremot är det tillrådligt att ta fram lagstiftning om Bankunionen och Riksbanken innan ett politiskt ställningstagande till hela processen har gjorts.

Den större frågan om när ett ställningstagande till euron behövs är svår att besvara på ett objektivt sätt. Det finns som framgått argu-

ment för att det är dags. Men samtidigt är det svårt att peka på konkreta konsekvenser om man fortsätter ett tag till att ”vänta och se”.

21 Krav på den ekonomiska politiken

De ekonomiska konsekvenserna av att byta ut kronan mot euron – eller att låta bli – har inte sällan tecknats i dramatiska färger. Men blir de ekonomiska konsekvenserna verkligen så stora av att införa euron eller att inte göra det?

En diskussion om vad som skulle bli annorlunda delas här in i fyra breda områden:

1. Stabiliseringspolitik.
2. Slut med mjuknande och volatil valuta mot euron.
3. Krav från euroområdets regler.
4. Risken för en federalistisk utveckling på sikt.

21.1 Stabiliseringspolitik

Stabiliseringspolitik handlar om att motverka konjunktursvängningar och att undvika starka upp- och nedgångar i ekonomin. Penningpolitik och finanspolitik är de viktigaste instrumenten. Det finns olika uppfattningar om hur aktivt konjunktursvängningar kan och bör motverkas. Att djupa fall i ekonomin eller kraftig överhettning ska motverkas råder det enighet om, men om också mindre svängningar ska bemötas aktivt eller få korrigera sig själva kan diskuteras.

En vanlig invändning mot euron är att eurozonen inte är ett optimalt valutaområde. Med euron som valuta och ECB som för penningpolitiken kommer nationell penningpolitik inte att kunna användas för att hantera ekonomiska chocker som specifikt drabbar det egna landet. Att skapa euron var, kan man säga, en avvägning

mellan förlusten av nationell penning- och valutapolitik å ena sidan, och å andra sidan politiska motiv, hänsynen till den inre marknaden, ERM och andra ekonomiska aspekter.

I Sverige har EMU och stabiliseringspolitiken i perioder diskuterats intensivt. Huvudargumentet i Calmforsutredningen 1996 för ”inte nu, men senare” var att svensk ekonomi efter 90-talskrisen då ännu inte var i skick för att effektivt bemöta konjunkturnedgångar som specifikt skulle träffa Sverige. När det socialdemokratiska partiet på en extrakongress 2000 tog ställning till EMU inför folkomröstningen 2003 ställdes två huvudkriterier upp: Att det finns utrymme att motverka lågkonjunkturer och att lönebildningen skulle fungera.

En hel del har hänt sedan dess i svensk och europeisk ekonomi. I Lars Calmfors (2025) antologi ”Dags för euron?” finns bidrag som uppdaterar förutsättningarna för stabiliseringspolitiken med och utan euron.[237] Följande bild kan i korthet tecknas.

Konjunkturcykler

Konjunkturcyklerna har blivit mer synkroniserade mellan Sverige och euroområdet.[238] En huvudorsak till det är att Sveriges handel med euroområdet har ökat. Euroområdet som helhet (plus Danmark) är Sveriges viktigaste handelspartner. Det står för mer än hälften av Sveriges export och import av varor. Till detta kommer en ökande tjänsteexport. Strukturen på svensk ekonomi jämfört med euroområdet visar på skillnader totalt sett (större offentlig sektor), men om man ser på näringslivet är strukturen rätt lika. Tillverknings-

[237] Det gäller särskilt kapitlen av Forslid, Hansson, Flodén, Walentin och Calmfors. Vidare, Calmfors m.fl. (2022) har i en ESO-rapport gjort en analys av förutsättningarna för stabiliseringspolitiken då penningpolitiken är begränsad av den nedre ränterestriktionen. Perspektivet är inte EMU, men frågeställningen är likartad. En översyn av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (SOU 2024:76, godkänt av riksdagen) kom fram till att balans i stället för gällande mål om ett överskott på 1/3 procent av BNP vore tillräckligt med hänsyn till behov av marginaler till STP:s krav och till hållbarheten i de offentliga finanserna. I en utvärdering av Riksbankens penningpolitik (Ravn och Wilkins 2026, s. 111f) analyseras svensk ekonomis ökade integration i euroområdet. Författarna menar att denna motiverar en översyn av svensk valutapolitisk regim, inklusive anslutning till euron. Inför folkomröstningen 2003 gjordes en analys av hur Sverige borde bedriva stabiliseringspolitik om euron infördes som valuta (STEMU, SOU 2002:16, se kapitel 8 ovan). Den utredningen tecknade en rätt dramatisk bild av effekterna och rekommenderade av stabiliseringspolitiska skäl betydligt större marginaler i budgetpolitiken. STEMU följdes aldrig upp av den dåtida regeringen.

[238] Calmfors sammanfattande kapitel 1 och Hanssons kapitel 3.

industrin skiljer sig dock från snittet i eurozonen genom att Sverige har stor andel basindustri (skog och stål) respektive fordonsindustri. En analys av samvariationen i konjunkturer, mätt som BNP-gap, visar på att de makroekonomiska störningarna i hög grad har varit gemensamma, det vill säga inte specifika för svensk ekonomi. Differenserna har minskat senare år.

Martin Flodén analyserar i sitt kapitel i antologin hur den rörliga växelkursen har påverkat den makroekonomiska stabiliteten. I teorin skulle en rörlig växelkurs hjälpa till att stabilisera ekonomin. Det har varit fallet ibland, men det finns även episoder då motsatsen har gällt, det vill säga att växelkursen har rört sig i en riktning som motverkat en stabilisering av ekonomin. Flodén menar att det i efterhand är svårt att finna något som tyder på att det penningpolitiska handlingsutrymmet har varit viktigt för svensk ekonomi efter valet att stå utanför euron från starten 1999.

Konjunktursvängningar som sker ungefär lika över hela eurozonen ska normalt kunna hanteras genom ECB:s penningpolitik. Man kan ändå fråga sig hur ECB:s penningpolitik skulle passa Sverige. Karl Walentin lyfter i sitt kapitel i antologin fram att svensk ekonomi präglas av en större räntekänslighet än snittet i euroområdet på grund av den höga privata skuldsättningen, både i hushållen och i företagen. Detta kan påverka penningpolitikens effekt i Sverige, men Calmfors påpekar att analysen av de effekterna inte är okomplicerad. Walentin anser även att ECB:s penningpolitik skulle snedvridas av de svaga offentliga finanserna i flera euroländer (*fiscal dominance*). Detta är en farhåga som Bundesbank ända sedan Maastricht har lyft fram, och som har motiverat restriktioner för offentliga finanser i EMU. Några empiriska belägg för att ECB har påverkats på detta vis anförs dock inte av Walentin. Att framhålla är även att euroområdet är heterogent i flera olika avseenden och att ECB:s penningpolitik, som utformas med hänsyn till euroområdet som helhet, oundvikligen kommer att ha olika effekt i olika delar av euroområdet.

Anpassningsmekanismer

Lars Calmfors analyserar i ett kapitel i antologin de stabiliseringspolitiska verktyg som kan bli aktuella i frånvaro av en nationell

penningpolitik. De verktygen är finanspolitik, interndevalvering och transfereringar. Calmfors menar att förutsättningarna för finanspolitisk stabilisering är väsentligt bättre idag, jämfört med i mitten av 1990-talet.[239] Den svenska offentliga skulden är låg, vilket ger ett helt annat handlingsutrymme än tidigare. Calmfors argumenterar för att automatiska och halvautomatiska stabilisatorer bör utvecklas om euron införs, eftersom sådana instrument är effektivare än aktiv finanspolitik som har välbelagda svagheter i form av fel i dosering och tidsmässighet. Interndevalvering genom antingen återhållsam löneutveckling eller via statsbudgeten skulle kunna ge ett visst bidrag om löner och priser har utvecklats fel. Transfereringar inom euroområdet är tänkbara men knappast av betydelse. Sammanfattningsvis anser Calmfors att möjligheterna att motverka en avvikande konjunktur i Sverige är ”mycket större idag än runt millennieskiftet” (s. 291).[240]

Det är värt att även framhålla att svensk lönebildning, som fungerade dåligt under 1970- och 1980-talen, är väsentligt bättre idag. Med det så kallade Industriavtalet 1997 infördes efter 90-talskrisen en ny modell där avtalet för den konkurrensutsatta industrin blir ett ”kostnadsmärke” för övriga avtalsområden. Riksbankens inflationsmål på 2 procent per år är en central styråra för lönebildningen. Den statliga myndigheten Medlingsinstitutet inrättades år 2000 för att främja en god lönebildning, medla i konflikter och ansvara för lönestatistik. Det är arbetsmarknadens parter som självständigt förhandlar och sluter kollektivavtal. Konjunkturinstitutet gör återkommande en analytisk rapport (Lönebildningsrapporten) som parterna kan använda som ett underlag i avtalsförhandlingarna. Det finns generellt tillfredsställelse med hur svensk lönebildning har fungerat de senaste decennierna. Löneutvecklingen har varit förenlig

[239] Calmfors, liksom utredningen om överskottsmålet (SOU 2024:76) och STEMU tenderar att överdriva restriktiviteten i Stabilitets- och tillväxtpakten. Det är inte förbjudet att ha ett alltför stort underskott, det ska ”undvikas”. Referensvärdet 3 procent av BNP för underskottet är inte ett gränsvärde eller ett tak som ibland påstås. Det som är otillåtet är att inte inom rimlig tid rätta till ett alltför stort underskott eller att utan sakliga ekonomiska skäl planera för eller tillåta ett sådant.

[240] Till de nämnda nationella anpassningsmekanismerna kan läggas den så kallade makrotillsynen. Den består av instrument för att motverka risker i det finansiella systemet, utjämna kreditcykeln och att göra bankerna mer motståndskraftiga. Ansvaret är delat mellan ECB centralt och nationella myndigheter. Makrotillsynen syftar primärt inte till konjunkturutjämning, men den kan användas för att motverka en finansiell utveckling som oönskat påverkar konjunkturen eller inflationen. Se vidare avsnitt 7.4 i SOU 2019:52.

med de samhällsekonomiska förutsättningarna. Det finns skäl att förvänta att samma skulle gälla efter införande av euron.

Helst en neutral övergång till ECB:s penningpolitik

Riksbankens penningpolitik fram till införandet av euron behöver helst konvergera mot den nivå som ECB har på sin styrränta. Detta är inte ett formellt krav, men något som i realiteten är önskvärt för en smidig, stabiliseringspolitiskt neutral övergång till en gemensam penningpolitik. Detta behöver inte vara ett problem för Sverige, förutsatt att deltagandet i ERM2 sker utan större spänningar. Penningpolitiken som Riksbanken, respektive ECB, bedriver har rätt nära, men inte alltid, följts åt. Under senare år har överensstämmelsen varit större. I skrivande stund skiljer sig ECB:s och Riksbankens styrräntor något. ECB (sedan 2021) och Riksbanken (sedan 1993) har bägge inflationsmål som är lika: ett symmetriskt, medelfristigt mål på 2 procents inflation.

21.2 Slut med mjuknande och volatil valuta mot euron

Den svenska kronan har trendmässigt försvagats sedan devalveringspolitiken inleddes på 1970-talet och fram till idag. Kronan har nominellt förlorat omkring 20 procent av sitt värde mot euron sedan den infördes 1999.[241] Efter kronans fall 1992 är växelkursen bestämd av marknaderna. Kronans depreciering har inte varit jämn, men trenden är tydlig (se kapitel 15). Sverige har inte ett växelkursmål. Hur kursen kommer att utvecklas i en framtid med rörlig växelkurs är omöjligt att förutsäga, men att döma av historien skulle kronan

[241] Växelkurser kan mätas på olika sätt. Vill man se på konkurrenskraften är det mer relevant att se på den reala växelkursen, som beaktar skillnader i prisnivåer, eller enhetsarbetskostnader. Vill man se i ett bredare perspektiv kan man ta ett valutaindex i form av det så kallade KIX, som Riksbanken har konstruerat och som består av handelsvägda vikter för olika valutaområden. Mätt med KIX finns inte en tydlig trend för kronan. Se vidare Flam och Persson (2024), som finner att kronans reala växelkurs har deprecierat ännu mer än den nominella (43 procent realt mot 31 procent nominellt) sett över hela perioden från kronans fall (1993–2024). Detta skulle innebära att svenskar blivit ännu fattigare i relation till euroområdet om man mäter realt i stället för nominellt. Flam och Persson bedömer att en del av skillnaden kan bero på att inflationen i Sverige underskattas i statistiken.

fortsätta att mjukna. Det är dock inte möjligt att med någon säkerhet säga hur kronans kurs mot euron utvecklas i framtiden.

Om Sverige inför euron skulle en omräkningskurs gälla för all framtid. Redan från inträdet i ERM2 skulle kronans kurs mot euron vara fast (med en variationsbredd). Det skulle med andra ord vara slut med en mjuknande och volatil valuta mot euron, något som vore en betydande förändring för svensk ekonomi och ekonomisk politik. Den hårdvalutapolitik som övervägdes efter den stora devalveringen 1982 och under kronkrisen före kronans fall skulle realiseras (se kapitel 4 och 5).

En hårdvalutapolitik skulle gälla i relation till euron/euroområdet, inte mot övriga valutor. Euroområdet är Sveriges viktigaste partner i utrikeshandel. Hur övriga för Sveriges utrikeshandel viktiga valutor som dollar, norska kronor, pund eller kinesiska renminbi skulle utvecklas mot euron kan man bara gissa.[242] Det finns inte anledning att förvänta annat än att världsvalutorna kommer att fortsätta att flyta mot varandra, även om utsikterna för något slag av påverkan och samverkan har ökat under den andra Trump-administrationen.

Sverige skulle med euron bli del av ett stort valutaområde. Det ger ett visst skydd i orostider. Den svenska kronan är en liten valuta. Samtidigt blir svensk ekonomi alltmer internationellt integrerad. Inte minst är det svenska banksystemet i ökande grad exponerat för valutarisk. Svenska banker är vana vid att hantera valutarisk, men i en krissituation kan tillgång på hårdvaluta bli begränsad och innebära likviditetsrisker.[243]

Konsekvenser

En hård valuta kommer att ha flera konsekvenser. En konsekvens är att svenska företag som exporterar eller importerar kommer att ha förutsägbarhet för valutakursen gentemot euroområdet. Detta torde vara en klar fördel. Kostnaderna för att hantera olika valutor och

[242] Det har varit stora variationer i eurons växelkurs mot dollar och renminbi. Mot dollar är det svårt att se en tydlig trend. Mot renminbi har euron långsiktigt stärkts. Den norska kronan har utvecklats ungefär som den svenska kronan, dock att oljepriset är viktigt för den norska kronan.

[243] En redogörelse för den historiska utvecklingen av banksystemets valutaexponering finns i Finansinspektionen (2021). Stefan Ingves och Pehr Wissén (2026) beskriver i en debattartikel en möjlig krissituation då svenska banker får brist på hårdvaluta.

osäkerhet med en volatil växelkurs kommer att försvinna vad gäller euroområdet. Företag som är stora nettoexportörer (basindustrin) kan dock kortsiktigt få press på lönsamheten jämfört med alternativet en svagare krona.

En annan konsekvens är att det ställs skarpare krav på att upprätthålla konkurrenskraften för svensk exportindustri. Lönebildningen måste fortsätta att fungera väl. Det går inte att förvänta kompensation genom en svagare krona. Det blir en mer accentuerad press på exportindustrin att öka sin produktivitet. Allt annat lika betyder detta på sikt en större välfärd för svensk ekonomi.

Det är den nominella växelkursen som blir låst mot euron. Den reala växelkursen, omräknad med inflationen, kan fortsätta att variera. Inflationen kan dock väntas vara låg och samvariera med den i euroområdet, i enlighet med ECB:s penningpolitik. Fleråriga differenser i inflationen kan vara problematiskt för internationell konkurrenskraft, och de är något som analyseras inom ramen för makroobalansförfarandet (MIP). Sverige kommer att ha skäl att motverka betydande avvikelser i nationell inflation jämfört med euroområdet som helhet.

En ytterligare konsekvens är att Sverige slipper att inflationen påverkas av förändringar i växelkursen mellan svenska kronor och euron. En försvagning av kronan leder idag till importerad inflation, medan motsatsen gäller vid perioder av förstärkning av kronan.

Svenska medborgare boende, studerande eller på besök i andra euroländer (eller Danmark) skulle inte behöva befara en fortsatt fördyring på grund av en allt svagare svensk krona. De skulle heller inte drabbas av avgifter eller de stora skillnaderna i köp- och säljkurser hos banker och växlingskontor.

21.3 Krav från eurozonens regler

Riksbanken

Riksbanken skulle bli en del av Eurosystemet och ECB:s rättsakter skulle bli bindande för Riksbanken. Liksom övriga nationella centralbanker i Eurosystemet skulle Riksbanken vara med och genomföra den enhetliga penningpolitiken med marknadsoperationer och eventuellt andra medel inom ramar som ECB-rådet sätter. Riksbanken behöver förse ECB med en del av valutareserven.

Förmodligen skulle behovet av nationell valutareserv minska, vilket innebär en besparing. Avtalet om nödkrediter till banker (ELA) kommer att omfatta Riksbanken, det vill säga att det blir ECB-rådet som sätter ramar och villkor för sådana krediter. Det är dock endast vid en svensk bankkris som ELA skulle bli aktuellt.

Riksbanken ska betala in sin fulla ägarandel av ECB:s aktiekapital. Idag har Riksbanken endast betalat in 3,75 procent av sin ägarandel i ECB, detta för att täcka en del administrativa kostnader. Uppskattningsvis skulle Riksbanken behöva betala in omkring 300 miljoner euro, det vill säga drygt 3 miljarder kronor. Detta belopp går inte över statsbudgeten, utan det finansieras av Riksbanken. Ägandet i ECB blir en tillgång i statens balansräkning.

Bankunionen

Sverige måste gå med i Bankunionen senast vid inträdet i ERM2. Bankunionen behandlas i volym 2 i den här rapporten. Ett svenskt deltagande i Bankunionen har analyserats i en offentlig utredning (SOU 2019:52). Ansvaret för tillsyn av bankerna skulle flyttas till ECB:s Tillsynsmekanism, även om mycket av den dagliga tillsynen fortsatt skulle utövas av Finansinspektionen. Hantering av bankkriser skulle i betydande grad flyttas till den gemensamma Resolutionsnämnden. Sverige skulle behöva bli del i Resolutionsfonden och genom ESM i backstop (förutsatt att nytt ESM-fördrag träder i kraft). Tillsyn och krishantering baseras redan idag på ett för EU27 gemensamt regelverk (*single rulebook*) som täcker flera områden. Sedan 2010 finns ett samarbete för EU27 om de finansiella marknaderna och för systemrisker genom de fyra EU-myndigheterna EBA, ESMA, EIOPA och ESRB. Den nämnda offentliga utredningen bedömde att ett svenskt deltagande under normala omständigheter inte skulle påverka förutsättningarna för god tillsyn och effektiv krishantering på något uppenbart sätt.[244] Bankunionen skulle ändå vara ett väsentligt steg för Sverige på så vis att tillsyn och krishantering flyttas till EU-nivån (med svenskt deltagande i

[244] Utredningens summerande överväganden (spec. kapitel 13) diskuterade flera aspekter, däribland effekter på finansiell stabilitet, finansiell koppling till euroområdet, villkoren på den inre marknaden, möjligheten till jämförelse och insyn i Tillsynsmekanismen, inflytande vid en systemkris och olika politiska effekter.

beslutsstrukturer och verksamhet), men i ekonomiskt hänseende blir nog effekterna måttliga.[245]

Sverige måste (genom avgifter på bankerna) ge bidrag till administrativa kostnader för ECB:s tillsyn och Resolutionsnämnden. Samtidigt kan avgifter till svenska myndigheter minska.

Deltagande i Bankunionen medför att bli part i Resolutionsfonden. Den har byggts upp genom avgifter från Bankunionens banker under perioden 2016–23. Den har en målnivå på 1 procent av garanterade insättningar i Bankunionen. Fonden har numera nått sin målnivå och uppgår till 78 miljarder euro. Under uppbyggnadsperioden hade fonden en komplicerad struktur som innebar att den stegvis övergick från att vara nationell till att bli gemensam. Numera är den helt gemensam. Fonden får bara användas på strikta villkor och för bestämda syften som inte innefattar förlusttäckning. Hittills har Resolutionsfonden inte använts.

Bankernas individuella avgifter beror på storlek och risk. Om Sverige deltar i Bankunionen måste medel överföras till Resolutionsfonden. Utredningen om Bankunionen gjorde inte någon exakt kalkyl av ett svenskt bidrag till fonden, men uppskattningen var ett intervall på 14–18 miljarder kronor. Man kan föreställa sig att det beloppet tas från medel som svenska banker redan har betalat in till den nationella Resolutionsreserven. Denna består dock inte av fonderade medel, utan beloppet skulle öka statens lånebehov, men däremot inte påverka det finansiella sparandet.[246]

Resolutionsfonden kompletteras av en backstop som ungefärligen fördubblar fondens kapacitet. Backstop kan tas i anspråk om Resolutionsfonden är, eller väntas bli, uttömd. Strikta villkor gäller. Backstop tillhandahålls genom en kreditlina från ESM, det vill säga i princip ett lånelöfte som innebär att Resolutionsnämnden snabbt kan få tillgång till medel, förutsatt att alla villkor är uppfyllda. Om Sverige skulle delta i Bankunionen genom nära samarbete före eurointräde är det inte möjligt att delta i backstop genom ESM, som är exklusivt för euroländerna. Det skulle i stället handla om en parallell kreditlina till Resolutionsnämnden, troligen från

[245] Det finns en särregel som skulle upphöra att gälla för Sverige vid inträde i Bankunionen. Det är artikel 44.8 i BRRD (läst tillsammans med artikel 27.11 i SRMR) som under vissa restriktiva villkor innebär att nationell resolutionsfond kan användas även då normalt nedskrivningskrav inte uppfylls. Det är tveksamt om denna särregel har nämnvärd ekonomisk betydelse.

[246] Uppgifterna bygger på bedömningen i Bankunionsutredningen (SOU 2019:52, avsnitt 12.5).

Riksgälden. Lånelöftet skulle vara av samma storleksordning som bidraget till Resolutionsfonden. Backstop skulle kräva svensk lagstiftning och budgetbeslut. Om backstop skulle tas i bruk ska avgifter tas ut av bankerna i Bankunionen i efterhand. Effekten på statsbudgeten ska vara neutral. När Sverige blir ägare i ESM behövs inte längre den nationella kreditlinan.

Det finns en debatt om Sverige, vid ett deltagande i Bankunionen, trots de beskrivna reglerna och arrangemangen, ändå skulle kunna drabbas (”få betala”) för en bankkris inom Bankunionen. Det är svårt att finna några kanaler som leder in i den svenska statsbudgeten. Om de gemensamma arrangemangen (resolution, Resolutionsfonden, backstop) används går eventuell finansiering inte via statsbudgetarna. Om krishanteringen sker nationellt – vilket inte vore oväntat givet erfarenheter hittills – kan ESM ge stöd via den indirekta rekapitaliseringen. Men det är ett lån som medlemsstaten i fråga ansvarar för och som ska betalas tillbaka med ränta och som förbinds med ekonomisk-politiska villkor.

ESM

Sverige skulle behöva bli delägare i ESM. Det är ovisst om ESM-stöd åter blir aktuellt för någon medlemsstat. I så fall skulle Sverige vara med och besluta om stödet och de ekonomisk-politiska villkoren. Sverige skulle också självt bli berättigat att ta emot ESM-stöd. Det förfaller osannolikt att sådant stöd skulle bli aktuellt för Sverige, men man kan inte utesluta framtida extremsituationer. ESM-stöd är förbundet med stigma och bland euroländerna finns betydande ovilja att behöva ta emot sådant stöd, det vill säga att hamna i obestånd.

Att bli ägare i ESM skulle ha budgetkonsekvenser för Sverige. Varje ESM-medlem blir aktieägare i proportion till ECB-nyckeln, som räknas fram med ledning av storleken på befolkning och BNP. ESM:s kapital består av inbetalt kapital och garantikapital. Sveriges andel av ECB-nyckeln för samtliga uppgår till 2,9 procent. Andelen av euroområdet (efter Bulgariens inträde) skulle uppgå till 3,6 procent.

Den exakta storleken på vad Sverige skulle behöva bidra med i form av inbetalt kapital är svår att ange, bland annat då vissa länder

med låg BNP-nivå har en temporär nedsättning av sin kapitalandel och då ECB:s kapitalnyckel justeras då och då. ESM:s kapital ökas då nya medlemmar kommer till.[247] Sverige skulle sannolikt behöva betala in knappt 2,8 miljarder euro. Inbetalningarna delas upp på fem år, det vill säga cirka 0,55 miljarder euro per år från det år då euron införs. Ägarandelen i ESM blir en tillgång i statens balansräkning. Därutöver måste svenska staten påta sig en garantiutfästelse för den del av ägarkapitalet som består av garantikapital. Det betalas inte in, men i extremfall har ESM rätten att begära in garantikapital från medlemmarna. Garantikapitalet skulle i Sveriges fall handla om en garanti på i storleksordningen drygt 21 miljarder euro.

Villkoren är liknande i andra internationella finansiella institutioner där Sverige är delägare, som Världsbanken, Europeiska utvecklingsbanken eller Europeiska investeringsbanken. Varken ESM eller någon annan internationell finansiell institution har någonsin inkrävt garantikapital.[248] ESM skulle bli det klart största internationella ägarengagemanget för Sverige. ESM har jämförelsevis låg andel inbetalt kapital och det beror på att risken i långivningen bedöms vara liten. Svenskt ägande skulle stärka ESM:s kapitalbas eftersom Sverige har högsta kreditvärdering (rating).

Så här långt har ESM inte gett utdelning till sina ägare. Men om ESM fortsätter att inte utnyttjas förefaller det omotiverat att årsvinsten ograverad läggs till kapitalet. Om ESM ger utdelning skulle Sverige och övriga ägare kunna få en viss utbetald avkastning på sitt inbetalda kapital.[249] Även om ESM inte ger utdelning skulle fonderade vinster öka Sveriges tillgångar.

Sverige skulle inte behöva ta på sig något engagemang eller ansvar i ESM:s föregångare, den tillfälliga EFSF som fortsätter att existera tills allt stöd från EFSF är tillbakabetalt.

[247] ECB:s och ESM:s kapitalandelar kan således skilja sig åt. Här har Belgiens kapitalandelar använts som ledning, eftersom Belgien (3,00 procent) och Sverige (2,94 procent) ligger mycket nära i ECB-nyckeln.
[248] Detta framgår av G20 (2022) *Capital Adequacy Framework* (CAF) där en genomgång av finanserna för internationella finansiella institutioner har gjorts.
[249] Även om utdelning inte ges kan årsvinsten kalkylmässig betraktas som en avkastning på kapitalet.

Stabilitets- och tillväxtpaktens strängare påtryckningsmedel

Sverige skulle omfattas av bestämmelserna om föreläggande och sanktioner i underskottsförfarandet.[250] Det kommer liksom idag att vara de två referensvärdena 3 procent av BNP för underskott och 60 procent av BNP för offentlig skuld som gäller. Skillnaden är således de mest tvingande momenten i underskottsförfarandet. Regeln om föreläggande innebär en bindande rättsakt om att vidta åtgärder för att åstadkomma en nödvändig budgetförstärkning.[251] Sanktionerna är inte aktuella enbart för att överskrida referensvärdena, utan de kan endast sättas in om en medlemsstat utan saklig grund framhärdar i att inte rätta till ett alltför stort underskott. Sverige har inte haft ett alltför stort underskott sedan 1998 och de svenska målen och siffrorna för budgetsaldo och skuld i det finanspolitiska ramverket uppfyller med marginal det som gäller för eurozonen. Bestämmelserna om sanktioner har hittills aldrig tillämpats och beloppen är numera betydligt lägre än tidigare. Det är endast i ett framtida extremfall av politiskt eller ekonomiskt slag som paktens strängare påtryckningsmedel skulle kunna bli aktuella för Sverige. Mycket talar för att regering och riksdag, i eget intresse långt innan sanktioner sätts in, skulle ha vidtagit korrigerande åtgärder. Men framtida extremfall av ekonomiskt eller politiskt slag kan inte uteslutas, och i ett sådant läge skulle STP vara en hjälp.

2-packets regler om granskning av budgetutkast

Euroländerna måste senast den 15 oktober varje år lämna information om budgetplanen för det kommande året till kommissionen och Eurogruppen. För svensk del skulle det innebära att inge en information baserad på budgetpropositionen som normalt överlämnas till riksdagen senast den 20 september. Kommissionen gör sedan ett yttrande som blir offentligt. I extrema fall kan kommissionen begära en reviderad budgetplan, men detta har endast hänt

[250] Artiklarna 126.9 och 126.11 i FEUF, med mera.

[251] Den svenska språkversionen av artikel 126.9 innehåller ett syftningsfel som blir tydligt om man läser den engelska versionen. Syftningsfelet handlar om att det som är bindande är att åstadkomma en viss budgetförstärkning; valet av åtgärder är ett nationellt beslut. Språkligt är det en petitess, men i substansen är det en väsentlighet. Författaren blev uppmärksammad på saken av en deltagare i Maastrichtprocessen, där en ändring gjordes i den juridisk-språkliga granskningen i början av 1992.

en gång, 2018 med Italien.[252] Enligt det nya ramverket för ekonomisk styrning som började gälla 2024 fokuserar kommissionen i sitt yttrande på hur budgetplanen överensstämmer med den medelfristiga finans- och strukturpolitiska plan som samtliga medlemsstater ska utarbeta. Kommissionen tar i sitt yttrande även hänsyn till landspecifika rekommendationer och eventuellt underskottsförfarande. Fokus i yttrandet ligger på utvecklingen av nettoutgifter. Yttrandet handlar framför allt om risker för hållbarheten i de offentliga finanserna. Kommissionen försöker att undvika att lägga sig i politiska avvägningar och prioriteringar, som naturligtvis uttrycks i en statsbudget.[253]

Kommissionens yttranden diskuteras i Eurogruppen där Sverige får tillfälle att ge synpunkter på andra länders budgetplaner och motivera sin egen plan. Riksdagen kan enligt reglerna i 2-packet begära att kommissionen framträder för att förklara sitt yttrande om svensk budgetplan. Man kan föreställa sig att något sådant kan äga rum i riksdagens finansutskott. Det är viktigt att märka att kommissionens yttrande inte är någon bindande rättsakt och att det står regering och riksdag fritt att helt bortse från yttrandet. För ett land i utsatt läge kan proceduren ha marknadseffekter genom att den i stora delar är offentlig. Förfarandet kan ha effekter av politiskt slag liknande dem som Finanspolitiska rådets rapporter kan ha.

Utgivning av statsobligationer

Den svenska offentliga skulden skulle denomineras i euro i stället för svenska kronor. Svensk statsskuld blir att likna vid utlandsskuld, utan någon nationell centralbank som i ett extremt läge skulle kunna köpa statsobligationer (fast en sådan monetarisering av statsskulden är ändå förbjuden för samtliga medlemsstater, med eller utan euron). Riksbanken kan inte längre självständigt bedriva kvantitativa lättnader genom att köpa svenska statsobligationer och andra värdepapper. Däremot är det möjligt att Riksbanken som en del i Euro-

[252] En sådan begäran framförs i ett yttrande, det vill säga en rättsakt som inte är bindande (artikel 7.2 i förordning 473/2013). Förslag under eurokrisen att ge befogenhet till EU/Kommissionen att underkänna en nationell budget har inte accepterats, och detta skulle troligen kräva fördragsändring.

[253] Reglerna om granskning av årlig budgetplan finns i artikel 6–8 i förordning 473/2013. Kommissionens angreppssätt i det nya ramverket för ekonomisk styrning beskrivs i ett meddelande 2024 (COM(2024)705). Gränsdragningen till politiska bedömningar kommenterades i författarens intervju med tjänstemän vid kommissionen (DG ECFIN).

systemet gör sådana köp enligt av ECB-rådet satta ramar om kvantitativa lättnader åter skulle användas som penningpolitiskt instrument.

Enligt 2-packet ska euroländerna rapportera till kommissionen om sina planer för emissioner av statspapper. Tanken är att undvika samtidiga, mycket stora, emissioner. Sverige som har en liten offentlig skuld och som inte är en stor ekonomi skulle knappast påverkas. Enligt ESM-fördraget ska euroländernas nya statsobligationer innehålla så kallade *Collective Action Clauses* (CAC), som innebär att omröstning med kvalificerad majoritet ska tillämpas vid skuldomstruktureringar så att det blir lättare att genomföra sådana. Om det reviderade ESM-fördraget träder i kraft ska dylika klausuler gälla aggregerat (”enstegsaggregation”), inte bara för enskilda emissioner.[254] Givet Sveriges låga offentliga skuld och euroländernas erfarenheter av att införa CAC (inga märkbara effekter) är det inte troligt att detta skulle ha någon inverkan på Sveriges upplåningskostnader. I dagsläget emitterar Sverige en del statsobligationer under engelsk lag, och de innehåller CAC. Att införa euron skulle innebära att alla nya statsobligationer måste innehålla CAC.

Ekonomisk-politisk samordning som inte är bindande

Det sker en del ekonomisk-politisk samordning som är specifik för euroländerna. Den utövas i Eurogruppen och baseras bland annat på de särskilda riktlinjerna för euroområdet.[255] För det makroekonomiska obalansförfarandet (MIP) finns särskilda regler med möjlighet till starka påtryckningsmedel för euroländerna. Kommissionen har lagt fram förslag om en mer bindande samordning i form av ”standards”. Detta har uttryckligen avvisats i Eurogruppen.[256] MIP:s starkare påtryckningsmedel tillämpas inte. Orsakerna till detta ligger i brist på legitimitet för en starkt ingripande samordning.[257] Om Sverige skulle införa euron tillkommer en del rapporteringskrav och förfaranden, men de innebär inte bindande krav på den ekonomiska politiken. Det kan hända att krav

[254] Reglerna finns i artikel 8 i förordning 473/2013 och artikel 12.1 i ESM-fördraget och artikel 20b i det reviderade ESM-fördraget.
[255] Det framgår av artikel 5.1 i FEUF att särskilda bestämmelser ska tillämpas för samordning av euroländernas ekonomiska politik.
[256] Uppsummeringsbrev från Eurogruppens möte i mars 2016.
[257] Se diskussion om ekonomisk-politisk samordning i Volym 2.

från EU-sidan genom allmänna riktlinjer och landspecifika rekommendationer får en större plats i den svenska nationella debatten – det är vad kommissionen önskar och det kan vara positivt för nationell debatt. Befogenheten att fatta beslut kommer fortsatt att ligga hos regering och riksdag.

Eurozonens samlade finanspolitiska inriktning

Det sker en löslig samordning av eurozonens samlade finanspolitiska inriktning (*fiscal stance*). Tanken är att finanspolitiken samlat bör ha en inriktning som är väl avvägd med hänsyn till konjunkturläget och ECB:s penningpolitik. Teoretiskt kunde man föreställa sig att det ställs krav på euroländernas nationella finanspolitik för att helheten ska bli den önskade. Det har inte blivit fallet, utan det är fråga om en analytisk process. I uppdraget för Europeiska finanspolitiska nämnden ingår att årligen ge råd om lämplig finanspolitisk inriktning. Ämnet tas också upp i analytiska rapporter från kommissionen och i de ekonomiska riktlinjerna för eurozonen.[258] ECB vill med hänsyn till sitt oberoende inte engagera sig i någon bindande samordning om den övergripande stabiliseringspolitiska inriktningen för euroområdet. Från tysk sida har man betraktat försök att utforma en ”policy mix” som angrepp på ECB:s oberoende. Samtidigt är det så att i extremsituationer som Covid 19-krisen har en samordning av finanspolitiken (EU27) skett genom att undantagsklausulen i Stabilitets- och tillväxtpakten har aktiverats för att möjliggöra en samordnad kraftig finanspolitisk stimulans. Aktivering av nationell undantagsklausul i STP praktiseras för militär upprustning.

Produktivitetsnämnder

Det finns en rådsrekommendation till euroländerna om att inrätta nationella produktivitetsnämnder med en ställning som påminner om den som finanspolitiska råd har. Dessa nämnder ska främja produktivitet och konkurrenskraft genom analys och rådgivning. Även medlemsstater med nationell valuta uppmuntras att inrätta

[258] Artikel 24 i förordning 2024/1263 anger EFB:s uppdrag. Riktlinjer för den ekonomiska politiken i euroområdet utarbetas årligen och de baseras på artikel 136.1b i FEUF.

dylika nämnder. I Sverige befarade LO och TCO i sina remissvar intrång i arbetsmarknadsparternas verksamhet. Även om euron införs kan Sverige bortse från denna rekommendation som inte är bindande eller ge ett dylikt organ en utformning som inte väcker farhågor för intrång i lönebildningen. Sverige har i flera år gett högsta prioritet till konkurrenskraft och produktivitet i EU-samarbetet, så ett införande av en produktivitetsnämnd skulle överensstämma med den prioriteringen. Effekterna skulle nog begränsas till ett tillskott till den nationella debatten och deltagande i ett EU-samarbete.

21.4 EMU och ”Ever closer union”

Inskränkningar i den nationella suveräniteten är en invändning som har förts fram i decennier mot svenskt deltagande i västeuropeisk integration. Återkommande har i svensk debatt framförts att euron skulle innebära ett federalt EU. Tidigare statsminister Göran Persson har flera gånger framfört sådana farhågor. I debatten inför folkomröstningen 2003 var ökad överstatlighet ett framträdande tema, exempelvis i Per Gahrtons ”Med euron mot EU-staten”. Det skulle handla om att besluten om offentliga finanser och kanske socialpolitik skulle överföras till EU-nivån, därför att federala stater med valutaunion som USA, Kanada och Tyskland har denna struktur. Något sådant skulle innebära en stor förändring för svensk ekonomisk politik, ur såväl ekonomisk som demokratisk synvinkel.

Ansatser till centralisering har inte fullföljts

EMU utsattes för enorma påfrestningar genom eurokrisen. Betydande institutionella förändringar skedde, och en del radikala förslag framfördes, vilka inte blev genomförda.[259] EU hade dessförinnan fått ett nytt grundfördrag i Lissabonfördraget, som föregicks av ett misslyckat försök att anta en konstitution. Viktiga rättsliga avgöranden har tagits i EU-domstolen och nationellt i EMU:s viktigaste medlemsstat Tyskland genom Författningsdomstolen. Det går nu

[259] I volym 2 finns en genomgång av eurokrisen och de olika centraliserande förslag som framfördes under denna.

att med viss tillförlitlighet se mönster som talar emot att EU på grund av euron skulle utvecklas till en federal stat.

Till att börja med är det värt att påminna om att det parallellt med regeringskonferensen om EMU inför Maastricht hölls en regeringskonferens om ”politisk union”. Denna resulterade i just ingenting av relevans för EMU, trots att man från tysk sida ofta sade att en politisk union behövs för EMU.[260] I stället blev formeln en fullständig centralisering av monetär politik och att övrig ekonomisk politik fortsatt beslutas nationellt (men med en viss samordning).

Eget ansvar för offentliga finanser

Den för EMU fundamentala artikel 125 om eget ansvar (*no-bail-out*) är kvar i grundfördraget. Den bestämmelsen förbjuder EU och medlemsstaterna att ta över eller ansvara för en annan medlemsstats offentliga skuld. Regeln ska förhindra att EMU blir en ”transfereringsunion” och ge incitament för sunda offentliga finanser. EU-domstolen har tolkat artikel 125 och kommit fram till att det är tillåtet med ekonomiskt bistånd som upprätthåller incitamenten för sunda offentliga finanser, men att garantier inte är tillåtna. När ESM beslutades var det ett tyskt krav att artikel 125 inte skulle ändras. Medlemsstaterna ansvarar således var och en för sina offentliga finanser. Efter eurons första decennium då de finansiella marknaderna verkligen trodde att EMU var en union genom att sätta en i stort sett ensartad upplåningskostnad för euroländerna skedde en smärtsam tillnyktring under eurokrisen. Att tillägga är att ECB inte anser det förenligt med artikel 125 att medverka i en nedskrivning av de statsobligationer som ECB har förvärvat i de stora programmen för köp av statsobligationer. Inte heller ESM eller någon medlemsstat har skrivit av skuld.

Kravet på enhällighet för skatter är kvar (artikel 113 i FEUF).[261]

---

[260] Se Lundberg 2013, avsnitt 12.5.

[261] Irlands ratificering av Lissabonfördraget fordrade två folkomröstningar. Skatter visade sig vara en av de främsta orsakerna till nej i den första av dem. Europeiska rådet gav rättsliga garantier vid sitt möte 11–12 december 2008 (slutsatserna, punkt 3): ”Bestämmelserna i Lissabonfördraget innebär inte, för någon av medlemsstaterna, någon som helst förändring av omfattningen eller genomförandet av unionens befogenheter när det gäller beskattning.” Detta stadfästes i ett beslut vid Europeiska rådets möte i juni 2009.

Gemensam finansiering är begränsad och villkorad

Under eurokrisen avvisades flera förslag om centralisering av politik, men det inrättades vissa gemensamma finansiella system för riskdelning. De är ESM samt Resolutionsfonden och backstop i Bankunionen. Ser man närmare på hur dessa system är utformade finner man att de inte kan betecknas som transfereringar. Stöd från ESM ges i form av lån som den mottagande medlemsstaten själv ansvarar för. ESM tillerkänns status som prioriterad fordringsägare, och det betyder att lån från ESM ska betalas före andra lån (endast IMF har högre prioritet).[262] Artikel 125 hindrar att ESM-lån skrivs av. ESM-stöd ges endast på strikta villkor, som i praktiken innebär att det mottagande landet förlorar sin ekonomisk-politiska självständighet. Det finns därför stor ovilja att ta emot ESM-stöd och att hamna i en situation där det blir nödvändigt.

Resolutionsfonden och backstop kan ge finansiering (lån eller bidrag) till banker på vissa strikta villkor. Fonden har byggts upp genom avgifter från bankerna, något man kan se som en obligatorisk försäkring. Lån ska betalas tillbaka och, om det behövs, ska fonden fyllas på genom avgifter från bankerna som tas ut i efterhand. Backstop som tillhandahålls av ESM har en liknande konstruktion. Resolutionsfonden har efter tio års existens aldrig utnyttjats. Bankunionen liknar till en del det gemensamma ansvar för banksystemet som finns i stater, men villkoren är begränsande. Behovet av gemensam finansiering minskas genom centraliserad tillsyn i ECB och riskreduktion som bland annat åstadkoms med krav på bankernas kapital. Förslag om gemensam insättningsgaranti (EDIS) har brett stöd men möter också starkt motstånd, vilket medfört att något sådant system inte har inrättats. EDIS i någon form kan kanske komma i framtiden. ESM-stödet för direktrekapitalisering av banker har aldrig använts och reglerna är mycket restriktiva. Stödet ska avskaffas då backstop kommer till stånd.

Gemensam upplåning i stor skala har skett genom *Next Generation EU* (NGEU), som är gemensam för hela EU. NGEU

[262] Ställningen som prioriterad fordringsägare framgår av ingressats 13 i ESM-fördraget, som övertas i det reviderade ESM-fördraget med tillägget att även lån genom backstop har denna status. ESM har också speciella förfaranden för att säkra återbetalning av lån.

bygger på en komplicerad rättslig konstruktion, som förutsätter en krissituation.[263]

EU-budgeten är på en nivå ungefär som då euron infördes, och den är långt ifrån storleken på den centrala budgeten i federala stater. EU har inte fått någon beskattningsrätt, utan finansieringen bygger på beslut om egna medel som måste tas enhälligt och ratificeras i varje medlemsstat.

Nationell beslutsrätt går före samordning av ekonomisk politik

I EU:s ekonomisk-politiska samordning finns en grundläggande spänning mellan, å ena sidan ingripande från EU-nivån, och å andra sidan den nationella beslutsrätten. Eurokrisen demonstrerade det skadliga i starka divergenser i konkurrenskraft, ohållbara offentliga finanser, överhettning samt stora och långvariga underskott i bytesbalansen. Kraftfulla styrmedel i form av sanktioner finns på pappret, men tillämpas inte. Särskilt för makroobalansförfarandet (MIP) kan legitimiteten i starka ingrepp utifrån ifrågasättas. Men även sanktionerna i Stabilitets- och tillväxten är problematiska, vilket blivit tydligt av det faktum att de aldrig har tillämpats trots att vissa länder upprepade gånger har brutit mot reglerna. Det är ett nationellt egenintresse att undvika dylika divergenser, men att utifrån ingripa har visat sig svårt, utöver analyser och kollegiala påtryckningar.

Tyska Författningsdomstolen har dragit gränser mellan EU och nationalstaten

I Tyskland som är den viktigaste medlemsstaten i EU och euroområdet har den nationella Författningsdomstolen träffat avgöranden som visat på gränserna för EU:s utveckling mot mer överstatlighet.[264] Tysklands regering och parlament rättar sig efter Författningsdomstolens domar. Det finns ett spänningsfyllt förhållande mellan den tyska Författningsdomstolen och EU-dom-

[263] Den rättsliga konstruktionen förklaras i ett långt och offentligt utlåtande från rådets rättstjänst. (EU:s råd 2020). Gemensam upplåning på permanent basis eller enbart för euroområdet tycks inte vara möjlig utan fördragsändring. Jfr Kommissionen (2020).
[264] Författningsdomstolens domar behandlas mer utförligt i volym 2 om EMU idag jämfört med 2003.

stolen, där den förra har tenderat att inta en EU-skeptisk hållning, baserad på ordo-liberal filosofi.[265] Författningsdomstolen erkänner inte oreserverat EU-rättens företräde, utan den förbehåller sig rätten att bevaka att EU-rätten inte tolkas extensivt på ett sätt som strider mot EU-fördragen och tysk grundlag (så kallad *ultra vires*).

Lissabonfördraget prövades i en uppmärksammad dom 2009, inför den tyska ratificeringen.[266] Domen har allmänt uppfattats som ”hit men inte längre”. EU består av självständiga nationalstater och är inte en förbundsstat, framhöll domstolen. Domen byggde i argumentationen vidare på den så kallade Maastrichtdomen 1993, och den har följts av domar i mål som direkt har relaterat till eurokrisen.

Författningsdomstolen framhöll i domen om Lissabonfördraget att tyska medborgare är tillförsäkrade demokrati. Det finns vissa politikområden som av det skälet inte kan överlämnas till EU, och dit hör den nationella beslutsrätten över offentliga utgifter och inkomster. Tyskland måste nationellt vara i stånd att formera medborgarnas liv. Domstolen menade att Förbundsdagens (parlamentets) roll behövde stärkas för att förhindra en överföring av befogenheter bakvägen.[267] Medlemsstaterna är ”fördragens herrar”, hette det. Författningsdomstolen menade att Europaparlamentet inte är sammansatt enligt principen ”en person, en röst”, vilket dock är logiskt med tanke på att EU också är en sammanslutning mellan självständiga stater. Sammantaget bedömde Författningsdomstolen att Lissabonfördraget är förenligt med tysk grundlag, men att en ytterligare integration kan medföra att så inte blir fallet.

I ett mål om ESM (2 BvR 1390/12 med flera) var en central punkt Förbundsdagens budgetmakt – eller finansmakt som är den svenska termen. En statsbudget är inte bara en ekonomisk plan, utan den är även ett av de främsta uttrycksmedlen för en regerings och ett parlaments politiska vilja, baserat på mandat i demokratiska val. Förbundsdagens förmåga att autonomt besluta om budgeten måste vara säkrad, sade Författningsdomstolen. Detta hindrar inte att

[265] I volym 2, kapitel 3, finns ett avsnitt som redogör för det speciella tyska tänkesättet om ekonomiska frågor som brukar benämnas med termen ordo-liberal.
[266] Mål 2 BvE 2/08 med flera. Jfr Författningsdomstolens dom, Piris (2010, appendix 1) och Proissl (2010). Framställningen av de juridiska turerna är här förenklad.
[267] Detta syftade framför allt på så kallade *passereller*, som utan fördragsändring möjliggör en övergång från beslut med enhällighet till kvalificerad majoritet, och bruk av den så kallade generalklausulen i artikel 352 i FEUF. Författningsdomstolen menade att eventuellt bruk av sådana möjligheter som i praktiken kan innebära ökade befogenheter för EU måste för tysk del baseras på tysk lagstiftning så att Förbundsdagen kan kontrollera överföring av befogenheter.

Tyskland kan påta sig internationella finansiella åtaganden. Men dessa måste vara begränsade och överblickbara. Någon beloppsgräns sätts inte. En central punkt gällde att säkra att det belopp för det tyska garantikapitalet som anges i ESM-fördraget är ett maximibelopp, under alla omständigheter.[268] Ett resultat av domen var att Förbundsdagen gavs en roll i beslutsfattandet om ESM-stöd och att det säkrades att ESM:s sekretessregler inte skulle förhindra fullgörandet av en sådan roll.

En konstitutionell kris bröt ut 2020 då Författningsdomstolen gick emot ett förhandsavgörande i EU-domstolen – detta trots att EU-domstolen ska vara den slutliga uttolkaren av EU-rätten. Målet gällde ECB:s program PSPP för stora obligationsköp.[269] Här gjorde Författningsdomstolen bruk av den rättighet som den förbehållit sig i Lissabondomen, nämligen att pröva om EU-organ (inklusive EU-domstolen) tillerkänner EU befogenheter som EU inte har eller borde anses ha (*ultra vires*). Invändningen gällde att PSPP har betydande finanspolitiska verkningar, och att ECB inte har demonstrerat att dessa står i proportion till målet att påverka inflationen. ECB kan därmed ha gått utanför sitt penningpolitiska mandat genom att ge medlemsstater orättmätiga finanspolitiska fördelar. Dessutom kunde förbudet mot monetär finansiering ha överträtts. Efter en del upprörda reaktioner redovisade ECB en analys av proportionalitet som tillät ett tyskt godkännande av PSPP, men det är högst möjligt att fallet satte begränsningar för framtiden.

I ett linjetal om EU 2009 underströk dåvarande förbundskansler Merkel att EU inte är en stat och inte ska bli en stat. Medlemsstaterna är fördragens herrar. ”Befogenheterna för budget-, skatte- och socialpolitik ligger på goda grunder hos medlemsstaterna”, sade hon. I propositionen om Sveriges ratifikation av Lissabonfördraget konstateras att gällande grundstruktur fortsätter att gälla, vilket vill säga att medlemsstaterna har befogenheten i ekonomisk politik (vid sidan av monetär politik för euroländerna) och sysselsättningspolitik. [270]

Det sagda utesluter inte en utveckling av EU i federal riktning, men i så fall är det nog andra drivkrafter än euron som ligger bakom.

[268] Det krävdes en enhällig deklaration från alla ESM:s ägare för att denna tolkning skulle anses vara tillräckligt begrundad (2012-09-27). Se volym 2, kapitlet om ESM.
[269] Pressmeddelande 32/2020, 2020-05-05 ang. dom i mål 2 BvR 859/15 med flera.
[270] Prop. 2007/08:168, s. 100.

21.5 Summering: Måttliga konsekvenser

Genomgången visar att det finns skäl att inte överdramatisera konsekvenserna för svensk ekonomi och ekonomiska politik av att införa euron som valuta. Det mesta pekar på att det är andra saker än valutan som också fortsättningsvis bestämmer den ekonomiska utvecklingen.[271]

Sverige måste gå med i Bankunionen, men det innebär inte en stor förändring jämfört med dagens situation där det ändå finns ett gemensamt regelverk och en samordning. Sverige måste bli delägare i ESM. Det har budgeteffekter, men lärdomen av den rättsliga prövning som utförts är att de är begränsade och överblickbara. Även de andra gemensamma penningpåsarna i form av Resolutionsfonden och backstop är förbundna med strikta villkor.

2-packets granskning av årliga budgetplaner kan mycket väl få politiska effekter i Sverige, givet den känslighet som finns på sina håll för ingrepp från EU-nivån. Här gäller det för riksdag och regering att kunna skilja på icke bindande rättsakter (yttranden, rekommendationer) och bindande rättsakter. Det gäller likaså att se förfarandet som ett instrument för att påverka andra euroländers finanspolitik i sund riktning och att det kanske kan vara nyttigt för svensk debatt.

De skarpare påtryckningsmedlen i STP och MIP kan sättas in i en politisk och ekonomisk extremsituation, men erfarenheten visar att de inte är begränsande i normala tider.

Stabiliseringspolitiken måste skötas med andra medel än nationell penningpolitik och valutapolitik. Sveriges starka offentliga finanser ger möjlighet att bemöta eventuella landspecifika chocker med finanspolitik. Riksbanken har i praktiken nära följt ECB:s penningpolitik, särskilt under senare år. Det är omöjligt att säga om ett behov av nationell penningpolitik kommer att manifesteras, men en sådan är hur som helst problematisk med tanke på den inre marknaden. Svensk ekonomi har över tiden blivit mer integrerad i euroområdet och konjunkturen har blivit mer synkroniserad.

Sverige kommer inte längre att ha en trendmässigt mjuknande valuta mot euron. Det blir en förändring, dock att den kontra-

[271] Detta är tesen i en debattartikel av Flam och Persson (2025) där de, mot bakgrund av de stora differenserna i tillväxt mellan euroländer över drygt två decennier, konstaterar att det nog är sådant som ”arbetsmarknadens funktionssätt, effektiviteten i den offentliga sektorn, finanspolitiska regler och utformningen av skattesystemet” som styr, inte valutan.

faktiska utvecklingen med nationell valuta skulle vara okänd. Företag och medborgare får förutsägbarhet i valutarelationen till euroområdet.

Det är inte bara Sverige som har närt farhågor för ökad överstatlighet på grund av EMU. I EU:s viktigaste medlemsstat Tyskland har spänningen mellan ökade EU-befogenheter och demokrati tydliggjorts. Det är av goda skäl som medlemsstaterna har beslutsrätten för offentliga finanser, arbetsmarknad och socialpolitik.

DEL IV: HANDLINGSALTERNATIV

22 Sveriges handlingsalternativ i EMU-frågan

I detta avslutande kapitel identifieras fyra alternativ för Sveriges framtida relation till euron. För vart och ett av alternativen diskuteras innebörden och några av skälen för och emot. För att ge hela bilden diskuteras även två utfall som dock betecknas som orealistiska. De kan vara möjliga konsekvenser av ett nej till euron på lång sikt. De handlingsalternativ som tas upp är:

1. Införa euron som valuta.
2. Fortsätta med nuvarande arrangemang.
3. Undanröja hinder för att införa euron.
4. Partiellt närma sig euron.

22.1 Alternativ 1: Införa euron som valuta

Det första alternativet är att införa euron som valuta. Vad det skulle innebära har behandlats i volymens kapitel 16–21. Sverige skulle tidigast kunna byta kronan mot euron den 1 januari 2032. Det förutsätter att en politisk process kommer i gång någorlunda snart efter valet 2026 och att denna mynnar ut i ett politiskt ställningstagande i riksdagen 2029. Lagförslag om Bankunionen och Riksbanken (troligen inklusive grundlagsändringar) behöver tas fram. Det mellanstatliga avtalet om Resolutionsfonden behöver ratificeras. Under 2029 skulle inträde i såväl ERM2 som Bankunionen ske. Med ja i en folkomröstning 2030 kan euron införas två år senare den 1 januari 2034.

Den geopolitiska utvecklingen har stärkt skälen för att införa euron. Euron innebär en fastare inbindning i västliga samarbets-

strukturer. Att stå utanför euron betyder en lösligare anknytning till dessa strukturer, som Sverige genom medlemskapet i Nato än tydligare är en del av. Euron är ett signifikant politiskt steg som går utöver valutapolitiken. Sverige har alltid hävdat folkrätten som grund för internationella relationer. I konsekvens med synsättet att mindre stater har särskilda skäl att verka för en regelbaserad internationell ordning finns det skäl att ta grundfördragets krav om att införa euron på allvar. Att låtsas som att det inte finns en sådan förpliktelse kan på längre sikt knappast vara seriöst och försvarbart. Utan euron är det svårt att se det svenska EU-medlemskapet som fullständigt.

Som visas i projektets volym 2, EU-volymen, har EMU genomgått stora förändringar sedan 2003, och allt talar för att euron på lång sikt kommer att finnas kvar och att EMU är en mer robust konstruktion än tidigare. Farhågorna för att euron skulle leda till att medlemsstaterna förlorar sin självständighet i den ekonomiska politiken (utom monetär politik) har inte besannats. Euron i sig leder inte till att EU blir en statsbildning.

Det är svårt att finna något bra ekonomiskt skäl för Sverige att stå utanför. Svensk ekonomisk politik är sedan decennier baserad på sunda offentliga finanser och prisstabilitet. De stabiliseringspolitiska motiven för en egen penningpolitik verkar vara måttliga. Svensk ekonomi blir alltmer integrerad med eurozonen och konjunktursvängningarna har blivit mer synkroniserade. Genom sina starka offentliga finanser har Sverige utrymme att använda finanspolitiken för egna stabiliseringspolitiska behov. Lönebildningen fungerar väl sedan lång tid.

En anpassning från mjuk valuta till en regim med hård valuta (mot euron) måste ske, men det är svårt att se att Sverige inte skulle klara det då en lång rad EU-länder med svagare ekonomi och institutioner än Sveriges har gjort det. Stora nettoexportörer i svensk basindustri gynnas visserligen kortsiktigt av en svag valuta, men det är knappast ett bra motiv emot euron. Med euron (eller ERM2) skulle Sverige solidariskt kunna delta i den inre marknaden.

Sverige skulle få större inflytande i EU, mest tydligt på det ekonomiska området. Svenska företrädare skulle få plats, eller kunna få plats, i viktiga fora där vi idag är frånvarande. Sverige skulle mer sannolikt betraktas som en fullvärdig EU-medlem som kan göra anspråk på att tillhöra den inre kärnan. Sverige skulle få större

möjligheter att delta då beslut fattas som påverkar svensk ekonomi och säkerhet.

Att nationellt söka en tydlig ekonomisk nettovinst med euron är förmodligen inte särskilt meningsfullt. Det kommer alltid att vara svårt att objektivt och tydligt kunna räkna hem en nettovinst. Hur svensk ekonomi utvecklas kommer fortsatt, liksom idag, bero på omvärlden och på hur den ekonomiska politiken sköts.

Ett argument emot är att svensk ekonomi i det stora hela har utvecklats väl utanför euron. Ja-sidans dystra prognoser om utanförskapet från folkomröstningen var tydligen överdrivna. Det talar för att euron visserligen ger prisstabilitet och en bättre och mer tillförlitlig valuta, men att en god ekonomisk utveckling fortsatt beror på hur den ekonomiska politiken bedrivs nationellt. Euron är varken lösningen på eller upphovet till alla ekonomiska problem och svårigheter. Sverige bör därför kunna fortsätta att ha en bra ekonomisk utveckling utan euron. De svaga offentliga finanserna i en del euroländer är ett bekymmer. Ett annat argument emot är att den politiska situationen i Sverige är besvärlig, eftersom det finns EMU-negativa partier på bägge sidor av blockgränsen.

22.2 Alternativ 2: Fortsätta nuvarande arrangemang

Det kanske mest näraliggande alternativet är att fortsätta som nu. Det innebär att ha samma ekonomisk-politiska regim som idag, det vill säga en stabilitetsinriktad ekonomisk politik, en oberoende Riksbank med prisstabilitet som huvudmål och flytande växelkurs. Det kan också innebära att inte ha någon uttalad politik om förhållandet till euron. Fortsatt skulle den rättsliga regleringen baseras på beslutet 1998 om att Sverige är en medlemsstat med undantag. Sverige skulle, liksom hittills, vartannat år bli föremål för en bedömning i konvergensrapporter från kommissionen och ECB, där Sverige diskvalificeras på grund av att inte delta i ERM2. Slutsatsen från kommissionen skulle bli att inte lägga fram något förslag om svenskt införande av euron.

Denna option förutsätter inte några aktiva beslut eller förändringar. Det ser inte ut som att kommissionen skulle ändra sin hållning, som är att låta bli att pressa medlemsstater att införa euron. Som framgått är det inte möjligt att genomdriva den rättsliga för-

pliktelsen att införa euron, och det skulle knappast medföra några politiska fördelar för kommissionen att blanda sig i denna känsliga nationella politiska fråga.

Det finns inte skäl att tro på varken viktiga ekonomiska nackdelar eller fördelar av att fortsätta som nu. Sverige kan av allt att döma klara sig bra ekonomiskt utanför euron, med full tillgång till EU:s inre marknad.

Det är svårt att säga hur länge Sverige kan fortsätta med nuvarande arrangemang. Man kan tycka att det på längre sikt är besvärande att ha en problematisk situation i en så pass central EU-fråga. Euroområdet ser ut att växa och kretsen medlemsstater utanför euron är svag och heterogen. Men det är samtidigt svårt att peka på någon konkret tidpunkt där det skulle bli särskilt svårt att fortsätta som nu. Allteftersom tiden går efter folkomröstningen 2003 kan det upplevas som konstigt att inte göra någonting, samtidigt som euroområdet fortsätter att växa och euron befäster sin ställning som EU:s valuta.

Man kan föreställa sig geopolitiska och säkerhetspolitiska scenarier som exponerar Sveriges EMU-position på ett obehagligt sätt, men om detta är svårt att säga något konkret. EU-samarbetet kanske utvecklas i en riktning som separerar kärnländer och periferi. Ett ekonomiskt krisscenario som framförts är en plötslig förtroendekris med kapitalflykt och knapphet på hårdvaluta. Det svenska banksystemet har stor exponering i euro.

Detta alternativ kan förenas med alternativen 3 och 4 nedan. Det kan även förenas med att eurofrågan politiskt hålls vid liv mer än tidigare. Man kan göra offentliga utredningar av analytisk eller bakgrundskaraktär. Det kan exempelvis handla om att se på hur EMU-projektet har utvecklats. Man kan framför allt tänka sig en analys av vilken ekonomisk politik Sverige borde bedriva med euron som valuta och olika slag av konsekvenser. Ett steg vidare är att tydligare definiera relationen till EMU-projektet. Detta kan innebära att klargöra sådant som den ekonomisk-politiska inriktningen utanför euron, synen på deltagande i öppna samarbeten och, inte minst, inställningen på sikt till målet om att införa euron som valuta. En ytterligare nationell kostnads- och intäktskalkyl ter sig däremot inte särskilt meningsfull.

22.3 Alternativ 3: Undanröja hinder för att införa euron

En möjlighet är att i kombination med alternativ 2 ta vissa begränsade och icke förpliktigande steg i riktning mot euron. En minsta sådan variant är att undanröja hinder för att införa euron. Det är två slag av hinder att peka på:

- Lagstiftningen om Riksbanken, som inte uppfyller grundfördragets krav.
- Lagstiftning för deltagande i Bankunionen.

Sverige skulle kunna ta fram lagstiftning på dessa två områden. Att göra så skulle inte i sig förpliktiga till ytterligare steg, men det skulle göra det möjligt att snabbare gå vidare om och när de politiska förutsättningarna ändras till fördel för euron.

Lagstiftning om Riksbanken däremot skulle behöva träda i kraft så snart som möjligt för att uppfylla fördragsmässiga krav. Den del som handlar om integration i ECBS skulle inte behöva träda i kraft förrän den dag euron införs. Ändring av lagstiftning om Riksbanken innebär korrigering av överträdelser i förhållande till EU-rätten.

För att som medlemsstat utan euron som valuta kunna delta i Bankunionen behövs lagstiftning som ger ECB:s rättsakter verkan. Sådan lagstiftning behöver inte träda i kraft innan Sverige deltar i Bankunionen, men ny lagstiftning kräver en del steg som tar tid.

Till Bankunionen hör deltagande i Resolutionsfonden. Sverige är numera den enda medlemsstaten som inte har skrivit under det mellanstatliga fördraget om Resolutionsfonden. Att signera det fördraget och att ratificera det skulle inte ha några materiella konsekvenser förrän Sverige deltar i Bankunionen, men det skulle innebära att ett hinder för att delta i Bankunionen vore borta.

Det är centralt och inte att glömma, att svensk ekonomisk politik i de allra flesta avseenden redan är mycket väl kompatibel med EMU. Sunda offentliga finanser och prisstabilitet är sedan länge grundläggande för den ekonomiska politiken.

Ett skäl till att inte ta de nämnda stegen kan vara en önskan att det ska finnas så många hinder som möjligt på vägen mot euron. Ett annat skäl är att det möjligen på sina håll kan uppfattas som att steg tas mot euron utan att det finns politisk legitimitet för dem.

22.4 Alternativ 4: Partiellt närma sig euron

En mer ambitiös variant är att utöver alternativ 3 ta ytterligare ett steg:

- Delta i Bankunionen genom att upprätta nära samarbete.

Därutöver kunde man upprätta en *produktivitetsnämnd*. Detta vore ett rätt litet steg, som i praktiken förmodligen skulle innebära att Konjunkturinstitutet får några tilläggsuppgifter.

Om Sverige skulle vilja sända positiva signaler men av olika skäl inte gå hela vägen till att införa euron som valuta, är ett sådant partiellt närmande en möjlighet. De nämnda åtgärderna betyder inte något åtagande att införa euron.

Deltagande i Bankunionen är ett signifikant steg. För- och nackdelar kan knappast betecknas som särskilt stora eftersom det redan idag finns ett gemensamt regelverk för hela EU och olika slag av samarbeten mellan Sverige och Bankunionen. Att vara med i Bankunionen gör det eventuella inträdet i ERM2 lättare.

ERM2 kunde teoretiskt tänkas ingå i ett partiellt närmande. Det skulle innebära byte av valuta- och penningpolitisk regim, det vill säga ett stort steg. Den rättsliga situationen är dock sådan att ERM2 är svårt eller omöjligt för Sverige.

22.5 Ett par andra utfall

Skaffa ett fördragsprotokoll om opt-out

Eftersom Sveriges rättsliga situation rimmar illa med de faktiska förhållandena är en tänkbar lösning att söka en juridiskt (folkrättsligt) hållbar modell. Det skulle innebära att försöka få till stånd ett protokoll fogat till EU:s grundfördrag likt de som Storbritannien och Danmark fick i Maastricht. Ett sådant protokoll måste ha ställning som primärrätt eftersom det skulle handla om en ändring av reglerna i grundfördraget.

Det skulle bli nödvändigt att klargöra vilket slags opt-out som önskas. De danska och brittiska protokollen är nämligen olika till sin karaktär. De bägge länderna fick varsitt protokoll. Storbritannien ville överhuvudtaget inte göra något åtagande om målet att införa

euron och friskrev sig från det. Danmark däremot ville ge sitt protokoll en positiv utformning, och landet friskrev sig inte uttryckligen från målet att införa euron. Storbritannien ville heller inte acceptera en del centrala krav om EMU. De gällde att undvika alltför stora underskott i de offentliga finanserna, förbudet mot monetär finansiering och kraven på centralbankens ställning. Danmark däremot accepterade alla sådana krav och i det danska protokollet sägs att samma regler ska gälla för Danmark som för medlemsstater med undantag (det vill säga alla medlemsstater som inte har euron som valuta förutom Storbritannien).

Om Sverige inte vill göra något åtagande om målet att införa euron och dessutom inte vill fullständigt leva upp till kraven om lagstiftning om Riksbanken behövs ett protokoll som liknar det som Storbritannien fick. Kraven gällande offentliga finanser och monetär finansiering torde dock inte vara problem för Sverige. Ett protokoll liknande den modell som Danmark har skulle således knappast var tillräckligt, utan det skulle krävas något som ligger emellan det danska och det brittiska protokollet.

En fördel med ett dylikt protokoll, som då och då har tagits upp i svensk EMU-debatt, vore naturligtvis att den rättsliga situationen blev reglerad. En nackdel som skulle manifesteras bara genom en begäran vore att Sverige intar en tydligt negativ hållning till hela EMU-projektet. När frågan om protokoll om opt-out då och då har kommit upp i svensk debatt, exempelvis efter folkomröstningen 2003 eller då EU-negativa riksdagspartier har tagit upp saken, har detta avvisats av regeringen eller en riksdagsmajoritet. Motivet har varit att undvika en dylik negativ hållning till EMU-projektet och att ett protokoll inte behövs.

Hur är då utsikterna att få ett dylikt protokoll till stånd? Det finns svårigheter. Kommissionen har uttalat att den inte skulle stödja en begäran om opt-out. Den gällande linjen för nya medlemsstater har alltsedan utvidgningarna österut och söderut varit att nya medlemsstater får status som medlemsstater med undantag (som Sverige har idag). Kommissionens traditionella roll är att verka för sammanhållning och enhetlighet i regelverket. Både kommissionen och ECB skulle yttra sig inför en fördragsändring om opt-out.

Nu är det inte kommissionen som beslutar om ändringar i grundfördraget, utan det är medlemsstaterna som är ”fördragens herrar”. Ändringar i grundfördraget måste föregås av en regeringskonferens.

Varje medlemsstat har rätten att föreslå ändringar i grundfördraget, men en medlemsstat kan inte själv besluta om att sammankalla en regeringskonferens. Sammankallandet av en sådan beslutas av Europeiska rådet, antingen med enkel majoritet (ordinarie förfarande) eller enhällighet (förenklat förfarande). Det kan i detta fall röra sig om ett ordinarie eller ett förenklat förfarande; det är inte givet vilket som skulle gälla. Om en begäran om opt-out skulle komma att förenas med flera andra fördragsändringar, vilket inte är osannolikt, kan det bli aktuellt att inkalla ett konvent, vilket innebär en större apparat. Det finns ett flertal förslag och idéer i omlopp om olika förändringar i EU:s grundfördrag.

En fördragsändring måste godkännas enhälligt av samtliga 27 medlemsstater i regeringskonferens, och sedan måste samtliga 27 medlemsstater ratificera ändringen, vilket innebär behandling i nationella parlament och kanske i några fall folkomröstningar och domstolsprocesser. Det är inte säkert att detta skulle vara möjligt. Exempelvis skulle nog en del medlemsstater befara att sätta ett skadligt prejudikat. Även i Sverige kan man förvänta en intensiv debatt i samband med en svensk ratificering.

Saken kan också leda till andra slags krav, kanske orelaterade. Det finns en allmän motvilja att öppna för fördragsändringar. En ratificering är svårförutsägbar. Det är inte otänkbart med förvecklingar och utpressning av det slag som observerades i Natoprocessen.

Slutsatsen måste bli att det är svårt eller närmast omöjligt att få ett protokoll om opt-out till stånd och att enbart en begäran skulle ha negativa följder.

Lämna EU

Varje medlemsstat har rätten att lämna EU. Att lämna EU är det definitiva sättet att lösgöra sig från alla skyldigheter enligt EU-rätten. Med ett utträde skulle alla åtaganden gentemot EMU och euron försvinna.

Ett utträde är ett rättsligt slut, men naturligtvis inte ett slut på ekonomiska och andra slags relationer mellan Sverige och EU. Det skulle vara en omfattande operation att reglera relationen till EU efter ett utträde. Fallet Brexit kan ge åtskillig information om hur

komplicerad en sådan operation skulle vara. Svenska exportintressen talar för att ett EES-avtal, i likhet med vad Norge och Island har, skulle vara önskvärt för att säkra tillgång till den inre marknaden. Man kan dock inte ta för givet att ett sådant avtal erbjuds och det kan komma att ställas svåra och dyra villkor. Även modeller som Schweiz eller Storbritannien har skulle kunna bli aktuella.

Det skulle krävas omfattande reglering av svenska medborgares ställning i EU, som rätt till jobb, boende, sjukvård och utbildning. Många andra samarbetsområden, exempelvis FoU, jordbruk, försvar och inte minst säkerhetspolitik, skulle behöva tas upp. Sverige skulle på egen hand behöva reglera handel med en rad jurisdiktioner runt om i världen.

EU-medlemskapet är numera väl befäst i folkopinionen och ett utträde är inte något som önskas annat än av en liten minoritet svenskar. Att lämna EU med anledning av problematiken kring EMU skulle nog av de flesta uppfattas som märkligt och långsökt.

De två sistnämnda utfallen om opt-out och att lämna EU framstår inte som realistiska handlingsvägar, men de kan ha relevans om man vill ha hela bilden.

Tack!

Mycket i rapporten har blivit bättre tack vare hjälp från en rad kunniga personer. Det har handlat om samtal av bakgrundskaraktär, om faktakontroller och om synpunkter på textutkast. Jag vill särskilt tacka följande personer, som nämns i alfabetisk ordning:

Susanne Ackum (tidigare statssekreterare i Finansdepartementet) Katarina Areskoug (tidigare statssekreterare i Statsrådsberedningen och kommissionens ambassadör i Stockholm), Torsten Björkman (professor vid Försvarshögskolan), Markus Bonekamp (chefstjänsteman vid Europaparlamentet), Fredrik Bystedt (tidigare huvudsekreterare i Bankunionsutredningen), Staffan Carlsson (tidigare ambassadör i Berlin), Mats Dillén (tidigare ordförande i Riksbankskommittén), Karolina Ekholm (Riksgäldsdirektör, tidigare statssekreterare vid Finansdepartementet), Annika Eriksgård (direktör, DG ECFIN), Carl Gustav Fernlund (tidigare domare i EU-domstolen), Jonas Fischer (rådgivare, DG ECFIN), Kristian Forner (tidigare bankdirektör, Handelsbanken), Jakob Friis (biträdande generaldirektör, DG ECFIN), Peter Frykblom (chefsekonom vid Tillväxtanalys), Henrik W. Fugmann (tidigare dansk medlem i Monetära kommittén), Julia Giesecke (kansliråd vid Finansdepartementet), Patrik Granström (ambassadråd vid Sveriges EU-representation), Thomas Hagberg (Finansutskottets kansli), Mattias Hector (senior rådgivare vid Riksbanken), Hans Hegeland (Finansutskottets kansli), Sven Hegelund (tidigare LO- och TCO-ekonom och statssekreterare vid Finansdepartementet), Nils Hernborg (teamlead, ekonom, ECB), Göran Hjelm (tidigare sekreterare i Riksbanksutredningen och kanslichef Finanspolitiska rådet), Kerstin af Jochnick (tidigare i Riksbankens direktion och i ECB:s Tillsynsnämnd), Albin Kainelainen (generaldirektör vid Konjunkturinstitutet), Lennart Lindström (tidigare samordnare för övergångsplan), Anders Palmér (tidigare prognoschef vid

Finansdepartementet), Niklas Schüllerqvist (tidigare sekreterare i Riksbankskommittén), Jenny Sellin (senior tjänsteman vid ESM), Joakim Sonnegård (tidigare planeringschef i Statsrådsberedningen), Mikael Stenström (tidigare chef för ECB:s Rättstjänst), Daniel Sunesson (enhetschef vid Riksbanken), Scott Sutherland (ekonom, sekretariatet för EFK och Eurogruppen), Mikael Åsell (Finansutskottets kansli). Inte minst vill jag tacka Maria Vredin, Lena Unemo och Charlotte Nömmera vid ESO:s kansli och alla ledamöter i den av ESO utsedda referensgruppen. Och så vill jag tacka min hustru Tanja för olika slag av bistånd.

Referenser

Litteratur och offentligt tryck

Ahlström, G. & Carlsson, B., 2006, *Vägval i valutafrågan. Sverige och Bretton Woods*. SNS, Stockholm.

Ahlström, G. & Carlsson, B., 2009, *Superdevalveringen 1982. Sverige under IMF-luppen*. Ekonomisk Debatt 2009:5.

Anno 90. Corona, Malmö. (SvD:s årsbok).

Apel, E., 1998, *European Monetary Integration 1958–2002*. Routledge, London & New York.

Athanassiou, P., 2009, *Withdrawal and expulsion from the EU and EMU. Some reflections*. Legal Working Paper Series, no 10/2020. ECB, Frankfurt a.M.

Baerbock, A., 2023, *Tal vid Europakonferens i Berlin* 2023-11-02.

Begg, I., Giavazzi, F., von Hagen, J. & Wyplosz, C., 1997, *EMU. Getting the End-game Right*. CEPR, London.

Belfrage, F., 2020, *En europeisk eldsjäl*. I Ander, J-E., Emilsson, P. & Triberg, A. (red.), 2020, *Reformatorn – om Carl Bildt med fokus på åren som statsminister*. Studentförlaget Horisont.

Berggren, H., 2010, *Underbara dagar framför oss. En biografi över Olof Palme*. Norstedts, Stockholm.

Bergquist, M., 2011, *Metalltalet – femtio år efteråt*. I Alvstam m.fl., *I Europamissionens tjänst. Vänbok till Rutger Lindahl*. Centrum för Europaforskning vid Göteborgs Universitet, Skrift Nr 25.

Bernitz, U.,

- 1995, *Vi har inget val om EMU*. DN 1995-08-04.
- 1996, *Frågan om EMU kan inte lämnas öppen*. SvD 1996-09-16.

- 2000, *Folkomröstning om EMU – svenskt fördagsbrott*. Europarättslig Tidskrift 2000:2.

Bildt, C. & Westerberg, B., 1990, *Så ska vi regera ihop*. DN 1990-10-30.

Bootle, R., 2012, *Leaving the euro: A Practical Guide*. Wolfson Economics Price. Policy Exchange, London.

Borg, A., 2019, *Finansministern*. Mondial, Stockholm.

Calmfors, L.,

- 2009, *Varför ska Sverige gå med i EMU?* Sieps, Stockholm.
- 2021, *Mellan forskning och politik. 50 år av samhällsdebatt*. Ekerlids, Stockholm.
- 2025, (red.), *Dags för euron?* Stiftelsen Fritt Näringsliv, Stockholm.

Calmfors, L., Hassler, J. & Seim, A., 2022, *Samspel för stabilitet – en ESO-rapport om rollfördelningen mellan finans- och penningpolitik*. ESO 2022:3. SOU.

Carlsson, I.,

- 1996, *EMU för jobbens skull*. Dagens Nyheter 1996-09-10.
- 2003, *Så tänkte jag. Politik & dramatik*. Hjalmarson & Högberg, Stockholm.

Christensen, P., 1993, *Maastrichttraktaten med kommentarer*. TANO, Oslo.

Connolly, B., 1995, *The Rotten Heart of Europe. The Dirty War for Europe's Money*. Faber and Faber, London.

Dahlman, T., 2003, *Sverige efter folkomröstningen*. Europarättslig Tidskrift 2003:4.

Dahlsson, H. & Johansson, J. Å., 2004, *Folkets nej – elitens ja. EMU-omröstningen 2003*. Carlsson, Stockholm.

Danielsson, L., 2007, *I skuggan av makten*. Bonniers, Stockholm.

Danielsson, P. & Leonard, A., 2024, *Tjugo år efter omröstningen. Har argumenten för euron stärkts eller försvagats?* Svenskt Näringsliv, Stockholm.

Delors, J., 2004, *Mémoirs*. Plon, Paris.

Delorsrapporten, 1989, Committee for the study of economic and monetary union, 1989, *Report on economic and monetary union in the European Community*. EG, Luxemburg.

Dennis, B. 1998, *500 %*. Bokförlaget DN, Stockholm.

Departementspromemorior i Regeringskansliets serie Ds:

- Ds 1992:116, *Ekonomisk och monetär union. Det ekonomisk-politiska samarbetet inom EG efter Maastricht och följderna för Sverige*.
- Ds 1994:48, *Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen*.
- Ds 1997:50, *Riksbankens ställning*.
- Ds 1997:22, *Remissyttranden över betänkandet Sverige och EMU* (SOU 1996:158).

Dinkelspiel, U., 2009, *Den motvillige européen. Sveriges väg till Europa*. Atlantis, Stockholm.

Dorucci, E, Fidora, M., Gartner, C. & Zumer, T., 2020, *The European exchange rate mechanism (ERM II) as a preparatory phase on the path towards euro adoption – the cases of Bulgaria and Croatia*. I ECB Economic Bulletin 2020:8.

Dyson, K. & Featherstone, K., 1999, *The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union*. Oxford, New York.

Ehrværvsministeriet, 2019, *Rapport om mulig dansk deltagalse i det styrkede banksamarbejde. Erfaringer siden 2015*. Ehrværvsministeriet, Köpenhamn.

Ekström, T., Myrdal, G. & Pålsson, R., 1971 (1962), *Vi och Västeuropa: Andra ronden. Uppfordran till tanke och debatt*. Rabén & Sjögren, Stockholm.

Eriksson, J. & Ljungkvist, M., 2021, *Sverige och euron under 25 års EU-medlemskap*. Sieps, Stockholm.

Erlander, T., 1961, *Metalltalet*. https://www.svenskatal.se/tal/tage-erlander.

Europeiska Centralbanken (ECB),

- 2020, Yttrande av den 20 april 2020 om en reform av Sveriges riksbank (CON/2020/13).
- Konvergensrapporter, olika årgångar.

Europeiska kommissionen, (i texten refererat som ”Kommissionen”)[272]

- 1990, *One market, one money*. European Economy 1990 nr 44.
- 1995, *Grönbok om praktiska åtgärder vid införandet av den gemensamma valutan.*
- 2020, *EU vid ett vägskäl – bygga upp och bygga nytt för nästa generation*. KOM(2020)456.
- 2024, *Monitoring the application of European Union law. 2023 Annual Report*. COM(2024)358.
- 2026, *The introduction of the euro in Bulgaria*. COM(2026)175.
- Konvergensrapporter, olika årgångar.

EU:s råd, 2020, *Opinion of the Legal Service.Proposals on Next Generation EU*. Dokument 9062/20. Bryssel 24.6.2020. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9062-2020-INIT/en/pdf.

Feldt, K.-O., 1991, *Alla dessa dagar. I regeringen 1982–1990*. Norstedts, Stockholm.

Fichtelius, E., 2007, *Aldrig ensam, alltid ensam. Samtalen med Göran Persson*. Norstedts, Stockholm.

Finansdepartementet, 1997,*Sex frågor om EMU*. Pressmeddelande 1997-10-22.

- *Kommentar till kommissionens bedömning av Sverige*. Pressmeddelande 1998-03-25.

Finlands regering, 1997, *Economic and Monetary Union – Finnish Options and National Decision Making*. Report of the Council of State to the Parliament on 20.5.1997.

Flam, H. & Persson, M.,

- 2024, *Krona på rätt kurs? En ESO-rapport om den svenska valutans utveckling 1993–2024*. ESO 2024:4, Stockholm.
- 2025, *Krona eller euro styr inte tillväxten*. SvD 2025-03-22.

Frankrike och Tyskland, 2023, *Sailing on the High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century. Report of the Franco-*

[272] Regeringskansliet utarbetar så kallade Fakta-PM om flertalet av kommissionens initiativ till lagstiftning och generella politiska förslag av betydelse. Fakta-PM ger en översiktlig beskrivning av initiativen och anger en preliminär ståndpunkt från regeringens sida. Fakta-PM kan hittas på Riksdagens webbsida.

German Working Group on EU Institutional Reform. Oberoende rapport. Paris – Berlin 2023-09-18. Kan laddas ned från Delors Centre.

G20, 2022, *Boosting MDB's investing capacity. An independent review of Multilateral Development Banks' Capital Adequacy Frameworks*.

Gahrton, P., 2003, *Med euron mot EU-staten*. Carlssons, Stockholm.

Garcìa, L., Leodolter, A. & Turrini, A., 2024, *National Productivity Boards After Seven Years: An Assessment*. European Economy, Discussion Paper 203. European Commission, Bryssel.

Garritsen de Vries, M., 1996, *Bretton Woods Fifty Years Later: A View from the International Monetary Fund.* I Kirshner, O. (red.), *The Bretton Woods – GATT System*. Sharpe, New York.

General Secretariat of the Council, 2013, *Rules for the organization of the proceedings of the Euro summit*. Rådssekretariatet, Bryssel.

Georgi-Henning, I. och Eklund, K., 2002, *Vitbok om Sveriges väg till euron.* SEB, Stockholm.

Gilljam, M. & Holmberg, S.,

- 1996, *Ett knappt ja till EU. Väljarna och folkomröstningen 1994*. Norstedts Juridik, Stockholm.
- 1998, *Sveriges första Europaparlamentsval*. Norstedts Juridik, Stockholm.

Gradin, A. & Jacobsson, R., 2009, *Från bruket till Bryssel. Minnen från ett politiskt liv*. Premiss, Stockholm.

Grafström, G., 1995, *Varför just ja?* Ekerlids, Stockholm.

Gros, D. & Thygesen, N., 1998, *European Monetary Integration*. 2nd edition. Pearson, Harlow.

Gustavsson, J., 1998, *The Politics of Foreign Policy Change. Explaining the Swedish Reorientation on EC Membership*. Lund political studies nr. 105, Lunds universitet.

Hamilton, C. B., 1993, *Sveriges medlemskap innebär inte att vi automatiskt kommer med i den slutliga valutaunionen*. SvD 1993-12-01.

Hegelund, S., 2021, *Intressanta tider. Ekonomi och geopolitik i det 21:a århundradet*. Hjalmarsson och Högberg, Stockholm.

Hellström, M., 1999, *Politiskt liv*. Hjalmarsson & Högberg, Stockholm.

HM Treasury, 2003, *An assessment of the five economic tests*. https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20081230225705/http://www.hm-treasury.gov.uk/euro_assess03_repindex.htm.

Hochreiter, E., 1995, *Austrian Exchange Rate Policy and European Monetary Integration - Selected Issues*. Working Paper, No. 19, Österreichische Nationalbank, Wien.

Hochreiter, E. & Tavlas, G., 2006, *Two Roads to the Euro: The Monetary Experiences of Austria and Greece*. IMF, Washington D.C.

Ingves, S., 2025, *Om att ansluta sig till euron*. I Calmfors, L. (red.), 2025, *Dags för euron?* Stiftelsen Fritt Näringsliv, Stockholm.

James, H., 2012, *Making the European Monetary Union. The Role of the Committee of Central Bank Governors and the Origins of the European Central Bank*. Belknap, Cambridge and London.

Johansson, M. med flera, 2023, *Cooperation in the Council of the EU: Explaining network relations among member states*. Sieps 2023:15, Stockholm.

Jonung, L.,

- 1991 (red.), *Devalveringen 1982 – rivstart eller snedtändning?* SNS Förlag, Stockholm.
- 2000, *Från guldmyntfot till inflationsmål – svensk stabiliseringspolitik under det 20:e seklet*. Ekonomisk Debatt 2000:1.
- 2004, *To be or not to be in the euro? Benefits and costs of monetary unification as perceived by voters in the Swedish euro referendum 2003*. Economic Papers nr. 25, Europeiska kommissionen, Bryssel.

Konjunkturinstitutet, 2024, *Lönebildningsrapporten 2024*. Konjunkturinstitutet, Stockholm.

Kontolemis, Z., 2003, *Exchange rates are a matter of common concern: Policies in the run-up to the euro?* European Economy, Economic Papers No 191. European Commission, Brussels.

Lagrådet, 2021, *Yttrande över en ny riksbankslag*. Lagrådet 2021-06-18.

Larsson, A.,

- 1992, *Ge inte upp kronan*. DN 1992-08-16.
- 1994, *Sätt Europa i arbete*. Tiden, Stockholm.
- 2015, *Min europeiska resa*. Gotlandsboken, Visby.

Lidbom, C., 1999, *EU-utträde logiskt vid nej till EMU*. DN 1999-11-23.

Lindahl, R., 1997, *EU-opinionen efter tre års medlemskap*. I Holmberg, S. & Weibull, L. (red.), *Ett missnöjt folk*. Rapport nr 18, SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Lipponen, P., 2025, *Statsförvaltare*. (Kommande).

Ludlow, P., 1982, *The Making of the European Monetary System*. Butterworths, London.

Lundberg, L.,

- 2013, *Historien om euron*. Från Monnet till Maastricht. Santérus, Stockholm.

Lundgren, N., 2003, *Europa ja – euro nej! De bästa argumenten mot EMU*. Fischer, Rimbo.

af Malmborg, M., 1994, *Den ståndaktiga nationalstaten. Sverige och den västeuropeiska integrationen 1945–1959*. Lund University Press, Lund.

Marsh, D., 2025, *Can Europe Survive? The Story of a Continent in a Fractured World*. Yale, New Haven och London.

Merkel, A., *Humboldt Rede*, tal 2009-05-27.

Miram, S., 2024, *A User's Guide to Restructuring the Global Trading System*. Hudson Bay Capital, Stamford CT.

Misgeld, K., 1997, *Den fackliga europavägen. LO, det internationella samarbetet och Europas enande 1945–1991*. Atlas, Stockholm.

Mody, A., 2018, *Eurotragedy. A Drama in Nine Acts.* Oxford, New York.

Nergelius, J., 2008, *En olaglig folkomröstning. Sverige och EMU*. Santérus, Stockholm.

Nuder, P., 2008, *Stolt men inte nöjd*. Norstedts, Stockholm.

Odhner, C.-E., 1992, *Ekonomi och pengar i Europa. Vägen till EMU*. Tiden, Stockholm.

Oscarsson, H. & Holmberg, S. (red.), 2004, *Kampen om euron*. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Pagrotsky, L., 2013, *Can Regulation, Supervision and Surveillance save the Euroland?* LSE Special Paper 223.

Persson, G.,

- 1996, *Jag vill möta väljarna i öppet samtal om EMU*. SvD 1996-12-29.
- 1997, (med P-J. Kask), *Den som är satt i skuld är inte fri: Min berättelse om hur Sverige återfick sunda statsfinanser*. Atlantis, Stockholm.
- 2007, *Min väg, mina val*. Bonniers, Stockholm.

Piris, J.-C., 2010, *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*. Cambridge, Cambridge.

Propositioner från regeringen:

- prop. 1950:89, *Kungl. Maj:ts proposition angående Sveriges anslutning till Internationella Valutafonden och Internationella Återuppbyggnadsbanken mm*.
- prop. 1987/88:66, *Sverige och den västeuropeiska integrationen*.
- prop. 1993/94:114, *Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen*.
- prop. 1993/94:245, *Folkomröstning om EU-medlemskap*.
- prop. 1994/95:19, *Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen*.
- prop. 1997/98:25, *Sverige och den ekonomiska och monetära unionen*.
- prop. 2002/03:46, *Folkomröstning om införande av euron*.
- prop. 2002/03:100, *2003 års ekonomiska vårproposition*.
- prop. 2007/08:168, *Lissabonfördraget*.
- prop. 2012/13:39, *Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen*.
- prop. 2021/22:41, *En ny riksbankslag*.
- prop. 2024/25:165, *Stärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende*.

Quatremer, J. & Klau, T., 1999, *Ces homme qui ont fait l'euro*. Plon, Paris.

Ravn, M.O. & Wilkins, C.A., 2026, *Riksbank Evaluation, 2015–2024*. Beställd av riksdagens finansutskott, tillgänglig på riksdagens webbsida.

Regeringens skrivelse 1990/91:50 om åtgärder för att stabilisera ekonomin och begränsa tillväxten av de offentliga utgifterna.

Rehn, O., 2019, *Walking the Highwire: Rebalancing the European Economy in Crisis*. Springer, Berlin.

Riksbanken

- 1977, *Riksbanksfullmäktiges protokoll 1977-08-28*.
- 2016, Pressmeddelande 2016-01-04, *Delegeringsbeslut om valutainterventioner*.
- 2020, *Remissvar om betänkandet En ny riksbankslag (SOU 2019:46)*. Riksbanken 2020-04-15.
- 2021, *Rättsutredning om förslaget till en ny riksbankslag och dess förenlighet med svensk grundlag och EU-rätten*. Riksbanken 2021-03-15.

Rogoff, K., 2025, *Our Dollar, your Problem. An Insider's View of Seven Turbulent Decades of Global Finance, and the Road Ahead*. Yale, New Haven and London.

Ryborg, O.V., 1998, *Det otænkelige NEJ …!* Information, Schultz, Köpenhamn.

Schäuble, W. & Lamers, K., 1994, *Reflections on European Politics*.

Sekretariatet för Europainformation, 1994, *EU och Sverige*. Broschyr. Utrikesdepartementet.

Socialdemokraterna, 1993, *Socialdemokratin inför EG-förhandlingarna*. Politisk redovisning nummer 2 – 1993.

Statens offentliga utredningar:

- SOU 1993:16, *Nya villkor för ekonomi och politik*. Fritzes, Stockholm.
- SOU 1994:6, *Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys*. Fritzes, Stockholm.
- SOU 1997:10, *Ansvaret för valutapolitiken*. Fritzes, Stockholm.

- SOU 2002:16, *Stabiliseringspolitik i valutaunionen*. Fritzes, Stockholm.
- SOU 2019:46, *En ny riksbankslag*. Fritzes, Stockholm.
- SOU 2019:52, *Sverige och bankunionen*. Fritzes, Stockholm.
- SOU 2024:76, *Från överskottsmål till balansmål*. Fritzes, Stockholm.

Svenska Dagbladet
- 1993-11-12, *Dinkelspiel tillrättavisas*.
- 1997-11-11, *Flytande krona inget hinder för EMU-inträde*.

TCO, 1982, *Lönepolitikens samhällsekonomiska förutsättningar*. TCO, Stockholm.

Utrikesdepartementet, 1993, *Ekonomiska konsekvenser av ett svenskt medlemskap i EG/EU*. UD, Stockholm.

Veckans Affärer 1997:43, *EMU hotar makten över skatterna*.

Wibble, A., 1994, *Två cigg och en kopp kaffe*. Ekerlids, Stockholm.

Wibble, A. & Hamilton, C. B., 1993, *EMU inte självklart*. DN 1993-10-12.

Wunsch, N., 2025, *Political Union First: France's Conditional Embrace of EU Enlargement*. Sieps, Stockholm.

Young, H., 1998, *This Blessed Plot. Britain and Europe from Churchill to Blair*. MacMillan, London.

Åsbrink, E.,2019, *Gunnar Emmanuel Sträng. Med hängslen och livrem i välfärds-Sverige*. Bonniers, Stockholm.

Økonomiministeriet och Finansministeriet, 2000, *Danmark og euroen*. Konsekvenser ved forskellig tilknytning til eurosamarbejdet. Økonomiministeriet, Köpenhamn.

Rättsakter och politiska texter

Enskilda texter förtecknas här endast i urval. På EU:s söksida EUR-Lex kan man ganska enkelt finna olika versioner av EU:s grundfördrag och enskilda rättsakter. En användbar men inte helt aktuell sammanställning av lagstiftning och olika politiska EMU-texter är:

– Council of the European Union, 2014, *Economic and Monetary Union. Legal and Political Texts*. Bryssel.

- Europeiska rådets slutsatser från olika möten.
- Eurotoppmötets uttalanden från olika möten.
- *Resolution of the European Council on the establishment of the European Monetary System (EMS) and related matters.* Brussels, 5 December 1978.
- Europeiska rådets resolution om införande av en växelkursmekanism i tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen. Amsterdam den 16 juni 1997.
- Rådets beslut 98/317/EG av 3.5.1998 i enlighet med artikel 109j.4 i fördraget. EGT L 139/30 av 11.5.98.
- Avtalet av den 1 september 1998 mellan ECB och centralbankerna i medlemsstaterna utanför euroområdet avseende operativa förfaranden för en växelkursmekanism under etapp tre av den ekonomiska och monetära unionen.
- Ecofin Nice 8 November 2000, *Report on the exchange rate aspects of enlargement*.
- *Common Statement on acceding countries and ERM2*. Aten den 5 april 2003.
- Förordning (EU) 407/2010 av den 11 maj 2010 om inrättandet av en europeisk finansiell stabiliseringsmekanism.
- Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen (även känt som Finanspakten). 2012-03-02.
- Förordning (EU) nr 473/2013 av den 21 maj 2013 om gemensamma bestämmelser för övervakning och bedömning av utkast till budgetplaner och säkerställande av korrigering av alltför stora underskott i medlemsstater i euroområdet.
- Avtal om överföring och ömsesidighet för bidrag till den gemensamma Resolutionsfonden. (*Agreement on the transfer and mutualization of contributions to the Single Resolution Fund*). Mellanstatligt avtal 2014-05-14.
- *Statement on Bulgaria's path towards ERM II participation*. Council of the EU, Bryssel 2018-07-12.

– Förordning (EU) 2024/1263 av den 29 april 2024 om en effektiv samordning av den ekonomiska politiken och om multilateral budgetövervakning samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1466/97.

Rättsfall

Domar i EU-domstolen[273]

– Mål C-27/04 (Stabilitets- och tillväxtpakten)
– Mål C-370/12 (Pringle, ESM)
– Mål C-493/17, 2018-12-11 (Weiss, ECB:s PSPP-program)

Domar i tyska Författningsdomstolen

– Pressmeddelande 39/1993, 1993-10-12, ang. mål 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92 (”Maastrichtdomen”).
– Pressmeddelande 33/1998, 1998-04-02, ang. mål 2 BvR 1877/97 och 2 BvR 50/98 (om övergången till tredje etappen i EMU).
– Pressmeddelande 32/2009, 2009-06-30, ang. mål 2 BvE 2/08 med flera (Lissabonfördraget).
– Pressmeddelande 55/2011, 2011-09-07, ang. dom i mål 2 BvR 987/10 (Förbundsdagens finansmakt mot bakgrund av Greklandsstödet och EFSF).
– Pressmeddelande 23/2014, 2014-03-18, ang. dom i mål 2BvR 1390/2012 med flera (ESM).
– Pressmeddelande 34/2016, 2016-06-21, ang. dom i mål 2 BvR 2728/13 (ECB:s OMT-program).
– Pressmeddelande 32/2020, 2020-05-05, ang. dom i mål 2 BvR 859/15 med flera (ECB:s PSPP-program).
– Pressmeddelande 103/2022, 2022-12-06, ang. dom i mål 2 BvR 547/21 med flera (NGEU).

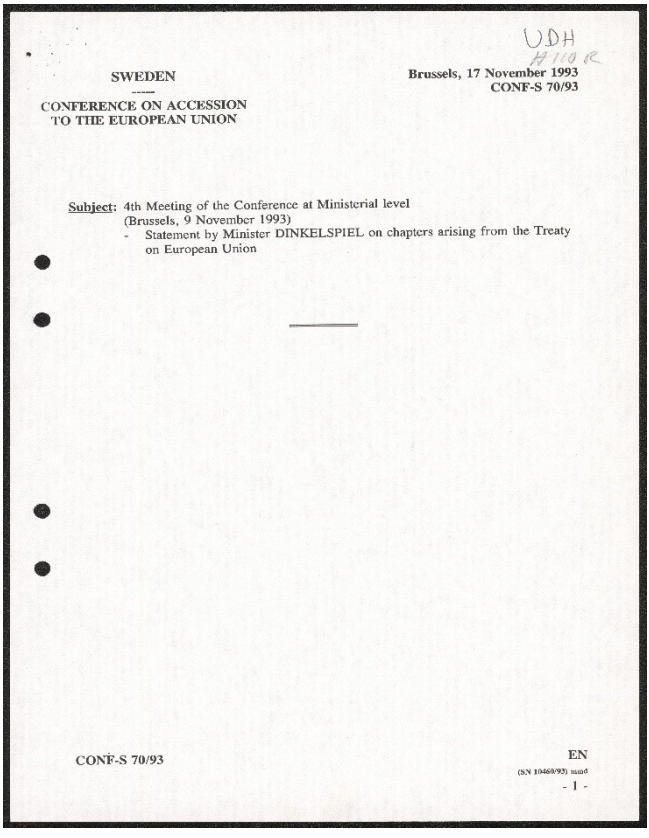
[273] EU-domstolen liksom tyska Författningsdomstolen gör vederhäftiga och informativa pressmeddelanden som finns att tillgå om man vill slippa läsa själva domen.

Intervjuer

- Europeiska Centralbanken, intervjuer med tjänstemän vid ECB:s penningpolitiska del (2025-12-16) respektive tillsynsdel, Single Supervisory Mechanism (2025-12-17). Även ledamoten i ECB:s direktion Piero Cippolone och av ECB utsedd ledamot i Tillsynsnämnden Anneli Tuominen.
- Europeiska kommissionen, tjänstemän vid Generaldirektoratet för Ekonomiska och Finansiella frågor, DG ECFIN (2025-10-08/09).
- Frank Belfrage, chefsförhandlare Sveriges EU-medlemskap, f.d. kabinettssekreterare. 2025-06-02.
- Lars Danielsson, mångårig nära medarbetare till Göran Persson, f.d. svensk EU-ambassadör. 2025-11-10.
- Allan Larsson, f.d. ekonomisk-politisk talesman, finansminister 1990 – 1991 (per e-post juni 2025).
- Pär Nuder, mångårig nära medarbetare till Göran Persson, finansminister 2004 – 2006. 2025-08-20.
- Tuomas Saarenheimo, vald ordförande för Eurogruppens arbetsgrupp. 2025-10-08.
- Erik Åsbrink, finansminister 1996 – 1999. 2025-06-04.

Bilaga: Dokumentet CONF-S 70/93

Dokumentet har hämtats från Riksarkivet och det spelade en viktig roll för Sveriges förhandling om EU-medlemskapet. Det åberopas i propositionen om Sveriges EU-medlemskap (prop. 1994/95:19, spec. s. 443–445 och bilaga 1 där hela texten återges) och en del andra texter. Det har på sina håll betraktats som en svensk *opt-out* fast det inte har någon juridisk status och inte heller erkändes av EU-sidan på annat sätt än att anförandet ”noteras”.



UDH
H 110 R

SWEDEN

CONFERENCE ON ACCESSION
TO THE EUROPEAN UNION

Brussels, 17 November 1993
CONF-S 70/93

Subject: 4th Meeting of the Conference at Ministerial level
(Brussels, 9 November 1993)
- Statement by Minister DINKELSPIEL on chapters arising from the Treaty on European Union

---

CONF-S 70/93

EN
(SN 10460/93) mmd
- 1 -

MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS
STOCKHOLM

1(5)

Statement by Mr. Ulf Dinkelspiel, Minister for European Affairs and Foreign Trade, at the Ministerial Meeting in Brussels on 9 November 1993

Mr. Chairman,

As you well know, Sweden fully shares the political objectives and principles of the Treaty on the European Union.

It is with great satisfaction that we note that the Treaty has now entered into force, and that we can now widen the scope of these negotiations to include these important areas as well.

All of our countries are facing great challenges that require a new level of cooperation and integration to be successfully met.

Three of these challenges are especially important. And with the Treaty now in force, Europe will be in a better position to cope with them.

The first is the challenge to provide tens of millions of new jobs as well as educational and training opportunities during the 1990's in order to roll back unemployment and in this way strengthen confidence in European cooperation.

In this regard the work now under way on the White Book is of great importance for all Europe. We share the views of

CONF-S 70/93

EN
(SN 10460/93) mmd
- 2 -

the European Council that the unemployment situation is intolerable. The fact that the European Council states that every effort must be undertaken, as a matter of priority, to remedy that situation, indicates that today the need to increase productive employment is as important as monetary goals. Therefore, it is necessary to set ambitious goals when it comes to the creation of new productive jobs, fighting unemployment, improving the functioning of the labour market and assuring the welfare of our citizens.

Increased economic growth, employment and reduced unemployment are preconditions for bringing down public deficits. Other measures for a medium term strategy for budget consolidation are also necessary. We look forward to taking part in a concerted European action to be laid down by the European Council and the joint EFTA-EC meeting of Ministers of Finance. We for our part aim at reducing unemployment by half at the end of the century as a step towards full employment. I would like here to refer in particular to the programme for growth and employment which was adopted yesterday by the Nordic Prime Ministers.

To reach ambitious goals for growth, investment and employment it is necessary to maintain price stability and in this way bring about lower interest rates and international monetary stability, i.e. to attain the convergence criteria for EMU laid down in the Maastricht Treaty.

At the opening of the negotiations we stated our position with regard to the matters covered by Chapter 23 on Economic and Monetary Policy in the following terms:

"Sweden wants to participate in the emerging Economic and Monetary Union. Joint endeavours to achieve monetary stability are an important prerequisite for achieving growth and employment. The urgent need to achieve monetary stability through closer economic and monetary cooperation has been amply demonstrated by the kind of currency turbulence and interest rate shocks which have recently affected many countries, including Sweden

Sweden is thus keen to contribute to the elaboration of the EMU prior to accession. A final Swedish position relating to the transition from the second to the third stage will be taken in the light of future events and in accordance with the provisions of the Treaty."

In view of this position we are prepared to close Chapter 23 on Economic and Monetary Policy.

The second challenge is the necessity to assure stability and to promote peace in all parts of Europe. We must extend stability and peace towards the East and South-East and thus prevent the emergence of new dividing lines on our continent.

In this regard, the development of the Common Foreign and Security Policy is of crucial importance.

When presenting our position in respect of this area on 1 February, I made the following statement which, of course, also still stands:

"We wish to participate in the construction of a new European security order on the basis of the UN Charter, the principles and decisions of the CSCE and other relevant principles of international law. To this end we wish to participate fully in the Common Foreign and Security Policy (CFSP) within the framework of the Union.

Our political commitment to become a full and active partner in the CFSP is based on broad parliamentary support. Sweden is not bound by any legal restraints with regard to such participation. We are prepared to assume the same treaty rights and obligations as the present members of the Community.

As recently stated by the Swedish Parliament, Sweden's policy of non participation in military alliances remains unchanged. At the same time, we recognize that the eventual framing of a common defence policy, which in

time might lead to a common defence, is one of the CFSP goals which is to be further discussed in the context of the 1996 review conference. We will not hamper the development of the European Union as it moves towards this goal."

In view of this position I am pleased to state that we are prepared to close Chapter 24 on CFSP.

The third challenge is the necessity of stronger common action to confront the increasingly dangerous menace of international crime and in particular the deadly trafficking in drugs.

Also in this important respect, the entry into force of the Treaty on the European Union provides us with much more efficient instruments for the future. We greet this with great satisfaction.

As concerns the areas of Justice and Home Affairs and certain issues related to Article 7A of the Treaty, Sweden shares the objectives of the Union in the field of the free movement of persons.

We hope that the negotiations on the conventions under the Third Pillar can be concluded in the near future so that the free movement of persons can be achieved.

The question of border controls and the interpretation of Article 7A has been the subject of an extensive analysis by a Special Commission appointed by my Government. Its report will be published in a few days. We have also recently received provisional information on the acquis in this area of cooperation and we are now awaiting the final acquis-list.

In this work, we have so far not identified any major problems. I hope that we can revert to this chapter within short.

I would, however, take this opportunity to underline the importance that we attach to the Nordic dimension of these questions, notably the Nordic passport union. It must be taken into account in any future arrangement.

There will most certainly be a need for more efficient measures to combat illegal drug-trafficking in the future. We would like to stress the importance of adequate compensatory measures to assure this as the free movement of people between member states is implemented.

Mr. Chairman,

Finally, I would like to take the opportunity with regard to other matters under the Treaty to reiterate our support for the Social Charter and the Social Protocol which falls under Chapter 26 now open for negotiations.

I would also like to express our satisfaction with the conslusions of the 29 October meeting of the European Council as regards these negotiations. With joint efforts, we will meet the objectives outlined in them.

Thank you, Mr. Chairman.