

När stjärnorna stod rätt

EU:S GRÖNA GIV OCH
KAMPEN OM MILJÖN

En grön vision som förändrade EU

SKEPP LÅNGA SOM tre fotbollsplaner, fullastade med kol, kommer inte längre till hamnen i irländska Moneypoint. Förbränningen av det fossila bränslet upphörde i juni 2025. Det är ett av många exempel på hur kolkraftverk efter kolkraftverk stängts i Europa under de senaste åren. Politiska beslut i EU har drivit på under lång tid, men utfasningen av kol gick snabbare sedan Ursula von der Leyen 2019 lanserat sitt stora miljöprogram, den gröna given. Priserna på utsläppsrätter för koldioxid steg kraftigt och gjorde kolkraftverk mer olönsamma.

Initiativet var ett jättekliv i klimatpolitiken och innehöll många andra nya miljöregler, från återvinning till hållbara finanser. »Den gröna given har varit det stora ögonblicket i EU:s miljöpolitik«, skrev tre spanska forskare 2023. Men ungefär då började en motvind blåsa. Var den gröna given ett tillfälligt bloss eller ett avgörande steg i EU:s miljöarbete?

Ungdomsdemonstrationerna för klimatet präglade nyhetsrapporteringen 2019. Greta Thunbergs personliga skolstrejk utvecklades till den internationella rörelsen Fridays for Future. I Tyskland protesterade 1,4 miljoner människor i september det året mot bristfällig klimatpolitik.

Gröna partier gick fram i flera europeiska länder. Valet till EU-parlamentet på försommaren gav en majoritet, som vil-

le höja ambitionerna både för klimatpolitik och för andra miljöfrågor.

När regeringscheferna plockat fram Ursula von der Leyen som en kanin ur hatten som kandidat till kommissionsordförande behövde hon ett stort projekt för att bli godkänd av EU-parlamentarikerna. Först var det nära att misslyckas, men efter att ha lovat mycket på miljöområdet fick den tidigare tyska försvarsministern till slut grönt ljus.

Socialdemokraten Frans Timmermans blev verkställande vice ordförande. Han var snabb i startgroparna och drev på för mer ambitiösa förslag än kommissionen någonsin tidigare lagt fram.

Det var en speciell tid. Själv har jag följt EU:s miljöpolitik sedan 1980-talet och en gång i tiden förhandlat för Sverige. Visst skedde det framsteg förr, inte minst under 1990-talet med många miljöprogressiva regeringar i ministerrådet. Men den gröna given var annorlunda, en sammanhållen politik för att ta stora steg systematiskt. Det var en överraskning, något som varken jag eller erfarna analytiker i Bryssel trodde skulle ske.

Hur gick det till? Vad säger de första åren av den gröna given om att använda möjligheter som uppstår för att skydda miljön, eller för den delen ta andra politiska steg, i EU liksom nationellt? Det är ett tema för denna bok.

Historien slutar inte där. När kriser slog till visade sig den gröna given förvånansvärt motståndskraftig. Efter de första veckornas pandemipanik 2020 blev investeringar i energisparande, förnybar energi och modern kollektivtrafik centrala inslag i EU:s gigantiska återhämtningspaket för ekonomin. Energikrisen efter Rysslands fullskaliga angrepp på Ukraina 2022 mötte beslutsfattarna med ökade satsningar på vind, sol och värmepumpar. Sedan kom fler chocker: Joe Bidens enorma subventioner för grön energi sommaren 2022, Donald Trumps

återval 2024 med USA:s tvärvändning i klimatpolitiken, Kinas massiva export av elbilar och andra gröna produkter. Historien om den gröna given ger därför också lärdomar om att hantera kriser när man vill genomföra politiska förändringar som klimatomställningen.

När detta skrivs blåser det motvind för EU:s klimat- och miljöpolitik. »Greenlash« blev ett begrepp 2023 och ledde till förstasidor på inflytelserika tidningar som *The Economist*. Det berodde både på ändrade förutsättningar, som att hög inflation väckte oro hos många hushåll om hur man skulle klara högre kostnader, och på intensiv lobbning från delar av industrin. Partier på högerkanten gick fram i EU-valet 2024, inte minst främlingsfientliga nationalistiska partier. Det förändrade förutsättningarna i EU-parlamentet samtidigt som den nya kommissionen hade en mer högerinriktad sammansättning, lyhörd för konservativa delar av den europeiska industrin. Dragkampen mellan olika intressen och hur det samspelar med grogrunden för högerpopulister är ytterligare ett ämne för boken.

Parallellt med rubriker om urholkade miljölagar pågår en intensiv verksamhet runt om i Europa. De långtgående besluten under den förra mandatperioden genomförs, ofta med stöd av EU-pengar. Miljöförbättringar tar tid. Det gäller inte minst klimatet, där EU minskat sina utsläpp med ungefär 40 procent sedan 1990. Redan fattade beslut kommer att leda till ytterligare minskningar. Samma sak med luften som blir mindre farlig att andas, rent vatten, miljövänligare batterier, ökad återvinning istället för soptippar och resursslöseri.

Forskare har studerat olika aspekter av den gröna given – sådana studier och böcker finns bland bokens referenser. Men gröna given som helhet är också värt en egen bok riktad till en breda-

re grupp än den som vetenskapliga studier når. EU-medborgare nämner fortfarande ofta klimat och miljö bland de viktigaste frågorna för unionen. Det finns också bredare lärdomar om att påverka EU inom olika områden, liksom slutsatser för nationell politik.

Den här boken särskiljer sig genom att tydligare lyfta fram de människor som skapade, drev och ibland bromsade förslagen. När jag tidigare skrivit om miljöpolitik, till exempel i boken *Miljöframgångar* (2020), har jag blivit alltmer övertygad om att individers agerande som del av ett bredare sammanhang ofta är avgörande. Det gäller framför allt ledare på olika nivåer.

Därför är grönt ledarskap ett genomgående tema för boken. Vilka egenskaper och strategier var avgörande för miljöframgångarna under förra mandatperioden, och för att hantera kriserna? Vad kunde de gröna beslutsfattarna liksom andra ledargestalter ha gjort bättre för att hantera motvinden som blåste upp? Hur kan de manövrera i ett politiskt landskap där förutsättningarna verkar ändras snabbare än tidigare?

Boken är också ett bidrag till hur intressebetsättning formar politiken. Jag har grävt djupare i den omfattande men delvis dolda motkampanj mot nya miljölagar som startade på allvar 2022.

Huvudämnet är den gröna given under Ursula von der Leyens första mandatperiod, 2019–2024. Utvecklingen sedan dess har jag försökt beskriva kortfattat i ett särskilt kapitel, men att skriva böcker om aktuella politiska ämnen betyder att vissa saker hinner förändras innan texten blir läst. Ursula von der Leyens första fem år var speciella för EU:s klimat- och miljöpolitik, och resultaten kommer att synas ännu mer under de närmaste åren.

Från skolstrejker till skärpt politik

MÅNDAGEN DEN 20 augusti 2018 satte sig en 15-årig flicka utanför Riksdagshuset i Stockholm, med ett plakat med texten »Skolstrejk för klimatet«. Greta Thunberg fortsatte varje dag fram till det svenska riksdagsvalet den 9 september samma år. Då twittrade hon för första gången med hashtaggen #Fridays-forfuture och gick över till att skolstrejka varje fredag.

Rörelsen spred sig snabbt. I mitten av mars året därpå demonstrerade 1,6 miljoner människor, de flesta ungdomar, runt om i världen för att värna jordens klimat. Ett par veckor senare krävde tiotusentals unga i Berlin krafttag mot klimatförändringarna framför Brandenburger Tor, med busvisslingar, rockmusik och plakat med budskap som »There is no Planet B«. Greta Thunberg höll tal. Det gjorde också Luisa Neubauer, som blev Fridays for Futures ansikte i Tyskland. Sedan klev unga ledare för rörelsen från olika delar av Europa upp på scenen. »Vi ska se till att Europavalet handlar om klimatet«, förklarade Neubauer, flankerad av EU-flaggor som de andra ungdomarna höll.

Så blev det också. Skolstrejkerna och ungdomsdemonstrationerna fortsatte runt om i Europa och i världen, medieuppmärksamheten var stor, politikerna kände sig tvungna att agera.

Fridays for Future var ett unikt fenomen i miljöpolitiken. Många beslutsfattare tar spontant upp Greta Thunberg och den

rörelse som hon startade i intervjuer för denna bok. »Fridays for Future och Greta Thunberg spelade en enormt stor roll«, säger det tidigare miljöpartistiska språkröret Isabella Lövin. »Jag satt som minister då från 2018 och väldigt snabbt upptäckte jag att alla kollegor var väldigt påverkade av de stora ungdomsdemonstrationerna och var nyfikna på Greta Thunberg.« Det betydde mycket, inte minst i andra EU-länder som Tyskland, menar Lövin.

Trycket i klimatfrågan hade flera orsaker än Fridays for Future. Parisavtalet 2015 ställde krav på handling. FN:s klimatpanel IPCC blev tydligare i sina varningar, liksom andra forskningsrapporter. Den extrema värmeböljan sommaren 2018 med många dödsfall och skogsbränder bidrog också till opinionstrycket.

Klimatfrågan stod alltså i centrum i många länders nationella politik och gröna partier växte. Det var stor skillnad mot hur politiken dittills sett ut på EU-nivå med konservativa ordföranden för EU-kommissionen sedan 2004. År 2016 skrev en av de mest erfarna experterna på EU:s miljöpolitik, David Baldock, att en era av stärkt miljöpolitik hade tagit slut. Baldock, som i många år var chef för ansedda Institute for European Environmental Policy (IEEP), fortsatte: »En avsevärt svårare era, med en potentiellt svagare roll för EU-politiken, började för ungefär ett decennium sedan och är nu hårt etablerad.«

Upplevelsen i miljörörelsen var att man arbetade i motvind. Kommissionen hade inte lagt fram särskilt många förslag under den gångna perioden, och det nya miljöhandlingsprogrammet dröjde. Det präglade även EU-parlamentet. Jytte Guteland blev ledamot för Socialdemokraterna 2014 och minns hur det var i början i parlamentet, där klimatdebatterna hamnade på de sämsta tiderna: »Ingen pratade om klimat och miljö. Jag fick debattera på nätterna med barnet på armen eftersom förskolan var stängd.«

Fridays for Future spelade stor roll för att sätta klimatförändringarna i centrum för den politiska debatten. Samtidigt var det inte därifrån som de mest konkreta kraven på EU-politiken kom. Tankesmedjor och den europeiska miljörörelsen fortsatte sitt trägna arbete med att ta fram förslag. Tio gröna paraplyorganisationer skrev en kravlista inför EU-valet där både klimat och andra miljöfrågor som luftkvalitet och kemikaliekontroll fanns med. Tankesmedjan IEEP samlade ett brett nätverk kring en plattform som fick namnet THINK2030 med många konkreta idéer. Parallellt hade tjänstepersonerna på EU-kommissionens olika generaldirektorat för klimat, miljö och energi länge arbetat med förslag som inte fått se dagens ljus.

Ett miljöval till EU-parlamentet

»2019 blev det en klimatvalrörelse«, konstaterar Jytte Guteland. »När man tittar på det med facit i hand togs frågan upp på vartenda seminarium, i varenda debatt, varenda journalist ställde frågor.«

Framgångar för de gröna partierna pressade andra partier, samtidigt som deras medlemmar också ville se mer långtgående politik. De europeiska socialdemokraterna och liberalerna vässade sina valmanifest jämfört med 2014 medan konservativa och kristdemokrater i det europeiska folkpartiet, EPP, höll fast vid sin tidigare linje, noterade tankesmedjan IEEP i en förutseende analys: »Om EPP får färre mandat kan andra partier begära att den nya EU-kommissionen höjer klimat- och miljöambitioner i sitt program, som motprestation till att stödja den person som blir nominerad till kommissionsordförande.«

Begreppet »en grön giv« fanns i internationell debatt sedan länge. Den amerikanske journalisten Thomas Friedman hade

redan 2007 hänvisat till Roosevelts New Deal på 1930-talet och argumenterat för något liknande med grön profil. Ann Pettifor och andra i gruppen Green New Deal Group skrev en inflytelserik rapport 2008 i liknande anda i Storbritannien. En grundtanke för dessa initiativ var att få fart på ekonomin efter den dåvarande finanskrisen genom gröna investeringar. Diskussionen fortsatte, och 2019 argumenterade de europeiska gröna för en europeisk grön giv i sitt valmanifest.

Valet i maj resulterade i att balansen i EU-parlamentet försköts åt det rödgröna hållet. I Tyskland fördubblade Die Grüne sitt valresultat, var femte tysk som gick till valurnorna valde partiet. Sammanlagt tog 74 europeiska gröna parlamentariker plats i sessionssalen i Strasbourg, jämfört med 52 den tidigare perioden.

Ursula von der Leyen lovar en grön giv

EU-ledarna ville inte ha någon av de så kallade toppkandidaterna som ordförande för kommissionen. Trots tidigare tal om att det största partiets kandidat skulle få jobbet fick konservativa EPP:s Manfred Weber stå där med lång näsa. Frans Timmermans, som hade varit Socialdemokraternas toppkandidat, fick också nej. Stats- och regeringscheferna valde istället Ursula von der Leyen, försvarsminister i Tyskland. Det kom som en överraskning för de flesta.

Det var inte givet att EU-parlamentet skulle godkänna henne, tvärtom. De stora partierna var missnöjda med att principen om toppkandidater inte följts, och von der Leyens meriter var okända. Hon behövde formulera ett trovärdigt program för att bli godkänd av det nya parlamentet, där de rödgröna partierna stärkt sin ställning. Det var inte lätt, ett första försök att övertyga gick inte hem.

Socialdemokraterna i S&D-gruppen, De gröna, och liberalerna i Renew-gruppen ville ha mer långtgående löften, inte minst om klimat. Det var högst oklart om von der Leyen skulle klara omröstningen. Socialdemokraterna ställde många konkreta krav. De ville ha en rad gröna reformer, bland annat en bindande klimatlag med krav på klimatneutralitet 2050 och en minskning av utsläppen med minst 55 procent till 2030. Jytte Guteland berättar: »De riktigt strategiska mötena efter valet var i Strasbourg. Vi diskuterade i gruppen vad vi skulle ta med från valrörelsen och vad vi skulle kräva när Timmermans inte blev ordförande, förutom själva posterna. Då var klimatet med.«

Efter de långa utfrågningarna med partigrupperna sa de gröna nej. »Von der Leyen gjorde en seriös pitch för att få vårt stöd men vi i den gröna gruppen tog det inte på allvar«, minns Jakop Dalunde som var miljöpartistisk ledamot. »Särskilt de franska gröna var motståndare.«

Det blev en tajt omröstning. På några få dygn fick Ursula von der Leyens medarbetare ihop ett omfattande program för att vinna en majoritet, med hjälp av underlag från tjänstepersonerna i kommissionen. En europeisk grön giv var första punkten när von der Leyen presenterade sina politiska riktlinjer i parlamentet 16 juli. De innehöll ett löfte om en klimatlag och att ta fram en plan för att skärpa EU:s mål för minskningen av klimatpåverkande utsläpp till 2030 »i riktning mot minus 55 procent på ett ansvarsfullt sätt«. Där fanns också mängder av miljölöften utanför klimatområdet, en stor skillnad mot vad kommissionen lagt fram under Junckers och Barrosos tid som ordföranden. Det bidrog till att övertyga socialdemokrater och liberaler. Ursula von der Leyen klarade omröstningen nätt och jämnt, och var synbart lättad när röstsiffrorna kom upp på den stora skärmen i plenisalen.

Det gröna fönstret stod öppet

Nu stod stjärnorna rätt för den som ville skärpa klimat- och miljöpolitiken. Men det gällde att gripa tillfället i flykten, politiska möjlighetsfönster kan stängas snabbt.

Frans Timmermans satte snabbt igång sitt arbete som verkställande vice ordförande med ansvar för den gröna given. Han ringde upp Diederik Samsom som blev chef för de närmaste medarbetarna, »kabinetten«. De bägge hade känt varandra länge. Samsom var under en tid partiledare för det socialdemokratiska partiet i Nederländerna. »Jag tror att Frans ville slå två flugor i en smäll«, säger Samsom i en intervju för denna bok på sin terrass i centrala Bryssel. »Han ville ha en politiskt väldigt tydlig kabinettchef, eftersom han insett under sin första mandatperiod hur viktigt det var. Och han ville ha en klimat- och miljöhök.« Den nya kommissionen skulle inte tillträda förrän sent under hösten, men Samsom satte igång direkt. Varje dag fick han visa sitt kort som besökare i receptionen och gå igenom säkerhetskontrollen.

Det mesta innehållet för att konkretisera de politiska riktlinjerna fanns redan i datorerna hos kommissionens tjänstepersoner. »Jag upptäckte när jag kom dit att EU-kommissionen under de föregående åren hade blivit en skattkista för miljöpolitik«, säger Samsom och fortsätter: »Allt fanns där. Men det hade inte lagts fram eftersom miljö inte var prioriterat av kommissionens ledning under den föregående mandatperioden.«

Timmermans och Samsom samlade snabbt en liten grupp personer omkring sig som sedan skulle bli grunden för vice ordförandens kabinett. Det gällde att systematisera underlaget och konkretisera det som Ursula von der Leyen lovat i de politiska riktlinjerna.

Det inflytelserika generalsekretariatet som samordnar kommissionens arbete hade redan börjat, berättar Céline Gauer som var biträdande generalsekreterare: »Vi diskuterade med de mest berörda delarna av kommissionen, höll i pennan och skrev utifrån de politiska riktlinjerna.«

Tjänstepersonerna visste huvudinriktningen, men nu skulle det bli konkret vad kommissionen tänkte leverera. Tempot var högt. »Vi gjorde det under hösten så att det skulle vara klart för den nya kommissionen att diskutera och besluta«, minns Gauer. »Därför gick det extremt fort.«

Parallellt rekryterade Ursula von der Leyen och hennes kabinetschef Björn Seibert belgaren Kurt Vandenberghe som ansvarig medarbetare för den gröna given. Han samordnade arbetet på politisk nivå och höll i det dokument, »meddelande« på EU-språk, som skulle beskriva strategin. Det var viktigt för Ursula von der Leyen att gröna given inte skulle vara ett traditionellt miljöprogram utan en tillväxtstrategi, säger han: »En av de första sakerna vi diskuterade med ordföranden innan den nya kommissionen ens hade tillträtt var att forma berättelsen om den gröna given som att det var en strategi för tillväxt, innovation och investeringar. Inte som en snäv ekologisk agenda, utan verkligen som den nya tillväxtstrategin.« Så blev det också. »Jag är övertygad om att den gamla modellen med tillväxt baserad på fossila bränslen och föroreningar är föråldrad«, sa Ursula von der Leyen. »Den europeiska gröna given är vår nya tillväxtstrategi – en strategi för tillväxt som ger mer tillbaka än den förbrukar.«

Diederik Samsom understryker att när man har chansen att undvika politikens normala krav på kompromisser och istället kan göra det man känner är rätt, så är det logiska en sammanhängande plan: »Eftersom vi bara har ett ekosystem där allt hänger ihop så borde frågorna vara sammankopplade även

i planen.« Det är annorlunda än hur det brukar gå till i Bryssel, där EU-regler ofta kommer till var och en för sig, och ibland motverkar varandra, menar han: »Vi ville göra saker annorlunda den här gången, sammanföra alla ambitioner och mål i en enda plan.« Det var också generalsekretariatets uppfattning. »Det var det vettiga sättet«, säger Céline Gauer. »Klimatförändringarna är det största problemet för biologisk mångfald och miljön, så man kan inte dela upp frågorna. Det var tydligt från början att den gröna given också skulle omfatta mer traditionella miljöfrågor.«

Bredden överraskade ändå erfarna analytiker. Det var enkelt att förstå varför klimatet var centralt för den gröna given. Men att så många andra miljöfrågor fick plats förvånade experterna, särskilt eftersom vissa ämnen inte direkt hänger samman med ekonomisk tillväxt.

Det blev en långtgående plan, som till stor del byggde på idéer som redan fanns i generaldirektoraten. Timmermans kabinett lade till några punkter, men det fanns redan idéer kring biologisk mångfald och hållbara livsmedel i generaldirektoratet för miljöfrågor, som jordbruksdelen av EU-kommissionen tidigare hade stoppat. På klimatområdet var också mycket förberett.

Tjänstepersonerna som länge haft svårt att få gehör för sina tankar blev lyriska. »Känslan då var att ingenting kunde hindra ambitionerna, i stort sett«, säger Artur Runge-Metzger som då var direktör på generaldirektoratet för klimatfrågor. »Det fanns inga begränsningar.«

EU:s miljöministrar beskrev i början av oktober vad de ville se för politik under de kommande åren. Slutsatserna om det kommande åttonde miljöhandlingsprogrammet innehöll många av de punkter som kommissionen arbetade med. Frankrikes

president Emmanuel Macron och Tysklands förbundskansler Angela Merkel ställde sig bakom den gröna given och ett ambitiöst klimatmål till 2030 i en gemensam deklaration senare i oktober.

Gröna partier gick 2018–2020 fram i många europeiska val och hade klimat- och miljöposter i bland annat Belgien, Finland, Irland, Sverige och Österrike. I Tyskland fick de gröna stort inflytande från december 2021, med ansvar för bland annat utrikes-, klimat- och näringspolitik i en koalitionsregering med Socialdemokraterna och liberala FDP.

Parallellt drev EU-parlamentet på. Men de gröna hamnade i opposition. Där fanns en känsla av att ha blivit utmanövrerad. Det blev inte en maktbas där de gröna ingick utan det var snarare den traditionella majoriteten i mitten som styrde, med socialdemokrater, liberaler och kristdemokrater.

Skolstrejkerna och massdemonstrationerna fortsatte. Sammanlagt sex miljoner människor protesterade i september 2019, och även i november fyllde miljoner unga gatorna.

Den traditionella miljörörelsen agerade också med inspel till vad den nya kommissionen borde göra. Den europeiska miljöbyrån EEB presenterade till exempel sina prioriteringar för EU:s åttonde miljöhandlingsprogram. Motståndet var begränsat. Industriorganisationer som traditionellt bromsat förhöll sig relativt passiva.

Den nya kommissionen tillträdde 1 december 2019. Tio dagar senare kunde Ursula von der Leyen presentera en detaljerad plan. »Europas en människa på månen-ögonblick«, sa hon med en liknelse från hur John F. Kennedy lanserat USA:s rymdprogram på 1960-talet. Samtidigt underströk hon att förändringen måste vara rättvis och till förmån för alla samhällsgrupper.

Kommissionens meddelande om den gröna given täckte det mesta inom klimat- och miljöområdet. En bilaga listade mer än

50 konkreta förslag som skulle komma under mandatperioden. Bland dem fanns klimatlagen, som skulle bli ett första test på om förslagen gick att driva igenom även i ministerrådet och EU-parlamentet.

Höjda ambitioner med en klimatlag

DET FANNS ALLTSÅ en stark medvind för de gröna frågorna i EU-politiken när den nya kommissionen började sitt arbete. Tidigare hinder på klimatområdet försvann.

Det var stor skillnad mot tidigare.

Klimatöverenskommelsen i Paris 2015 slog fast ett mål om att begränsa höjningen av den globala medeltemperaturen: »hålla ökningen i den globala medeltemperaturen långt under 2 °C över förindustriell nivå samt göra ansträngningar för att begränsa temperaturökningen till 1,5 °C«. EU hade varit pådrivande för avtalet. Vad skulle slutsatserna bli för det egna arbetet? Det gällande målet om att minska utsläppen med 40 procent till 2030 var uppenbart för lågt för att klara Parisåtagandet, och dessutom redan på väg att överträffas när vind- och solkraft snabbt ökade i omfattning.

På generaldirektoratet för klimatfrågor satte man igång snabbt efter Parismötet. Men ledningen för kommissionen bromsade. Jean-Claude Juncker och hans mäktige kabinettschef Martin Selmayr ville inte ha någon långtgående strategi för ett klimatneutralt Europa, berättar flera källor. »Juncker var mycket mindre intresserad av klimatfrågor än sin efterträdare von der Leyen«, konstaterar den dåvarande generaldirektören för klimatfrågor Jos Delbeke.

Andra agerade i tomrummet. Medlemsstater som Sverige till exempel, där den parlamentariska miljömålsberedningen kom överens om ett förslag till klimatlag där netto-nollutsläpp 2045 ingick. Det blev också riksdagens beslut.

Den gröne EU-parlamentarikern Claude Turmes som länge arbetat med energi- och klimatfrågorna anlitade forskare för att ta fram underlag om hur EU skulle klara Parislöftena: »Vi bad doktor Felix Matthes vid Öko-institutet att ta fram en europeisk energimodell för en värld där temperaturökningen hålls under 2 °C«, berättar han. »Den visade att om EU höll fast vid målet på minus 40 procent skulle man göra mindre än vad Parisavtalet kräver.« Dessutom innehöll arbetet nytänkande, påpekar Turmes. »Vi införde begreppet koldioxidbudget. Jag tror att det spelade en relativt stor roll inom kommissionen, där tjänstepersonerna arbetade med ramverket för 2030.«

Krav på höjda ambitioner kom även från andra håll. Från miljörörelsen, såklart. Från regeringar som den svenska. Redan 2013 hade ett stort antal medlemsstater börjat samarbeta i »Green Growth Group« och krävt höjda klimatmål. Det arbetet fortsatte med informella möten i anslutning till de formella EU-förhandlingarna, och gemensamma uttalanden. Den stora socialdemokratiska gruppen i EU-parlamentet drev också på, liksom de gröna och liberalerna.

Så småningom fick tjänstepersonerna på generaldirektoratet för klimatfrågor (DG CLIMA) lägga fram sin långsiktiga analys. Den kom ungefär samtidigt med IPCC:s 1,5 graders-rapport, som presenterades i oktober 2018. Då hade Jos Delbeke tvingats lämna sin post.

Krav på en klimatlag

Tanken på en europeisk klimatlag fanns med bland partiernas krav inför EU-valet 2019. Claude Turmes hade spelat en viktig roll för att skärpa den så kallade styrningsförordningen för EU:s energipolitik. Den innebär bland annat att medlemsstaterna måste redovisa sina åtgärder för att nå EU:s energipolitiska mål. Turmes ville bredda det till även klimat. När svensken Jakop Dalunde kom in i EU-parlamentet samarbetade de bägge gröna om vägen framåt. »Claude involverade mig för att få in de svenska erfarenheterna«, säger Dalunde. »Han ville se en europeisk klimatlag och såg styrningsförordningen som vägen dit.« När Turmes blev statsråd i hemlandet Luxemburg fick Dalunde ta över arbetet. Han tog fram en extern rapport om hur en klimatlag för EU kunde se ut. I november 2018 antog EU-parlamentet ett yttrande om styrningsförordningen som betonade klimatfrågorna. De gröna skrev in kravet på en klimatlag i sitt valmanifest 2019.

Mer generellt hade EU-parlamentet drivit på under en längre tid. I oktober 2017 uppmanade man kommissionen att ta fram en strategi för »nollutsläpp vid mitten av århundradet«. Ett år senare krävde majoriteten en minskning av klimatpåverkande utsläpp med 55 procent till 2030, och i mars 2019 tog parlamentet tydligt ställning för nollutsläpp 2050.

Flera partigrupper i EU-parlamentet krävde sommaren 2019 en klimatlag och höga ambitioner för 2030 för att godkänna Ursula von der Leyen. Det fanns också med i hennes politiska riktlinjer. En rejäl höjning av ambitionerna till 2030 skulle ske, med sikte på 55 procents minskning. »Med sikte« var två viktiga ord, kommissionen hade inte tagit ställning definitivt.

Bland medlemsländerna var det trögare att nå enighet. Toppmötet i juni 2019 kunde inte komma överens om att EU skulle

bli klimatneutralt. Polen blockerade. Nationellt hände det mer, i februari 2020 hade tio medlemsstater instiftat klimatlagar och fler var på gång.

Så fort von der Leyen blivit godkänd började tjänstepersonerna i kommissionen ta fram förslaget till klimatlag. Under tiden nådde toppmötet i december 2019 en kompromiss. Alla medlemsstater förutom Polen ställde sig bakom klimatneutralitet. Men målet för 2030 och förslaget om en klimatlag var fortfarande öppna frågor.

Förhandlingarna börjar

Kommissionen presenterade förslaget till klimatlag den 4 mars 2020. Där fanns bindande krav på klimatneutralitet till 2050 och ett åtagande att undersöka alternativ för en utsläppsminskning på 50–55 procent till 2030. Förhandlingarna i ministerrådet och Europaparlamentet började. Den svenska socialdemokraten Jytte Guteland fick nyckelrollen som rapportör i parlamentet. Hon minns: »Timmermans sa att klimatlagen inte skulle bli en julgran utan vara väldigt rak och enkel, tydlig om klimatneutralitet 2050 med avstamp 2030. Så att det inte skulle bli komplicerat eller svårt att få igenom förslaget.« Parlamentet lyckades ändå skärpa kommissionens förslag på flera punkter. »Först fick vi igenom -65 procent till 2030 i miljöutskottet och sen fick vi det till -60 procent i hela plenaren (där alla ledamöter ingår)«, säger Guteland. »Det pressade rådet att följa med.«

Under tiden hade kommissionen förtydligat sitt förslag efter att ha gjort en konsekvensbedömning. Den 17 september 2020 ställde man sig bakom en minskning av nettoutsläppen på minst 55 procent till 2030.

Det var enkelt att få kommissionen att ställa sig bakom 55 procent, säger Kurt Vandenberghen som var ansvarig i von der Leyens kabinett: »Inom kommissionen var det inte alls svårt att enas om klimatlagen och 2030-målet. Svårigheten låg snarare i relation till EU-parlamentet, där målet på 55 procent var mer problematiskt för den konservativa sidan. Detta kom till viss del tillbaka till kommissionen. Så vi var verkligen tvungna att se till att allt vi gjorde för att motivera 55-procentsmålet var välgrundat och inte kunde ifrågasättas.«

Ursula von der Leyen hade ju redan lovat en klimatlag och en kraftig ambitionsökning till 2030 i sina politiska riktlinjer. I sak var lagförslaget ändå ett stort steg, mycket starkare än vad som var möjligt under hennes företrädare Jean-Claude Juncker.

Parlamentet ställde sig alltså bakom -60 procent i oktober 2020, liksom en rad andra skärpningar. Greta Thunberg sågade ändå arbetet med en klimatlag, som hon såg som en kapitulation, otillräcklig för att klara Parisavtalet.

Miljöpartisten Per Bolund beskriver förhandlingarna i ministerrådet. »Även de regeringar som var mest skeptiska i rådet kände vart vinden blåste«, säger han. »Det var inte de som hade momentum och de skulle inte kunna formera en blockerande minoritet. Så de koncentrerade sig under förhandlingarna på att »skademinimera« ur deras synvinkel.« Rådet kom överens 17 december 2020, under det tyska EU-ordförandeskapet. En nyckelfaktor var att ta med kolupptag i skog och mark som en faktor. »Sänkorna kom in som en parameter«, säger Bolund som tog över förhandlingarna från Isabella Lövin i februari 2021. »Annars hade ambitionerna sänkts generellt. Det blev en sorts pysventil som gjorde att Ungern och andra till slut kunde ställa sig bakom ramverket.«

När parlamentet och rådet bestämt sina positioner var det dags att försöka komma överens mellan de två institutionerna, i det som kallas förlikning på EU-språk. Förhandlingarna blev hårda. Portugal hade ordförandeskapet i ministerrådet och miljöministern försökte få den svenska regeringen att påverka parlamentets rapportör, minns Per Bolund: »Han sa i princip ›Guteland är omöjlig att ha att göra med, kan ni hjälpa till att få det här igenom, annars finns det risk att allting faller.‹» Den svenska klimatministern försökte lugna portugisen, »men det var självklart inte så att vi skulle lägga oss i och försöka minska ambitionerna från EU-parlamentets sida. Vi hejade snarare på.« Han fortsätter: »I den här processen var rådet den svaga länken i kedjan, som hela tiden satte klackarna i backen och ville sänka ambitionerna.«

Till slut, efter en nattmangling, kunde parlamentets förhandlingsgrupp 21 april 2021 visa upp ett antal framgångar. »Det blev ett expertråd på EU-nivå som nu är igång och ger råd till medlemsländerna«, säger Jytte Guteland. »Det sa folk, det där kommer ni aldrig få igenom. De såg inget behov av det. Men vi drev igenom det i miljöutskottet och det gick hela vägen.« Timmermans kabinettsschef bekräftar motståndet mot förslaget: »Det klimatvetenskapliga rådet visade sig vara till stor nytta«, säger Diederik Samsom. »Jag trodde inte på det alls när parlamentet föreslog det. Jag ansåg bara att det skulle innebära en enorm extra arbetsbörda för DG CLIMA. Som tur var hade jag fel.«

Parlamentet hade fler framgångar. »Även negativa utsläpp fick vi med, att man ska arbeta vidare efter att EU har nått klimatneutralitet«, säger Guteland. »När det gäller kolsänkan lyckades vi också från parlamentet få till ett minimum för vad som skulle vara utsläppsreduktion. Annars kan man ju urholka bakvägen och säga: ›Vi planterar träd men vi minskar

inte utsläppen från trafiken.« Hon sammanfattar om sin roll: »Stjärnorna stod rätt. Jag var på rätt plats vid rätt tillfälle.«

EU skulle också sätta ett klimatmål 2040, något som både parlamentet och rådet ville. Liksom en budget för de samlade utsläppen fram till 2040.

När det gäller procentsiffran för 2030 menar dock ordföranden i parlamentets miljökommitté, Pascal Canfin, att den i praktiken var avgjord genom att EU-toppmötet i december 2020 kommit överens om minus 55 procent.

Guteland anser att Europeiska rådet inte skulle ha varit så ambitiöst om inte parlamentet tryckt på: »Sedan fick vi det här från toppmötet att de ville ha minus 55 procent till 2030. De hade aldrig kommit överens om det om inte vi hade haft minus 60 från parlamentet. De hade bara gått till minus 50, jag är helt övertygad om det.«

Alla är inte övertygade om hur stor framgång klimatlagen är. »Personligen var jag alltid lite tveksam, för om man inte längre har majoritet, vad händer då med klimatlagen?» sa Artur Runge-Metzger, som har lång bakgrund i EU-kommissionen, i juni 2025. »Jag tror det är exakt vad vi upplever nu.«

Parlamentet och rådet godkände formellt klimatlagen i juni 2021. Nu gällde det för kommissionen att visa hur målen skulle gå att nå, framför allt till 2030.