Brief
Nr 9 2026

# EU som geoekonomisk aktör

Ludvig Broomé & Alexander Skingsley



Brief

PUBLISHED BY THE SWEDISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS | UI.SE

# Nyckelpoänger

- Mycket av 2020-talets stormaktsrivalitet utspelar sig på den ekonomiska arenan. Tullar, exportkontroller, sanktioner och kontroll över kritiska råvaror används för att utöva makt över andra staters agerande. EU är byggt för frihandel och samarbete, men verkar nu i en värld där ekonomiska beroenden allt oftare används för politiska påtryckningar.
- EU är en ekonomisk jätte utan huggtänder. Unionen har en av världens största marknader, finansiell tyngd och global regelmakt. Problemet är inte brist på ekonomisk styrka, utan svårigheten att omsätta den i politisk makt.
- EU:s geoekonomiska uppvaknande kom sent och hastigt. Pandemin, Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina, Kinas dominans i kritiska leveranskedjor och amerikanska tullar har på några år tvingat EU att ompröva synen på handel, beroenden och ekonomisk säkerhet.
- Europas väg framåt är inte genom självförsörjning. Ekonomisk motståndskraft uppnås genom att sprida riskerna och stärka den egna konkurrenskraften. En fördjupad inre marknad, nya handelsavtal och starkare relationer med andra ekonomiska makter kan göra EU mindre beroende av USA och Kina.
- Ekonomisk säkerhet har ett pris. Att flytta produktion, diversifiera leverantörer och svara på ekonomiska påtryckningar kan göra Europa säkrare – men också dyrare och mindre konkurrenskraftigt. Den verkliga frågan är vilka beroenden EU kan leva med och vilka som behöver åtgärdas.



**Ludvig Broomé**

Analytiker vid Programmet för europeisk och global politik (EGP) på UI.



**Alexander Skingsley**

Praktikant vid Programmet för europeisk och global politik (EGP) på UI.

## Geoekonomi – När ekonomi blir säkerhetspolitik

I april 2025 införde Kina exportkontroller på så kallade sällsynta jordartsmetaller. Konsekvenserna lät inte vänta på sig. Inom några veckor hade exporten av viktiga industrimagneter rasat och europeiska biltillverkare tvingats stoppa produktionslinjer. Råvarorna används i allt från elbilar och vindkraftverk till avancerade vapensystem, och Kina kontrollerar omkring 90 procent av världens förädling. För europeisk industri fanns få alternativ att tillgå. Exportkontrollerna infördes som ett svar på amerikanska tullar, men konsekvenserna drabbade också Europa. Händelsen illustrerar en central förändring i världsekonomin: ekonomiska beroenden som under årtionden har bidragit till tillväxt och välstånd kan också användas som politiska maktmedel. Genom sin kontroll över kritiska delar av globala värdekedjor kan en stat påverka andra länders ekonomiska och politiska handlingsutrymme, ibland utan att ens rikta åtgärderna direkt mot dem.

Under lång tid har ekonomi och säkerhet behandlats som två i huvudsak separata områden. Handel, investeringar och globala värdekedjor har av Europa betraktats som verktyg för tillväxt, samarbete, och välstånd. Säkerhet har handlat om militär förmåga, diplomati och försvar. Uppdelningen mellan säkerhet och ekonomi har blivit svårare att upprätthålla. Handelshinder, exportkontroller, subventioner, sanktioner, investeringar och kontroll över kritiska råvaror används i dag för att påverka andra staters politiska handlingsutrymme. Ekonomiska beroenden kan vara en källa till välstånd, men också till sårbarhet och negativ politisk påverkan.

Det är i denna betydelse som begreppet geoekonomi används i den här texten: användningen av ekonomiska instrument för att uppnå geopolitiska mål. Det handlar alltså inte bara om ekonomisk politik i en mer konfliktfylld värld, utan om hur ekonomisk styrka och ekonomiska beroenden kan användas geopolitiskt.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina blev en skarp påminnelse om just ett sådant beroende. Europas omfattande import av rysk fossil energi hade under lång tid motiverats ekonomiskt. Efter februari 2022 blev samma beroende en säkerhetspolitisk sårbarhet. Covid-19-pandemin hade redan visat hur störningar i globala leveranskedjor kunde skapa brist på livsviktiga produkter som tidigare tagits för givna. Samtidigt har Kinas dominanta position inom flera strategiska värdekedjor, exempelvis sällsynta jordartsmetaller, gjort europeiska beslutsfattare mer uppmärksamma på riskerna med ensidiga beroenden. Inte minst till följd av Kinas vilja att använda exportkontroller som påtryckningsmedel.

För EU innebär detta ett paradigmskifte. Unionen är anpassad efter den regelbaserade internationella ordning som nu skakar i grunden. Den europeiska integrationen växte fram under det amerikanska säkerhetsparaplyet och utvecklades som ett ekonomiskt fredsprojekt där handel, gemensamma regler och ömsesidigt beroende skulle göra Europa både rikare och säkrare. EU blev därför främst skicklig på att skapa regler för ekonomiskt utbyte, inte på att använda ekonomiska relationer som ett instrument för maktpolitik.

Till detta kommer USA. Europas viktigaste allierade har vänt sig inåt och visat sig villig att använda tullar, exportkontroller och industripolitik med udden riktad mot allierade. Det innebär att EU samtidigt måste hantera ekonomisk press från systemrivaler som Kina, ett säkerhetshot från Ryssland och en allt mer transaktionell ekonomisk relation med USA.

Risken för fysiska störningar har också gjort sig påmind. Europas ekonomi är beroende av att varor, energi och insatsprodukter kan röra sig genom internationella farvatten och flaskhalsar. Blockaden av Hormuzsundet har på nytt satt Europas energisårbarhet i blixtljuset. Stigande energipriser, från en redan hög nivå, slår hårt mot europeisk konkurrenskraft.

Det är mot denna bakgrund som ekonomisk säkerhet och geoekonomi har tagit sig till toppen av agendan i Bryssel. EU:s utgångspunkt är fortfarande att en öppen ekonomi är en förutsättning för europeiskt välstånd. Ambitionen är inte att koppla loss Europa från världsekonomin, utan att identifiera de beroenden som kan bli strategiska sårbarheter och försöka minska riskerna kring dem.

Men det finns också en offensiv sida av geoekonomin som fått mindre uppmärksamhet. Om Kina kan använda sina ekonomiska beroenderelationer som maktmedel, bör och kan EU använda sina egna? Och vilka kostnader och målkonflikter står unionen i så fall inför?

## Från ekonomisk öppenhet till geoekonomisk oro

EU:s geoekonomiska uppvaknande har skett gradvis och sedan plötsligt. Redan i början av 2010-talet började unionen uppmärksamma att ekonomisk öppenhet också kan medföra sårbarheter.

Ett tidigt tecken kom 2011, när EU för första gången publicerade en lista över kritiska råmaterial. Utgångspunkten var främst ekonomisk: europeisk industri var beroende av ett antal råvaror där produktionen var koncentrerad till ett fåtal länder och där risken för leveransstörningar var hög. Redan här fanns alltså den fråga som senare skulle hamna i centrum för debatten om ekonomisk säkerhet: vad händer när Europa är beroende av något som det inte självt kontrollerar?

Under resten av 2010-talet tog sig denna problematik olika uttryck. Rysslands annektering av Krim 2014 visade problemen med Europas stora beroende av rysk energi. Parallellt förändrades relationen till Kina. När EU-kommissionen 2019 beskrev Kina som samarbetspartner, ekonomisk konkurrent och ”systemrival” så markerade det en förändring i tänkandet. Landet var inte längre bara en växande exportmarknad och produktionsbas för europeiska företag, utan också en industriell och teknologisk konkurrent. Kinesiska investeringar i europeisk infrastruktur och strategiska företag väckte nya frågor om utländskt ägande. USA:s hårdare linje mot Kina – och sedermera Europa - under Donald Trumps första mandatperiod visade dessutom att ekonomiska verktyg åter hade blivit en central del av stormaktskonkurrensen.

De faktiska policyinitiativen från EU förblev länge försiktiga. Den europeiska modellen byggde fortfarande på antagandet att öppenhet i grunden var en styrka och att risker bäst hanterades genom gemensamma regler och diversifiering. Att aktivt begränsa ekonomiska relationer av säkerhetspolitiska skäl låg långt från unionens modus operandi.

Sedan kom chockerna betydligt tätare. Covid-19-pandemin blottlade hur sårbara globala värdekedjor kunde vara när produktion och transporter plötsligt stannade. Bristen på medicinsk utrustning och senare halvledare gjorde försörjningssäkerhet till en konkret politisk fråga. Diskussionen om strategisk autonomi, som tidigare framför allt hade förts inom utrikes- och försvarspolitiken, började därmed flytta in på det ekonomiska området. EU började tala om öppen strategisk autonomi: Europa skulle förbli öppet mot omvärlden men samtidigt bli bättre på att skydda sig mot de risker som öppenheten skapade.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022 innebar ett ännu större uppvaknande. På några veckor blev Europas beroende av rysk energi en av unionens mest akuta säkerhetspolitiska frågor. Det som under årtionden hade betraktats som ett kommersiellt förhållande fick plötsligt strategiska konsekvenser. EU svarade med omfattande sanktioner, frysta ryska tillgångar och en snabb omläggning av energiförsörjningen. Det visade både hur sårbart ekonomiskt beroende kunde göra Europa och vilken makt EU kunde utöva när medlemsstaterna väl kom överens.

Samtidigt skärptes konkurrensen mellan USA och Kina. Washington införde långtgående begränsningar för kinesisk tillgång till avancerade halvledare och annan känslig teknologi. Peking svarade i sin tur med exportrestriktioner på strategiska råvaror. För EU blev problemet därmed bredare än relationen till Ryssland. Europas beroenden fanns inte bara inom energi, utan också inom teknologi, råmaterial, läkemedel och industriella värdekedjor.

## En ekonomisk jätte utan huggtänder

**Styrkor**

EU:s utgångsläge är på många sätt starkt. Unionen är världens näst största ekonomi och dess närmare 500 miljoner relativt välmående konsumenter utgör en marknad som få internationella företag har råd att stå utanför. EU är världens största källa till utländska direktinvesteringar, och euron är världens näst mest använda valuta. Dessutom har europeiska företag fortfarande ledande positioner inom en rad avancerade industrisektorer. I ett index skapat av Finnish Institute of International Affairs (FIIA) rankas EU som världens näst mäktigaste geoekonomiska aktör efter USA. Men Kina har knappat in och låg 2022 nästan jämsides med EU.

Ekonomisk storlek är inte samma sak som geoekonomisk makt. Det avgörande är inte bara hur stor en ekonomi är, utan vilka resurser andra är beroende av och om de går att omsätta i politiskt inflytande. Ett mindre land som kontrollerar en kritisk råvara eller ett kritiskt steg i handelskedjan kan i vissa situationer ha större strategisk betydelse än en betydligt större aktör. Geoekonomisk makt handlar därför ofta om att kontrollera flaskhalsar – och om att göra sig själv oumbärlig.

EU har flera sådana maktresurser. Den mest uppenbara är den inre marknaden. EU är en av de tre stora ekonomiska polerna globalt, och att förlora tillgång till den skulle slå hårt mot både Kina och USA.

Den inre marknaden har en annan betydande men mindre omtalad fördel. För många företag är tillgången till den europeiska marknaden så viktig att de anpassar produkter och verksamhet efter EU:s krav även utanför unionen. Det är grunden för den så kallade Brysseleffekten: genom sin marknadsstorlek kan EU-regler för exempelvis kemikalier, livsmedel, konkurrens, digitala tjänster och klimat få genomslag långt utanför Europas gränser. EU behöver alltså inte alltid tvinga andra att följa europeiska regler. Det kan räcka med att göra efterlevnad nödvändigt för tillträde till den europeiska marknaden.

En andra styrka är Europas finansiella betydelse. Euron är central i det internationella finansiella systemet och flera viktiga finansiella institutioner finns i Europa som SWIFT, Euroclear och Clearstream. Dessa institutioner utgör centralnoder i det globala betalnings- och clearing-systemet, vilket ger europeiska aktörer en hög grad av makt över internationella transaktioner. Det ger EU möjligheter att begränsa tillgången till kapital och finansiella tjänster. Sanktionerna mot Ryssland har visat hur europeisk ekonomisk makt kan användas för säkerhetspolitiska syften. Exportkontroller och granskning av utländska investeringar ger ytterligare möjligheter att påverka vilka varor, teknologier och investeringar som får passera Europas gränser.

Den tredje resursen är Europas industriella och tekniska kapacitet. Bilden av en kontinent som helt har halkat efter USA och Kina är på vissa sätt överdriven. Europeiska företag har fortfarande starka positioner inom bland annat avancerad tillverkningsindustri, läkemedel, flygplansdelar, och vitala delar av halvledartillverkningen. Sådana positioner är geoekonomiskt viktiga just eftersom andra ekonomier inte utan vidare kan ersätta dem. Europas styrka ligger alltså inte bara i hur mycket unionen producerar, utan i vad den producerar och vilka delar av världsekonomin som är beroende av europeisk kompetens och teknologi.

**Svagheter**

Den europeiska tillväxten och konkurrenskraften är kraftigt utmanad. I juni 2026 kom nyheten att den tyska biljätten Volkswagen planerar att säga upp 100 000 anställda i Tyskland. Fyra större fabriker ska avvecklas. Om planerna verkställs skulle det utgöra den största omstruktureringen i den europeiska bilindustrins historia. Åtgärderna sker mot bakgrund av ett växande tryck från kinesiska konkurrenter, höga tullar på exporter till USA och en vikande efterfrågan i Europa – faktorer som företaget menar gör dess nuvarande affärsmodell ohållbar.

Handelskommissionären Maroš Šefčovič varnar att ”Kinas exporter till EU fortsätter att öka, medan vår marknadsandel i Kina fortsätter minska. Den här trenden är ohållbar, och status quo är inte ett alternativ”. Till saken hör att europeiska företag inte åtnjuter samma tillgång till den kinesiska marknaden som de kinesiska gör till den europeiska. Dessutom bedömer OECD att 60 procent av de kinesiska företagens erövrade marknadsandelar går att härleda till statliga

stöd, vilket ytterligare snedvrider konkurrensen. Konkurrenskraften hotas av flera bakomliggande faktorer. Tillsammans med Europas snabbt åldrande befolkningar är den största de höga energipriserna. Unionen importerar en stor del av den energi och de kritiska råvaror som den egna industrin behöver. Inom flera av de värdekedjor som är centrala för den gröna omställningen har Kina en mycket stark position, inte minst när det gäller utvinning och bearbetning av kritiska mineraler, batterier och solceller. Det skapar ett svårt dilemma för EU; teknik som ska minska Europas beroende av importerade fossila bränslen skapar i vissa fall nya beroenden.

Europas digitala system är en annan sårbarhet. Europeiska företag och myndigheter är i hög grad beroende av amerikanska digitala plattformar, molntjänster och fysisk infrastruktur. Företag som Microsoft, Google och Apple dominerar i Europa, där de två förstnämnda även kontrollerar mer än två tredjedelar av marknaden för unionens molntjänster.

Europas beroenden ser alltså olika ut beroende på sektor: rysk energi har varit den mest uppenbara säkerhetspolitiska sårbarheten, Kina har en stark position inom kritiska industriella värdekedjor och USA inom digital teknik och den globala finansiella infrastrukturen med dollarn i centrum. Men EU:s kanske största svaghet finns inte utanför unionen utan inom den. Den inre marknaden är fortfarande betydligt mindre integrerad än namnet antyder. Nationella regler och andra hinder fortsätter att begränsa handeln med varor och framför allt tjänster mellan medlemsstaterna. IMF har uppskattat att de återstående hindren inom den inre marknaden motsvarar kostnaden av en tull på omkring 45 procent för varor och 110 procent för tjänster. Detta blir ännu mer betydelsefullt med hänsyn till att tjänstesektorn står för 74 procent av EU:s samlade BNP. Att undanröja sådana hinder skulle inte bara stärka tillväxten. En mer integrerad europeisk ekonomi skulle också göra unionen mindre sårbar för yttre påtryckningar genom att europeiska företag fick en större hemmamarknad att växa på. Den heliga graalen för Europa – i vad mån en sådan finns – är med andra ord att accelerera implementeringen av Mario Draghis reformförslag för den inre marknaden.

Samma inre marknad som är EU:s viktigaste geoekonomiska tillgång är ännu inte fullt utnyttjad. Och samma institutionella konstruktion som har gjort det möjligt att bygga denna marknad gör det ibland svårt att använda dess tyngd strategiskt.

Handelspolitiken, konkurrenspolitiken och stora delar av regleringen av den inre marknaden ligger på överstatlig nivå enligt Lissabonfördraget. På andra områden som berör ekonomisk säkerhet är makten mer splittrad. Utrikespolitik, sanktioner, exportkontroller och frågor som berör nationell säkerhet kräver i olika grad medlemsstaternas medverkan och enhällighet.

De 27 medlemsstaterna har dessutom olika ekonomiska strukturer och olika exponering mot omvärlden. Ett exportberoende land kan göra en annan bedömning av risken för en specifik handelsåtgärd än ett land vars ekonomi är mindre exponerad. Exponeringsgraden varierar så klart också med olika ekonomiska sektorer. Medan den tyska huvudbryn främst handlar om bilindustrin och kemikalier så är Frankrike oerhört måna om sin enorma lyxproduktindustri,

exempelvis champagne och märkeskläder. Det som för en medlemsstat framstår som nödvändig riskminskning kan för en annan innebära förlorade investeringar, exportintäkter och arbetstillfällen. Detta hjälper till att förklara varför EU ofta har varit försiktigt med att använda de ekonomiska maktmedel som faktiskt står till förfogande. Tullar, sanktioner, exportkontroller och investeringsrestriktioner kan sätta press på motparten, men de medför nästan alltid kostnader även för europeiska företag och konsumenter. Ju tätare det ekonomiska beroendet är, desto större kan kostnaden bli. De asymmetriska beroendena inom EU gör det också lättare för utländska aktörer att splittra unionen.

## Hur ser EU:s geoekonomiska verktygslåda ut idag?

EU är varken den maktlösa åskådare som ibland framträder i den europeiska debatten, eller en ekonomisk stormakt som enkelt kan diktera villkoren för sin omvärld. Unionen har en stor marknad, finansiell tyngd, regulatorisk makt och betydande industriella tillgångar. Samtidigt begränsas handlingsförmågan av strategiska beroenden, en ofullbordad inre marknad och politisk splittring.

Det är därför träffande att beskriva EU:s problem som ett omvandlingsproblem. Unionen har enorma ekonomiska resurser. Den har också, i växande utsträckning, verktyg för att använda dem. Men steget från ekonomiska resurser till gemensam politisk vilja – och därifrån till faktisk geoekonomisk makt – är fortfarande stort.

Det är mot denna bakgrund som EU:s European Economic Security Strategy från 2023 bör förstås. Strategin innebar inte att unionen övergav sin traditionella öppenhet, men den samlade för första gången flera tidigare separata frågor under ett gemensamt ramverk för ekonomisk säkerhet. Kommissionen pekade ut fyra typer av risker: sårbarheter i leveranskedjor, hot mot kritisk infrastruktur, teknikläckage och risken för att ekonomiska beroenden används som politiska påtryckningsmedel.

Det centrala motgreppet blev “de-risking”. Tanken var inte att Europa skulle frikoppla sig från Kina eller från världsekonomin i stort. I stället skulle särskilt riskfyllda beroenden identifieras och minskas, samtidigt som handel och investeringar i huvudsak kunde fortsätta. Det var en kompromiss som passade EU väl: mer säkerhetspolitisk än den gamla tron på ömsesidigt beroende, men mindre långtgående än ekonomisk frikoppling.

Strategin följdes också av konkreta instrument. EU:s Anti-Coercion Instrument (kallas ibland för “handelsbazookan”) som trädde i kraft i slutet av 2023, möjliggjorde att svara gemensamt om ett tredjeland använder handel eller investeringar för att pressa unionen eller en medlemsstat till politiska eftergifter. Instrumentet är i första hand tänkt att avskräcka, men ger i sista hand EU möjlighet att svara med egna ekonomiska motåtgärder.

På råvaruområdet gick utvecklingen i samma riktning. Den första listan över kritiska råmaterial från 2011 hade framför allt identifierat problemet med riskabla beroenden. Critical Raw Materials Act, som lades fram 2023 och antogs 2024, försökte i stället göra något åt det genom att öka europeisk utvinning, bearbetning och

återvinning och samtidigt diversifiera importen. EU kommer fortfarande framöver att vara beroende av internationell handel med råvaror, dock ska beroendet spridas så att ett enskilt land får svårare att använda sin position som påtryckningsmedel.

Under 2025 och 2026 har denna utveckling tagit ytterligare ett steg. I december 2025 presenterade kommissionen nya åtgärder för att stärka den ekonomiska säkerheten, bland annat RESourceEU, som ska påskynda diversifieringen av kritiska råvaror och minska beroendet av enskilda leverantörer. Här börjar också gränsen mellan ekonomisk säkerhet och traditionell industripolitik bli allt mindre tydlig.

Det märks inte minst i Industrial Accelerator Act (IAA) som kommissionen föreslog i mars 2026. Offentlig upphandling och offentligt stöd riktade till europeiska producenter ska bidra till att höja efterfrågan inom Europa. För vissa större utländska investeringar i strategiska sektorer föreslås dessutom krav på att investeringarna ska skapa konkret europeiskt mervärde, exempelvis genom arbetstillfällen och tekniköverföring.

Detta är betydande steg från 2011 års lista över kritiska råmaterial. Då handlade politiken huvudsakligen om att identifiera var Europa var sårbart. Femton år senare försöker EU i högre grad påverka var produktion sker, vilka investeringar som kommer till Europa och vilka leveranskedjor som ska byggas upp. Den inre marknaden används därmed inte bara som en plats där företag konkurrerar på gemensamma villkor, utan allt mer som ett instrument för att styra investeringar och industriell kapacitet mot europeiska strategiska mål. Kommissionens eget förslag till Industrial Accelerator Act motiveras uttryckligen med att ekonomiska verktyg i dagens geopolitiska miljö allt oftare används för strategiska syften.

EU har alltså rört sig långt de senaste 15 åren. Från att identifiera sårbarheter har unionen börjat bygga verktyg för att minska beroenden, skydda teknologi, granska investeringar, säkra råvaror och svara på ekonomiska påtryckningar.

Men framgångarna ska inte överdrivas. EU har lättare att enas om att kartlägga risker och bygga nya instrument än om när och mot vem de ska användas. Den ekonomiska säkerhetsstrategin från 2023 är fortfarande mer av ett ramverk än en sammanhållen geoekonomisk doktrin. Den saknar fastslagna riktlinjer för när och hur EU ska svara på ekonomiska tvångsmedel. Anti-Coercion Instrument har fortfarande aldrig använts, även om det var aktuellt i Grönlandskrisens mest akuta fas i början av 2026. Medlemsstaterna gör olika bedömningar av hur mycket ekonomisk öppenhet de är beredda att offra för ökad säkerhet, och flera av unionens andra instrument har ännu bara prövats i begränsad utsträckning.

EU:s uppvaknande är pågående och har fört unionen fram till nästa, svårare fråga. Att identifiera sina beroenden är en sak. Att avgöra vilka som är acceptabla, vilka som måste minska och när Europas egen ekonomiska tyngd ska användas mot andra är betydligt svårare. I slutet av 2026 rasar denna debatt intensivt i Bryssel, och en upptrappad handelskonflikt med Kina är långt ifrån en omöjlighet.

## Rivaler, fiender och nya allierade

EU:s geoekonomiska relationer ser olika ut beroende på vem som står på andra sidan. USA är Europas viktigaste säkerhetspolitiska allierade, men också en ekonomisk konkurrent som blivit mer benägen att använda tullar, subventioner och exportkontroller med udden riktad mot Europa. Kina är en central handelspartner men samtidigt en systemrival med dominerande ställning inom flera kritiska värdekedjor. Ryssland är efter den fullskaliga invasionen av Ukraina en direkt säkerhetspolitisk motståndare som EU försöker isolera ekonomiskt.

Det innebär att samma geoekonomiska strategi inte fungerar gentemot alla tre.

| | USA | Kina | Ryssland |
|---|---|---|---|
| **Relation** | Allierad och ekonomisk konkurrent | Handelspartner och systemrival | Säkerhetspolitisk motståndare |
| **Centralt dilemma** | Säkerhetsberoende kontra ekonomisk autonomi | Handel kontra strategiska beroenden | Säkerhet kontra ekonomiska kostnader |
| **EU huvudsakliga strategi** | Allianshantering och ökad egen kapacitet | De-risking och diversifiering | Sanktioner, isolering och minskat beroende |

Skillnaderna är viktiga. Mot Ryssland har EU varit berett att bära betydande ekonomiska kostnader för att minska beroenden och försvaga ett säkerhetspolitiskt hot. Mot Kina är målet inte ekonomisk frikoppling, utan att minska sårbarheten inom särskilt känsliga områden. Relationen till USA är mer komplicerad. Europa är fortfarande beroende av den amerikanska säkerhetsgarantin samtidigt som amerikanska tullar och industripolitik slår direkt mot Europas ekonomi. Den transatlantiska handelskonflikten har visat hur svårt det kan vara för EU att använda ekonomiska motåtgärder mot en stat som unionen samtidigt är säkerhetspolitiskt beroende av.

Men ett alltför stort fokus på USA, Kina och Ryssland riskerar att dölja en av EU viktigaste möjligheter. Diversifiering behöver inte bara handla om att minska ett beroende. Det kan också handla om att bygga fler länkar med fler partners.

Här har EU ett starkt kort. Unionen har redan ett omfattande nätverk av handelsavtal och har på senare år kraftigt accelererat arbetet med nya partners. Under 2025 och början av 2026 slutfördes förhandlingar med bland andra Mercosur, Mexiko, Indonesien, Indien och Australien. Tillsammans innebär dessa avtal att andelen av EU:s externa handel som omfattas av handelsavtal kan öka från omkring 46 till drygt 53 procent. Avtalen handlar om mer än bara tullsänkningar. Tillgång till kritiska råvaror, säkrare leveranskedjor, investeringar, digital handel och teknologi har blivit en viktigare del av relationerna. Avtalet med Australien motiveras exempelvis uttryckligen med både diversifiering av leveranskedjor och bättre tillgång till kritiska råmaterial.

Det finns därför en geoekonomisk logik i EU:s nya handelsagenda. Genom starkare relationer med länder som Kanada, Japan, Sydkorea, Australien, Indien, Indonesien, Mexiko och Mercosur – som också hamnar i kläm i stormaktskampen - kan unionen minska sitt beroende av enskilda stormakter utan att behöva göra Europa helt självförsörjande. Fler handelspartner innebär fler alternativa marknader, leverantörer och investeringsrelationer – och därmed större europeiskt handlingsutrymme.

Utvecklingen ligger nära den diskussion om "middle powers" som uppstått i takt med att Kina, Ryssland och USA blivit mer aggressiva. I sitt uppmärksammade tal i Davos i januari 2026 argumenterade Kanadas premiärminister Mark Carney för att mellanstora makter inte behöver välja mellan underkastelse och isolering. Genom samarbeten kan de i stället bygga ekonomisk motståndskraft och alternativ till ett internationellt system som i allt högre grad formas av de största staternas maktpolitik.

Carney knöt själv detta till Finlands president Alexander Stubbs begrepp "values-based realism". Tanken är att utrikespolitiken måste utgå från världen som den faktiskt ser ut och från staters intressen, utan att för den skull överge grundläggande principer och värderingar. Stubb har bland annat argumenterat för närmare samarbete med länder i det globala syd som Europa inte delar alla uppfattningar med, men där gemensamma intressen ändå finns.

För EU skulle ett sådant synsätt kunna vara särskilt användbart. Unionen behöver likasinnade allierade, men ekonomiska samarbeten kan inte begränsas till länder som delar varje europeisk värdering. Indien är det tydligaste exemplet: en demokrati och en allt viktigare ekonomisk partner, men samtidigt en stat som driver en självständig utrikespolitik och upprätthåller nära relationer med Ryssland.

## Vilken sorts geoekonomisk aktör ska EU vara?

EU har på relativt kort tid börjat anpassa sig till en värld där ekonomi och säkerhet blivit allt svårare att skilja åt. Unionen har identifierat kritiska beroenden, byggt upp nya handelspolitiska instrument, skärpt investeringsgranskningen och börjat använda industri- och handelspolitiken för att stärka europeisk kapacitet. Samtidigt har sanktionerna mot Ryssland visat att EU, när medlemsstaterna är tillräckligt enade, kan använda sin ekonomiska tyngd för tydligt geopolitiska syften.

Men de svåraste frågorna återstår. Att konstatera att ett beroende innebär en risk är betydligt enklare än att avgöra hur mycket det är värt att betala för att minska det. Nästa steg i EU:s geoekonomiska utveckling kommer därför i hög grad att bero på hur medlemsstaterna omsätter befintliga strategier i praktiken och vilka avvägningar de är beredda att göra. De fyra svåraste avvägningarna för EU listas nedan:

Den första gäller **öppenhet och resiliens**. EU kommer fortsatt vara beroende av internationell handel och har därför mycket att förlora på en mer sluten världsekonomi. Att försöka göra Europa självförsörjande är både orealistiskt och kostsamt. Samtidigt har de senaste årens kriser visat att vissa beroenden kan bli säkerhetspolitiska sårbarheter. Frågan är vilka

beroenden som är acceptabla och vilka som är så kritiska att de behöver minska.

Den andra avvägningen gäller **konkurrenskraft och säkerhet.** Att flytta produktion till Europa, bygga lager, diversifiera leverantörer eller begränsa investeringar och tekniköverföring kan minska strategiska risker. Men det kan också göra produktionen dyrare. Ekonomisk säkerhet är inte gratis. Om europeiska företag samtidigt möter högre energipriser, svagare produktivitetstillväxt och hård konkurrens från USA och Kina kan åtgärder som ökar säkerheten på kort sikt också försvaga den ekonomiska bas som Europas makt ytterst vilar på. En geoekonomisk strategi måste därför väga kostnaden för beroenden mot kostnaden för att minska dem.

Den tredje handlar om **avskräckning och risken för självpåförda kostnader.** EU har i dag betydligt fler ekonomiska maktmedel än för ett decennium sedan. Anti-Coercion Instrument (ACI) är kanske det tydligaste exemplet. Men ett instrument avskräcker bara om omvärlden tror att EU faktiskt är berett att använda det. Samtidigt kan tullar, exportkontroller och andra motåtgärder slå tillbaka mot europeiska företag och konsumenter och utlösa en upptrappning. Unionen behöver därför inte bara fler verktyg, utan också en tydligare uppfattning om när de ska användas.

Den sista avvägningen är institutionell: **nationell kontroll eller europeisk handlingskraft.** EU:s kanske största geoekonomiska svaghet är fortfarande att den ekonomiska makten är europeisk medan mycket av den politiska makten finns kvar i medlemsstaternas huvudstäder. Handelspolitiken och den inre marknaden är i hög grad gemensamma, medan utrikes- och säkerhetspolitiken och delar av exportkontrollen fortfarande präglas av nationellt beslutsfattande. Resultatet är en geoekonomisk aktör som kan vara mycket stark när medlemsstaternas intressen sammanfaller, men betydligt långsammare när de inte gör det.

Det betyder inte nödvändigtvis att all ekonomisk säkerhetspolitik måste centraliseras i Bryssel. Men om EU ska kunna agera i samma tempo som omvärlden kräver behövs bättre former för att identifiera gemensamma intressen och fatta beslut när ekonomiska och säkerhetspolitiska frågor flyter samman. Annars finns en risk att unionen fortsätter att vara bättre på att skapa instrument än på att använda dem.

Målet bör inte nödvändigtvis heller inte vara fullständig strategisk autonomi, om det syftar till att Europa ska kunna klara sig utan omvärlden. En sådan autonomi är varken möjlig eller nödvändig. EU:s styrka har tvärtom byggt på ekonomiskt utbyte och kommer att fortsätta göra det. En mer realistisk ambition är att öka Europas handlingsfrihet: att undvika beroenden som gör unionen lätt att pressa, samtidigt som EU stärker de områden där andra är beroende av Europa.

Här blir också relationerna med andra “middle powers” viktiga. Diversifiering innebär inte att beroenden försvinner, utan att de sprids. Ett Europa som handlar mer med Kanada, Japan, Sydkorea, Indien, Australien, Latinamerika och andra partners blir inte självförsörjande, men det blir mindre beroende av en enskild relation. I en fragmenterad värld kan ett brett nätverk av ömsesidiga beroenden i sig vara en källa till motståndskraft och inflytande.

Brief | Nr 9 2026

# About UI

Established in 1938, the Swedish Institute of International Affairs (UI) is an independent research institute on foreign affairs and international relations. Any views expressed in this publication are those of the author. They should not be interpreted as reflecting the views of the Swedish Institute of International Affairs. All manuscripts are reviewed by at least two other experts in the field. Copyright of this publication is held by UI. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and noncommercial use. Any other use requires the prior written permission of UI.

© 2026 The Swedish Institute of International Affairs
Cover photo: 2026 Ruslan Bolgov/Shutterstock.

**The Swedish Institute of International Affairs**
Visiting Address: Amiralitetsbacken 1, 111 49 Stockholm
Postal Address: Box 3163, 103 63 Stockholm
Phone: +46 8 511 768 00
www.ui.se | info@ui.se | X: @UISweden

Utrikespolitiska institutet