

Sammanfattning av rapporten

## En tyst revolution: Den gemensamma handelspolitiken sex år efter Lissabonfördraget

**Marise Cremona**

Den gemensamma handelspolitiken har ofta beskrivits som det mest överstatliga – och framgångsrika – av EU:s utrikes politikområden och som något som visar på EU:s tyngd och inflytande i världen. Framgången har delvis tillskrivits såväl den beslutsprocess som har framhållits som en modell för den s.k. gemenskapsmetoden som det faktum att området sedan det tidiga 1970-talet har omfattats av exklusiv befogenhet. Att det handlar om en ”gemensam” politik visar också att det rör sig om ett betydande mått av integration. Europeiska kommissionen företräder gemenskapen i internationella handelsförhandlingar, och handelsavtal ingås endast av gemenskapen utan inblandning av utdragna ratificeringsprocesser i medlemsländerna. Beslutsfattande med votering enligt kvalificerad majoritet gör att det gemensamma intresset heller inte hotas av nationella veton.

Innan ikraftträdandet av Lissabonfördraget var bilden mindre entydig, då den gemensamma handelspolitiken inte motsvarande moderna handelsavtal och försök att stegvis genomföra reformer ledde till att fördragsbestämmelsen blev näst intill befängd i sin komplexitet. Att dessutom Europaparlamentet, enligt den gamla ordningen, inte var en självklar part när det gäller lagstiftning på handelsområdet och slutande av handelsavtal var inte i linje med utvecklingen att man på andra områden i EU allt mer övergick till medbeslutande. Den ordningen blev också allt svårare att försvara när handelspolitiken täckte åtminstone en del aspekter av tjänstehandel (inklusive känsliga sektorer som hälsa och kultur) och handelsavtal rutinmässigt kom att innefatta betydande regelverk och därmed åtaganden.

Lissabonfördraget var ett allvarligt försök att ta itu med de bristerna och det var också inom handelsområdet

som unionens utrikespolitik genomgick de viktigaste förändringarna. Sex år efter Lissabonfördragets ikraftträdande kan vi nu bedöma huruvida de förändringarna verkligen har inneburit – eller möjliggjort – en revolution när det gäller EU:s handelspolitik. En del, men långt ifrån alla, osäkerheter när det gäller de nya fördragsbestämmelserna för handelspolitiken har förvisso fått en lösning under dessa sex år, men samtidigt har nya frågor tillkommit.

Med Lissabonfördraget fick EU för första gången mandat att forma en utrikespolitik med målsättningen att underbygga och sprida unionens värderingar och intressen, och det är inom ramen för den som handelspolitiken är inbäddad. Befogenheten är en av endast två uttryckliga befogenheter på utrikesområdet som har funnits med sedan dåvarande EEC och den första befogenhet inom utrikesområdet som har förklarats exklusiv. Exklusiviteten är nu fastlagd i artikel 3(1) TFEU) och utgör därmed en grundbult i EU:s politik för yttre förbindelser.

De kontroverser som har präglat den senaste tidens handelsförhandlingar är ett exempel på områdets fortsatta betydelse. Samtidigt illustrerar de det nära sambandet och de potentiella spänningar som finns mellan EU:s yttre ekonomiska politik, målsättningarna för den bredare utrikespolitiken och interna policyval. Kontroverserna är också bekräftelser på en annan förändring som har skett inom handelspolitiken de senaste åren. Från att tidigare ha förkroppsligat teknokratiskt beslutsfattande – präglat av handelsdiplomati bakom stängda dörrar – har utrikeshandeln nu återförts till den offentliga arenan. Integrationen av den gemensamma handelspolitiken i det ordinarie lagstiftningsförfarandet och kommittologin – med

Rapporten kan laddas ned från [www.sieps.se](http://www.sieps.se)

åtföljande inblandning av Europaparlamentet – har varit såväl katalysator för som symtom på denna förändring.

Lissabonfördraget förändrade den gemensamma handelspolitiken på i huvudsak tre sätt. För det första ökade dess omfattning när den kom att innefatta också tjänstehandel, de kommersiella aspekterna av intellektuella rättigheter och utländska direktinvesteringar. Det är viktiga förändringar. Dels på grund av kopplingen till WTO-avtal, dels på grund av den betydelse direktinvesteringar har för modern handelspolitik och därmed också för EU:s förmåga att utveckla en politik för handel och investeringar. EU-domstolen har uttalat sig om såväl handel med tjänster som intellektuella rättigheter – med fokus på effekterna av handel med tredje land – med resultat att man i större utsträckning än tidigare har skiljt den juridiska grunden för agerande på utrikesområdet från grunden för lagstiftningen på inre marknadsområdet. Det återspeglas i det faktum att EU:s handelspolitik omfattas av exklusiv befogenhet, medan lagstiftningskompetensen när det gäller inre marknaden är delad, om än med företrädesrätt.

Den andra stora förändringen är att EU:s handelspolitik har införlivats med unionens övergripande principer och målsättningar, särskilt när det gäller de som handlar om yttre agerande. I handelspolitiken har fördragets bestämmelser alltid medgett stort utrymme för beslutsfattarnas egna omdömen, men nu ska man också ta hänsyn till fördragets allmänna målsättningar för utrikespolitiken och därmed sådant som hållbar utveckling, ”fri och rättvis handel” och understödande av mänskliga rättigheter. Vad det får för konsekvenser är ännu inte helt klart, men det finns tecken på att såväl EU-kommissionen som EU-domstolen tar det normativa ramverket på betydande allvar.

Den tredje förändringen handlar om de beslutsfattande strukturerna för handelspolitiken. EU-kommissionen har alltjämt en strategisk nyckelroll, men det ordinarie lagstiftningsförfarandet innebär att kommissionens samarbetspartner numera inkluderar såväl Europaparlamentet som ministerrådet. Europaparlamentet har makt att godkänna – eller vägra att godkänna – handelsavtal och har också visat sig berett att använda sig av den makten. I kölvattnet på ett antal kontroversiella handelsavtal och ett ökande intresse för handelspolitik, har en ny dynamik också lett till krav på ökad transparens när det gäller förhandlingar om handelsavtal och framsteg har även gjorts i den riktningen. Samtidigt har EU:s agerande den senaste tiden snarast präglats av försök att exkludera domstolarna när det gäller att driva igenom dessa avtal, en betydande förändring jämfört med vad som tidigare har varit praxis för bilaterala avtal. Möjligen är det också ett tecken på att den nya generationen bilaterala handelsavtal ses som åtminstone lika, eller kanske till och med mer, betydelsefulla som Världshandelsorganisationen (WTO).

Det är för tidigt att avgöra om det har skett en verklig revolution inom handelspolitiken sedan Lissabonfördraget trädde i kraft. Men med fördraget kom mekanismer som stegvis kan leda till en ”tyst revolution” – en handelspolitik som på ett avgörande sätt skiljer sig från det paradigm som har gällt de senaste 40 åren. Huruvida detta verkligen kommer att ske, och hur en sådan handelspolitik skulle kunna se ut, beror på de val EU-kommissionen gör de närmaste åren. Men det beror också på hur Europaparlamentet väljer att förvalta möjligheten att utöva strategiskt inflytande över området, liksom i vilken utsträckning allmänheten engagerar sig i kommande politiska beslut.