

Antitvångsinstrumentet: störst nytta som avskräckning

EU har sedan 2023 möjlighet att snabbt agera mot länder som utövar ekonomiska påtryckningar på unionen. Konsekvenserna kan dock bli svåröverblickbara och dessutom drabba medlemsstaterna själva, vissa mer än andra. Det skriver Anna Horn, forskare i juridik vid Sieps.

Ekonomiska tvångsmedel används allt oftare som ett geopolitiskt verktyg. Enligt EU:s definition föreligger ekonomiskt tvång när ett land utanför EU vidtar eller hotar att vidta handels- eller investeringsåtgärder för att tvinga EU eller en medlemsstat att ändra, anta eller avstå från ett politiskt beslut. Sådana åtgärder ska i förlängningen utgöra ett intrång i unionens och medlemsstaternas suveräna handlingsfrihet. För att skydda mot sådan ekonomisk påtryckning har EU antagit ett antitvångsinstrument, populärt kallat "handelsbazookan", som regleras i [förordning \(EU\) 2023/2675](#). Instrumentet är en åtgärd mot en ökad så kallad beväpning av handeln och kan ses som ett uttryck för EU:s handelsmakt.

Behovet av ett regelverk för att bemöta ekonomiskt tvång uppkom under de handelspolitiska spänningarna under den amerikanska presidenten Donald Trumps första mandatperiod, 2017–2021. Antitvångsinstrumentet utformades därefter med anledning av att Kina år 2021 raderade Litauen ur de kinesiska tullsystemen som en reaktion på att Taiwan bjudits in att öppna [ett representationskontor i Vilnius](#). Instrumentet blev snabbt högaktuellt igen i början av år 2026 när [Frankrikes president Emmanuel Macron föreslog](#) att EU skulle använda "handelsbazookan" mot USA som ett svar på att Trump hotat med att införa strafftullar på 10 procent mot de länder som skickat militär till Grönland för att delta i övningar där.

Antitvångsinstrumentet har hittills inte tillämpats men lär sannolikt [aktualiseras igen](#). Frågan är dock om verktyget främst bör betraktas som ett avskräckande instrument, avsett att förhindra

att ekonomiskt tvång utövas, snarare än som ett åtgärdsinstrument som enkelt kan tas i bruk.

Ett samspel mellan kommissionen och rådet
Instrumentets rättsliga grund återfinns inom EU:s handelspolitiska område, men dess verkan sträcker sig även in i det säkerhetspolitiska fältet. Detta har betydelse för hur det kan aktiveras. EU:s kompetens och kommissionens makt skiljer sig nämligen markant åt mellan de olika politikområdena. På det handelspolitiska området har EU exklusiv kompetens medan medlemsstaterna har behållit beslutandemakten inom säkerhets- och försvarspolitik. EU har exempelvis ingen befogenhet att lagstifta på området och kommissionen har begränsade initiativmöjligheter, samtidigt som rådet ska ta samtliga beslut enhälligt. Det finns således hinder för att [för djupa EU:s försvars- och säkerhetssamarbete](#). Valet av handelspolitiken som rättslig grund för antitvångsinstrumentet möjliggör därmed ett mer snabbfotat agerande och större handlingsutrymme.

För att antitvångsinstrumentet ska aktiveras ska kommissionen på eget initiativ eller på motiverad begäran undersöka om en åtgärd uppfyller kriterierna för ekonomiskt tvång. Om så är fallet ska den lägga fram ett förslag till genomförandeakt för rådet. Detta förslag ska förklara varför ekonomiskt tvång anses föreligga, hur tredjelandet kan avhjälpa skadan och ge förslag om när kommissionen kan avgöra om alla villkor är uppfyllda för att kunna anta svarsåtgärder. Rådet kan ändra i förslaget till genomförandeakten innan det fattar beslut om den med kvalificerad majoritet.¹

¹ Kvalificerad majoritet definieras som minst 55 procent av rådsmedlemmarna, dock minst 15 medlemsstater, som tillsammans representerar minst 65 procent av unionens befolkning.

Nästa steg är att kommissionen ger berörda parter tillräcklig möjlighet till samråd med det land som utövar det ekonomiska tvånget. Det finns därför en förhandlingsmekanism inskriven i förordningen: påtryckningen ska kunna upphöra utan att EU antar svarsåtgärder. Detta visar på att instrumentets syfte snarare är avskräckande än verkställande.

Om samrådet misslyckats eller om skadan inte avhjälpes kan kommissionen vidta svarsåtgärder för att skydda unionen. Svarsåtgärderna ska, innan de verkställs, antas i en ytterligare genomförandeakt.² Antitvångsinstrumentet har inte ett enhetligt utfall utan möjliggör alltifrån små åtgärder till en avstängning från EU:s inre marknad.

Exempel på åtgärder är tullar och andra import- och exportrestriktioner. I många fall handlar det om att införa begränsningar vad gäller varu- och tjänstehandel, utländska direktinvesteringar, finansiella tjänster, rätt att delta i anbudsförfaranden i offentliga upphandlingar samt när det gäller skydd eller kommersiellt utnyttjande av immateriella rättigheter. Ytterligare svarsåtgärder går ut på att införa eller skärpa begränsningarna vad gäller att släppa ut varor på den inre marknaden som omfattas av EU-lagstiftning för kemikalier eller sanitära och fytosanitära produkter.

Trots EU:s exklusiva kompetens har medlemsstaterna en viktig roll. Detta kan förklaras med att instrumentet berör utrikespolitik, ett område där staterna vill behålla kontrollen, men också med att åtgärderna får konsekvenser för dem. Olika medlemsstater inom EU kan nämligen påverkas olika av samma svarsåtgärder, vilket skapar en intern förhandling mellan medlemsstaterna om vilken åtgärd som är mest lämplig. Eftersom lagstiftningen inte kräver enhällighet i rådet, utan endast kvalificerad majoritet, finns dessutom risken för att medlemsstater med andra industrier eller intressen än majoriteten blir nedröstade. Vissa inhemska marknader kan därför komma att påverkas kraftigare av valet av åtgärder. Flera bestämmelser i förordningen syftar till att balansera dessa motstående intressen, men frågan

är i vilken utsträckning en sådan avvägning i praktiken kan uppnås.

Svåröverblickbara juridiska konsekvenser

Rättsligt kan svarsåtgärderna ha såväl direkta som indirekta konsekvenser för EU som helhet och för enskilda företag etablerade i unionen. En direkt juridisk konsekvens för EU är frågan om förenligheten med Världshandelsorganisationens (WTO) regelverk. Instrumentet och de åtgärder som vidtas inom dess ram kan stå i konflikt med WTO:s regler, samtidigt som förordningen föreskriver att instrumentet ska tillämpas i enlighet med WTO:s bestämmelser. Det råder här en osäkerhet som delvis beror på att WTO befinner sig i ett dysfunktionellt skede där organisationens [tvistlösningssystem är handlingsförlamat](#).

De indirekta juridiska konsekvenserna är svåra att överblicka. Svarsåtgärderna ger till exempel upphov till en rad civilrättsliga frågor. Ett flertal svarsåtgärder kan komma att innebära att enskilda företagare inte kan fullgöra sina civilrättsliga förpliktelser mot andra parter, om det till exempel införs import- och exportrestriktioner eller andra begränsningar av handeln mellan EU och tredjeland. Det är i dag oklart vilka skyldigheter enskilda inom unionen har för att säkerställa att antitvångsinstrumentet efterlevs, och därmed om enskilda kommer att behöva avbryta befintliga avtalsförhållanden med aktörer i det tredjeland som utövar det ekonomiska tvånget.

Avslutningsvis kan det konstateras att instrumentet utmärker sig i EU:s handelsrättsliga ramverk eftersom verktyget manifesterar ett behov av autonomi.³ Svarsåtgärderna gör det nödvändigt för EU att vara självständigt i förhållande till tredjeländer. Dessutom medför en aktivering ekonomiska och rättsliga konsekvenser som förstärker bilden av instrumentet som en sista utväg. Konsekvenserna är så pass långtgående att det enbart kan användas vid grova och uppenbara hot mot unionens eller en enskild medlemsstats suveränitet. Unionens ambition måste i första hand vara att avskräcka, snarare än att faktiskt stänga EU:s marknad för ett tredjeland.

² Beslut att anta en genomförandeakt för svarsåtgärder beslutas genom ett kommittéförfarande av en kommitté som består av företrädare för medlemsstaterna. Akten antas med kvalificerad majoritet.

³ Se även här Monika Hjäls Löffmark om hur EU:s handelsavtal med Indien förenas med strategisk autonomi: [Mer än handel: avtalet med Indien och EU:s säkerhetsintressen](#).