



ANALYS

**En snabbare process
för att sluta frihandelsavtal**

2025

Sammanfattning

EU befinner sig i ett förändrat handelspolitiskt landskap där behovet av att snabbt sluta nya frihandelsavtal med fler och nya handelspartners ökat. Erfarenheten visar dock att dessa processer ofta är långdragna och det finns därför ett behov av att se över hur processen att ingå nya frihandelsavtal kan effektiviseras, utan att EU gör avkall på legitimitet, kommersiellt värde eller befintliga internationella åtaganden.

Skälen till varför förhandlingarna drar ut på tiden kan variera, där olika prioriteringar så väl mellan EU:s medlemsstater som mellan EU och motparten kan skapa låsningar som försvårar förhandlingsprocessen. Många frihandelsavtal innehåller också områden där beslutskompetensen är delad mellan EU och EU:s medlemsstater. Sådana avtal kräver nationell ratificering och kan också därför försenas eller hindras av nationella politiska processer. Därtill tillkommer också EU:s förankringsprocess mellan kommissionen, rådet och parlamentet som på olika sätt kan fördröja processen med att teckna ett frihandelsavtal.

I denna analys föreslås sätt som kan bidra till att effektivisera processen. Ett är att teckna delade avtal som separerar de delar som omfattas av EU:s exklusiva kompetens från de delar som tillhör medlemsstaternas kompetens. Ett annat är att utesluta känsliga frågor ur frihandelsavtalsförhandlingarna och hantera dem i ett separat spår – exempelvis i arbetsgrupper eller i egna ”handelsrelaterade avtal”. Här är det dock viktigt att fortsatt bevara EU:s offensiva intressen som också bidrar till att skapa ett kommersiellt värde för avtalet.

Det allra viktigaste är däremot att EU främjar och ökar sin flexibilitet i utformningen av nya frihandelsavtal utifrån den part som EU förhandlar med. I detta bör EU fokusera på de delar som bedöms ge störst ekonomiska vinster och kommersiellt värde. Utifrån analysen föreslås att följande övervägs:

- Att EU inför varje frihandelsavtalsförhandling analyserar vilka delar i ett avtal som skulle ge störst ekonomiska vinster och kommersiellt värde, fokuserar på dessa och sänker ambitionsnivån betydligt på andra delar.
- Att EU bör öka sin flexibilitet gällande de delar som ingår i ett frihandelsavtal och anpassa sin ambitionsnivå utifrån motparten. De delar som ses som för svåra att inkludera kan hanteras i andra spår. Så länge det görs med viss balans bör WTO:s krav på att inkludera ”i stort sett all handel” kunna uppnås.
- Låsningar som härstammar från EU:s regelverk behöver adresseras, exempelvis genom att etablera och utveckla särskilda arbetsgrupper under avtalet för att skapa förtroende eller förståelse för regelverken.

Innehåll

Sammanfattning	2
Inledning	4
1 Varför tar frihandelsavtalsförhandlingar tid?	5
1.1 Olika politiska prioriteringar mellan EU och partnerlandet	5
1.2 Olika politiska prioriteringar mellan EU:s medlemsstater	5
1.3 Delad kompetens mellan EU och EU:s medlemsstater	6
1.4 Förankring mellan EU:s olika institutioner	6
2 En snabbare process som är WTO-förenlig	7
2.1 Gatt artikel XXIV	7
2.2 Gats artikel V	8
3 Hur kan processen bli snabbare?	9
3.1 Teckna delade avtal	9
3.2 Uteslut politiskt svåra frågor – utan att offra legitima skyddsintressen	10
3.3 Adressera regulativa låsningar	11
3.4 Stärk kapitlet om god regleringssed	11
3.5 Fokusera på de delar som ger mest vinster	12
3.6 Anpassade åtaganden om handel och hållbar utveckling	13
4 Slutsatser och rekommendationer	15

Utredare Felinda Wennerberg, Kommerskollegium

Med bidrag från Malin Ljungkvist, Per Altenberg, Nils Norell, Anna Graneli, Hannes Berggren, Christopher Wingårdh, Maria Johem och Isaac Ouro-Nimini Hansen.

Inledning

EU står inför ett nytt handelspolitiskt landskap, där de handelspolitiska beslut som den amerikanska administrationen fattat och en vilja att minska beroenden av Kina nu innebär att EU än mer aktivt behöver sluta avtal med nya handelspartners globalt.

Processerna och förhandlingarna för att sluta och ratificera frihandelsavtal har kommit att bli allt mer långdragna. Förhandlingarna mellan EU och Kanada tog 7 år och det färdigförhandlade CETA tillämpas fortfarande provisoriskt då flera EU-medlemsstater ännu inte ratificerat avtalet. Ett annat exempel, om än något extremt, är EU:s avtal med Mercosur där förhandlingar påbörjades för 25 år sedan. En politisk överenskommelse nåddes först i slutet av 2024 och avtalet har ännu inte trätt i kraft. EU-Singapore tog cirka 8 år och förhandlingen av EU – Vietnam avtalet tog även det cirka 7 år från förhandlingsstarten för att helt komma på plats. Som en jämförelse tog EU:s avtal med Sydafrika fyra år att förhandla (1995–1999) och EU:s ursprungliga avtal med Mexiko (1997–2000) och Chile (1999–2002) tre år.

Det förändrade omvärldsläget har lett till en diskussion om EU återigen kan sluta handelsavtal snabbare. Denna analys ska ses som ett första steg för att komma vidare i diskussionerna kring hur EU:s process för att sluta frihandelsavtal ska kunna effektiviseras.

1 Varför tar frihandelsavtalsförhandlingar tid?

Skälen till varför förhandlingar om frihandelsavtal tar lång tid kan vara många och även variera beroende på vilken förhandling det rör sig om och de olika intressen som står på spel. Det är inte bara två parter (EU och ett tredjeland) som förhandlar. De 27 medlemsstaterna och EU:s institutioner är alla inblandade i processen. Många gånger har medlemsstaterna en avgörande roll under frihandelsavtalsförhandlingarna och det är ofta deras intressen som kan hindra eller driva en process framåt. Även om avtal kan tillämpas provisoriskt, så innebär också de nationella ratificeringsprocesserna att det slutliga genomförandet av avtalen ofta dröjer.

Nedan är några huvudanledningar till varför frihandelsavtalsförhandlingar drar ut på tiden.

1.1 Olika politiska prioriteringar mellan EU och partnerlandet

Den kanske mest uppenbara orsaken till segdragna förhandlingar är om EU och motparten står så långt ifrån varandra eller har så olika ambitionsnivåer att det skapar låsningar som fördröjer hela förhandlingsprocessen. Även politiska skiften och förändrade förhållanden i det land som EU förhandlar med kan leda till att en förhandling helt pausas. Ett sådant exempel var 2014 när EU helt pausade förhandlingarna med Thailand till följd av det militära maktövertaget i landet¹ ett annat exempel är förhandlingarna med Malaysia där Malaysia 2012 begärde att förhandlingarna skulle pausas.² Ett ytterligare exempel är förhandlingarna med Australien som pausades 2023, bland annat med anledning av att parterna stod för långt ifrån varandra och kommande val.³

Därtill kommer att parten som EU förhandlar med kan behöva förankra förhandlingsmandat, beslut och liknande i sin nationella politiska och rättsliga ordning, vilket också givetvis kan ha stor betydelse för hur snabbt ett avtal kan slutas.

1.2 Olika politiska prioriteringar mellan EU:s medlemsstater

Om EU:s olika medlemsstater står långt ifrån varandra i politiskt prioriterade eller känsliga frågor som jordbruk, miljö, geografiska beteckningar (GI:s) eller investeringsskydd kan långdragna förhandlingar krävas för att hitta kompromisser mellan medlemsstaterna och finna en gångbar väg framåt för EU-kommissionen. Dessutom kan de frågor som ses som prioriterade av EU:s medlemsstater leda till problem om frågorna även är känsliga för motparten i förhandlingen.

¹ policy.trade.ec.europa.eu/thailand

² policy.trade.ec.europa.eu/malaysia

³ [Carriages preview | Legislative Train Schedule](#) och [The reason for the European Union-Australia trade negotiation hiccup](#)

Politiska skiften hos EU:s medlemsstater kan också innebära att prioriteringar ändras under pågående förhandlingar och leda till att nya krav ställs från EU:s medlemsstater som kan fördröja processen ännu mer.

1.3 Delad kompetens mellan EU och EU:s medlemsstater

Många avtal som förhandlas är så kallade ”blandade avtal” som innehåller sakfrågor där kompetensen är delad mellan EU och medlemsstaterna.⁴ I dessa fall krävs det att samtliga medlemsstater är med och fattar beslut om avtalet, en process som ofta behöver gå igenom de nationella parlamenten. Denna process kan orsaka omfattande förseningar för antagandet av ett frihandelsavtal och ett enda land kan ensamt blockera antagningsprocessen – ett sådant exempel är när regionen Vallonien blockerade CETA genom att hindra Belgiens möjlighet att skriva på avtalet.⁵

1.4 Förankring mellan EU:s olika institutioner

Under pågående förhandlingar ska EU-kommissionen löpande hålla rådet och parlamentet informerade om de pågående förhandlingarna. Det är också under dessa processer som medlemsstaterna har möjlighet att justera de politiska inriktningarna under pågående förhandlingsprocess.⁶ Denna del är central för demokratisk legitimitet och transparens, men är också något som kan ta tid. Inte minst om det leder till diskussioner som kräver en justering av förhandlingsingång under en pågående förhandlingsprocess. Därutöver kan Europaparlamentet också blockera eller fördröja processen om det finns kritik mot avtalet och dess innehåll. Detta skedde under förhandlingarna av Mercosuravtalet där parlamentet uttryckte att avtalet inte kunde antas i dess dåvarande form, vilket bidrog till att avtalet försenades.⁷ EU-parlamentets inställning avbröt även helt och hållet förhandlingarna av ACTA (Anti-Counterfeiting Trade Agreement).⁸

⁴ Delad kompetens tydliggörs i artikel 4 och 5 FEUF.

⁵ [Walloon parliament rejects CETA deal – POLITICO](#)

⁶ Artikel 218 FEUF

⁷ [Carriages preview | Legislative Train Schedule](#)

⁸ [European Parliament rejects ACTA | News | European Parliament](#)

2 En snabbare process som är WTO-förenlig

Även en snabbare process för att sluta frihandelsavtal eller att teckna enklare frihandelsavtal behöver vara WTO-förenlig. För att avtalet ska vara WTO-förenligt krävs bland annat att artikel XXIV i Gatt och artikel V i Gats efterlevs och att tullar samt restriktiv reglering på ”i stort sett all handel”⁹ respektive för ”i stort sett alla sektorer”¹⁰ tas bort genom avtalet. Ett alltför urvattnat och ”smalt” avtal kan därför anses oförenligt med WTO:s regelverk. Tolkningen av artikel XXIV och vad som anses utgöra ”i stort sett all handel” är emellertid inte tydligt klarlagt och det finns utrymme för EU att anpassa sin ambitionsnivå.

En möjlig konsekvens av en mer flexibel tolkning från EU:s sida om vad ”i stort sett all handel” innebär skulle dock kunna leda till att även andra länder gör en alltför generös tolkning av WTO-avtalens olika delar. Det skulle i sin tur möjligen kunna bidra till ytterligare försvagning av WTO och avtalens bidrag till handelsstabilitet och principen om likabehandling.

2.1 Gatt artikel XXIV

Artikel XXIV i Gatt om tullunioner och frihandelsområden innebär att WTO:s medlemsländer kan sänka tullar gentemot endast *några* andra medlemsländer, utan att det medför att man bryter mot principen om mest-gynnad-nation (MGN). Definitionen av vad som kan anses utgöra ”i stort sett all handel” enligt artikel XXIV diskuterades när Gatt förhandlades fram, utan att någon konsensus nåddes, och det saknas fortfarande ytterligare vägledning om hur omfattningen ska tolkas.¹¹

I praxis från WTO:s tvistlösningssystem nöjde sig överprövningsorganet i målet *Turkey – Textiles* (1999) med att konstatera att *"substantially all the trade" is not the same as all the trade, and also that "substantially all the trade" is something considerably more than merely some of the trade*. Mer indikatorer än så om vad som kan anses utgöra ”i stort sett all handel” under Gatt saknas dock fortfarande. Det är inte heller klargjort i vilken utsträckning andra handelshinder än tullar på varor ska innefattas i begreppet. En frågeställning som det råder oenighet kring är också om i stort sett all handel, enligt Gatt artikel XXIV, måste omfatta alla sektorer eller om det räcker att liberaliseringsgraden är tillräckligt hög för parternas handel totalt sett.

En generell riktlinje som tillämpats av EU är att minst 90 procent av all handel ska innefattas för att leva upp till kravet.¹² I praktiken har den siffran oftast varit betydligt högre i EU:s frihandelsavtal, särskilt under senare år. Samsyn tycks ändå råda i WTO-kretsen kring uppfattningen att det krävs lägre liberaliseringsgrad för avtal som omfattar utvecklingsländer. I EU:s förhandlingar om ekonomiska partnerskapsavtal mellan EU och länder i Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet krävde EU t.ex. bara

⁹ ”Substantially all trade” WTO GATT artikel XXIV:8(b)

¹⁰ “Substantial sector coverage” WTO Gats artikel V.

¹¹ [WTO | Regional Trade Agreements - Negotiations on RTAs](#)

¹² [Briefing European Parliamentary Research Service](#)

att partnerländerna gradvis liberaliserade omkring 80 procent av sin import från EU.¹³ Det anses även vara förenligt med Gatt XXIV så länge utvecklingsländer anger en tydlig plan för avvecklingen av tullar.

Tolkningen att 80–90 procent av handeln ska täckas in är en egen riktlinje som EU upprättat och inget som fått brett stöd av andra WTO-medlemmar. I teorin bör därför EU själva kunna sänka ambitionsnivån och därmed också kunna välja att utesluta delar som orsakar utmaningar i förhandlingarna, utan att det riskerar att bryta mot artikel Gatt XXIV.

Ett avtal som på ett tydligt sätt *inte* uppfyller artikel XXIV-kravet på i stort sett all handel är USA-Japan-avtalet från 2019. Det omfattade vid ingåendet bara 3–10 procent av handeln mellan länderna, lite beroende på hur man räknar.¹⁴ Inte heller den senaste överenskommelsen som USA och UK ingått kan anses uppfylla kravet på artikel XXIV.¹⁵ Noterbart är att bägge dessa avtal ingåtts under Donald Trumps presidentskap.

2.2 Gats artikel V

I de fall att frihandelsavtalet innefattar åtaganden om tjänstehandel där avsteg från MGN görs, så gäller även Artikel V i Gats som motsvarar artikel XXIV i Gatt. För tjänstehandeln finns mer tydlighet, då det framgår av artikel V samt vägledande kommentarer att icke-diskrimineringsåtaganden måste göras inom ramen för frihandelsavtalet, och att åtagandena ska omfatta alla fyra leveranssätt. Det framgår även att begreppet "i stort sett" inbegriper både antalet sektorer och handelsvolymerna. Även här finns dock visst tolkningsutrymme som i sin tur kan ge flexibilitet i förhandlingar.

¹³ Czerminska (2021), *Trade Relations Between EU and African, Caribbean and Pacific Countries: With or Without Economic Partnership Agreements?* European Research Studies Journal Volume XXIV, Issue 4, 2021

¹⁴ ifw-kiel.de/usa-japan-trade-agreement-violates-wto-criteria

¹⁵ [Implementing the General Terms of The United States of America-United Kingdom Economic Prosperity Deal – The White House](#)

3 Hur kan processen bli snabbare?

Nedan följer våra förslag på hur EU:s process för att förhandla frihandelsavtal kan bli snabbare.

3.1 Teckna delade avtal

Eftersom blandade avtal kräver att samtliga medlemsstater är med och fattar beslut om avtalet kan det leda till fördröjningar i avtalens antaganden, där enskilda länder ensamt kan blockera ett antagande av ett frihandelsavtal.

Ett första steg för att kunna snabba på processen är därför att undvika att teckna så kallade ”blandade avtal”. Istället bör EU-kommissionen ha möjlighet att gå vidare och förhandla de delar som faller inom deras exklusiva kompetens, medan de delar som kräver godkännande bland medlemsstaterna läggs i ett separat avtal.

Att EU tecknar avtal under exklusiv kompetens har redan tillämpats i fallet EU-Japan, och i fallet EU-Vietnam delades avtalet upp i två delar, ett handelsavtal under EU:s exklusiva kompetens och ett investeringsskyddsavtal under delad kompetens. När det gäller EU-Singapore var kompetensen ursprungligen blandad men i det fallet slutfördes förhandlingarna under delad kompetens efter att EU-domstolen lämnat ett yttrande 2017.¹⁶ Enligt domstolens yttrande har EU exklusiv kompetens över:

- handel med varor och vissa tjänster
- direktinvesteringar (liberalisering och investeringsskydd)
- immaterialrätt
- offentlig upphandling
- hållbar utveckling.

EU har däremot inte exklusiv kompetens över frågor som rör skydd för portfölj-investeringar och tvistlösning för (alla former av) investeringar.

Det gjorde det möjligt för kommissionen att gå vidare med ett avtal som innefattar kärnfrågor för handeln som tullar, tjänstehandel och varuhandel medan frågor kopplat till investeringar har lagts utanför frihandelsavtalet och blir istället ett eget investeringsskyddsavtal. Visserligen menade domstolen att direktinvesteringar faller under exklusiv kompetens, men eftersom tvistlösning för investeringar inte gör det har kommissionen valt att helt separera investeringsdelen från handelsdelen när de gör en uppdelning.

¹⁶ OPINION 2/15 OF THE COURT (Full Court), 16 May 2017

3.2 Uteslut politiskt svåra frågor – utan att offra legitima skyddsintressen

En annan möjlig lösning för att snabba på processen är att i en frihandelsavtalsprocess undvika de frågor som blir alltför känsliga och istället öppna upp för att i framtiden teckna separata handelsrelaterade avtal¹⁷ för de frågor och områden där politisk känslighet eller oenighet råder. Det medför att frihandelsavtalet kanske inte når lika långt i vissa frågor som kan vara prioriterade, samtidigt som det ändå är möjligt att gå vidare med andra delar av avtalet som skapar handelsliberalisering. Som lyfts i en tidigare analys av oss, finns det även en förhandlingsmässig logik i att i större utsträckning separera frågor som handlar om marknadstillträde från frågor som kräver ett fördjupat förtroende för motpartens sätt att värna legitima skyddsintressen.¹⁸

Ett alternativ är därför att i ett frihandelsavtal uttrycka en intention att gå vidare med de frågor som inte kan lösas ut under den pågående förhandlingen i ett annat spår eller i ett separat avtal vid ett senare skede. Exempelvis finns skrivningar i frihandelsavtalet mellan EU och Nya-Zeeland¹⁹ på området för tekniska regler, som hänvisar till ett separat avtal om ömsesidigt erkännande som tecknades före parterna ingick ett frihandelsavtal med varandra. I detta öppnas också upp för möjligheten att framöver ytterligare fördjupa eller utöka avtalet om ömsesidigt erkännande mellan parterna²⁰ I det nyligen omförhandlade avtalet mellan EU och Mexiko inkluderas också i det digitala kapitlet möjligheter att i framtiden slutföra förhandlingar om dataflöden.²¹

En viktig aspekt är också att EU inte gör avkall på områden som är av stort ekonomiskt intresse för unionen eller som upprätthåller legitima skyddsintressen som innebär ”röda linjer” kopplat till exempelvis hållbarhet eller konsumentskydd. Detta gäller såväl vid offensiva intressen som vid defensiva intressen.

Offensiva intressen är det som gör avtalet mer attraktivt för företag och som skapar kommersiellt mervärde och förutsättningar för stärkt produktivitet. Efterfrågan från näringslivet hos båda parter är i slutändan nödvändig för att sätta tryck i förhandlingarna.

När det gäller EU:s defensiva intressen kan det samtidigt vara just EU:s ”röda linjer” som upplevs som onödigt betungande och som används mot EU i de pågående förhandlingarna. Detta syns bland annat i de pågående förhandlingarna med Indien där diskrepans mellan synen på reglering lett till utmaningar i de pågående förhandlingarna.²²

¹⁷ Kommerskollegium (2025) A New Trade Policy Landscape – mapping trade-related agreements

¹⁸ Global Value Chains and Trade Negotiations, dnr 2014/00620

¹⁹ Som godkändes av EU-parlamentet i februari 2024

²⁰ Art. 9.7 EU – NZ FTA

²¹ Modernisation of the Trade part of the EU-Mexico Global Agreement, agreement in principle. Kap. 16, article 11.

²² [India and Europe agree on nearly half of trade deal ‘chapters’](#)

3.3 Adressera regulativa lösningar

En fråga som får allt mer uppmärksamhet i handelsdiskussioner är att EU:s regelverk, inte minst på hållbarhetsområdet, ses som långtgående och att regelverken i sin tur hindrar marknadstillträde, samt att EU:s grad av flexibilitet varit låg. I flera fall har också EU:s lagstiftning tagits upp i WTO:s kommittéer där kritik riktats om att EU ”unilateralt” reglerar process och produktionsmetoder i andra länder, utan förståelse för hur det påverkar den globala handeln.²³

Att lösningarna mellan parterna har en regulativ bas kan försvåra diskussionerna under en frihandelsavtalsförhandling. EU har ofta tagit fram sina regler med ett tydligt syfte och ett legitimt skyddsintresse i åtanke – något som inte nödvändigtvis bör offras. I vissa fall kan dock en översyn av lagstiftningens ändamålsenlighet vara aktuell. WTO:s överprövningsorgan har också betonat vikten av att länder som inför regleringar med krav på t.ex. process och produktionsmetoder lämnar tillräcklig flexibilitet för andra länder att uppfylla målsättningen med regleringen.

För att verkligen komma tillrätta med de lösningar som beror på regulativa skillnader, behöver EU börja i rätt ordning. Det innebär att i högre utsträckning beakta den påverkan som lagstiftningen kan få för länder som exporterar till EU redan i konsekvensanalyser till ny lagstiftning men även vid översyn av befintlig lagstiftning. Utöver att visa på att EU:s regulativa process beaktar handelsperspektivet bör EU också, i de fall där reglerna blir ett problem, undvika att göra de regulativa frågorna till en del av frihandelsavtalsförhandlingarna utan försöka hantera dem i ett separat spår. Det skulle exempelvis kunna göras genom att under frihandelsavtalet etablera en arbetsgrupp eller plattform för parterna att lösa ut regulativa hinder, fånga upp kontroversiella frågor eller hantera kunskapsöverföring och ge stöd om befintliga regelverk. Möjligheter för den typen av samarbete finns redan idag i flera av EU:s frihandelsavtal, men skulle kunna tillämpas i större utsträckning.

3.4 Stärk kapitlet om god regleringssed

En annan ansats för att undvika att fastna i särskilda regulativa sakfrågor under en frihandelsavtalsförhandling är att arbeta med förtroendeskapande insatser och aspekter som fokuserar på de regulativa processerna snarare än på sakinnehåll.

En mekanism, som syftar till att skapa regulativt förtroende mellan parterna i frihandelsavtal är kapitel om god regleringssed (good regulatory practice, GRP). Syftet med ett GRP-kapitel är att skapa transparens och förtroende för parternas reglering och det används särskilt för att adressera icke-tariffära handelshinder. Under ett GRP-kapitel kan parterna bland annat enas om att dela information med varandra om kommande reglering och ge möjlighet att intressenter medverkar i konsultationsprocesser vid framtagandet av ny lagstiftning eller vid översyn av befintlig lagstiftning. Ett starkt och välfungerande GRP-kapitel bidrar till att skapa förtroende

²³ Se exempelvis STC (ID 807) om avskogningsförordningen, STC (ID 763) om begränsningar av Clothianidin och thiamethoxam, STC (ID 685) om batteriförordningen, STC (ID 627) om begränsning av växtskyddsmedel som innehåller mancozeb.

mellan handelspartnerna, medför inflytande i varandras regleringsprocesser och bidrar till att undanröja onödiga handelshinder genom att uppmuntra till harmonisering, i den mån det är möjligt.²⁴

Genom att i GRP-kapitlet inkludera aspekter kopplade till regelöversyn kan även befintliga regler täckas in. Det skulle kunna vara särskilt attraktivt för de handelspartners som upplever att EU inte beaktat deras perspektiv i framtagandet av regelverk och där de regulativa frågorna blir en knäckfråga under pågående frihandelsavtalsförhandlingar. Det kan också visa på att EU är lyhörda och villiga att ta in sina handelspartners perspektiv om EU:s regelverk blir föremål för diskussion under frihandelsavtalsförhandlingarna.

Det bör dock betonas att GRP inte handlar om att avskaffa regler, utan att se till att de regler som finns är effektiva och upprätthåller det skyddsvärda intresse som ligger till grund för reglerna – utan att de orsakar onödiga handelshinder. Men, i syfte att undvika att fastna i regulativa sakfrågor²⁵ skulle ett stärkt fokus på de processuella delarna kunna bidra till att föra dialogen framåt och skapa förtroende mellan parterna över flera handelspolitiska områden.

3.5 Fokusera på de delar som ger mest vinster

I många fall har EU:s medlemsländer en lista av önskemål på frågor som de vill se inkluderade i ett frihandelsavtal. EU-kommissionen kan försöka uppmana medlemsstaterna till att göra prioriteringar, men trots det kan delar som är ”bra att ha” eller som hör till en tidigare satt mall inkluderas i förhandlingarna. Därför bör EU-kommissionen inför och under varje frihandelsavtalsförhandling göra en analys av vilka delar som skulle ge mest vinster med avtalet (i termer av ökat marknadstillträde, lägre kostnader och ökad förutsägbarhet för kommersiella aktörer) och prioritera dessa för att urskilja ”måsten” från ”vilja ha”. Vilka områden som är prioriterade kan såklart skifta från förhandling till förhandling. Det viktiga bör dock vara att EU har en flexibel ansats där det blir tydligt att samma prioriteringar eller ambitioner inte gäller för alla handelspartners och där de största vinsterna av ett frihandelsavtal kan vara olika beroende på avtal.

En snabbare process i ett mindre omfattande avtal behöver dock ställas mot eventuella svårigheter att nå omfattande avtal med andra förhandlingspartners. Tidigare har EU även haft en ambition att ha så homogena avtal som möjligt med tredje land. Det har kunnat ge företag en enklare avtalsflora att förhålla sig till, samt gett handelsfördelar på så många och ofta kompletterande områden som möjligt. Dessutom har det tidigare

²⁴ Att uppnå harmonisering är något som kan vara utmanande dock och kräver i många fall ett snarlikt system mellan handelspartnerna där viss samsyn måste finnas kring exempelvis synen på internationella standarder eller liknande. Se även Kommerskollegium (2022) *An All-Star Approach to Regulatory Cooperation in the Area of Technical Barriers to Trade – Identifying the “best of the best” and how to promote sustainability*

²⁵ I vissa fall kan dock GRP-kapitlet innehålla bestämmelser om att stärka samarbetet inom vissa områden. Se exempelvis EU-Japan artikel 18.17.

funnits en ambition att sluta avtal som skulle vara så ”multilateraliseringsbara” som möjligt.

Ett annat sätt att fokusera på det som ger störst vinster utan att för den sakens skull minska ambitionen är att överväga *early harvest* i förhandlingarna. Idag förhandlar Kommissionen under *single undertaking*, alltså att ingenting är klart förrän allting är klart. Strategin säkerställer att allt det som parterna kommit överens om från början faktiskt slutförs.

Early harvest skulle innebära att kapitel eller områden som förhandlats klart skulle kunna gå vidare och implementeras. På så vis skulle parterna kunna åtnjuta vissa av fördelarna i frihandelsavtalet i ett tidigare skede. Faran med *early harvest* är att när väl delar av avtalet implementerats så minskar incitamenten att slutföra hela förhandlingen. För att motverka detta skulle någon form av villkor kunna etableras, exempelvis en tidsgräns för när andra delar i avtalet måste vara färdigförhandlade för att *early harvest*-delarna ska fortsätta gälla.

Även här skulle EU-kommissionen kunna välja olika ansatser beroende på förutsättningarna och möjligheterna med olika handelspartners. Tyngdpunkten bör därför ligga på flexibilitet från kommissionens sida och att arbeta med olika möjligheter till vägar framåt beroende på handelspart och ambitionsnivå i förhandlingarna.

3.6 Anpassade åtaganden om handel och hållbar utveckling

Alla EU:s moderna frihandelsavtal innehåller åtaganden om handel och hållbar utveckling, som syftar till att upprätthålla skydd av hållbarhetsvärden och samtidigt minska risken att exempelvis miljö- och arbetsrättsligt skydd sänks för att nå konkurrensfördelar. I många förhandlingar finns också önskemål från EU:s motpart att avtalet ska omfatta hållbarhetsfrågor. Samtidigt har just dessa frågor bidragit till att försvåra vissa förhandlingsprocesser, vilket lett till en diskussion om att inte inkludera hållbarhetsfrågor i kommande avtal.

Som alternativ till att helt utesluta hållbarhetsfrågor finns flera vägar framåt för att förenkla och förkorta förhandlingsprocessen. Som nämnts ovan kan frågorna behandlas i ”delade avtal”. Tidigare förhandlingar har resulterat i många alternativa upplägg för avtalens utformning, framförallt när det gäller mekanismer för deras efterlevnad. Det allmänna tvistlösningsförfarandet i handelsavtalen är sällan tillämpligt för kapitlet om handel och hållbar utveckling. I stället har EU oftast slutit avtal om att genomförandet av hållbarhetsbestämmelser ska behandlas genom strukturerade dialoger om utmaningar, gemensamma projekt samt ökad samverkan med internationella organisationer och civilsamhälle.²⁶ Det ger utrymme för flexibilitet och för att enklare komma överens om samarbetsformer kring

²⁶ Ett undantag finns. I EU:s avtal med UK har några hållbarhetsåtaganden kopplats till den generella tvistlösningsmekanismen, med möjlighet att införa handelssanktioner vid avtalsbrott.

hållbarhetsfrågor med handelskoppling, även med länder med annan utvecklingsnivå och nivå på skyddslagstiftning.

Genom sidoöverenskommelser om stöd och samarbete har EU också möjlighet att öka motpartens intresse av bindande åtagande för att upprätthålla skydd av hållbarhetsvärden som har nära koppling till handel. De samarbetsformer som föreslagits ovan skulle vara lämpade för flera hållbarhetsfrågor, inte minst när det gäller stöd och information om efterlevnad och anpassning till EU:s autonoma hållbarhetsregleringar som exempelvis CBAM och förordningarna om ekodesign och avskogning.

4 Slutsatser och rekommendationer

Skälen till varför förhandlingar om ett frihandelsavtal tar tid kan vara många och skilja sig från förhandling till förhandling. Låsningar kan uppstå såväl mellan EU:s medlemsstater, som mellan EU och det partnerland som förhandlingar sker med. EU:s interna processer av förankring mellan medlemsstaterna tar också det tid. Det är dock en process som styrs av EU-fördragen och förankringen med medlemsstaterna är en viktig del för avtalets legitimitet. Däremot bör det vidare analyseras hur EU:s interna process kan effektiviseras och hur tidskrävande administrativa steg kan ses över.

En viktig poäng är att varje frihandelsavtalsprocess bör hanteras för sig och att en modell eller lösning inte passar för alla, det kräver flexibilitet från EU:s sida och en vilja att avvika från tidigare mallar om djupa och omfattande frihandelsavtal. Det är möjligt för EU att justera ambitionsnivån i sina frihandelsavtalsförhandlingar utan att det finns en tydlig risk att EU bryter mot sina WTO-åtaganden avseende att täcka in ”i stort sett all handel”. Att ett avtal är uppenbart oförenligt med WTO:s regelverk blir tydligt först när långt lägre nivåer av liberalisering uppnås mellan parterna.

Det är viktigt att en förhandlingsprocess som syftar till att få ett avtal snabbare på plats, inte helt rationaliserar bort områden som är av särskilt ekonomiskt intresse för EU eller gör avkall på de legitima skyddsintressen som EU vill upprätthålla. Vissa av dessa intressen kan också vara viktiga för att bevara avtalens kommersiella gångbarhet. Det är också viktigt kopplat till frågan om att undvika att teckna blandade avtal, där det är en avvägning att lämna frågor utanför förhandlingarna samtidigt som avtalet behöver bibehålla sitt kommersiella värde.

Därför bör följande övervägas i syfte att försöka snabba på processen med att sluta nya frihandelsavtal:

- EU bör inför varje frihandelsavtalsförhandling analysera vilka delar i ett avtal som skulle ge störst ekonomiska vinster och kommersiellt värde, fokusera på dessa och sänka ambitionsnivån betydligt på andra delar. Förutom att det skapar ett ökat fokus innebär det också att engagemanget och därmed trycket från näringslivet att slutföra förhandlingen ökar.
- EU bör öka sin flexibilitet gällande de delar som ingår i ett frihandelsavtal och anpassa sin ambitionsnivå utifrån motparten. Det kan då innebära att utesluta delar som blir alltför svåra eller känsliga. För att vid senare tillfälle möjliggöra samarbete även i sådana delar kan EU exempelvis teckna separata handelsrelaterade avtal med motparten för de frågor där politisk känslighet eller där oenighet råder. Så länge det görs med viss balans bör WTO:s krav på att inkludera ”i stort sett all handel” kunna uppnås.
- Låsningar som härstammar från EU:s regelverk behöver adresseras, exempelvis genom ökat fokus på att etablera och utveckla särskilda arbetsgrupper under avtalet för att skapa förtroende eller förståelse för regelverken. Detta kan vara särskilt aktuellt för hållbarhetsområdet och hållbarhetsreglering.

Kommerskollegium är Sveriges myndighet för utrikeshandel, EU:s inre marknad och handelspolitik. Vår uppgift är att förbättra möjligheterna för internationell handel med utgångspunkt i öppenhet, klara spelregler och fri rörlighet på EU:s inre marknad.

Målet för vårt arbete är att bidra till en väl fungerande inre marknad, en extern handelspolitik i EU som bygger på frihandel samt ett öppet och starkt multilateralt handelssystem.

Vi förser regeringen med beslutsunderlag, utredningar och yttranden samt deltar i internationella möten och förhandlingar.

Kommerskollegiums Solvitcenter hjälper företag och privatpersoner som stöter på problem med den fria rörligheten. Vi är också värd för flera nätverk med näringslivsorganisationer och myndigheter som syftar till att utveckla förutsättningarna för handeln.

I vår roll som handelsmyndighet ingår dessutom att ge stöd till utvecklingsländer genom handelsrelaterat utvecklingssamarbete. Det sker bland annat genom kontaktpunkten Open Trade Gate Sweden som bistår exportörer från utvecklingsländer i deras handel med Sverige och EU.

Med våra utredningar och rapporter vill vi öka kunskapen om handelns betydelse för samhällsekonomin och för en global hållbar utveckling.

Kommerskollegium, Oktober 2025. ISBN: 978-91-89742-66-6



Kommerskollegium
National Board of Trade Sweden

Box 6803, 113 86 Stockholm
Telefon +46 8 690 48 00
Epost registrator@kommerskollegium.se
www.kommerskollegium.se