

# Högsta prioritet

Värdegrunder i EU:s handelspolitik

Emmy Eklundh

# Abstract

This essay intends to map how different values are expressed at different levels of the European trade policy. *Prima facie*, European trade policy may seem very liberal and as advocating of free trade. This, however, is not entirely true. Within some areas, e.g. agriculture and food policy, EU applies a stricter attitude towards free trade. I believe this to be a consequence of the different priorities made by the union at different levels. At a more general level of the trade policy, free trade is said to be the overall goal. On the other hand, at a more specific level security is dominating the agenda. My ambition besides showing proof of an inconsistency between the two has been to deduce these values, security and free trade, from two of the main schools of thought within international political economy, liberalism and protectionism. As a research method, ideational analysis has been the main tool, and even more specifically, ideational critique.

*Nyckelord:* European Union, trade policy, security, free trade, conflict

*Antal ord:* 9680

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>1</b>
1.1	Syfte och problem .....	1
1.1.1	Värden .....	2
1.1.2	Liberalism och protektionism.....	2
1.1.3	Övergripande handelspolicy och säkra livsmedel.....	3
1.2	Metod och material.....	4
1.2.1	Metod .....	4
1.2.2	Material .....	4
<b>2</b>	<b>Teoretisk bakgrund</b> .....	<b>6</b>
2.1	Liberal teori .....	6
2.1.1	Värden .....	8
2.2	Protektionistisk teori .....	9
2.2.1	Värden .....	10
2.3	Sammanfattning .....	11
<b>3</b>	<b>Analys</b> .....	<b>13</b>
3.1	Övergripande handelspolicy.....	13
3.1.1	Marrakeshdeklarationen .....	13
3.1.2	Ett konkurrenskraftigt Europa i en global ekonomi .....	14
3.1.3	Gemensamma regler för import .....	16
3.2	Säkra livsmedel .....	17
3.2.1	Avtalet om tekniska handelshinder (TBT).....	17
3.2.2	Avtalet om sanitära och fytosanitära åtgärder (SPS) .....	19
3.2.3	Försiktighetsprincipen.....	20
3.2.4	Vitboken om livsmedelssäkerhet .....	21
3.2.5	Allmänna principer för livsmedelslagstiftning.....	22
<b>4</b>	<b>Slutsatser och diskussion</b> .....	<b>23</b>
4.1.1	Värdekonflikt?.....	24
4.1.2	”Protection” eller ”protectionism”? .....	25
<b>5</b>	<b>Referenser</b> .....	<b>26</b>

# 1 Inledning

Världshandeln idag är större än vad den någonsin har varit. Många ser handeln som lösningen på fattigdomsproblemen, på teknikens utveckling, på miljöproblemen. Att den är väldigt betydelsefull går inte att förneka. Men kanske just på grund av dess stora betydelse ger handeln också upphov till många tvister på ett teoretiskt plan. Skillnaderna är stora när olika åskådningar ska beskriva hur internationell handel fungerar, och inte minst hur den bör fungera. Vilka politiska mål man värderar högst får stora effekter på hur man vill bedriva handel, och hur, eller om, man tycker den ska regleras.

Europeiska Unionen (EU) är idag en av världens största handelspartner, den största exportören och den näst största importören (Young 2004:393). I många fall har EU en väldigt liberal agenda, som vill främja frihandel (Young 2007:790). EU har till exempel undertecknat ett antal avtal med Världshandelsorganisationen (WTO), där man förbinder sig att värna frihandeln. EU vill också gärna framstå som en drivande kraft vad det gäller förbättring av världshandeln, och därmed ökad levnadsstandard för fler av världens invånare. Man har varit en av de starkast drivande krafterna i Doharundan, där man försökt få till bättre villkor för utvecklingsländerna (Young 2007:790) Det är också ett faktum att många tullar och restriktioner har sänkts under de senaste decennierna (Young 2007:793), men inte lika mycket inom alla områden.

Detta till trots nås man nästan dagligen av rapporter om att EU upprättar handelshinder av olika skäl. Skillnaderna är stora mellan exempelvis jordbruksindustrin och övrig industri. Inom vissa handelsområden har man helt följt WTO:s krav på sänkning av tullarna. Inom exempelvis jordbruksindustrin har det dock endast skett små förändringar. EU:s skydd mot utomeuropeisk konkurrens är fortsatt starkt. Skälen till att EU trots detta upprättar handelshinder kan vara olika, och man har för det mesta ett resonemang som skall rättfärdiga handlandet. Det finns också ett omfattande regelverk som syftar till att kontrollera hur och när man faktiskt får upprätta handelshinder. Trots det har man infört flera handelshinder och EU har flera gånger blivit anklagat för att vara protektionistiskt (Winters 2001: 27).

Detta motsatsförhållande är jag intresserad av att undersöka. Jag har en tes om att det verkligen existerar ett motsatsförhållande, och jag vill kartlägga hur det faktiskt ser ut. Å ena sidan har vi en del av politiken som värnar om frihandel, å den andra en där man medger handelshinder.

## 1.1 Syfte och problem

Mitt syfte med denna undersökning är att försöka kartlägga vilka värden och värderingar som ligger bakom EU:s handelspolicy. Jag hävdar att det finns en diskrepans inom EU:s handelspolitik, beroende på vilken nivå man studerar. Jag anser att man på en mer generell nivå kan finna betydligt mer argument för frihandel än vad man är på en mer specifik nivå.

Jag vill studera detta fenomen djupare genom att undersöka vilka värden som ligger bakom respektive nivå av handelspolitiken och hur de värderas i olika sammanhang. Jag väljer att koncentrera mig på värden som stammar från liberalism respektive protektionism. Jag kommer att analysera dels EU:s generella handelspolitik, men även det specifika området handel med livsmedel och EU:s policy för säkra livsmedel.

### 1.1.1 Värden

Politik inom EU kan lätt bli ett enda sammelsurium av specifika regler och bestämmelser. Jag vill därför lyfta diskussionen till ett mer övergripande plan. De konflikter vi idag upplever har i många fall sin bakgrund i att olika värden värderas olika. Enligt Susan Strange (1994) är det just värdena som styr våra sociala och samhällsliga förhållanden. Enligt Strange är det främst fyra olika värden som figurerar i sammanhanget: välfärd, säkerhet, frihet och rättvisa (Strange 1994:17). Hur vi utformar vårt samhälle beror i hög grad på vilket eller vilka värden som prioriteras. Värden figurerar ofta i en kontext av politiska åskådningar, som exempelvis liberalism och protektionism. Dessa målar ofta upp ett idealsamhälle där ett av värdena tillåts dominera helt, men detta är å andra sidan inte särskilt genomförbart i praktiken (Strange 1994:18). Jag är därför intresserad av att kartlägga vilka värden som prioriteras högst eller lägst inom EU:s handelspolitik. Värden kan också komma i konflikt med varandra, då man försöker tillgodose två olika samtidigt. Jag vill därför också beskriva och tydliggöra hur värden kan komma prioriteras olika när det gäller olika nivåer inom EU:s handelspolitik.

### 1.1.2 Liberalism och protektionism

Inom internationell politisk ekonomi finns främst tre olika åskådningar, liberalism, ekonomisk nationalism eller protektionism samt marxism (Gilpin 1987:25, Strange 1994:178). Dessa tre står för helt lika synsätt både när det gäller hur samhället idag *är* utformat, men också hur det *bör* vara. Det kan nog med säkerhet sägas att det inte finns något samhälle idag som inte är influerat av åtminstone någon av åskådningarna.

Man kan naturligtvis diskutera huruvida begreppen liberal respektive protektionistisk teori är lämpliga för denna studie. Min avsikt är att utgå från grundläggande realistisk och liberal teori för att sedan redogöra för deras ståndpunkter i ekonomiska och handelsrelaterade frågor. Liberal teori heter i nästan alla avseenden just liberal teori, medan realistisk ekonomisk teori har flera

olika benämningar. Jag har valt att kalla den protektionism i dess vidaste bemärkelse.

Jag valt att begränsa mig till liberalism och protektionism som grundläggande teorier för min undersökning. Denna begränsning har flera orsaker. Vid en första genomgång av materialet blev det tydligt att spåren av dessa två var betydligt mer framträdande än marxismen. Liberalismen är en teori som har haft väldigt stor inverkan på västvärlden och dess handelsrelationer. Många av de policys som arbetas fram sägs också grunda sig på liberala värderingar om frihandel. Därför känns denna som en central åskådning för min undersökning. Samtidigt som EU vill ses som liberalt utåt sett, har det också en historia av stark nationalism, vilket kan leda till protektionistiska värderingar. EU anklagas exempelvis för att se allför mycket till sina egna intressen när det kommer till vissa handelsområden (Young 2007:793).

### 1.1.3 Övergripande handelspolicy och säkra livsmedel

EU:s handelspolicy omfattar många olika områden. Den innehåller dels en mer övergripande policy, men sedan flera olika policys för varje handelsområde. Det finns därför ett behov av att avgränsa min uppgift och göra den mer hanterbar. Jag har valt att specialisera mig på handel med livsmedel, och den policy som reglerar denna. Policyn för säkra livsmedel syftar till att upprätthålla kvalitén i de matvaror som importeras till EU.

Anledningen till att jag har valt detta område är att det ligger lite utanför den vanliga skottlinjen. EU:s jordbrukstullar och subventioner har fått utstå mycket kritik då de är direkta handelshinder. När det gäller hur kraven på säkra livsmedel används i handelspolitiken är analysen inte lika självklar. Ur vissa synvinklar är det legitimt att skydda EU:s medborgare från exempelvis sjukdomar som sprids via mat, eller produkter som framtagits på ett miljöfarligt sätt. Vissa anser dock att det inte är legitimt att upprätta nya handelshinder bara på grund av att de försöker skydda miljön eller människors hälsa (Durbak – Strauss 2005:134)

Ytterligare en motivering till varför jag har valt att arbeta med just detta område är att jordbruks- och livsmedelspolitiken är områden inom handelspolitiken som inte har upplevt en lika hög grad av liberalisering som övriga områden (Young 2007:805). Med den senaste tidens diskussioner om ny teknik inom jordbruks- och livsmedelsproduktionen har debatten kommit in i ett nytt stadium. Genmodifiering och olika bekämpningsmedel ställer nya krav på och frågor till handeln med livsmedel. Därför anser jag detta område vara högintressant för att kartlägga de värderingar som lägger grund för EU:s agerande inom detta område. Jag har också valt området för att jag tror att jag kommer hitta de största skillnaderna inom policyerna just här.

Detta leder mig fram till min frågeställning:

- Vilka värden prioriteras i de generella respektive specifika delarna av EU:s handelspolicy?

## 1.2 Metod och material

I detta kapitel redogör jag för de metodologiska val som jag har gjort under arbetets gång.

### 1.2.1 Metod

Som metod tillämpar jag idéanalys. Då mitt mål är att kartlägga vilka värden som ligger bakom olika delar av EU:s handelspolicy är idéanalysen ett lämpligt verktyg. Den del jag tillämpar kallas specifikt för idékritik. Ett av idékritikens användningsområden är att tydliggöra något slags diskrepans eller inkonsekvent handlande inom exempelvis policys.

Min undersökning består av tre olika delar. Den första delen arbetar med att ta fram ett antal karakteristiska för de olika perspektiven liberalism och protektionism. Den andra delen syftar till att försöka finna spår av dessa inom de olika nivåerna av EU:s handelspolicy. Idén är att det finns en skillnad mellan EU:s mer övergripande handelspolicy och den mer specifika för säkra livsmedel. Den tredje delen försöker slutligen utröna huruvida denna eventuella diskrepans beror på betoning av olika värden inom de olika delarna av policyn.

Det är i den tredje delen som idékritiken specifikt skall användas. Här tänker jag mig pröva rimligheten i EU:s handelspolicy. Frågan är om det politiska budskapet är rimligt givet vissa värden (Beckman 2007: 69). Om man exempelvis säger att frihandel är ett värde, så kan vi pröva huruvida detta värde är kompatibelt med det budskap som förs ut. Rimlighetsprövningen kan genomföras i två olika tappningar. Ett budskap kan sägas vara både externt och internt rimligt. Då en extern prövning snarare syftar till att pröva budskapet utifrån vissa externa värden, t.ex. frihet, anser jag att den interna rimlighetsprövningen är den som är mest lämpad för min undersökning. Jag vill inte ta ställning för huruvida EU:s politiska budskap är allmänt rätt eller fel, utan snarare om det är sammanhängande. Jag vill alltså pröva ifall EU:s handelspolitik är koherent, det vill säga, stammar alla resonemang från samma värdegrund? (Beckman 2005:69-76).

För att kunna genomföra denna prövning krävs att jag upprättar något slags mall över hur förekomst av olika värden ser ut. För detta ändamål skapar jag två idealtyper för hur liberal respektive protektionistisk handelspolicy kan se ut. Dessa idealtyper grundar jag på teoretiska antaganden från liberalismen och protektionismen.

### 1.2.2 Material

Mitt material innehåller dokument som jag har hämtat från EU:s webbplats. Där har jag hämtat de dokument som förklarar EU:s handelspolicy respektive policys

angående livsmedelsimport. Dessa dokument sorteras under flera olika rubriker, vilket medför att det inte finns något specifikt område som direkt korrelerar med vad jag vill undersöka. Det finns så vitt jag kan se ingen klar gräns för var handelspolicy slutar och börjar. Det finns ett antal dokument som har betydelse för handeln även om de kanske inte direkt benämns som handelspolicy. Här har jag försökt att få med så mycket som möjligt som jag tyckt kan vara av relevans.

Jag har enbart koncentrerat mig på de dokument som handlar om import, då exportfrågan inte är en del av min undersökning. Jag har även fokuserat på det material som berör handelshinder som inte är tullar, som jag, i brist på ett bättre ord, väljer att kalla icke-tariffära<sup>1</sup> handelshinder.

I mitt material har jag också valt att infoga de WTO-avtal som EU har skrivit under. Dessa ligger även som grund för EU:s handelspolitik. Jag har analyserat följande dokument och avtal:

#### Övergripande handelspolicy:

- EU 2006: Ett konkurrenskraftigt Europa i en global ekonomi
- EU 1994: Gemensamma regler för import
- WTO 1994: Marrakesh Declaration

#### Säkra livsmedel:

- WTO 1994: Avtalet om tekniska handelshinder
- WTO 1994: Avtalet om sanitära och fytosanitära åtgärder
- EU 2000: Försiktighetsprincipen
- EU 2002: Allmänna principer för livsmedelslagstiftning
- EU 2000: Vitboken om livsmedelssäkerhet

---

<sup>1</sup> Ett ord som egentligen inte existerar i svenska språket, men som används både inom forskning och av EU självt. Se <http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/r11022.htm> eller Bhagwati 1989:59



## 2 Teoretisk bakgrund

Den teoretiska bakgrunden för liberalism och protektionism ligger till grund för mina idealtyper. Genom att identifiera de bakomliggande värdena inom dessa båda teorier operationaliserar jag min frågeställning. Jag beskriver i detta kapitel värden och karakteristiska för liberal respektive protektionistisk teori. I och med att jag tillskriver en viss teori att betona ett visst värde innebär inte detta att teorin inte bryr sig om något annat. Jag menar snarare att teorin i fråga värdesätter detta värde högre än något annat, men inte uppvisar total avsaknad av respekt för andra värden.

I dessa idealtyper diskuterar jag ett antal dimensioner där åskådningarna skiljer sig åt och som är betydelsefulla för att kunna tydliggöra skillnader. Inom dimensionerna finns det motsatspar som beskriver respektive åskådnings hållning i frågan.

De dimensioner jag kommer att gå in på är vilken roll staten bör ha, hur marknaden är/bör vara konstruerad, vem som bör ha makt och vilka intressen som bör gynnas. Jag kommer att avsluta varje delkapitel med att klargöra vilka värden jag anser vara de viktigaste för respektive teori.

### 2.1 Liberal teori

Det finns många sorters varianter av liberal teori. Jag har valt att rikta in mig på den mer klassiska liberalismen, eftersom den ger ett samlat intryck. Andra inriktningar innehåller ytterligare moment som inte är relevanta för min undersökning. Eftersom liberalismen kontrasteras med andra teorier, är det som en fördel att hålla sig till den mest renodlade inriktningen. Jag vill även förtydliga att jag här ägnar mig åt ekonomisk liberal teori, dock kommer jag fortsättningsvis att benämna den som ”liberalism”. Nedan redogör jag först om vilka uttryck liberalismen tar sig för att sedan berätta om de bakomliggande värdena.

Enligt den liberala teorin bör staten ha begränsat handlingsutrymme. Därmed inte sagt att staten inte bör ha något handlingsutrymme alls. Enligt den klassiska liberalismen finns det en symbios mellan staten och marknaden (Sally 1998:37). Det finns vissa saker som även liberalismen ser som nödvändiga för att marknaden ska kunna fungera (Sally 1998:42). Det är viktigt att staten upprätthåller ordning för att på så sätt skapa ”spelregler” för marknaden. Sådana spelregler kan vara rätten till egendom och infrastruktur. Detta, menar de klassiska liberalerna, är statlig verksamhet som gynnar marknaden (Sally 1998:42). Utan ett rättsväsende som kan visa på att min egendom verkligen är min

egendom, blir handel tämligen meningslös. Och genom att underlätta transport av varor underlättar vi också handeln (Sally 1998:42).

Men, liberalismen anser också att ekonomi och politik bör vara två åtskilda saker. Detta kan tyckas motsägelsefullt med tanke på ovanstående. Inom handelsområdet ser liberalismen importrestriktioner, höga tullar eller restriktioner för utländska investeringar som exempel på statlig verksamhet som inte gynnar det ekonomiska systemet. Därmed inte sagt att marknaden kan verka helt utan inblandning av staten. Staten bör dock utforma sin verksamhet så, att man inte bara gynnar den inhemska industrin, utan även utländska verksamheter.

Detta leder till frågan om hur marknaden är eller bör vara utformad. Liberalismen menar på att maximal ekonomisk effektivitet uppnås när det finns en arbetsfördelning. Adam Smith hävdade att om var och en gör det som den är bäst på, så får vi också ekonomiska fördelar. Om jag kan tillverka en viss produkt till ett lägre pris än min granne, bör jag också göra det och sedan sälja produkten till honom. Om denne sedan gör detsamma med en annan produkt, så tjänar båda på förfarandet (Sally 1998:47). Detta är också applicerbart i större skala. Man kan byta ut den enskilde individen mot en hel nation, och på så sätt tala för ökad handel nationerna emellan. Detta är frihandels essens.

Smith förekommer också argumentet att om konkurrens skadar en etablerad utöware. Tänk om grannen plötsligt hittar på ett nytt sätt att tillverka vår specialprodukt, men till en ännu lägre kostnad. Kan detta på något sätt vara positivt? Ja, menar Smith, konkurrens tvingar oss att hela tiden förbättra våra produktionsförfaranden, och på så sätt skapa en mer lönsam produktion. David Hume gick ett steg längre och hävdade till och med att hela vårt välstånd bygger på att vi har lånat och inspirerats av våra konkurrenter (Sally 1998:46).

Liberalismen menar således att det bästa sättet att uppnå ekonomisk effektivitet på, och på så sätt öka välfärden, är att låta marknadsmekanismerna arbeta fritt (Gilpin 1987:27). Det finns flera anledningar till att liberalisterna tror att marknaden klarar sig bäst på egen hand. Marknaden har enligt dem vuxit fram och utvecklats på ett sådant sätt att den gynnar individernas intressen. I och med att samhället, enligt liberalismen, alltid strävar efter ekonomisk effektivitet har också de företag och näringar överlevt som bäst kan uppfylla människors krav (Gilpin 1987:27).

Ovan talas det dock mest om en specifik nation och dess intressen. Är det alltid bara en specifik nation som gynnas av ett handelsavtal? Nej, säger liberalismen, frihandel gynnar alla. Det är alltså inte bara de länder som redan har stora tillgångar till kapital som kan dra nytta av konkurrensen. Hume menar att medan industrialiserade länder ofta är rika på kapital, är de icke-industrialiserade länderna rika på arbetskraft, vilket ger dem en annan produktionsfördel (Sally 1998:50). Frihandel gynnar alltså det allmänna bästa.

Nu till frågan om makt, som också gäller frågan om vems intressen som tillgodoses. Enligt Adam Smith innebär restriktioner för frihandeln att makten och intressena förflyttas från konsumenten till producenten. Smith menar att det finns ett starkt intresse från producenternas sida att inbilla konsumenterna att de har intressen som ligger i linje med producenterna och att det gynnar nationens bästa (Sally 1998:52). I själva verket, menar liberalismen, är en enskild producents

intresse väldigt specifikt och ibland direkt skadligt för det gemensamma bästa (Sally 1998:52). Det behöver inte alls vara så att vi gynnas av gynna våra producenter. Om vi gör det kan vi invaggas i en falsk syn på tillgång och efterfrågan som senare kan göra sig påmind på ett negativt sätt. Liberalismen menar att frihandel leder till att välfärden totalt i världen ökar, men även att det som är bra för ett land i längden leder till att fler länder får det bättre. På det sättet skulle man kunna hävda att välfärd och det gemensamma bästa är ett värde av stor vikt för liberaler, men detta beror på. För en del inriktningar av liberalismen är det ett mål i sig att vi har individuell frihet, att vi sedan gynnas ekonomiskt av det ses snarast som en bonus.

Liberalismen vill alltså inte att gynna specifika intressen utan det allmänna bästa. Men hur ska det då gå till rent praktiskt? Här kommer vi in på en av liberalismens grundvalar, nämligen det individuella valet. Liberalismen grundar sig här på antagandet att individen alltid strävar efter sitt eget bästa (Gilpin 1987:28). Det individuella valet innebär att marknaden styrs av enskilda individers intressen, som också gynnar det allmänna bästa (Sally 1998:24). Om varje individs intresse är att maximera vinningen för egen del sätter det också press på marknaden att producera en produkt till lägsta möjliga kostnad. Om den också lyckas med det har man ökat den ekonomiska effektiviteten och därmed lönsamheten, något som gynnar marknaden i stort. Om individen inte har friheten att göra sina egna val, så sätts också de marknadsekonomiska mekanismerna ur spel. Genom att tillåta mono- eller oligopol har man redan gjort valet åt individen, och gynnar då bara specifika intressen (Sally 1998:19, Gilpin 1987:29). Makten ska alltså enligt liberalismen helst ligga hos individen.

Frihandel har enligt liberalismen också andra positiva effekter. Genom att öka handeln mellan nationer, ökar också förståelsen för och kontakten med andra kulturer och samhällen. Detta kan leda till en minskning av konflikter mellan stater, då dessa också är beroende av varandras produktion, så kallad "interdependens" (Sally 1998:57). Att vi är beroende av varandra verkar också konfliktförebyggande. Genom att vi handlar mer med varandra kan vi minimera risken för nya krig. Dock erkänner Smith att världssystemet idag består av stater som är suveräna, det råder alltså anarki på internationell nivå (Sally 1998:59).

### 2.1.1 Värden

Baserat på ovanstående har jag identifierat två övergripande värden inom liberal ekonomisk teori. Det första är ekonomisk effektivitet. Liberalismen bygger på att individer och samhällen hela tiden strävar efter ekonomisk lönsamhet, något som också är gynnsamt för alla inblandade. Frihandel är ett villkor för att detta ska fungera. Det andra värdet som jag ser som övergripande är det individuella valet. Att det finns ett reellt val för den enskilda individen är en förutsättning för att marknaden ska fungera, och sätter man detta ur spel skapas också en falsk tillgång och efterfrågan. Det individuella valet kan således vara både ett mål och ett medel för liberalismen. Man kan använda det som ett verktyg för att uppnå sitt andra värde, ekonomisk effektivitet, men det är också ett mål i sig.

## 2.2 Protektionistisk teori

Protektionismen kan som sagt ha många namn. Några av dem är ekonomisk nationalism, merkantilism, realism (Gilpin 1987:31). Protektionismen stammar egentligen från mer realistiska antaganden, men protektionismen inriktar sig mer på handelsförhållanden och ekonomi. Realismens viktigaste antagande är att världen består av stater och endast av stater. Och eftersom vi lever i en osäker värld, där staten hotas av andra stater, strävar staterna hela tiden efter att överleva. Det viktigaste målet för stat är att säkra statens överlevnad. Jag ska nedan redogöra för vad detta får för konsekvenser för den ekonomiska politiken.

Jag vill börja med att diskutera hur en protektionist ser på statens roll. Protektionisterna ser statlig inblandning i ekonomin som ett positivt element. Om man ska uppnå säkerhet för staten så är det enligt protektionisterna svårt att ha en helt fri marknad. Den totalt fria marknaden är nämligen ett hot mot staternas makt, de har inte kontroll över tillgång och efterfrågan, och på så sätt äventyras också statens oberoende (Gilpin 1987:34). För en protektionist är det självklart att om staten hotas på grund av frihandel och marknadsmekanismerna, så måste staten också vidta åtgärder mot detta hot (Strange 1994:178). Oberoende är ett väldigt viktigt värde för en protektionist, vilket jag återkommer till nedan. Lösningen på frihandeln blir att staten skapar ordning i frihandels anarki. Genom att låta ekonomin vara ett verktyg för att uppnå andra värden, såsom säkerhet, kan staten styra marknaden efter sina egna intressen. Detta tycker protektionisterna är en positiv utveckling (Gilpin 1987:31).

Hur tycker då protektionisterna att det kommersiella systemet är och ska vara beskaffad? Deras syn skiljer sig markant från liberalismens. De vänder sig bland annat mot att det skulle vara individens val och tillgång och efterfrågan som bör styra marknaden. Liberalismen tycker också att marknaden har utformats efter vår erfarenhet av vad som fungerar och vad som inte fungerar, som de kallar "the invisible hand", och att många individers intressen att maximera sin egen vinst formar marknadens produktion. Detta går inte protektionisterna med på. Enligt dem är det nämligen något helt annat som bör styras marknaderna, nämligen statens behov av krigsmateriel. För en stat är det oändligt viktigt att kunna vara självförsörjande, främst när det gäller vapen, men även av andra varor. Om man då i fredstid får dessa varor utifrån så är det enligt protektionisterna viktigt att ändå upprätthålla den inhemska industrin inför eventuella krig. Detta kan innebära att man producerar ett överskott av varor, eller till en högre kostnad, och således sätts liberalismens teori om tillgång och efterfrågan och ekonomisk effektivitet ur spel. Det är staten som styr tillgången, och det efter eget intresse (Sen 1984:80).

Hur kan då handel hota en nation? Om ett land blir alldeles för beroende av handel med andra nationer, blir man också väldigt sårbar. Och om målet är att stater ska vara oberoende, bör de också vara självförsörjande. Detta betyder att en

stat bör innehålla många sorters industrier, men också jordbruk. Grunden för militär säkerhet ligger i industrin. Utan en väl utvecklad och väl fungerade industri, är det också omöjligt att utvecklas militärt (Sen 1984:69). Detta självförsörjande innebär makt, man har kontroll över sin egen marknad, men blir också starkare rent militärt på grund av sitt oberoende (Gilpin 1987:33). Och om man blir starkare militärt så vinner man också mer makt och inflytande på den internationella arenan (Sen 1984:70). Man avvärjer då hot mot säkerheten.

Det är dock inte bara industrin som är viktig för att ett land ska vara självförsörjande och oberoende. Jordbruk är enligt Gautam Sen en precis lika viktig ingrediens för att man ska kunna säkra sitt oberoende. Nationer är oftast intresserade av att kunna producera spannmål, ris och köttprodukter, som täcker de egna behoven. När man skyddar inhemska industrier handlar det alltså inte bara om att man lystrar till inhemska producenters intressen, utan att det ligger i hela nationens intresse att dessa bevaras (Sen 1984:70).

Varför är det då så viktigt med oberoende? Alla dessa ansträngningar mynnar ut i samma mål, kampen om makt. Realister och protektionister menar att på grund av att vi lever i en värld där nationer ständigt står under hot från andra nationer, är det av största vikt att tillskansa sig makt, så att man kan avskräcka sina motståndare från att attackera en. Och om vi är alldeles för beroende av andra länder, blir vi också tvungna att se till deras intressen när vi fattar beslut. Denna makt kan också tillämpas i handelssammanhang, för att gynna nationens intressen (Sen 1984:67).

Här kan vi också knyta an till vilka intressen som protektionisterna anser vara viktigast att gynna. Där liberalismen menar att alla gynnas av en utökad världshandel, att det ligger i allas intresse att den ekonomiska effektiviteten ökar, så menar protektionisterna att det är i princip omöjligt att skapa ett handelsavtal som alla vinner på. Den förnekar alltså att det finns något som kallas det gemensamma bästa (Gilpin 1987:34). Protektionisterna menar, att eftersom varje nations främsta intresse är att gynna sig själv, så pågår alltid en kamp om resurser och marknadsandelar (Gilpin 1987:34). Världen är alldeles för diversifierad för att vi ska gynnas av samma saker. Enligt deras syn är en nations vinst alltid en annan nations förlust, och om man då måste välja vem som ska gynnas, bör man välja sig själv. Detta kan resultera i mono- eller oligopol för att värna välfärdsstaten.

Vad kan då en nation göra för att skydda sin inhemska industri för att inte äventyra sitt oberoende? Gautam Sen föreslår ett flertal lösningar. De allra flesta går ut på att staten intervenerar i marknaden. Detta kan innebära exempelvis subventioner till hotade industrier, tullar mot utländska varor, att man försöker få befolkningen att snarare köpa inhemska varor eller beskattning mot utländska varor (Sen 1984:88).

## 2.2.1 Värden

Det värde som jag ser som mest övergripande i detta sammanhang är säkerhet. Säkerhet är ett mångfacetterat begrepp som man kan definiera på många olika

sätt. I det resonemang som jag har fört ovan står säkerhet som centralt för protektionismen, men frågan är, vilken sorts säkerhet?

En definition av säkerhet är:

”the alleviation of threats to cherished values; especially those which, if left unchecked, threaten the survival of a particular referent object in the near future.” (Williams 2008:5).

Williams menar även att säkerhet är starkt förknippad med makt, som sagts ovan. Med makt menas inom realistiska kretsar ofta militär makt (Williams 2008:6). Det som man ser som absolut viktigast är att staten skall överleva och att dess invånare ska vara säkra. Man skulle då kunna ledas till att tro att det endast är denna mer snäva syn på säkerhet som är av betydelse. Jag skulle dock vilja addera även en annan syn, nämligen den om mänsklig säkerhet.

Inom senare tid har en ny betydelse tillfogats begreppet säkerhet. Säkerhetsbegreppet har kommit att vidgas, för att nu även omfatta andra mer människorelaterade saker. Detta kallas ”human security” (Williams 2008:229, Durbak – Strauss 2005:128, Acharya 2008:492).

Inom området ”human security” ryms inte bara militära hot, utan även hot som berör miljön, hälsa, mänskliga rättigheter eller ekonomi (Williams 2008:231, Acharya s 493). Dessa kan benämnas som icke-militära hot mot säkerheten, och anses av vissa vara av största vikt för att kunna bevara den internationella ordningen. Att förstöra miljön eller utsätta en befolkning för en epidemi kan vara en lika allvarlig orsak till konflikt (Williams 2008:232). En epidemi eller kraftigt förstörd miljö är oerhört kostsamt både ur ett ekonomiskt och mänskligt perspektiv. Staters suveränitet är inte längre vare sig en garant mot eller ensam orsak till säkerhetshot (Williams 2008:232). Ur ett mer realistiskt eller protektionistiskt perspektiv blir det dock statens uppgift att motverka dessa hot. Staten är nämligen inte bara utsatt för hot mot säkerheten, utan också den kraft som ska bekämpa hoten (Acharya 2008:494).

Således kan hot mot den mer mänskliga delen av säkerhetsbegreppet vara nog så viktiga för en protektionist som har som mål att skydda sin stat. Detta eftersom ett hot mot människor hälsa både är ett hot mot befolkningen, men även ett hot mot dess ekonomi.

## 2.3 Sammanfattning

Då detta kapitel ligger som grund för min analys har jag valt att skapa följande motsatspar utifrån ovanstående. Jag vill dock poängtera att dessa är skapade av mig för just detta syfte. Att hårdra ideologier till denna grad är inte en korrekt beskrivning av verkligheten utan syftar till att tydliggöra skillnader mellan olika perspektiv.

I kolumnen längst till vänster står att läsa vilka dimensioner jag bygger mina idealtyper på. Idealtyperna är alltså de specifika egenskaper som jag tillskriver åskådningarna. I de andra två kolumnerna finns de karakteristiska jag tillskriver liberalismen respektive protektionismen. Jag vill här återigen förtydliga att protektionismen stammar från realismen, men har fokus på mer ekonomiska förhållanden. Jag väljer dock att härnäst benämna de båda som protektionism.

	<b>Liberalism</b>	<b>Protektionism/realism</b>
<b>Statens roll</b>	Liten	Stor
<b>Makt</b>	Individen	Staten
<b>Intressen</b>	Det allmänna bästa	Nationella
<b>Marknaden bunden till staten?</b>	Nej	Ja
<b>Internationellt</b>	Interdependens	Oberoende
<b>Värden</b>	Individuella valet Ekonomiskeffektivitet	Säkerhet (militär, "human")

## 3 Analys

Jag kommer att göra min analys i två olika delar, för respektive policy. Jag börjar med att gå igenom de dokument som jag klassar som övergripande handelspolicy, för att sedan koncentrera mig på området säkra livsmedel. Materialet kommer att analyseras utifrån de idealtyper jag skapat i min teoridel, och jämföras med de olika dimensionerna. Jag kommer inte att gå djupare in på hur dokumenten används eller i vilken utsträckning, min huvudsakliga uppgift är att kartlägga värdegrunden bakom dem. Min hypotes är som sagt att jag kommer hitta fler tecken på liberalism inom den övergripande handelspolicy, än i policy för säkra livsmedel, där jag tror att protektionistiska perspektiv kommer att vara mer vanliga.

### 3.1 Övergripande handelspolicy

#### 3.1.1 Marrakeshdeklarationen

Mycket av EU:s generella handelspolicy stammar från de WTO-avtal man har skrivit under. Därför anser jag att det är viktigt att återge vad som står i dessa, och vilken värdegrund de följer. Det finns flera dokument som styr WTO. Det mest omfattande är GATT (General agreement on tariffs and trade) från 1947, något som sedan utvecklats till mer specifika texter. GATT 1947 ligger till grund för GATT 1994. 1994 avslutades också Uruguayrundan, som resulterade i bildandet av WTO ([www.wto.org](http://www.wto.org)).

WTO har som uppdrag att underlätta världshandeln. Organisationen ska verka för ”ökad produktion av och handel med varor och tjänster” (Marrakesh agreement). Detta dokument har EU verifierat och godkänt (EU 1994, WTO-avtalen).

”Ministers salute the historic achievement represented by the conclusion of the Round, which they believe will strengthen the world economy and lead to more trade, investment, employment and income growth throughout the world”  
(Marrakesh declaration art. 1)

Här ser vi ett tydligt förespråkande av frihandel, och uppfattningen att frihandeln i sin tur kommer att leda till bättre villkor för människor i hela världen. Detta tolkar jag som ett mycket liberalt perspektiv. Det fortsätter sedan med:



” ... reflecting the widespread desire to operate in a fairer and more open multilateral trading system for the benefit and welfare of their peoples. Ministers express their determination to resist protectionist pressures of all kinds. They believe that the trade liberalization and strengthened rules achieved in the Uruguay Round will lead to a progressively more open world trading environment. Ministers undertake, with immediate effect and until the entry into force of the WTO, not to take any trade measures that would undermine or adversely affect the results of the Uruguay Round negotiations or their implementation.” (Marrakesh declaration art. 2)

Här förbinder sig också medlemmarna i WTO att motverka handelshinder och att verka för en liberalisering av handeln. Protektionism är inte något önskvärt.

### 3.1.2 Ett konkurrenskraftigt Europa i en global ekonomi

EU tar också utanför WTO:s ramar krafttag för mer frihandel. I meddelandet ”Ett konkurrenskraftigt Europa i en global ekonomi” från kommissionen till rådet 2006 beskrivs hur EU i framtiden ska verka för att behålla sin konkurrenskraft och samtidigt verka för en mer öppen global handelsmarknad. EU börjar med att slå fast att:

”protektionismen har avskaffats i Europa, att de viktigaste marknaderna utanför Europa har öppnats och att EU bedriver en enhetlig politik, såväl internt som gentemot omvärlden.” (EU-komm. 2006)

Här ser vi en klar ställning för frihandel. Man beskriver protektionism som någonting som inte bör existera, samt att det är positivt att handeln med tredje land har utvecklats. Man fortsätter sedan med att beskriva hur världshandeln har ökat under de senaste åren och drar slutsatsen att:

”Den [världsekonomin] skapar ett starkt ömsesidigt beroende mellan ekonomier och industri på global nivå. Den medför såväl möjligheter som risker för medborgarna och vår planet” (EU-komm. 2006)

Här behandlas frågan om interdependens och oberoende. Dock ses detta inte som ett odelat positivt fenomen, utan också som något riskfyllt. EU säger sig inte vilja skapa mindre interdependens, men man kan fråga sig ifall man med medborgarna menar Europas befolkning eller världens. Om man hade applicerat en liberal syn på saken hade världsbefolkningens bästa varit det högsta målet. Detta är dock inte helt självklart.

Nedan behandlar man frågan om konkurrens och öppnandet av marknaden. EU:s politik vilar bland annat på:

**”Konkurrensutsatta marknader** som gynnar de europeiska företagens konkurrenskraft.

**Det ekonomiska öppnandet.** Till skillnad från protektionism skapar en öppen internationell handels- och investeringspolitik ett konkurrenstryck som gör innovation, ny teknik och investeringar lönsamma.” (EU-komm. 2006)

Här finner vi däremot en betydligt mer odelat positiv inställning till global frihandel. Man följer liberalistiska åsikter fullt ut och menar på att frihandel gynnar oss ekonomiskt. Man tar också avstånd från protektionismen. Dock lägger man mest fokus vid eventuella fördelar för EU, snarare än för världen i stort, något som kanske bottnar i en starkare omtanke om EU:s intressen är om ett eventuellt ”gemensamma bästa”, något som jag tolkar som mer protektionistiskt än liberalt.

I dokumentet diskuterar man också hur nya handelshinder kan se ut och hur man bör hantera dessa. Man erkänner förekomsten av så kallade icke-tariffära handelshinder, och anser att man bör se till att EU inte utsätts för några sådana. Man menar också på att EU bör verka för att minimera dessa icke-tariffära handelshinder. Resonemanget om att det skulle vara EU som är mest utsatt för handelshinder fortsätter med:

”Den europeiska industrin behöver ha tillgång till väsentliga resurser som energi, råvaror, metaller och skrot, och denna tillgång bör inte begränsas av andra motiv än miljö eller säkerhet.” (EU-komm. 2006)

Ovanstående citat skulle jag dock vilja klassa som ett uttryck för mer protektionistiska antaganden. Det ses som viktigt att se till att den europeiska industrin överlever. Det förs inte heller någon diskussion om att det skulle förekomma icke-tariffära handelshinder som är upprättade av EU.

Man diskuterar också EU:s handlingsplan inom handelsområdet. Här kan vi läsa att: ”När det gäller yttre åtgärder står EU fast vid sitt engagemang för multilateralism som skapar möjlighet att avlägsna handelshinder på ett stabilt och hållbart sätt” (EU 2006). Man förstärker föregående påstående genom att berätta att:

”Utöver multilateralism bör EU också sträva efter att främja en liberalisering av en större och livligare handel i sina bilaterala relationer, där **frihandelsavtalen kommer vara en motor.**” (EU-komm. 2006)

Man kommer också att vidta åtgärder när det gäller icke-tariffära handelshinder:

”Frihandelsavtalen bör föreskriva mer likformiga regler för att effektivt kunna bekämpa icke-tariffära handelshinder.”

”EU fortsätter att arbeta för en eliminering av de icke-tariffära handelshindren med tanke på de ekonomiska fördelar som en

fullständig liberalisering av handeln medför”. (EU-komm. 2006)

EU slår här tydligt fast att icke-tariffära handelshinder bör hållas under uppsikt så att de inte påverkar frihandeln negativt. Här ser vi också tydligt vad som är målet med en liberalisering, de ekonomiska fördelarna. Ovanstående visar på klassiska liberala åsikter om frihandel, att det är ekonomiskt lönsamt. Dock finns det inte en lika tydlig anknytning när det gäller övriga liberala värden. Att det skulle vara ett värde i sig att marknaden tillåts att verka fritt är inte en framträdande del av EU:s handelspolicy. Det tycks inte heller finnas någon stark koppling mellan det fria valet och marknads mekanismer. Marknaden och handeln ska visserligen tillåtas verka fritt, men det ligger också på EU:s ansvar att se till att det verkligen fungerar. En del av de åtgärder som sägs främja frihandel, exempelvis tydligare standarder, består just av fler regler för marknaden. Detta tolkar jag som uttryck för en mer protektionistisk syn på hur staten bör fungera.

Inte heller sägs det något om individens makt i sammanhanget. För EU framstår det snarare som att det är makthavarnas uppgift att se till att marknaden verkligen fungerar. När det gäller olika intressen så är det i första hand EU:s intressen som är det allra viktigaste. Att världens befolkning gemensamt skulle kunna tjäna på en ökad frihandel är ingenting som framstår som centralt.

Angående användningen av handelspolitiska skyddsåtgärder, förutom WTO:s verktyg, säger EU följande:

”Dessutom kommer EU att koncentrera sig på att förbättra sina egna instrument, som bör motsvara kraven på effektivitet och anpassning till den globala utvecklingen för att garantera att olika europeiska intressen beaktas” (EU-komm. 2006)

Ovanstående passar snarare in i en mer protektionistisk syn än en liberalistisk, där man sätter Europas intressen främst.

### 3.1.3 Gemensamma regler för import

I förordningen ”Gemensamma regler för import” reglerar EU:s import och har således stor betydelse för handelspolitikens utformning. Här fastslås hur EU ska agera i samband med import, och mer specifikt vid hindranden av import. Den syftar till att:

”fastställa gemensamma regler för import till Europeiska unionen (EU) som baserar sig på principen om fri import och bestämma förfaranden som ger EU möjlighet att vid behov tillämpa de övervaknings- och skyddsåtgärder som krävs för att skydda gemenskapens intressen.” (EU 3285/94)

Detta stycke finner jag väldigt motsägelsefullt. Dels så hävdar EU att man i grunden tillämpar fri import, men detta omintetgörs relativt snabbt när möjlighet

ges EU att först se till sina egna intressen. Dessa skyddsåtgärder kan vidtas vid olika tillfällen:

”Skyddsåtgärder får tillämpas om en produkt importeras till gemenskapen i så kraftigt ökade kvantiteter eller under sådana omständigheter att det orsakar eller hotar att orsaka allvarlig skada för producenterna i EU.” (EU 3285/94)

Detta ger EU relativt långtgående befogenheter att upprätta handelshinder och inskränka frihandeln. Jag anser att ovanstående är ett ganska klart tecken på protektionistiska värderingar. Vilket som är det bakomliggande motivet för att de europeiska industrierna ska hållas vid liv trots att de inte kan hävda sig på marknaden står oklart. Man kan endast spekulera i att det kan handla om ett säkrande av tillgången till resurser, och på så sätt vårt oberoende. Detta är ett klassiskt protektionistiskt argument för att behålla inhemska industrier.

Om EU anser att hot föreligger kan de bland annat ändra giltighetstiden i importavtalet eller införa importkvoter (EU 3285/94).

## 3.2 Säkra livsmedel

Policyn för säkra livsmedel beskrivs inte heller den i ett enhetligt dokument, utan reglerna som styr livsmedelsimporten till EU behandlas i flera dokument från EU. Dels regleras handeln med livsmedel och de åtgärder som får vidtas av WTO, och dels har EU egna bestämmelser. Dokumenten från WTO får i denna uppsats relativt mycket utrymme, då EU inte kan gå emot dessa avtal hur mycket som helst. Jag kommer att gå igenom två av de viktigaste WTO-dokumenterna, ”Avtalet om tekniska handelshinder” samt ”Avtalet om tillämpningen av sanitära och fytosanitära åtgärder”, vilka jag anser har störst betydelse för livsmedelspolitiken.

### 3.2.1 Avtalet om tekniska handelshinder (TBT)

I avtalet om tekniska handelshinder regleras vilka tekniska standarder man får upprätta och på vilka grunder. Detta får stora konsekvenser även på livsmedelsområdet, då tekniska standarder också kan gälla själva tillverkningsprocessen och inte bara den färdiga produkten.

Avtalet kan sägas ha flera olika sidor. Den första sidan syftar till att skapa internationella standarder som skall åtföljas av WTO:s samtliga medlemmar.

”*Members, recognizing the important contribution that international standards and conformity assessment systems can make in this regard by improving efficiency of production and facilitating the conduct of international trade*” (TBT 1994)

Här menar alltså WTO att genom att skapa internationella standarder för olika produkter, så kan vi också öka handeln och därmed den ekonomiska effektiviteten. Detta verkar enligt mig som en klassisk liberal ståndpunkt. Dock, så erkänner WTO att det finns vissa risker med att tillåta olika standarder. Det kan t.ex. skada producenter som har svårt att uppnå specifika mål, och att dessa mål ibland kanske är väldigt höga. Detta försöker man att undvika genom att slå fast att:

*”Desiring however to ensure that technical regulations and standards,[...], and procedures for assessment of conformity with technical regulations do not create unnecessary obstacles to trade.” (TBT 1994)*

Här vill alltså WTO betona att det inte är tillåtet att skapa handelshinder genom att öka de tekniska standarderna. Frihandeln ska fortfarande värnas. WTO vill också betona vikten av att man inte gynnar ett specifikt land. Detta yttrar sig i att:

*“Members shall ensure that in respect of technical regulations, products imported from the territory of any Member shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin and to like products originating in any other country” (TBT art. 2.1)*

Här betonas det alltså att medlemsländer inte får gynna inhemska produkter genom upprättande av olika standarder. Marknaden ska vara relativt fri från statlig inblandning, en liberal ståndpunkt.

Men, efter föregående stycke kommer ett flertal passager som undergräver frihandelns status:

*”Recognizing that no country should be prevented from taking measures necessary to ensure the quality of its exports, or for the protection of human, animal or plant life or health, of the environment, or for the prevention of deceptive practices, at the levels it considers appropriate.” (TBT 1994)*

Allt detta handlar till syvende och sist om vad som är nödvändiga åtgärder i det enskilda fallet. Här finns ingen internationell standard, utan proportionaliteten i åtgärderna kan variera från land till land. Detta blir då, en fråga om politik och inte om vetenskap. Christopher Ansell (2006) menar att standarder i många fall är uttryck för handelshinder (s 5).

Inom politiken finns alltså uppenbara problem med att rangordna vilket värde som man ska prioritera. I de inledande meningarna så försäkras vi om avtalets gynnande effekt för frihandeln, och dess ambition att säkra frihandeln fortlevnad. Men längre ner erfar vi att när det väl kommer till kritan, så är det alltid möjligt att vidta åtgärder för att främja säkerheten. Att på något sätt sätta säkerheten ur spel för att uppnå högre ekonomisk effektivitet är inte en möjlighet.

”Recognizing that no country should be prevented from taking measures necessary for the protection of its essential interest.”  
(TBT 1994)

Här blir det alldeles tydligt att medlemsländerna i WTO alltid har möjlighet att hävda att deras nationella säkerhet eller intressen hotas, och på så sätt kan man också kringgå avtalets frihandelsagenda. Man vad är då giltiga skäl att åberopa för att man ska skydda sin nation? Nedan beskriver avtalet ”legitima anledningar” till att kringgå reglerna:

”Such legitimate reasons are, *inter alia*: national security requirements; the prevention of deceptive practices; protection of human health or safety, animal or plant life or health, or the environment.” (TBT art. 2.2)

Här blir det också väldigt tydligt att det alltid finns möjlighet för medlemsländerna att ta till åtgärder. Att skydda sin egen nation från olika hot är legitima skäl. Med säkerhet menas dels den militära säkerheten, men stort utrymme lämnas också för det som jag kallat ”Mänsklig säkerhet”. Att man ska ge skydd till sina medborgare, ett skydd som också omfattar hälsa och miljö, tycks vara ett skäl som är av stor vikt.

I samband med detta kan man också diskutera statens roll. I och med alla dessa bestämmelser framgår det tydligt att EU anser det vara unionens beslutsfattares ansvar att se till att dess medborgare inte äter eller köper något hälsovådligt eller miljöfarligt. Detta, vill jag påstå, är ett protektionistiskt antagande. Makten över vilka varor som konsumeras ligger hos makthavarna och inte hos individen själv. En möjlighet hade kunnat vara att man beslöt att endast införa en tydligare märkning av livsmedlen, så att konsumenten kunde fatta ett välinformerat beslut. Så är icke fallet. Det är staten som ska skydda medborgarna.

Jag skulle här vilja knyta an till diskussionen om oberoende. Även om jag här inte kan avgöra EU:s bakomliggande motiv, så blir effekten av detta handlade att den inhemska industrin inom EU består, på ett sätt som den kanske inte skulle göra i en fullständigt fri konkurrens. Är detta ett uttryck för att man vill säkra sitt oberoende eller vill man bara skydda befolkningen från hälsorisker? I vilket fall så är det tydligt att säkerhet, i vilken tappning det nu är, som är det övergripande målet.

### 3.2.2 Avtalet om sanitära och fytosanitära åtgärder (SPS)

”Avtalet om sanitära och fytosanitära åtgärder” är en utveckling av Avtalet om tekniska handelshinder, men syftar särskilt till att reglera hur man hanterar frågor som berör människors, djurs och växters hälsa (därav ”fyto”), samt miljön. Detta avtal är slutet inom WTO. Nedan följer en kort beskrivning av vad SPS reglerar. Jag har här valt att citera ur EU:s presentation av vad avtalet innehåller.

”SPS measures are defined as measures applied to protect human and animal life or to protect plant life from risks

associated with additives, contaminants, toxins or diseases present in foodstuffs, or to protect a country in the event of the entry, establishment or spread of pests.” (EU 94/800/EC)

Det kan vid en första anblick tyckas helt naturligt att EU ska få skydda sig mot spridning av epidemier. Men vad kan det få för konsekvenser för världshandeln? Hur man får använda SPS som en ursäkt för att reglera import är i sig väldigt hårt reglerat.

”The agreement affords members the right to take SPS measures based on scientific principles, but they must ensure that those measures do not discriminate against other countries. Moreover, the SPS measures must not be used for protectionist purposes.” (EU 94/800/EC)

Här tydliggör WTO och EU att det inte är tillåtet att använda sig av SPS som en ursäkt för att skydda sin egen industri. Om detta finns dock en del att säga. Det finns en stor debatt om vad som egentligen kan kallas för vetenskapligt grundade argument. Som vi ser ovan får EU inte vidta några åtgärder utan en grundlig vetenskaplig bas. Men är det överhuvudtaget möjligt för vetenskapen att besvara frågan om huruvida ett livsmedel är en fara för EU:s befolkning. Och är då den rätta åtgärden att helt stoppa importen av nämnda livsmedel?

Dragan Miljkovic (2005) menar på att problemet skulle kunna lösas på ett annat sätt. Med en tydligare märkning av livsmedel skulle man kunna lämna valet till individen istället för att myndigheter ska bestämma vad som är bra för befolkningen. Miljkovic menar att det i många fall inte föreligger tillräckligt starka vetenskapliga bevis för att man ska vidta så kraftiga åtgärder som importstopp. Om det inte finns en vetenskaplig grund, så handlar allt till syvende och sist om politik (Miljkovic 2005:285), precis som i fallet med avtalet om tekniska handelshinder ovan.

Både här och i avtalet om tekniska handelshinder ser jag en klar konflikt mellan olika värdegrunder. Man vill på ett plan att handeln med livsmedel ska öka, ett uttryck för en hållning för frihandel. Men, jag ser även klara spår av ett mer protektionistiskt perspektiv när staten måste gå in för att rädda befolkningen och göra valet åt dem. Om det är någonting som hotar, ska detta också bekämpas från statlig nivå. Statens roll är därmed ganska stor. Individen tillåts inte göra några medvetna val, utan det gör staten, eller EU, åt en. Man sätter också säkerheten framför frihandelsidealet.

### 3.2.3 Försiktighetsprincipen

Avtalet om försiktighetsprincipen är slutet inom EU och får användas för att stoppa importen av vissa varor till EU, när risk föreligger. Detta är en utveckling på SPS-avtalet från WTO. Åtgärderna är strikt reglerade, men ändå tillåtna.

”Försiktighetsprincipen får åberopas när det krävs ett brådskande ingrepp för att avvärja ett eventuellt hot mot människors eller djurs hälsa, mot växters sundhet, eller för att skydda miljön om fakta inte räcker för att bedöma risken fullständigt.” (EU-komm. 2000)

Här ser vi att det främsta skälet att ta till dessa åtgärder är när människo- eller djurliv är hotade. Här hänvisas således återigen till den mänskliga säkerheten. Uppenbarligen har EU makt att fullständigt stoppa handel med en vara, om bara tillräckliga risker kan påvisas. Att detta kan få långtgående konsekvenser för handeln är inte svårförståeligt. Här har EU i princip skapat en bakdörr för sig själva, en sista utväg att ta till när man upplever hot mot säkerheten. Detta relativt stora ingrepp i marknadens mekanismer tyder på en mer protektionistisk syn på hur den bör fungera.

Här finner vi också frånvaron av kravet på att en vetenskaplig undersökning av riskgraden föregår beslutet.

”Enligt kommissionen kan försiktighetsprincipen användas när de potentiellt skadliga effekterna av en företeelse, en produkt eller en process har identifierats genom en vetenskaplig och objektiv bedömning, men denna bedömning inte gör det möjligt att fastställa risken med tillräcklig säkerhet.” (EU-komm. 2000)

Detta tillåter EU att utan vetenskapligt förankrade grunder ta beslutet att helt stoppa importen av en vara. Man ska alltså ha möjlighet att undanröja en risk redan på ett tidigt stadium. Det övergripande syftet är som sagt säkerheten för medborgarna. Principen har blivit utsatt för skarp kritik från många håll som hävdar att den bara är uttryck för så kallad ”grön protektionism”. Detta innebär att man upprättar handelshinder med hänvisning till miljön (Durbak – Strauss s 134). Det går utifrån mitt material inte att avgöra vilket som är EU:s motiv, och det är inte heller det som är syftet. Dock kan man sluta sig till att konsekvenserna av att principen används i många fall gynnar EU:s inhemska produktion, oavsett motiv (Durbak – Strauss 2005:134).

### 3.2.4 Vitboken om livsmedelssäkerhet

Vitboken om livsmedelssäkerhet syftar främst till att upprätthålla standarden på livsmedel inom EU, men här nämns också hur EU bör förhålla sig till importerade varor. EU redogör här för de krav man har på importerade varor:

”Imported foodstuffs and animal feed should meet health requirements at least equivalent to those set by the Community for its own production” (EU-komm. 2000)

Här ser vi tydligt att EU upprättar tekniska barriärer. De standarder som gäller i EU, ska även gälla import. Konsekvensen blir naturligtvis att EU:s medborgare



skyddas från standarder som är annorlunda än deras egna, men samtidigt så får också EU:s industri ett försprång i förhållande till utomeuropeisk konkurrens.

EU är i detta dokument helt förvissat om att de standarder som gäller i EU i de flesta fall är bättre än icke-europeiska. Detta är inte ett oomtvistat ämne, för vissa är EU:s standarder endast annorlunda, därmed inte sagt bättre.

”The Community should continue its efforts within the World Trade Organization (WTO) to set up international rules enabling member countries to maintain high standards of public health in relation to food safety.” (EU-komm. 2000)

Man kan fråga sig vems intresse som tillgodoses med detta förfarande. Är det konsumentens eller producentens? De är som sagt svårt att veta exakt vilket EU:s motiv är, men det är otvivelaktigt så att europeiska producenter gynnas av att de inhemska standarderna ska gälla.

### 3.2.5 Allmänna principer för livsmedelslagstiftning

Allmänna principer för livsmedelslagstiftning beskriver hur EU:s lagstiftning kring livsmedel ser ut. Här beskrivs också ansvarig myndighets uppgifter och befogenheter.

De främsta målen för EU:s livsmedelslagstiftning är:

- Att skydda människors liv och hälsa och tillvarata konsumenternas intressen med beaktande av djurs hälsa och välbefinnande, växtskyddet och miljön.
- Att förverkliga fri rörlighet för livsmedel och foder inom EU.
- Att beakta befintliga eller planerade internationella standarder.” (EP 2002)

Här kan vi tydligt se att det största intresset ligger i att skydda befolkningen. Dock så betonas att även konsumenternas intressen ska tillgodoses, men detta anser EU att man gör genom en tydligare lagstiftning, inte med mindre lagstiftning. Man strävar också efter att uppnå fri rörlighet av livsmedel inom EU. Det är värt att notera att global fri rörlighet av livsmedel inte nämns. Därmed kanske inte sagt att EU motverkar den globala livsmedelshandeln, men frågan är hur mycket de gör för att främja den. Fokus ligger snarare på att EU ska skydda sig från farliga varor utifrån.

”Om en företagare anser att ett foder eller ett livsmedel som han har importerat, producerat, bearbetat, framställt eller distribuerat är skadligt för människors eller djurs hälsa ska han omedelbart inleda förfarandena för tillbakadragande från marknaden och informera behöriga myndigheter.” (EP 2002).

## 4 Slutsatser och diskussion

Så har vi kommit till min slutsatsdiskussion. I inledningen nämnde jag min hypotes om att jag skulle finna mer spår av en liberal värdegrund och syn på handelspolitik i den övergripande handelspolicyn och en mer protektionistisk värdegrund och syn i policyn som berör livsmedelssäkerhet. Jag drar slutsatsen att jag hade både rätt och fel. Vilka värden är det då som dominerar inom respektive policy?

Om man ska definiera ekonomisk liberalism på det sätt som jag har gjort så blir det övergripande värdena det individuella valet och ekonomisk effektivitet, där det förra är en förutsättning för det senare. I mitt material har jag kunnat se att EU är en stor förespråkare av frihandel på en övergripande nivå. Man betonar att frihandel har positiva effekter på den ekonomiska utvecklingen, och att det gynnar oss att handla fritt. Dock finns det en klar trend att betona frihandel som något positivt för EU, och inte för världen i stort. Jag har i mitt sökande av material funnit dokument som specifikt behandlar utvecklingsfrågor där EU anser att frihandel är av största vikt för utvecklingen av tredje världen. Detta är dock inte något som får särskilt stort utrymme i den specifika handelspolicyn.

Detta tolkar jag mer som ett utslag av protektionism än av liberalism. Ekonomisk liberal teori har en mycket mer universell syn på frihandels gynnande effekter, som en del av vägen mot det allmänna bästa. Det allmänna bästa innefattar alla delar av världen, inte bara EU.

Jag skulle också vilja diskutera frånvaron av värdet ”det individuella valet”. Det blir inte mycket plats över till individen när EU lägger fram sin handelspolicy, Konsumenten ställs inte i fokus, och marknaden förutsätts styras relativt mycket från staten, mer än bara de grundläggande förutsättningarna, som befästandet av äganderätt och ett juridiskt väsen. Detta är självklart inte en knivskarp gräns, men jag tycker ändå att individen eller konsumenten är frånvarande i EU:s policy. Detta är också snarare ett tecken på en mer protektionistisk syn än en liberalistisk.

När det gäller de dokument som behandlar området säkra livsmedel var resultatet betydligt mer som väntat. När det gäller säkerhet inom livsmedelsområdet, går denna före ambitionen om frihandel. Både WTO och EU medger regler som gör att det är relativt lätt för EU att stoppa import med hänvisning till befolkningens säkerhet. Man hänvisar också hela tiden till säkerheten för människors hälsa som legitimerande orsak.

Jag vill diskutera hur det kan vara så, och vilka motiven till ett sådant agerande kan vara. Man skulle kunna se på problematiken på ett sådant sätt, att det inte alls är konstigt att EU agerar som den gör. Om EU inte gav sin befolkning ett tillräckligt starkt skydd, skulle opinionen med all säkerhet reagera. Det finns en mycket stark opinion inom medlemsländerna som vill värna om den inhemska

industrin, om sin egen säkerhet och hälsa. Att fullständigt ignorera denna opinion hade varit politiskt självmord. Genom att försöka tillgodose både de som värnar om frihandeln och de som värnar om nationens säkerhet väljer EU den pragmatiska vägen.

Man kan också fråga sig är ifall man agerar mot reella hot, eller om politiken är ett uttryck för handelshinder? Många av de regleringar som finns bygger på att det ska finnas vetenskapliga bevis för att det verkligen existerar en risk. Dock, som jag skrev i avsnittet om SPS, så är vetenskapen inte alltid överens i dessa frågor och kan inte alltid besvara dem. När det gäller "Försiktighetsprincipen" och EU:s gemensamma regler för import så behövs det inte ens några vetenskapliga bevis för ett överhängande hot.

Jag tror att detta beteende möjliggörs med hänvisning till den breddade definitionen av begreppet säkerhet. Det är idag inte självklart att säkerhet bara ska handla om skydd mot militära hot. I och med att vi vidgat begreppet ger vi också stater möjlighet att utöka sina skyddsåtgärder.

I fallet säkra livsmedel är det ganska tydligt att det handlar om säkerheten för människors och djurs hälsa, samt miljön. Det är detta som legitimerar upprättandet av handelshinder. Dock finns det andra områden inom EU där man upprättar handelshinder utan någon som helst anledning förutom att handeln skadar europeisk industri. Jordbrukssubventionerna är ett av dessa.

Här skulle man kunna använda säkerhet som en legitimering av handlandet på två sätt. Dels att vi måste trygga våra inhemska resurser av mat, men kanske även ekonomisk säkerhet. Som jag nämnt ovan kan det bli oerhört kostsamt att genomlida allvarliga epidemier eller miljöförändringar. Här vill jag återigen påpeka att konsekvensen av EU:s gröna handelshinder ofta innebär mer gynnsamma förhållanden för inhemska producenter. Alltså, ekonomi är säkerhet, hälsa är säkerhet, och vi måste skydda oss mot externa hot.

#### 4.1.1 Värdekonflikt?

Angående rimlighetsprövningen så anser jag att EU:s handelspolitik i många fall inte är rimlig. EU försöker att tillgodose ett värde, frihandel och ekonomisk effektivitet, i den mer övergripande handelspolicy, ett värde som dock inte är direkt kompatibelt med det värde, säkerhet, som dominerar på en mer specifik nivå. På ett sätt så har EU en stark frihandelstradition. EU har genomfört ett öppnande av den inre marknaden, och med ett relativt lyckat resultat. Det är dock inte så att värdet frihandel idag dominerar handelspolitiken. Det finns en viss ambition, inom vissa enskilda områden och till en viss grad, att tillämpa fri import, men inom andra områden är det tanken om EU-ländernas bästa och vår egen säkerhet som dominerar. Anledningen att frihandeln stannar på den övergripande nivån tror jag beror på att EU på olika nivåer prioriterar olika värden.

#### 4.1.2 "Protection" eller "protectionism"?

Det är svårt att dra gränsen mellan vad som ska klassas som protektionism eller bara vanligt skydd av medborgarna. Många tolkar nog ordet protektionism med att man upprättar handelshinder för att gynna sin egna ekonomiska situation. Jag vill snarare mena att det inte är någon större skillnad mellan att skydda sin nation eller stat ekonomiskt eller att skydda den från militära hot. Från mina teoretiska resonemang tycker jag att jag kan dra slutsatsen att den breda definitionen av säkerhet kan klassa många saker som protektionism, som exempelvis säkerhet i hälsofrågor.

Vad man faktiskt ska prioritera är en svår fråga. Ur en synvinkel är frihandel väldigt bra, samtidigt som den inhemska opinionen kräver att staten ska erbjuda skydd för medborgarna. Jag tror att EU går en svår balansgång mellan dessa två ideologier, en balansgång som nog alltid kommer att utsättas för kritik, men som kanske är nödvändig för att vi ska kunna ha ett fungerade samhälle.

## 5 Referenser

### Litteratur:

- Ansell, Christopher - Vogel, David (eds.) (2006): *What's the beef: the contested governance of European food safety*. Cambridge: Massachusetts Institute of technology
- Acharya, Amitav (2008): "Human security". I Baylis, J. – Smith, S., et al., 2008. *The globalization of world politics: an introduction to international relations*. New York: N.Y., Oxford University Press s 490-505
- Beckman, Ludvig (2007): *Grundbok i idéanalys – Det kritiska studiet av politiska texter och idéer*. Estland: Santerus förlag
- Bhagwati, Jagdish (1989): *Protektionismen*. Kristanstad: SNS Förlag
- Durbak, Christine K. - Strauss, Claudia M. (2005): "Securing a Healthier World", i Dodds, Felix – Pippard, Tim (eds.): *Human and Environmental Security – An agenda for change*. Great Britain: Earthscan.
- Gilpin, Robert (1987): *The political economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press
- Hoekmann, Bernard M. - Kostecki, Michel M. (2001): *The Political Economy of the World Trading System – the WTO and beyond*. Great Britain: Oxford University press. Andra upplagan
- Miljkovic, Dragan (2005): "Sanitary and phytosanitary measures in international trade: policy considerations vs. economic reasoning". *International Journal of Consumer studies*. Vol. 29, no. 3. S 283-290.
- Sally, Razeen (1998): *Classical Liberalism and International Economic Order – Studies in theory and intellectual history*. London: Routledge
- Sen, Gautam (1984): *The military origins of industrialization and international trade rivalry*. London: Pinter Publishers
- Strange, Susan (1994): *States and markets*. Great Britain: Pinter Publishers. Andra upplagan
- Williams, Paul D. (ed.) (2008): *Security studies – an introduction*. London: Routledge.
- Young, Alasdair (2004): "The Incidental fortress: The Single European Market and World Trade". *Journal of common market studies*, Vol. 42, No. 2, s 393-414.
- Young, Alasdair (2007): "Trade politics ain't what it used to be: The European Union in the Doha Round" *Journal of common market studies*, Vol. 45, No. 4, s 789-811.

Winters, L. Alan (2001): "European union trade policy: Actually or just nominally liberal?". I Wallace, Helen (ed.): *Interlocking dimensions of European integration*. Wiltshire: Antony Rowe Ltd. S 25-45.

Material:

Europeiska ministerrådet (1994): WTO-avtalen.  
<http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/r11010.htm> 2009-05-21.

World Trade Organisation (1994): *Agreement on technical barriers to trade*.  
[http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/17-tbt\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt_e.htm) 2009-05-21

World Trade Organisation (1994): *Marrakesh declaration*.  
[http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/marrakesh\\_decl\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/marrakesh_decl_e.htm) 2009-05-21

Europeiska Unionens Kommission (2006): *Ett konkurrenskraftigt Europa i en global ekonomi*. <http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/r11022.htm> 2009-05-21

Europeiska Ministerrådet (1994): *Gemensamma regler för import*.  
<http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/r11002.htm> 2009-05-21

EU-kommissionen (2000): *Försiktighetsprincipen*.  
<http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/l32042.htm> 2009-05-21

Europaparlamentet (2002): *Allmänna principer för livsmedelslagstiftning*.  
<http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/f80501.htm> 2009-05-21

EU-kommissionen (2000): *Vitboken om livsmedelssäkerhet*.  
<http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/l32041.htm> 2009-05-21