

De främsta problemen med CETA-avtalet.

Rikard Allvin

Sammanfattning

** Investeringskyddet i Ceta innebär att Sverige kan stämmas utanför nationella domstolar om vi anses bryta mot åtaganden i avtalet. Flera just nu aktuella politiska förslag skulle kunna föranleda en stämning, exempelvis regeringens planerade vinsttak i välfärden eller en skärpt gruvlagstiftning.*

** Ceta introducerar en logik av tjänsteliberalisering som är ny för Sverige. Det innebär att både existerande och framtida avregleringar läses in i avtalet, och att en återreglering av ex. misslyckade privatiseringar kraftigt försvåras, även på kommunal nivå.*

** De ekonomiska vinsterna med avtalet är i princip obefintliga. De studier som genomförts pekar i bästa fall på någon tiondels promilles BNP-tillväxt. Samtidigt kan avtalet slå mot svenska lantbrukare när kanadensisk köttproduktion beviljas markant höjda tullkvoter på EU:s marknad.*

** Ett yttrande från EU-domstolen i mars 2018 som underkänt isds innebär sannolikt att även Ceta:s tvistlösningsmekanism strider mot EU-rätten. Sverige skulle således bryta mot EU-fördraget om vi ratificerar Ceta utan att invänta domstolens kommande yttrande i frågan.*

Inledning

Att frihandel är något som gynnar Sverige råder det närmast total politiskt enighet om i vårt land. Att ett påstått frihandelsavtal med ett land som Kanada således mottas med öppna armar är knappast någon överraskning. Problemet är dock att analysen av avtalet i de flesta fall stannar vid ordet frihandel. Under denna ”frihandelsflagg” har Ceta seglat förbi både riksdagsutskott och medieredaktioner utan att någon höjt på ögonbrynen. Detta trots att avtalet skär rakt igenom några av Sveriges just nu hetaste politiska frågor, och handlar om så mycket mer än okontroversiella ting som sänkta tullar.

Ceta är dock exempellöst krångligt. Få tycks ha förstått att avtalet för Sveriges del medför helt nya åtaganden när det gäller att bibehålla existerande och framtida avregleringar, samt expanderar och cementerar en oerhörd kritiserad form av investeringskydd och dessutom medför få, om några, positiva ekonomiska effekter för Sverige. Trots detta cirkulerar omfattande missförstånd om att avtalet endast medför att vi inte får diskriminera utländska investerare, ett påstående som är så långt från kärnan i Ceta att man förbluffas av hur det lyckats slå rot. I den här texten försöker vi reda ut några av de centrala problemen och riskerna med Ceta.

Ett investeringskydd som bromsar progressiv lagstiftning

Den mest omdebatterade aspekten i Ceta är utan tvekan avtalets investeringskydd. Liknande åtaganden i andra avtal har lett till stämningar mot länder som infört striktare tobaksmärkning, avvecklat kärnkraften eller återreglerat välfärden. Både Naturvårdsverket och Stockholms Universitet påpekar i sina remissvar till Kommerskollegiums utredning av Ceta att avtalets investeringskydd även riskerar att medföra en nedkylningseffekt på framtida lagstiftning, bland annat svensk miljölagstiftning¹.

Investeringskyddet består av två delar – dels en materiell del, alltså de åtaganden staterna gör gentemot motpartens investerare, samt dels en procedur för hur eventuella tvister ska hanteras. I de materiella villkoren nämns exempelvis att staten inte får behandla den andra partens investerare mindre fördelaktigt än sina egna (nationell behandling), men även betydligt mer kontroversiella åtaganden gällande indirekt expropriation samt rättvis och skälig behandling. Proceduren för tvistlösning är i Ceta ett nytt system som kallas för Investment Court System (ICS). Förfarandet sker dock utanför nationella domstolar och präglas av många av de problem som gjort att tidigare skiljedomar kritiserats².

Problemet i Ceta är att investeringskyddet fortsatt är vagt definierat. Därför kan en investerare inleda, eller hota med att inleda, ett stämningförfarande mot en stat som avser införa ny lagstiftning. Skiljedomstolar har även en tradition av att göra långtgående tolkningar av vaga begrepp som ”godtycklighet” eller ”berättigad förväntan” vilket ökar osäkerheten kring hur domstolen kan tolka och därav vilken eventuell hänsyn staten måste ta i samband med lagstiftningsprocessen. Det är fullt möjligt för ett företag som definieras som kanadensisk investerare i Ceta (betydande

1 <http://kommers.se/Documents/dokumentarkiv/publikationer/2017/Publ-Analys-av-frihandelsavtalet-CETA-Webb.pdf> s. 198 och s. 205

2 Se ex. van Harten - ”Key flaws in the European Commissions proposal for foreign investor protection in TTIP, Schepel m.fl - Statement of Concern about Planned Provisions on Investment Protection and Investor-State Dispute Settlement (ISDS) in the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), Krajewski och Hoffmann - ”The European Commission’s Proposal for Investment Protection in TTIP

affärsverksamhet i Kanada) att stämna Sverige om regeringen exempelvis går vidare med förslaget om ett vinsttak i välfärden. Detta förslag kan anses strida mot åtaganden Sverige gjort i Ceta gällande rättvis och skäligen behandling (artikel 8.10, specifikt punkt c i kombination med berättigad förväntan) och, vilket dock är mer tveksamt, regler gällande indirekt expropriation (art. 8.12). Kommerskollegiums rapport har i detta avseende slagit fast att de artiklar som finns i avtalet om rätten att reglera inte innebär något absolut skydd³.

Skulle Ceta träda i kraft, och Sverige sedermera går ur avtalet, gäller avtalets investeringsskydd för gjorda investeringar i ytterligare 20 år.

Svårare att återreglera och inläsning av nya privatiseringar

Ceta:s kapitel 9 handlar om tjänsteliberalisering och åtaganden om icke-diskriminering men framförallt marknadsstillträde, som är huvudanledningen till de 1400 sidor i avtalet som är fyllt med reservationer och undantag. Detta eftersom Ceta, genom användandet av en så kallad negativ förteckning, per definition lämnat alla tjänstesektorer öppna för avtalets åtaganden om att exempelvis inte återinföra monopol.

Genom hur den generella undantagsklausulen (artikel 9.7) i Ceta är formulerad inkluderar avtalet även det som på handelspråk kallas för stand-still och ratchet-klausuler. Standstill, en form av stoppklausul, sätter ett golv för nivån av öppenhet/avreglering. Parterna åtar sig således att inte minska graden av öppenhet (återreglera) på marknaden från den nivån som existerar när avtalet träder i kraft. Ratchet-klausulen däremot låser in ny avreglering. Om en part således på egen hand skulle öka graden av öppenhet (avreglerar) blir denna avreglering en del av Ceta och kan inte dras tillbaka. Det finns undantag från när dessa undantag är tillämpliga. Sverige har exempelvis undantagit skolsektorn och apoteken i det som kallas för bilaga II, och förlitar sig på ett EU-undantag för hälsosektorn. Det råder dock en pågående diskussion kring huruvida detta EU-undantag är tillräckligt⁴. Skulle en svensk regering exempelvis avreglera Systembolaget, aktiveras ratchetklausulen och avregleringen blir en del i Ceta, och kan därmed inte dras tillbaka utan att bryta mot eller omförhandla avtalet. Det är inte heller enbart den nationella nivån som berörs, utan även den lokala och regionala nivå är beroende av undantag för att kunna minska graden av öppenhet (återreglera).

Dessa klausuler är ytterst kontroversiella, och ratchet-klausulen är exempelvis ny för Sveriges del⁵. EU-parlamentet avrådde rentav från användningen av båda dessa klausuler i sin rekommendation till förhandlingarna om Tisa-avtalet⁶, ett globalt avtal om tjänstehandel.

Även i de fall Sverige har gjort undantag gäller dessa inte för investeringsskyddet. Sverige, som är särskilt utsatt på grund av vår höga grad av avreglering i känsliga sektorer, skulle således likväl stämmas om vi förbjuder vinster i välfärden, återförstatligar apoteksmarknaden eller på andra sätt påverkar utländska investerare på ett sätt som kan anses strida mot de vaga definitionerna om ex. rättvis och skäligen behandling i Ceta.

Få ekonomiska vinster – men risker för svenska lantbrukare

I debatten återkommer ofta argument om att Ceta kommer leda till jobb och tillväxt. Det är alltid vanskligt att med exakthet förutsäga effekterna av avtal så stora och komplexa avtal som Ceta, men utifrån de studier som genomförts finns det få anledningar att förvänta sig mer än högst marginella effekter. Den konsekvensanalys av Ceta som EU-kommissionen beställt förutser i sitt mest optimistiska scenario 0,03 % BNP-tillväxt på lång sikt, en permanent nivåhöjning som följer med ekonomin varje år⁷. Studien har genomförts med en variant av CGE-modellering – en modell som har kritiserats för att överskatta de ekonomiska effekterna av liknande avtal⁸.

Trots att det återkommande har nämnts från flera håll att Ceta ska skapa jobb finns det inga trovärdiga siffror som kan belägga detta påstående. Exempelvis beskrivs jobbeffekterna som högst osäkra och oavsett utfall väldigt små i en studie beställd av EU-parlamentet som utvärderat TTIP-avtalet med USA, ett avtal som är mångdubbelt större än Ceta⁹.

Den enda effekt som brukar kunna ses är en ökning av den bilaterala handeln, som dock inte nödvändigtvis innebär en nettoökning på exporten som helhet. Under år 2017, då Ceta i september började tillämpas provisoriskt, har den

3 Kommerskollegium (2017), s. 34-35

4 Se ex. Krajewski, Markus (2011) – "Public services in bilateral free trade agreements of the EU"

5 Ibid s. 107

6 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bREPORT%2bA8-2016-0009%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fSV&language=SV>

7 Kirkpatrick, Raihan, Bleser et al. (2011:b) – "EU-Canada SIA Final Report"

8 Se ex. Taylor, Lance och von Amin, Rudiger (2006) – Modelling the impact of trade liberalisation: A critique of computable general equilibrium models"

9 Felbermayr, Gabriel (2016) – "TTIP and jobs"

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578984/IPOL_STU\(2016\)578984_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578984/IPOL_STU(2016)578984_EN.pdf)

svenska varuexporten till Kanada minskat med 1 %¹⁰.

Att påstå att Ceta skall leda till tillväxt och jobb är ett påstående som bygger på önsketänkande snarare än fakta, och avtalets omfattande risker måste självklart även ses i ljuset av att dess ekonomiska fördelar är marginella, om några.

Vidare medför avtalet potentiellt en risk för svenska lantbrukare. I Ceta ökas drastiskt den tullkvot på nöt- och fläskkött som Kanada beviljas på EU:s marknad. Den kanadensiska produktionen präglas av användning av tillväxthormoner, omfattande antibiotikaanvändning och bristande djurskydd. Även om Ceta inte tillåter export av kött som behandlats med tillväxthormon får en viss mängd kött producerat med närmast obefintligt djurskydd och omfattande antibiotikaanvändning säljas tullfritt på EU:s marknad. Även om tullkvoten i Ceta är begränsad kan detta snedvrida konkurrensen mot svenska lantbrukare som har helt andra regler att följa och därmed högre produktionskostnader. Detta är än mer aktuellt när tullkvoten i Ceta kombineras med andra avtal. EU-kommissionen har exempelvis flaggat för att tullkvoten på nötkött i avtalet med Mercosur kan bli mer än dubbelt så stor som i Ceta¹¹.

Risken är således att detta inte enbart resulterar i en svår situation för svenska lantbrukare utan också leder till ett internt tryck på våra djurskyddsstandarder, i det fall svenska lantbrukare ska klara den snedvridna konkurrensen.

Att ratificera Ceta nu kan strida mot EU-fördraget

Ett yttrande från EU-domstolen den 6e mars innebär sannolikt att Sverige enligt EU-fördraget bör avvakta med ratificeringen av Ceta. Domstolen bedömde ett ärende där det holländska bolaget Achmea inlett en tvist mot Slovakien och påstått att den återreglering av tidigare genomförda privatiseringar av det slovakiska hälsovårdssystemet strider mot ett investeringsavtal mellan Nederländerna och Slovakien. I sitt yttrande fann domstolen att skiljedoms klausuler (isds) i investeringsavtal mellan medlemsstater är oförenliga med EU-rätten. Domstolen pekar på att systemet utgör ett hot mot hela den europeiska rättsordningen¹².

EU-domstolens resonemang är lika giltigt för det system för tvistlösning (Investment Court System, ICS) som finns i Ceta. Domstolen kommer, efter en förfrågan från Belgien, att bedöma Ceta:s förenlighet med EU-rätten senare i år. Yttrandet i fallet Achmea ger en stark indikation på att EU-domstolen även kommer att underkänna detta system. Detta innebär att Sverige, genom att ratificera Ceta innan domstolen kommit med sitt yttrande, sannolikt agerar i strid med artikel 4(3) i EU-fördraget om ”lojalt samarbete”¹³.

Utifrån de risker avtalet medför och den juridiska oklarhet som avtalets investeringskydd innebär bör riksdagen åtminstone invänta EU-domstolens yttrande i frågan. Annars är risken påtaglig att Sverige inte bara förbundit sig till ett avtal som kan få negativa konsekvenser för vår förmåga att lagstifta för allmänhetens bästa utan också agerat i strid med EU-fördraget.

10 <http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/handel-med-varor-och-tjanster/utrikeshandel/utrikeshandel-med-varor/pong/tabell-och-diagram/export-till-vara-30-storsta-handelspartner/>

11 <http://www.landlantbruk.se/lantbruk/avtalet-mellan-eu-och-mercosur-nara-ett-avgorande/>

12 <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=199968&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=347745>

13 <http://europeanlawblog.eu/2018/03/13/dont-lead-with-your-chin-if-member-states-continue-with-the-ratification-of-ceta-they-violate-european-union-law/>