



Ekonomiskt partnerskapsavtal mellan EU och SADC-staterna

Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet beslutade den 21 september 2017 att ge näringsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition 2016/17:210 Ekonomiskt partnerskapsavtal mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och de avtalsslutande SADC-staterna, å andra sidan samt eventuella följdmotioner. Det har kommit in en följdmotion (V) med förslag om att riksdagen ska avslå regeringens proposition.

Näringsutskottet förordar att utrikesutskottet ska tillstyrka regeringens proposition om att godkänna det ekonomiska partnerskapsavtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och de avtalsslutande SADC-staterna, å andra sidan samt avstyrka motionen.

I yttrandet finns en avvikande mening (V).

Utskottets överväganden

Ekonomiskt partnerskapsavtal mellan EU och SADC-staterna

Inledning

Enligt riksdagsordningen ska utrikesutskottet bereda ärenden om rikets förhållande till och överenskommelser med andra stater och mellanfolkliga organisationer, internationellt utvecklingssamarbete och utrikeshandel i övrigt och internationellt ekonomiskt samarbete, allt i den mån ärendena inte tillhör ett annat utskotts beredningsområde. Näringsutskottet ska enligt riksdagsordningen bereda ärenden om handel.

Utskottet har löpande följt förhandlingarna om ett ekonomiskt partnerskapsavtal mellan EU och SADC-staterna genom information från regeringen inför rådet i utrikesfrågor – handel, då avtalet varit på dagordningen.

Bakgrund

Södra Afrikas utvecklingsgemenskap (SADC) har 15 medlemsstater. Sju av dessa (Angola, Botswana, Lesotho, Moçambique, Namibia, Swaziland och Sydafrika) inledde förhandlingar om ett ekonomiskt partnerskapsavtal med EU i juni 2002. Förhandlingarna avslutades i juli 2014. Angola beslutade 2014 att inte preliminärt underteckna partnerskapsavtalet men kan enligt en särskild anslutningsklausul i avtalet ansluta sig i framtiden. Angola ingår i gruppen minst utvecklade länder och har därmed tull- och kvotfritt tillträde till EU:s marknad inom ramen för initiativet Allt utom vapen (Everything but Arms).

Enligt uppgift på kommissionens webbplats ingår övriga SADC-stater i andra regionala grupperingar som antingen förhandlar eller har förhandlat fram ekonomiska partnerskapsavtal med EU.

Avtalet undertecknades i juni 2016, och Europaparlamentet godkände avtalet i september 2016. Avtalet började gälla provisoriskt den 10 oktober 2016 i de delar där EU har exklusiv kompetens. För att avtalet ska träda i kraft krävs att samtliga medlemsstaters nationella parlament godkänner det. Cotonouavtalet, som undertecknades 2000 mellan EU och de s.k. AVS-länderna (Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet) utgör ramverket för avtalet, och det ekonomiska partnerskapsavtalet hänvisar till Cotonouavtalets grundläggande principer om mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer. Genom Cotonouavtalet förbinder sig parterna att ersätta de tidigare enskilda handelspreferenser som EU historiskt beviljat AVS-länderna med ekonomiska partnerskapsavtal med tonvikt på ömsesidighet, detta eftersom det ensidiga preferenssystemet inte var förenligt med Världshandelsorganisationens (WTO) regelverk. Cotonouavtalet innehåller ett åtagande om att ingå

ekonomiska partnerskapsavtal som är förenliga med WTO:s bestämmelser. I Cotonouavtalet angavs därför att nya WTO-förenliga avtal skulle förhandlas fram innan den 1 januari 2008. Mot denna bakgrund beviljades EU 2001 ett undantag (en s.k. waiver) från reglerna i WTO som gav möjlighet att fortsätta att utsträcka de särskilda preferenserna till AVS-länderna fram till den sista december 2007. Förhandlingarna om de ekonomiska partnerskapsavtalen har blivit kraftigt försenade, och vid utgången av 2007 var det endast länderna i Västindien som hade avslutat förhandlingarna om ett fullständigt ekonomiskt partnerskapsavtal. För övriga grupper togs det fram en tillfällig lösning i form av s.k. interimsavtal, som först och främst omfattar varuhandel. Det var den delen av avtalen som behövde klaras av för att göra den förmånliga behandlingen av AVS-länderna WTO-förenlig, medan man kunde fortsätta att förhandla övriga delar av avtalen även efter det att undantaget hade löpt ut.

Propositionen

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner det ekonomiska partnerskapsavtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och de avtalsslutande SADC-staterna, å andra sidan. De avtalsslutande partnerstaterna som ingår i SADC är Botswana, Lesotho, Moçambique, Namibia, Swaziland och Sydafrika. Det ekonomiska partnerskapsavtalet med SADC-staterna har förhandlats fram i enlighet med de mål och principer för nya ekonomiska partnerskapsavtal som fastställs i Cotonouavtalet. Partnerskapsavtalet är ett utvecklingsorienterat handelsavtal vars syfte är att främja handel och regional integration, liberalisera handeln och öka handelsutbytet.

Avtalet fokuserar på reduktion eller i vissa fall eliminering av tullar och kvoter för varuhandeln. Avtalet innehåller bestämmelser om handelslätnader, tekniska handelshinder, sanitära och fytosanitära åtgärder, handel och hållbar utveckling, tvistlösning, geografiska beteckningar, ursprungsregler, jordbruk och fiske.

Avtalet innehåller s.k. rendez-vous-klausuler, dvs. klausuler om fortsatta förhandlingar om bl.a. tjänstehandel, investeringar, offentlig upphandling, immateriella rättigheter och konkurrenspolitik i syfte att främja de avtalsslutande SADC-staternas integration i världshandeln. Utvecklingssamarbete är ett viktigt komplement till handelsdelen inom partnerskapsavtalet.

Regeringen framhåller bl.a. att avtalets asymmetriska natur möjliggör för de avtalsslutande SADC-staterna att skydda känsliga sektorer från europeiska konkurrenter. Regeringen anför att staterna har tillgång till ett stort antal skyddsåtgärder för att skydda sin inhemska industri och sina jordbruksmarknader samt för att säkerställa livsmedelstrygghet. Vidare anges att bestämmelserna om ursprungsregler är mycket flexibla och att avtalet medger att exporttullar och exportavgifter kan tillämpas under exceptionella omständigheter. Avtalets bestämmelser om utvecklingssamarbete identifierar kapacitetsstöd och andra handelsrelaterade områden som kan beviljas ekonomiskt stöd

från EU, och därutöver finns det medel för de avtalsslutande SADC-staterna att tillgå från Europeiska utvecklingsfonden och Aid for Trade.

Motionen

I kommittémotion 2017/18:343 av Yasmine Posio Nilsson m.fl. (V) anförs att riksdagen bör avslå regeringens proposition och därmed inte godkänna avtalet mellan EU och SADC-staterna. Motionärerna anser att avtalen om ekonomiskt partnerskap (EPA-avtalen) innehåller flera problematiska delar och att de riskerar att slå ut lokal produktion och regional handel samt underminera utvecklingsinsatser i de s.k. AVS-länderna.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis framhålla vad det anført i tidigare sammanhang vid behandlingen av frågor om internationell handel och frihandelsavtal. Det finns sedan länge ett brett stöd i riksdagen för standpunkten att frihandel i grunden är något positivt som kan leda till ökat välbefinnande och därmed är en viktig princip att värna. Utskottets uppfattning är att frihandel kan vara en starkt välbefinnandesskapande kraft såväl för världens fattigaste länder som för de mer utvecklade.

Utskottet konstaterar att den övergripande målsättningen med avtalet är att på sikt utrota fattigdomen genom att inrätta ett handelspartnerskap som är förenligt med målet om hållbar utveckling och Cotonouavtalet. Avtalet ska även främja regional integration, ekonomiskt samarbete och sunt styrelseskick genom att inrätta ett öppet och förutsebart regelverk för handel och investeringar på regional nivå. Vidare syftar avtalet till att förbättra de avtalsslutande SADC-staternas kapacitet inom handelspolitiken, stödja förutsättningar för ökade investeringar samt förbättra utbudskapaciteten, konkurrenskraften och den ekonomiska tillväxten och därigenom göra det lättare för länderna att integreras i världsekonomin, i överensstämmelse med deras egna politiska val och utvecklingsprioriteringar.

Utskottet ser positivt på en ökad handel mellan EU och utvecklingsländer och välkomnar möjligheten till fördjupade relationer med de avtalsslutande SADC-länderna. Utskottet har goda förhoppningar om att avtalet på sikt kommer att kunna ha en positiv effekt för såväl svenska som afrikanska företag och konsumenter. Utskottet stöder avtalets intentioner och vill framhålla betydelsen av att avtalet följs upp i enlighet med dessa, och konstaterar att parterna åtagit sig att kontinuerligt övervaka tillämpningen och effekterna av partnerskapsavtalet och att de förbinder sig att snarast samråda med varandra om problem skulle uppstå.

Utskottet vill vidare framhålla att frihandelsavtal inte får leda till sänkta nivåer när det gäller hälsa, miljö, djurskydd och säkerhet. Utskottet konstaterar att avtalet bekräftar vardera partens rättighet att fastställa den egna inhemska nivån för miljöskydd och skydd för arbetstagare, med insikt om det olämpliga

i att främja handel eller investeringar genom att försvaga eller minska de inhemska skyddsnivåerna. Vidare bekräftar parterna sina åtaganden när det gäller multilaterala miljöavtal och ILO-konventioner som de har ratificerat. Genom avtalet görs även åtaganden om att samarbeta om handelsrelaterade aspekter av miljö- och arbetsrättsfrågor, och en part kan begära samråd i dessa frågor. Samrådet får även inkludera berörda myndigheter och intressenter. Utskottet vill i detta sammanhang även lyfta fram de åtaganden som görs för att motverka korruption.

Med anledning av det som anförs i motion 2017/18:343 (V) vill utskottet utöver vad det anfört även påminna om att bakgrunden till de ekonomiska partnerskapsavtalen är att EU:s tidigare system med särskilda och ensidiga handelspreferenser för AVS-länderna inte var förenligt med WTO:s regelverk, eftersom det var diskriminerande mot andra utvecklingsländer. För att avtalet ska vara förenligt med WTO:s bestämmelser krävs en ömsesidighet i marknadstillträdet, dvs. båda parter måste liberalisera en väsentlig andel av handeln sinsemellan. Vad gäller övriga SADC-stater noterar utskottet att Angola har möjlighet att ansluta sig till avtalet i framtiden och att förhandlingarna i sådana fall ska ske med hänsyn till Angolas särskilda situation. Kongo Kinshasa, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Seychellerna, Zambia och Zimbabwe förhandlar med EU om ekonomiska partnerskapsavtal som delar i andra regionala grupper, nämligen Centralafrikanska och monetära gemenskapen (Cemac) och Östra och södra Afrika (ESA). Tanzania ingår i den regionala gruppen Östafrikanska gemenskapen (EAC) som undertecknade ett avtal med EU i juni 2016.

Med detta förordar utskottet att utrikesutskottet tillstyrker proposition 2016/17:210 och avstyrker motion 2017/18:343 (V).

Stockholm den 17 oktober 2017

På näringsutskottets vägnar

Jennie Nilsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jennie Nilsson (S), Lars Hjalmered (M), Hans Rothenberg (M), Per-Arne Håkansson (S), Helena Lindahl (C), Lise Nordin (MP), Mattias Jonsson (S), Birger Lahti (V), Penilla Gunther (KD), Sofia Fölster (M), Patrik Engström (S), Gunilla Nordgren (M), Johan Nissinen (SD), Maria Weimer (L), Åsa Eriksson (S) och David Lindvall (S).

Avvikande mening

Ekonomiskt partnerskapsavtal mellan EU och SADC-staterna (V)

Birger Lahti (V) anför:

Handel baserad på rättvisa och jämlika handelsregler är central för möjligheterna till ekonomisk utveckling och fattigdomsbekämpning. Jag, och Vänsterpartiet, är inte motståndare till handel eller att EU tecknar handelsavtal med fattiga länder. Vi är emot den globala handel som den ofta bedrivs i dag, på orättvisa villkor, och med en orättvis fördelning av de vinster som handeln genererar. Orättvisa handelsvillkor och ojämlika möjligheter att delta i världsekonomin är en av huvudförklaringarna till att världen fortfarande är så ojämlik, och att klyftorna mellan och inom länder i stor utsträckning fortsätter att växa. I likhet med vad som anförs i motion 2017/18:343 (V) menar jag att handelspolitiken därför måste följa utvecklingspolitikens målsättningar och vara samstämmig med politiken för global utveckling (PGU).

EPA-avtalen innehåller flera problematiska delar, och de riskerar att slå ut lokal produktion och regional handel samt underminera utvecklingsinsatserna i de s.k. AVS-länderna. De begränsar också handlingsutrymmet för AVS-länderna genom att möjligheten att använda sig av kvantitativa importrestriktioner eller exportskatter för att gynna lokal produktion och utveckling görs mer restriktiv.

Av de 15 stater som ingår i SADC har endast 6 stater undertecknat avtalet. Utöver att det säger en hel del om vilka som gynnas av avtalet menar jag att det riskerar att leda till en splittring inom SADC och försvaga de avtalsslutande SADC-staterna i eventuella konflikter med EU när det gäller avtalets tolkning. I praktiken blir avtalet för Sveriges del ett avtal med Sydafrika, den ekonomiskt mest utvecklade SADC-staten som står för en övervägande del av de avtalsslutande ländernas handel med EU. De andra ländernas intressen riskerar därför att bli svaga i förhandlingarna gentemot EU:s och Sydafrikas intressen.

Ett allvarligt problem med avtalet handlar om bristen på insyn. God insyn i avtalets genomförande och tillämpning är en förutsättning för att kunna granska att det efterlevs och för möjligheten till ansvarsutkrävande. Bristen på insyn är tydligast när det gäller tvistlösning. Stämningsförfarandet och rättsprocesser äger rum i en s.k. skiljedomstol utanför det nationella rättssystemet, och avtalet ger därmed utrymme för parterna i en tvist att komma överens om att tvisten inte ska offentliggöras.

Vidare är bristen på transparens, öppenhet och dialog i förhandlingarna om internationella handelsavtal ett allvarligt problem.

Ytterligare ett problem med avtalet är att de skyddsnivåer som avtalet föreskriver för t.ex. allmän moral, människors, djurs eller växters liv eller hälsa, nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller uttömliga naturtillgångar är otillräckliga. Det skydd som finns i avtalet är vagt formulerat och riskerar därmed att få stå tillbaka för ekonomiska intressen.

Vilka konsekvenser avtalet får för människor i de avtalsslutande SADC-staterna avgörs till stor del av hur EU väljer att genomföra avtalet, exempelvis när det gäller tolkningen av icke-tariffära handelshinder vid användande av importrestriktioner på jordbruksvaror för att gynna den egna inhemska matproduktionen, de sekretessbestämmelser som finns och skyddsnivåerna som avtalet föreskriver. I avtalet finns s.k. rendez-vous-klausuler som innebär att man ska ha fortsatta förhandlingar om regler för investeringar, patent och offentlig upphandling. Dessa förhandlingar måste följas noga för att säkerställa att EU:s egenintressen inte påverkar utvecklingen i en ännu mer orättvis riktning.

Att AVS-länderna i allmänhet, och de avtalsslutande SADC-staterna i detta fall, har full del i det globala politiska och ekonomiska samarbetet är självklart något positivt, men de måste delta på rättvisa villkor. De ekonomiska partnerskapsavtalen, som de ser ut i dag, når inte upp till de kraven. Alla konkurrerar inte på samma villkor. Riksdagen bör därför inte godkänna avtalet.

Jag förordar därmed att utrikesutskottet ska tillstyrka motion 2017/18:343 (V) och avstyrka proposition 2016/17:210.