

## Till näringsutskottet

Näringsutskottet har den 10 april 1997 beslutat bereda utrikesutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens skrivelse 1996/97:71 Sverige, EU och handelspolitiken inför 2000-talet jämte motioner i de delar som berör utrikesutskottets beredningsområde.

Utskottet yttrar sig i det följande över dels skrivelse 1996/97:71 i de delar som berör utskottets beredningsområde, dels de med anledning av skrivelsen väckta motionerna 1996/97:N10 (m), yrkande 2, och 1996/97:N11 (s).

Till utrikesutskottets yttrande är fogat ett särskilt yttrande av Eva Zetterberg (v) och Bodil Francke Ohlsson (mp).

## Sammanfattning av skrivelsen

I regeringens skrivelse 1996/97:71 ges en översikt över Sveriges och EU:s målsättningar på det handelspolitiska området med tonvikt på det multilaterala samarbetet och utvecklingen av den gemensamma handelspolitiken. Särskild uppmärksamhet ägnas åt en redovisning av Världshandelsorganisationens, WTO:s, första ministerkonferens, som avhölls den 9–13 december 1996 i Singapore.

## Handelspolitiken inför 2000-talet

### **Frihandelspolitik för ekonomisk utveckling, tillväxt och sysselsättning**

Den svenska ekonomin har efter andra världskriget blivit alltmer internationaliserad. Det svenska välståndet har byggts på vår handel med utlandet. Denna utveckling fortsätter.

Genom Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen (EU), och EU:s samarbete med sina europeiska grannländer, skapas för allt fler företag en europeisk hemmamarknad. Samtidigt blir konkurrensen på den svenska marknaden alltmer påtaglig.

Regionala frihandelsavtal och förhandlingarna inom ramen för det allmänna tull- och handelsavtalet, GATT, har varit avgörande för den ökande handeln mellan länder. Den senaste stora multilaterala förhandlingsomgången, den s.k. Uruguayrundan, varade mellan åren 1986 och 1994. Resultatet blev vidgandet av GATT till Världshandelsorganisationens, WTO, och

en kraftig stimulans för världsekonomin genom betydande sänkningar av handelshindren i världen.

Den ökade internationaliseringen innebär att handelspolitiken måste utvecklas. Frågor som tidigare var nationella behandlas i dag i allt större omfattning på ett globalt plan. Exempel på sådana frågor är miljö- och investeringsfrågor.

### **Sveriges handelspolitiska målsättningar**

Medlemskapet i EU innebar på det handelspolitiska området dels en fullständig integration i den inre marknaden, dels att Sverige samtidigt omfattades av en gemensam yttre handelspolitik i vilken unionen företräds av kommissionen. Den främsta handelspolitiska vinsten med medlemskapet låg i deltagandet och möjligheten att fullt ut påverka den inre marknaden. En annan stor handelspolitisk fördel som uppnåts genom medlemskapet i EU, är att Sverige nu har större möjlighet än tidigare att påverka den internationella handelspolitiska utvecklingen.

Den handelspolitiska kostnaden för medlemskapet var en mer restriktiv handelspolitik gentemot tredje land inom ett antal områden.

Genom medlemskapet i EU har Sverige tillgång till den inre marknaden och kommer att främja arbetet med att effektivisera denna marknad. I strävan att utvidga och effektivisera hemmamarknaden innefattas även Norden och området kring Östersjön. Staterna kring Östersjön utgör en viktig marknad som det dock kräver mer kunskap och tålamod för att erövra. Målet för regeringen är att även denna marknad framdeles skall komma att ingå som en del i den svenska hemmamarknaden.

Sverige är ett exportberoende land. Exporten har under den senaste uppgången i ekonomin haft en dramatisk betydelse för tillväxten vilket innebär att tillväxten till stor del varit exportledd under de senaste åren. Det är viktigt att även fortsättningsvis förstärka de svenska exportmöjligheterna. Detta gäller framför allt i den kunskapsintensiva delen av produktionen eftersom Sverige har utvecklat värdefulla konkurrensfördelar på detta område.

Importen är även betydelsefull eftersom den är nödvändig i förverkligandet av de olika ekonomisk-politiska målen och för att den ger konsumenterna tillgång till bättre och billigare varor och tjänster.

Samverkan med våra grannländer i Östersjöområdet på det handelspolitiska området blir alltmer betydelsefull i takt med att denna region utvecklas. WTO-medlemskap för de baltiska staterna och Ryssland står för dörren och ett antal länder i vår omedelbara närhet har ansökt om medlemskap i EU. Sverige välkomnar denna utveckling. Inför sekelskiftet förbättras förutsättningarna för en fortsatt utveckling av det handelspolitiska samarbetet med Sveriges nordeuropeiska grannar.

Den genomgående svenska linjen vad gäller utformningen av EU:s handelspolitik är att verka för öppnandet av exportmarknader i tredje land och för en importpolitik som bygger på största möjliga öppenhet mot omvärlden, inte minst för u-ländernas viktigaste exportvaror. Dessa mål uppnås genom en fortgående liberalisering av världshandeln och genom att vi samtidigt verkar för att EU för en öppen handelspolitik.

EU:s gemensamma handelspolitik regleras i EG-fördragets artikel 113. Frågorna på det handelspolitiska området avgörs i huvudsak med kvalificerad majoritet. Kommissionen agerar på uppdrag av medlemsstaterna i handelspolitiska frågor och svarar för förhandlingsarbetet, såväl bilateralt som regionalt och multilateralt. Detta innebär att det är kommissionen som efter samråd med medlemsländerna för unionens talan både i WTO och i andra handelspolitiska sammanhang.

Beträffande vissa frågor som ingår i det handelspolitiska regelverket råder s.k. blandad kompetens. Beslut fattas då med enhällighet.

Europeiska kommissionen företräder en i grunden frihandelsvänlig politik. Samtidigt måste man givetvis beakta medlemsländers särintressen även när dessa kan gå i mer protektionistisk riktning. Sammantaget pekar dock två års erfarenhet av svenskt medlemskap i EU på ett starkt svenskt intresse av att i flertalet fall stödja kommissionen på det handelspolitiska området då frihandelsstänkandet genomsyrar kommissionens målsättningar.

En reform av den gemensamma jordbrukspolitiken är angelägen för Sverige utifrån flera utgångspunkter, t.ex. strävanden efter avreglering och miljöanpassning. En reform är även angelägen i ett handelspolitiskt perspektiv, bl.a. för att uppfylla de åtaganden EU gjort i samband med Uruguayrundan och för att möjliggöra ytterligare sänkningar av gränsskyddet i kommande WTO-förhandlingar. En reform är inte minst av vikt för u-ländernas möjlighet att exportera jordbruksvaror till EU. I kommande WTO-förhandlingar, som enligt avtalet skall inledas vid sekelskiftet, kan förutses krav från främst USA och Cairnsländerna, som är en grupp länder med betydande exportintressen vilka samarbetar i WTO, om ytterligare neddragningar av stödet och skyddet för jordbruket.

Handel och miljö är ett område där Sverige fortsatt kommer att agera kraftfullt inom EU och i andra internationella forum. Den övergripande målsättningen är att göra handels- och miljöpolitiken ömsesidigt stödjande för att på så sätt uppnå en hållbar utveckling. Arbetet syftar också till att främja en hållbar utveckling i u-länderna. Målsättningen är vidare att Sveriges progressiva miljöpolitik skall stödjas och få internationell spridning samtidigt som våra handelsförbindelser skall vara intakta eller förbättras.

## **Regionalt samarbete och bilaterala förbindelser**

### **Regionalt samarbete**

Inom EU har frågan om de regionala frihandelsprojekten diskuterats utifrån ett multilateralt perspektiv, men också mot bakgrund av de konkreta avtal om vilka förhandlingar pågår. Intresset inom EU är för närvarande i första hand inriktat på att få till stånd en ny generation avtal med länderna i Medelhavsregionen i syfte att upprätta ett frihandelsområde till år 2010. Aktuellt för närvarande är även förhandlingar om ett frihandelsavtal med Sydafrika.

Regeringens uppfattning är att EU bör driva handelsliberalisering genom en parallell process, både multilateralt och regionalt. En viktig förutsättning är att sådana avtal utformas enligt WTO:s regler.

Med länderna i Central- och Östeuropa fortsätter EU att bygga ut och fördjupa samarbetet i enlighet med den strategi som antogs vid Europeiska rådets möte i Essen i december år 1994. De viktigaste samverkansformerna är Europaavtalen (associeringsavtalen), den strukturerade dialogen som innebär en möjlighet att på ministernivå diskutera gemensamma frågor, vitboken för lag Anpassning om vad som måste gälla för att dessa länder skall kunna delta i den inre marknaden samt biståndsprogrammen PHARE och TACIS.

Sveriges handel med Östersjöstaterna har ökat mycket kraftigt under senare år. Beträffande den ryska delen av Barentsregionen är handeln ännu föga utvecklad, men de stora råvarutillgångarna gör området intressant. Ekonomiska frågor behandlas inom ramen för Barentsrådet. Östersjöområdet är för svenskt vidkommande prioriterat då det gäller handelspolitiska frågor. Prioriterade svenska mål är EU-medlemskap för Estland, Lettland och Litauen samt WTO-medlemskap för de baltiska staterna och för Ryssland. Av vikt är även att utveckla de fyra staternas relationer med OECD.

Europaavtalen med Bulgarien, Polen, Rumänien, Ungern, Tjeckien och Slovakien har trätt i kraft. Vad gäller avtalen med Estland, Lettland, Litauen och Slovenien pågår ratificering. Fram till dess att dessa Europaavtal träder i kraft tillämpas övergångsavtal som täcker handelsavsnitten i avtalen. Syftet med Europaavtalen är att skapa en struktur för politisk dialog, främja ökning av handeln, etablera goda ekonomiska förbindelser, ge en ram för tekniskt och ekonomiskt bistånd från EU, underlätta kulturellt samarbete och allmänt medverka till gynnsamma förutsättningar för ländernas gradvisa integration i gemenskapen. Syftet med avtalen är att underlätta ländernas EU-integration.

För medlemsländer i Oberoende staters samvälde (OSS) tillämpar EU en något annorlunda strategi. Här har EU tecknat s.k. partnerskaps- och samarbetsavtal. I dessa förutses varken medlemskap eller associering och de anpassas efter de förutsättningar som råder i respektive land. De viktigaste delarna i dessa avtal är ekonomiskt, politiskt och kulturellt samarbete samt handelspolitik baserad på GATT:s princip om mest gynnad nation. Inga partnerskapsavtal har ännu trätt i kraft, utan dessa håller på att ratificeras. Till dess att de trätt i kraft tillämpas övergångsavtal om handel och handelsrelaterade frågor. För närvarande har övergångsavtalen med Ryssland, Ukraina och Moldavien trätt i kraft.

Det ekonomiska samarbetet är ett viktigt element i det samarbete som bedrivs i Östersjöstaternas råd. Rådet är utrikesministrarnas samarbetsorgan i vilket de elva länderna runt Östersjön samt Europeiska kommissionen ingår. En av rådets arbetsgrupper ägnar sig helt åt det ekonomiska samarbetet. För närvarande är den huvudsakliga uppgiften att samordna och verka pådrivande för att genomföra det handlingsprogram som antogs vid ministersessionen i Kalmar i juli år 1996. I den ekonomiska delen av handlingsprogrammet behandlas åtgärder för ekonomisk utveckling i form av infrastruktur, energi, handelslagstiftning m.m.

Gentemot länderna i det före detta Jugoslavien, utom Slovenien, samt gentemot Albanien, fortsätter EU sina ansträngningar att få till stånd ett närmare samarbete.

#### *Medelhavsregionen och Afrika söder om Sahara*

Genom EU-medlemskapet har Sverige kommit att delta i ett utvidgat och fördjupat samarbete med Medelhavsregionen.

Inom ramen för den s.k. Barcelonaprocessen drog EU i november år 1995 upp riktlinjerna för en ny handelsstrategi för ovan nämnda Medelhavsländer. Strategin syftar till att utveckla Medelhavsregionen till ett frihandelsområde. Detta skall vara genomfört år 2010. Som ett första steg skall EU sluta bilaterala associeringsavtal med respektive land och i ett andra steg skall dessa stater inbördes sluta frihandelsavtal. Hittills har EU slutit nya associeringsavtal med Tunisien, Israel och Marocko samt ett interimistiskt associeringsavtal med PLO för den palestinska myndighetens räkning. Förhandlingar pågår med Egypten, Jordanien samt Libanon och kommer att inledas med Algeriet. Inledande samtal om ett associeringsavtal med Syrien pågår. Enligt dessa avtal skall EU stegvis få tullfritt marknadstillträde för industrivaror till nämnda länder. Övergångsperioden är tolv år. Dessa stater har sedan samlavtalen slöts på 1970-talet haft tullfrihet på EU-marknaden för sina industrivaror.

Frågan om jordbruksprodukternas inkludering i dessa frihandelsavtal har utgjort ett stort problem för EU. Avtalen har därmed inte kunnat uppfylla WTO-kraven på frihandelsavtal. Detta har bidragit till den pågående diskussionen inom EU om regionalism.

År 1988 slöts ett samlavtal mellan EU och de sex arabiska Golfstaterna som ingår i Golfstaternas samlavsråd, GCC (Bahrein, Förenade Arabemiraten, Kuwait, Oman, Qatar och Saudiarabien). Avtalet utgör ett första steg, och som ett andra steg planeras ett frihandelsavtal mellan EU och GCC.

EU:s relationer till staterna söder om Sahara exklusive Sydafrika regleras av Lomékonventionen. Gällande avtal löper fram till år 2000. Totalt omfattar Loméavtalet 70 u-länder varav flertalet är afrikanska. Tillsammans med tidigare kolonier i Karibien och Stilla-havsområdet benämns de ACP-länderna. Omfattande biståndsresurser är knutna till avtalet.

Mot bakgrund av att Lomékonventionen är diskriminerande visavi andra u-länder och inte heller syftar till att uppnå ömsesidig frihandel eller en tullunion mellan EU och ACP-länderna har den fått ett särskilt undantag i WTO. Det är dock enligt regeringens uppfattning angeläget att behandla de minst utvecklade länderna enhetligt och på ett WTO-förenligt sätt. Diskussioner om hur den framtida strategin gentemot dessa länder skall utformas har inletts. Sverige deltar aktivt i dessa diskussioner utifrån ovan nämnda målsättningar.

Ett förhandlingsmandat för ett frihandelsavtal mellan EU och Sydafrika överlämnades till Sydafrika under år 1996. Några realförhandlingar har ännu inte inletts.

För närvarande är Sydafrika inkluderat i EU:s allmänna preferenssystem.

En viktig fråga för Sydafrika och de afrikanska stater som ingår i den Sydafrikanska tullunionen SACU (Sydafrika, Botswana, Lesotho, Swaziland och Namibia) är att EU beaktar detta tullunionsarrangemang i sitt kommande frihandelsavtal med Sydafrika. EU avser att stödja ekonomiskt samarbete och integrationsträvanden mellan Sydafrika och dess grannar, bl.a. genom att knyta Sydafrika till vissa delar av Lomékonventionen. Sydafrika är, liksom flertalet afrikanska stater, anslutet till WTO.

### *Nordamerika*

Vid toppmötet mellan EU och USA i Madrid i december år 1995 antogs en gemensam deklaration och handlingsplan för fördjupningen av de transatlantiska förbindelserna. Handlingsplanen spänner över ett brett fält av samsamarbetsområden. Den är dock mest konkret på det handelspolitiska området. En motsvarande handlingsplan för EU och Kanada undertecknades i december år 1996 i Ottawa.

Ett fördjupat handelspolitiskt samarbete i framtiden skulle även komma att gynna den globala handelsutvecklingen. För närvarande pågår diskussioner om hur det transatlantiska samarbetet skall kunna utvecklas i framtiden. Visioner om ett transatlantiskt frihandelsområde får dock anses ligga långt fram i tiden.

Stärkandet av det transatlantiska samarbetet är en prioriterad uppgift. Det är därför av stor vikt att handlingsplanen ytterligare konkretiseras. Även om en rad handelspolitiska konflikter under senare år försvårat relationerna mellan EU och USA finns det stor samsyn i internationella handelspolitiska frågor. På det handelspolitiska området bör det främsta målet för den transatlantiska dialogen vara att parterna gemensamt skall verka för att främja det multilaterala handelssystemet och WTO.

I december år 1992 undertecknade USA, Mexiko och Kanada det nordamerikanska frihandelsavtalet, NAFTA.

Bildandet av NAFTA kan ses som ett första steg i den process som möjligen kommer att resultera i ett amerikanskt frihandelsområde som sträcker sig från Alaska i norr till Eldslandet i söder. Målsättningen är att till år 2005 kunna skapa detta frihandelsområde.

Mot bakgrund av EU:s och Nordamerikas globala ekonomiska betydelse, samt de länkar och kontakter som såväl USA som Kanada har med de asiatiska länderna, är det av stor vikt att det transatlantiska handelspolitiska samarbetet framdeles ytterligare fördjupas och konkretiseras. Dessutom finns all anledning att tro att Mexikos ekonomiska utveckling även fortsatt kommer att påverkas positivt av NAFTA-medlemskapet, varför ett frihandelsavtal mellan Mexiko och EU kommer att innebära ekonomiska fördelar för båda parter.

### *Latinamerika*

Den ekonomiska utvecklingen i regionen fortsätter att uppvisa en årlig tillväxt på 3–4 %, vilket innebär att regionen som helhet också fortsätter som en av världens tillväxtregioner.

I regionen har det under senare år skett en omsvängning mot en mer öppen handelspolitik. Detta har kompletterats med en aktiv regional integration. Det mest betydelsefulla regionala samarbetet – särskilt från svensk synpunkt och EU-synpunkt – utgörs av Mercosur (Mercado Comun del Sur), som omfattar länderna Argentina, Brasilien, Paraguay och Uruguay. Samarbetet inom Mercosur sker inom en år 1995 etablerad tullunion. Denna kommer år 2001, till sin huvuddel, och år 2006, fullt ut, att övergå till en gemensam marknad med fri rörlighet för varor, tjänster och kapital samt möjligen även en gemensam arbetsmarknad. Under år 1996 har Bolivia och Chile anslutit sig som associerade medlemmar och kommer därmed omkring år 2000 att ha etablerat tullfrihet för huvuddelen av varuområdet. Övriga länder i regionen har inlett kontakter syftande till ett närmande till Mercosur.

Mellan EU och Mercosur finns ett ramavtal från år 1995 som syftar till att upprätta en politisk och ekonomisk interregional associering, grundad på ökat politiskt samarbete, en gradvis och ömsesidig liberalisering av handeln och främjande av investeringar. Ett liknande samarbetsavtal finns sedan år 1996 mellan EU och Chile.

En svensk strävan är att snarast få till stånd handelsliberaliseringar i förhållande till Mercosur och Chile. Detta innebär att Sverige också måste vara pådrivande för en mer öppen handelsregim från EU:s sida.

### *Asien*

Stillahavsasien utgör i dag en av de mest dynamiska och snabbväxande regionerna i världsekonomin.

ASEAN-länderna (Thailand, Malaysia, Indonesien, Singapore, Brunei, Filippinerna och Vietnam) har bildat det asiatiska frihandelsområdet AFTA. Detta samarbete, liksom samarbetet inom APEC (Asia Pacific Economic Cooperation), har som sin utgångspunkt s.k. öppen regionalism, dvs. de handelsliberaliseringar som uppnås mellan de deltagande länderna tillämpas också mot tredje länder, utan undantag från Världshandelsorganisationens, WTO:s, princip om mest gynnsam nation. Det är dock ännu för tidigt att bedöma om frihandelsansträngningarna inom regionen verkligen kommer att innebära en sådan öppenhet mot omvärlden.

Kina utgör i dag en av de viktigaste aktörerna inom världshandeln och har en mycket hög ekonomisk tillväxttakt som ligger runt 10 % per år. Förhoppningar finns att landet redan under år 1997 skall bli medlem i WTO. Sverige har i EU understött Kinas ansökan om WTO-medlemskap, förutsatt givetvis att Kina är berett att göra nödvändiga åtaganden.

Hongkong är i dag medlem av WTO och kommer efter överlämnandet till Kina den 1 juli 1997 att fortsätta utgöra en självständig handelspolitisk enhet inom WTO. Taiwan har observatörstatus i WTO. Ett anslutningsavtal är i princip färdigförhandlat och nu avvaktas att förhandlingarna om WTO-medlemskap för Kina skall slutföras.

Japan är EU:s näst största handelspartner. EU:s handelspolitik gentemot Japan är aktiv och har i hög grad inriktats på konkreta marknadsöppningar. Våren år 1995 utarbetade EU ett specifikt handlingsprogram för Japan. Syftet

med detta är att höja profilen gentemot Japan som del av unionens förhållningssätt till Asien som helhet.

EU har genom samarbetet i ASEM (Asia-Europe Meeting) inlett ett övergripande samarbete som omfattar ekonomiskt, politiskt, vetenskapligt och kulturellt utbyte med tio länder i Stilla-havsasien. Dessa är ASEAN-länderna samt Kina, Japan och Sydkorea. Kontakterna bidrar till att bredda och fördjupa relationerna med Asien. ASEM kan ses som en parallell process till APEC, som inneburit att Nordamerika har stärkt sina relationer med Stilla-havsasien.

Länderna inom den sydasiatiska regionala samarbetsorganisationen SAARC bildade år 1995 frihandelsområdet SAFTA (South Asian Free Trade Area). Samarbetet omfattar länderna på den indiska subkontinenten. EU har välkomnat de handelsliberaliseringar som SAFTA har kommit överens om skall börja verka år 2005.

### **Bilaterala förbindelser och exportfrämjande**

EU-medlemskapet innebär inte att Sverige prioriterat ned de bilaterala kontakterna på det handelspolitiska området, i synnerhet inte vad gäller viktiga länder utanför Europa.

Sveriges möjligheter att bilateralt förhandla om handelshinder i andra länder är begränsade. En viktig del av svensk strategi är dock att identifiera handelshinder som möter svensk export utomlands.

Officiella kontakter med regeringar i andra länder syftar också till att stödja svenska företags exportansträngningar. Staten medverkar aktivt i exportfrämjandet även på andra sätt inom ramen för handelspolitiken, inklusive exportfrämjande.

Inom Europeiska kommissionens ram bedrivs en rad exportfrämjande aktiviteter riktade mot tredje land. Sådana insatser bör enligt svensk uppfattning genomföras endast i de fall då kommissionens insatser kompletterar vad som görs nationellt.

Det statsstödda exportfinansieringssystemet är också en viktig del av det statliga exportfrämjandet. Syftet med verksamheten är att främja svensk export och erbjuda företag i Sverige ett finansieringsstöd som i stort sett motsvarar vad deras konkurrenter i utlandet kan erhålla. Stödet utnyttjas mest och har störst betydelse för exporten till vissa u-länder och länder i Central- och Östeuropa. Verksamheten sker inom ramen för internationella överenskommelser. Sverige stöder arbetet med att harmonisera garantigivningen för att på så sätt skapa lika konkurrensvillkor för exportföretagen inom EU.

### **Världshandelsorganisationen**

Det multilaterala liberaliseringsarbetet inom GATT har, enligt regeringens bedömning, varit en grundförutsättning för Sveriges framgångar inom utrikeshandeln. För Sverige är Världshandelsorganisationen, WTO, det multilaterala regelverket och dess utveckling, därför högt prioriterat. Genom medlemskapet i EU har förutsättningarna för Sveriges deltagande i den internationella handelspolitiska utvecklingen förändrats. Regeringens grundsyn att

ett starkt multilateralt regelverk gynnar den ekonomiska utvecklingen globalt, inte minst för mindre och ekonomiskt svagare stater, står fast.

Det multilaterala regelverket inom handelsområdet har utvecklats successivt efter andra världskriget. Efter kriget togs initiativ till bildandet av en internationell handelsorganisation. Denna var tänkt att utgöra ett led i det internationella ekonomiska samarbetet där de s.k. Bretton Woods-institutionerna, Internationella valutafonden (IMF) och Världsbanken, utgjorde de andra delarna. Initiativtagare var USA.

ITO kom aldrig till stånd, då avtalet inte godkändes av USA:s kongress. Den multilaterala handelspolitiken kom i stället att under nästan 50 år regleras genom det Allmänna tull- och handelsavtalet, GATT, som tillkom år 1947 och ursprungligen var tänkt som en del av ett mer komplett handels-system.

GATT, i vilket Sverige inträdde som avtalsslutande part år 1950, utvecklades från de första decenniernas fokusering på tullförhandlingar till att successivt och i synnerhet under den senaste förhandlingen, den s.k. Uruguayrundan, omfatta en stor mängd icke-tariffära och handelsrelaterade områden.

### **Uruguayrundan**

Uruguayrundan, namngiven efter starten på förhandlingen i Punta del Este i Uruguay år 1986, kom att bli den mest omfattande förhandlingen i GATT:s historia. Förhandlingen kunde efter flera års förseningar avslutas först år 1994. Under förhandlingens senare år växte successivt beslutet fram att tiden var mogen att stöpa om varuhandelsavtalet GATT, med tillhörande uppförandekoder och andra anknutna avtal, till en ny organisation.

Förhandlingarna inom ramen för Uruguayrundan visade att det dåvarande varuhandelssavtalet skulle komma att utvecklas på en rad punkter, dels i form av revideringar av befintliga avtal, dels med nya avtal. I tillägg till detta skulle ett separat avtal om tjänstehandel samt ett avtal om immaterialrätt slutas. Ett annat viktigt resultat var att WTO och dess olika avtal nu i princip utgör ett gemensamt åtagande för alla länder. Tidigare hade vissa delar av GATT:s samlade regelverk varit frivilliga och haft ett begränsat antal deltagare.

### **WTO**

WTO kom genom beslutet i Marrakesh att omfatta tre parallella avtal med en gemensam organisation. I tillägg till detta förbättrades GATT:s i dessa sammanhang unika tvistlösningsmekanism. WTO-avtalet trädde i kraft den 1 januari 1995. De länder som varit signatärer till GATT kunde under det inledande årets övergångsperiod ansluta sig till avtalet. Flertalet av GATT-länderna anslöt sig också till WTO under år 1995. Övriga WTO-medlemmar har anslutit sig under år 1996 och organisationen hade den 1 januari 1997 129 medlemsländer. WTO har sitt säte i GATT:s tidigare lokaler i Genève.

Det högsta beslutsfattandet i WTO sker i ministerkonferenser, vilka enligt överenskommelsen från Marrakesh skall anordnas minst vartannat år. I det dagliga arbetet styrs WTO av ett allmänt råd där samtliga WTO:s medlemsländer deltar och i vilket Europeiska kommissionen efter samråd med medlemsländerna för unionens talan.

WTO omfattar tre huvudavtal, vilka vardera förvaltas av ett administrativt råd. Ett råd svarar för varuhandel, GATT, ett för tjänstehandel, General Agreement on Trade in Services (GATS) och ett för immaterialrätt, Trade Related Intellectual Property Rights (TRIPS). Under varuhandelsrådet men även inom GATS inordnas vidare ett antal underavtal. Vid sidan av dessa tre huvuddelar ligger WTO:s organ för handelspolitiska länderöversyner, tvistlösningsorganet samt kommittéerna för miljö, handel och utveckling, för betalningsbalansfrågor, för granskning av regionala avtal, för anslutningsförhandlingar samt för organisationens budget.

#### *WTO:s tvistlösning*

Överenskommelsen om tvistlösning i WTO har inneburit påtagliga förbättringar jämfört med GATT och är en av hörnstenarna i avtalet. Den tillämpas på hela WTO:s regelverk och innebär en högre grad av automatik i förfarandet och en snabbare hantering av tvister. Förfarandet inleds med bilaterala konsultationer mellan de tvistande länderna varefter en panel tillsätts för att granska det aktuella förfarandet, för det fall tvister inte kunnat lösas konsultationsvägen. Efter antagandet av panelens beslut föreligger möjlighet för det drabbade landet att införa handelspolitiska motåtgärder om det felande landet inte rättar sig efter panelens utslag. I överenskommelsen har medlemsstaterna åtagit sig att inte tillgripa unilaterala åtgärder vid tvister utan att utnyttja det multilaterala systemet och de procedurer som fastläggs i avtalet. Viktiga nyheter är överprövningsorganet, dit panelutslag kan överklagas, och möjligheterna att avtalsenligt införa motåtgärder om ett land inte följer en panels rekommendationer. Tidigare var det i GATT vanligt att ett land blockerade panelbeslut. Denna möjlighet föreligger inte längre.

Under de två år som avtalet varit i kraft kan man konstatera att antalet frågor som anmälts till tvistlösning är betydligt fler än under det gamla systemet med GATT-paneler. De stora handelsnationerna USA, EU, Kanada och Japan dominerar både som klagande och svarande, men glädjande är att också u-länderna utnyttjat tvistlösningssystemet. Systemet har också fungerat bra så till vida att många konflikter kunnat lösas på ett tidigt stadium genom konsultationer innan frågan gått så långt som till panel. Att ett ökat antal tvister anmäls behöver inte ses som ett tecken på brister i handelssystemet. Det innebär snarare en ökad tillit till det nya tvistlösningssystemet och speglar medlemsländernas vilja att lösa tvister inom det multilaterala systemet.

De inledande två åren i WTO:s historia har framför allt ägnats åt att etablera och bygga upp organisationens struktur. Det faktum att organisationen har ett bredare ansvarsområde än GATT har medfört organisatoriska förändringar. Organisationen är dock till sin storlek fortsatt relativt begränsad i förhållande till ansvarsområdet. WTO har också begränsade resurser när det gäller att utföra bredare handelspolitiska utredningar, då dess huvudsyfte är att förvalta avtalen. De handelspolitiska ländergranskningar som genomförs har dock bidragit till att förstärka WTO:s roll på det analytiska området.

Två centrala frågor har stått i förgrunden under WTO:s inledning. Dels har det handlat om att se till att de nya avtalen från Uruguayrundan satts i kraft och tillämpas på ett korrekt sätt; dels att organisera övergången från GATT till WTO.

WTO:s medlemsantal uppgår som nämnts ovan för närvarande till 129 länder. Ett trettiotal ytterligare länder har ansökt om medlemskap. Av ansökarländerna utgör Kina, Taiwan och Ryssland tre ur handelssynpunkt prioriterade länder. För svenskt vidkommande lägger vi även stor vikt vid att de baltiska staterna och även andra östeuropeiska länder införlivas i WTO. Av de ovannämnda är Taiwan ett särfall, då landet i princip redan uppfyller kraven på medlemskap. Av politiska skäl har dock WTO:s medlemmar föredragit att avvakta Kinas anslutning, innan Taiwan medges inträde i organisationen.

Ansökningsprocessen till WTO är värdefull eftersom den dels genererar kunskap om landets handelspolitik, dels ger tillfälle att påtala och söka rätta till svårigheter i handelsutbytet. För det ansökande landet kan processen, särskilt när det gäller övergångsekonomierna, hjälpa till att stärka reformarbetet.

### **WTO:s första ministerkonferens**

1996 års ministermöte, den första reguljära ministerkonferensen i WTO, var WTO:s första möte på politisk nivå efter avslutandet av Uruguayrundan. Konferensens kanske viktigaste syfte var att bekräfta WTO:s roll i det globala handelspolitiska och ekonomiska samarbetet. Vid konferensen skulle även ministrar från WTO:s medlemsländer bekräfta de långtgående åtaganden som gjorts i samband med Uruguayrundans avslutning. EU och ett antal andra länder ville även lyfta fram de nya horisontella frågornas roll inom WTO, exempelvis sambandet mellan handel och investeringar, konkurrens och miljö. Många länder förordade att frågan om arbetsvillkor skulle tas upp i WTO:s arbetsprogram. Den enskilda fråga som stod mest i fokus i Singapore var dock avtalet om informationsteknik.

Resultatet av konferensen får ur ett svenskt perspektiv sammantaget betraktas som gott, trots att deklarationen liksom mandaten för det framtida WTO-arbetet i vissa fall är svagare än vad vi själva velat se. Med tanke på de meningsmotsättningar som rådde i samband med förberedelsearbetet är det en framgång att samtliga svåra frågor kom att behandlas i deklarationen.

Särskilt glädjande för svensk del var att en separat överenskommelse om ett informationsteknikavtal kunde uppnås.

I anslutning till konferensen pågick även en parallell konferens med deltagande av ett stort antal fristående organisationer (non-governmental organizations, NGO:er). I denna deltog företrädare för näringslivet, fackföreningar, miljöorganisationer, u-landsrelaterade grupper, etc. Denna del av konferensen blev ett bra tillfälle att diskutera WTO:s framtidsfrågor kopplade till miljö, u-landsproblem, investeringar och arbetsrätt.

### *Regionala handelsavtal*

Den stora ökningen av regionala handelsavtal, inklusive utvidgningen av befintliga, har medfört att vikten av att dessa avtal granskas i WTO ökat. Deklarationen pekar på att regionala avtal kan leda till ett stöd för handelsliberalisering och att de kan stödja u-länder i dess utveckling och integrering i det internationella handelssystemet. I deklarationen finns ett stöd för den svenska uppfattningen, dvs. att regional integration och multilateral handelsliberalisering är ömsesidigt förstärkande.

### *Anslutningsförhandlingar*

För att WTO skall uppnå målet att bli en världsorganisation för handel i ordets rätta bemärkelse, krävs bl.a. framgångar i ansträngningarna att ytterligare vidga dess medlemskrets. Detta gäller inte minst de betydande handelsnationer som i dag står utanför organisationen. Av det trettiotal länder som för närvarande ansöker om medlemskap är de s.k. övergångsekonomierna, dvs. de tidigare statshandelsländerna, de mest betydelsefulla.

Förutsättningarna för att Kina skall kunna anslutas till WTO inom en relativt snar framtid bedöms i dagsläget som mer gynnsamma än tidigare. Andra länder som nu förhandlar om medlemskap, och som inte minst ur ett svenskt geografiskt och handelsmässigt perspektiv har hög prioritet, är Ryssland, övriga OSS och de baltiska staterna.

Ett allmänt stöd uttalas i ministerdeklarationen för fortsatta förhandlingar med det trettiotal länder som nu förhandlar om WTO-medlemskap. Under år 1996 blev 16 länder medlemmar i WTO.

### *Handel och arbetsvillkor*

Frågan om sambandet mellan handel och arbetsvillkor har under ett tiotal år varit en tvistefråga inom handelspolitiken. Frågan har utgjort ett prioriterat område för flertalet EU-länder, Norge och USA. Syftet har varit att, utan att undergräva u-ländernas komparativa fördelar i form av låga löner eller att öppna för möjlighet till protektionism, diskutera sambandet mellan handel och vissa grundläggande arbetsvillkor fastlagda i ILO:s konventioner och arbete. En enig u-landskrets har motsatt sig varje diskussion av frågan inom WTO eftersom man anser att den utgör ett hot mot dessa länders möjlighet att konkurrera genom lägre löner.

En grundläggande studie om sambandet mellan handel och arbetsvillkor presenterades år 1996 av OECD. Studien visar på positiva samband mellan handel och arbetsvillkor, dvs. ju öppnare ett lands handel är desto bättre synes dess respekt för arbetsvillkor vara. Den visar också att inget land synes ha dragit exportfördelar av dåliga arbetsvillkor. Detta talar för att handel är att föredra framför restriktioner när det gäller att förbättra arbetsvillkoren. Däremot finns exempel på s.k. exportzoner där arbetsvillkor, men även tull- och skatteregler, medvetet åsidosätts för att locka till sig exportindustri. Slutsatsen i studien är dock att det inte kan påvisas att dessa zoner medverkar till en långsiktig ekonomisk utveckling för ett land.

Ingen part drev vid Singaporekonferensen frågan om att nyttja sanktioner för att uppnå mål på arbetsrättsområdet. Diskussionen kom i stället att centreras kring WTO:s roll i frågan. Skrivningarna om arbetsvillkor kom att omfatta den för Sverige viktiga frågan om en koppling mellan WTO och ILO genom en hänvisning till samarbete mellan de två sekretariaten. Vidare konstateras att regeringarna motsätter sig nyttjandet av arbetsrättsfrågor i protektionistiska syften. Texten får anses vara en framgång med tanke på hur förutsättningarna var under Genèveprocessen, där flera u-länder vägrade att över huvud taget diskutera frågan i WTO.

Regeringen avser att verka för en ökad anslutning till och förbättrad efterlevnad av de centrala normerna inom ILO. Regeringen anser att frågan bör tas upp även i WTO. Genom en öppen dialog kan WTO verka för ökad förståelse för frågan och därigenom undanröja de missförstånd som föreligger och samtidigt minska riskerna för att frågan kan utnyttjas i protektionistiskt syfte.

Regeringen anser att även om resultatet inte ger ett konkret mandat för vidare arbete i WTO så är det viktigt att fastslå att WTO:s medlemsländer i Singapore uttalat sitt stöd för ILO:s arbete på detta område. I uttalandet ligger även, enligt svensk uppfattning, underförstått att frågan kan komma att tas upp igen vid kommande ministermöten inom WTO, beroende på utvecklingen i ILO.

### *Handel och miljö*

Handel och miljö är en kontroversiell fråga i WTO-sammanhang. Kommittén för handel och miljö tillkom i samband med WTO:s bildande och har därmed endast verkat i två år. Den föregicks emellertid av diskussioner i andra arbetsgrupper, diskussioner som påbörjades år 1991. Förhandlingarna har hittills karakteriserats av ett starkt motstånd från många u-länders sida till att introducera en diskussion om miljöfrågor mot WTO-systemet. Det råder i många u-länder en utbredd misstänksamhet mot att miljöhänsyn från i-ländernas sida skall användas i protektionistiskt syfte.

Handel och miljö är ett prioriterat område för Sverige i WTO-sammanhang. Sverige har således verkat mycket aktivt inom EU i förhandlingarna inför Singaporekonferensen för att få ett så framåtsyftande och konkret resultat som möjligt. En viktig övergripande svensk målsättning i handels- och miljöarbetet är att så långt som möjligt undanröja risk för konflikt mellan miljöpolitiska och handelspolitiska beslut, så att de blir ömsesi-

digst stödjande i syfte att uppnå en hållbar utveckling. Målsättningen är vidare att Sveriges, i en internationell jämförelse, progressiva miljöpolitik skall stödjas och få internationell spridning samtidigt som våra handelsförbindelser skall vara intakta eller förbättras. Svenska företags miljöanpassning skall kunna utgöra en konkurrensfördel.

En högt prioriterad fråga för EU och Sverige i WTO har hittills varit frågan om förhållandet mellan handelsåtgärder i miljökonventioner och WTO-regelverket. Det som gör denna fråga angelägen är bl.a. vikten av att uppnå stabilitet och förutsägbarhet i systemen, vikten av att minimera riskerna för protektionistiskt missbruk av miljöskäl och vikten av att stödja det internationella miljöarbetet inom multilaterala miljökonventioner. EU bidrog på detta område med det mest långtgående förslaget. Förslaget går ut på att man, för att stödja det internationella miljöarbetet, skall skapa en permanent undantagsmöjlighet i WTO-regelverket för handelsåtgärder riktade mot globala och regionala miljöproblem som vidtas inom ramen för multilaterala miljökonventioner. EU har även lagt förslag i kommittén rörande miljömärkning och marknadstillträde.

Kommitténs rapport till ministerkonferensen och ministerdeklarationen innehåller få rekommendationer eller konkreta förslag till åtgärder på miljöområdet. Fokus ligger i stället på att precisera vikten av fortsatt arbete rörande de olika frågorna. Resultatet i kommittén motsvarar därmed inte EU:s och Sveriges ambitionsnivå i arbetet.

En viktig slutsats från Singapore är att miljökommittén skall få förnyat mandat att fortsätta sitt arbete med samma arbetsprogram som tidigare. Sverige välkomnar detta beslut och kommer nu att fortsatt verka aktivt i det mödosamma arbetet att finna en samsyn och skapa en plattform för att driva dessa frågor framåt.

#### *U-länder*

Medlemskapet i WTO innebär för många u-länder mer långtgående förpliktelser jämfört med GATT, även om man i vissa fall åtnjuter övergångsperioder och medges särbehandling från vissa åtaganden, t.ex. på jordbruksområdet. De ökade förpliktelserna följer av de många nya avtal som innefattas i WTO, t.ex. det immaterialrättsliga området, och det faktum att WTO utgör ett homogent regelverk till vilket man ansluter sig i dess helhet. Genomförandet av WTO-avtalen uppfattas åtminstone i vissa delar som problematiskt av flera länder. Detta är också en av anledningarna till att en stor och viktig grupp u-länder ställt sig negativa till att utvidga WTO:s arbetsprogram då redan de befintliga avtalen uppfattas som alltför långtgående och arbetskrävande.

Deklarationen lyfter fram dessa problem. Med hjälp av tekniskt bistånd avser man inom WTO:s ram att bistå u-länderna så att de får möjlighet att genomföra sina åtaganden och reformer.

Förutom detta kan nämnas att i överenskommelsen från Uruguayrundan ingår ett åtagande om att de minst utvecklade länderna och de u-länder som är nettoimportörer av livsmedel och därmed drabbas av högre världsmark-

#### *Minst utvecklade länder*

Inför Singaporemötet hade WTO:s generaldirektör presenterat ett program för utökat stöd för de minst utvecklade länderna. Programmet omfattade ett ökat handelsfrämjande bistånd och förbättrat marknadstillträde. Bland annat föreslogs att dessa länder skulle erbjudas nolltullar. I slutskedet av mötet presenterade EU en text om de minst utvecklade länderna som innebar ytterligare åtaganden gentemot denna ländergrupp. Texten, som välkomnades av dessa länder, fick dock andra länder, såväl inom u- som i-landskretsarna, att reagera – detta då denna del av deklarationen redan ansågs överenskommen. Texten, som innehöll element om autonoma åtgärder för att stödja de minst utvecklade länderna och att ge mer förmånliga villkor för marknadstillträde för varor från de minst utvecklade länderna, kunde slutligen antas i en jämfört med EU:s förslag något reviderad form. EU spelade i denna fråga en positiv och pådrivande roll. USA, Japan och vissa u-länder sökte däremot motsätta sig förstärkningar av texten.

Ett delresultat är att WTO i samarbete med ITC (UNCTAD:s och WTO:s Internationella handelscentrum, International Trade Center) och UNCTAD skall anordna en konferens under år 1997 för att diskutera handelsrelaterat bistånd och ökat marknadstillträde avseende de minst utvecklade länderna.

Från svensk sida driver regeringen nu på inom EU för att följa upp detta genom att genomföra konkreta marknadsöppnande åtgärder.

#### **Övrig multilateral verksamhet**

Även övriga multilaterala organisationer på det handelspolitiska området har, enligt regeringens bedömning, en viktig roll att spela, om än underordnad WTO. Både OECD och UNCTAD har centrala uppgifter när det gäller att förbereda, analysera och utveckla det multilaterala regelverket. Regeringens mål är att organisationerna effektiviseras så att arbetet blir ett stöd för denna utveckling.

#### **OECD**

Ett av OECD:s syften är, enligt stadgarna, att bidra till en ökning av världshandeln på multilateral bas och i enlighet med internationella åtaganden. OECD:s uppgift är i detta avseende att utgöra ett analysorgan och idéforum som stöd för förbättringar av handelssystemet och fortsatt avveckling av handelshinder.

Regeringen anser att OECD spelar en viktig roll som analysorgan och policyforum i handelspolitiska frågor. OECD-arbetet kan förbereda marken för förhandlingar och överenskommelser om liberaliseringar i WTO. OECD:s roll blir att stödja den fortsatta WTO-processen och slutsatserna från WTO:s ministermöte i Singapore. Även om det kan föras förhandlingar inom OECD – för närvarande pågår förhandlingar om ett multilateralt investeringsavtal –

är detta inte OECD:s huvuduppgift. OECD:s komparativa fördel ligger i analysen och policydialogen. Fördelen med ett OECD som fortsatt får spela en roll på det handelspolitiska området är, enligt regeringens bedömning, att en allsidig analys och debatt kan genomföras utan att parterna intar förhandlingspositioner och därmed begränsar en förutsättningslös diskussion.

## UNCTAD

UNCTAD – FN:s konferens för handel och utveckling – har till syfte att bidra till ökad internationell handel, särskilt mellan länder i olika stadier av utveckling, och att bidra till en snabbare ekonomisk utveckling för utvecklingsländer. UNCTAD har därvid en utredande funktion på handelspolitikens område, men är ej ett förhandlande organ. UNCTAD bidrar dock till förberedelserna för förhandlingar inom handelspolitikens område genom bl.a. analyser. Vidare är UNCTAD centralt forum för dialog om u-ländernas problem inom handel och utveckling. UNCTAD fungerar dock som forum för förhandlingar om multilaterala råvaruavtal.

Regeringen anser att UNCTAD utför ett värdefullt utredande och analyserande arbete, vartill kommer att UNCTAD:s tekniska bistånd kommer u-länderna, och särskilt de minst utvecklade, till godo inom skilda områden av betydelse för deras möjligheter att delta i ett internationellt handelsutbyte.

## Övriga internationella organisationer

På råvaruområdet har ett ändrat internationellt politiskt och ekonomiskt klimat medfört att regleringstänkandet successivt har fått vika för marknadsanpassade lösningar. Sveriges tidigare höga profil på området har under senare år ersatts av en betydligt lägre aktivitetsnivå. Ambitionen är att vi av kommersiella, miljöpolitiska och biståndspolitiska skäl skall hålla oss rimligt informerade om och medverka till effektivisering av verksamheten i de råvaruorgan vi deltar i. Inom EU sker ett nära samråd om råvarufrågorna. Medlemskapet innebär att Sverige även på detta område åtagit sig att agera inom ramen för den gemensamma handelspolitiken.

För att uppnå resultat i det handelspolitiska samarbetet är det av betydelse att det svenska agerandet i alla dessa organ sker konsekvent vad gäller de övergripande målsättningarna om frihandel.

## Riktlinjer och prioriteringar för framtiden

Sverige skall, enligt regeringens uppfattning, verka för att EU fortsätter arbetet inom WTO för en fri handel. Avtalen om telekommunikation och informationsteknik har visat vägen mot en allt bredare samsyn över världen om att undanröja handelshinder. Samtidigt har den svenska industrins konkurrenskraft förstärkts. En minskning av handelshindren leder även till billigare produkter för konsumenterna.

Ett viktigt handelspolitiskt mål är att avveckla tullarna. Ett annat mål är att förändra tillämpningen av antidumpningsinstrumentet. Att ge investerare

möjlighet att etablera sig utomlands på lika villkor som värdlandets företag är ett tredje mål. Detta gäller inte minst i Asien.

Ett starkt multilateralt regelverk som förmår anpassa sig till globaliseringens utmaningar utgör en av förutsättningarna för att de övergripande handelspolitiska målen skall uppnås och att utvecklingen av regionala samarbetsformer sker på ett sätt som inte bidrar till ökade handelshinder. En fortsatt europeisk integration såväl som ett fortsatt arbete på att utveckla de transatlantiska förbindelserna och öka samverkan med de dynamiska ekonomierna i Asien utgör viktiga mål för regeringen.

Utvecklingen inom det handelspolitiska regelverket bör ske i samklang med andra prioriterade mål, exempelvis på miljöområdet eller avseende förhållanden i arbetslivet.

En av de grundläggande målsättningarna för det multilaterala regelverket är en fortsatt integrering av u-länderna. De minst utvecklade länderna har av förståeliga skäl i vissa fall svårt att anpassa sig i takt med utvecklingen av det multilaterala regelverket. Mycket kan dock göras för dessa länder, inte minst i form av tekniskt bistånd och särskilda åtgärder för förbättrat marknadstillträde.

Regeringens mål är att Östersjön blir en hemmamarknad för Sverige. Samtidigt verkar regeringen för att Östersjöstaterna, såväl som övriga Öst- och Centraleuropa, integreras handelspolitiskt med övriga Europa, med EU-medlemskap som slutmål. De nya medlemsstaternas handelspolitiska intressen talar också för att de blir ett tillskott till en frihandelsvänlig union.

EU måste även fortsätta att fördjupa sitt handelspolitiska samarbete med såväl Nordamerika som Latinamerika. Detta genom att verka för att det transatlantiska samarbetet utvecklas och fördjupas och att samarbetet med Mexiko och Mercosur utvecklas i riktning mot frihandelsavtal.

Det handelspolitiska samarbetet med Japan, ASEAN och övriga länder i regionen måste öka och fördjupas. Det arbete som pågår inom ASEM måste fortgå och utvecklas. Relationerna med Kina måste även de finna sina former. Medlemskap i WTO utgör ett viktigt steg i denna riktning.

Genom EU-medlemskapet har Sverige fått ytterligare instrument för att agera även inom det bilaterala området. EU:s möjligheter och de åtgärder som nu genomförs för att öppna marknader i tredje land utgör ett viktigt komplement till den svenska bilaterala strategin och ett viktigt stöd för svenskt näringsliv.

## Motionerna

I kommittémotionen N10 (m) krävs i yrkande 2 att riksdagen gör ett tillkännagivande rörande tillämpningen av MR-klausuler i EU:s avtal. Motionärernas utgångspunkt är att handelsrestriktioner normalt är kontraproduktiva och att ländernas befolkning inte skall bestraffas genom handelsrestriktioner som ett resultat av maktövertagande från respektive regering.

I EU:s avtal med andra länder, associationsavtal, partnerskapsavtal, handels- och biståndsavtal, finns normalt en s.k. MR-klausul. Syftet är att EU på detta sätt skall markera vikten av att länderna uppfyller grundläggande krav

på mänskliga rättigheter. Om så ej är fallet kan avtalen suspenderas eller sägas upp.

I grunden, säger motionärerna, bör samma princip som för all annan handel gälla – handeln bör vara fri. Det primära undantaget är när FN beslutar om handelsrestriktioner som en sanktion mot ett land för dess brott mot internationell rätt, vilket t.ex. varit fallet beträffande Irak och Libyen.

I den enskilda motionen 1996/97:N11 (s) krävs att riksdagen hos regeringen begär en utredning om hur målet om fattigdomsbekämpning enligt Maastrichtfördraget och en strategi för den svenska handelspolitiken inom EU och WTO, avseende global miljö och rättvisa skall uppfyllas.

Motionären anför att regeringen i skrivelsen lägger tonvikt på de fördelar med de handelspolitiska reglerna som tillkommer det svenska näringslivet, men underlåter att på allvar analysera handelspolitikens effekter på lång sikt och ur global synvinkel. Problemet med det övergripande målet om frihandel är att det i viktiga avseenden strider mot andra övergripande mål, exempelvis målet att minska koldioxidutsläppen.

När WTO bildades stimulerades världsekonomin kraftigt genom de sänkta handelshindren, men det var huvudsakligen EU, Japan och USA som var vinnare. Analysen av vilka som tjänar på och vilka som skulle behöva tjäna mest på världshandeln är bristfällig. Att, som u-länderna, öppna sig för världsmarknaden i ett läge då produktionskapaciteten inom såväl jordbruk som industri är svag riskerar att leda till underutveckling och avindustrialisering. Detta är, enligt motionären, vad som nu sker i Afrika söder om Sahara. De afrikanska länderna har under 15 års tid genomfört handelsliberaliseringar och strukturanpassningar av sina ekonomier, men de har inte fått en förbättrad handelssituation och har inte heller dragit till sig utländska investeringar. I skrivelsen framhålls att den övergripande målsättningen är att göra handels- och miljöpolitiken ömsesidigt stödjande och också syfta till en hållbar utveckling i u-länderna. Ett problem som, enligt motionären, måste beaktas i detta sammanhang är den stora skuldbörda som u-länderna dignar under, och som tvingar dem att för att kunna betala räntor på dessa skulder exploatera sina skogar och andra naturresurser på ett icke uthålligt sätt. För att frihandel skall kunna vara verkligt fri behöver vissa länder växa till sig för att kunna delta på en någorlunda jämbördig nivå. Annars leder handel, hur fri den än kallas, till ytterligare exploatering.

Maastrichtfördraget innebar en politisk vändpunkt för inställningen till biståndspolitik. Utvecklingssamarbetet fick formellt en egen position i den framväxande Europapolitiken och fattigdomsbekämpningen sattes i centrum (artikel 130 u). Arbetet med att upphäva fattigdomen skall inte påverkas negativt av annan politik som berör u-länderna (artikel 130 v). Politiken inom handel skall samordnas med målet om fattigdomsbekämpning. Därmed innebär Maastricht-fördraget att frågor som rör handel, skuld, strukturanpassningsprogram och mänskliga rättigheter för första gången skall samordnas med biståndsmålet.

Sveriges beroende av omvärlden har successivt ökat efter andra världskriget. Detta har avspeglats inom flertalet samhällsområden. Särskilt påtaglig har internationaliseringen och dess effekter dock varit inom den ekonomiska sektorn. På grund av vår näringslivsstruktur och storleken på vår ekonomi har utrikeshandeln kommit att spela en avgörande roll för Sveriges utveckling.

I regeringens skrivelse 1996/97:71 Sverige, EU och handelspolitiken inför 2000-talet beskrivs utvecklingen på utrikeshandelns område samt ges en översikt över Sveriges och EU:s målsättningar med tonvikt på det multilaterala samarbetet och den gemensamma handelspolitiken.

Utskottet ansluter sig i allt väsentligt till vad som anförs i skrivelsen i de delar som behandlas i detta yttrande. Utöver att ta ställning till de inledningsvis nämnda motionerna avser utskottet också att i föreliggande yttrande framhålla betydelsen av den växelverkan som finns mellan utrikeshandeln och andra aspekter på Sveriges relationer till omvärlden, främst på utrikes- och säkerhetspolitikens område.

Enligt utskottets uppfattning förtjänar det att framhållas att många av de frågor som behandlas i regeringens skrivelse är säkerhetspolitiskt relevanta och av central betydelse i perspektiv av den vidgade syn på säkerheten som introducerats under senare år. Kännetecknande för diskussionen av det vidgade säkerhetsbegreppet är den allmänt omfattande insikten om de direkta och indirekta sambanden mellan olika aspekter på säkerhet. Denna typ av samband innebär bl.a. att en positiv utveckling av ekonomi, inklusive utrikeshandel, samt av miljö, respekt för demokrati och de mänskliga rättigheterna m.m. skapar en grund för internationell stabilitet och säkerhet.

Sveriges säkerhetspolitik har en såväl ekonomisk som politisk och militär dimension. Ekonomisk och social utveckling är en förutsättning för stabil fred och säkerhet. Sverige bidrar till global säkerhet och långsiktigt fredsbyggande genom en i internationell jämförelse omfattande satsning på civila aspekter av säkerheten. Häri innefattas bl.a. våra insatser på handelspolitikens område.

Säkerhet är i dagens värld inte bara en militär fråga eller en fråga om att undvika krig. Det är även en fråga om att på andra sätt skapa förutsättningar för fred. Den utveckling i efterkrigstidens Europa som lett fram till dagens EU är ett exempel härpå. Utrikeshandeln som sammanhållande element och skapandet av gemensamma ekonomiska strukturer har utgjort grunden för det fredsprojekt som EU är.

Utrikesutskottet har tidigare i många sammanhang konstaterat att det är ett grundläggande svenskt intresse att värna om och utvidga frihandeln. Frihandel är en av de viktigaste förutsättningarna för ekonomisk utveckling, för tillväxt och för sysselsättning. Detta gäller för Sverige och övriga EU-länder men också för u-länderna och för staterna i Central- och Östeuropa. Mot denna bakgrund delar utskottet regeringens uppfattning att Sverige aktivt bör verka för att tillträdet till tredjelandsmarknader förbättras, att EU:s handelspolitik förblir öppen och att EU förändrar sin politik inom de områden där man hittills varit mindre öppen mot omvärlden.

EU har flera typer av avtal med tredje land. Ofta reglerar avtalen inte bara handel utan också samarbete, bistånd och andra områden där medlemsstaterna har befogenheter.

EU har som uttrycklig målsättning att bygga broar i Europa för att därigenom främja fred, demokrati och stabilitet. De s.k. Europaavtalen, dvs. de associationsavtal som ingåtts med länder i Central- och Östeuropa, reglerar inte enbart handel m.m. utan har också medlemskap som slutligt mål.

Uppgiften att bistå de central- och östeuropeiska länderna i deras ansträngningar att säkra demokratin, den sociala rättvisan och uppbyggnaden av fungerande ekonomiska system utgör en av de allra största utmaningarna i Europa i dag. På samma sätt måste Europa självfallet fortsätta att engagera sig och vara lyhört för utvecklingsländernas behov. Handel och bistånd, miljö och utveckling måste gå hand i hand med strävan att bekämpa fattigdomen. En stark europeisk union måste enligt utskottets uppfattning vara generös mot omvärlden.

Riksdagen bör, enligt motion N11 (s), av regeringen begära en utredning om hur målet om fattigdomsbekämpning enligt Maastrichtfördraget och en strategi för den svenska handelspolitiken inom EU och WTO, avseende global miljö och rättvisa, skall uppfyllas. I motionens motivtext nämns en rad exempel på konflikter mellan handelspolitiska och andra mål.

Utskottet vill, med anledning av motionen, framhålla att frågan om handelspolitikens roll i förhållande till andra politikområden och de målkonflikter som finns fortlöpande beaktas i olika sammanhang, såväl inom EU som vid utformningen av svensk utrikespolitik.

I motionen pekas bl.a. på målkonflikter mellan områdena fattigdomsbekämpning, handelspolitik och miljö. Av skrivelsen framgår väl att regeringen är medveten om dessa problem och att Sverige, bl.a. i WTO-sammanhang, aktivt driver frågan om miljöhänsyn i handelspolitiken. Utskottet vill i sammanhanget också framhålla att regeringen i regeringens skrivelse 1996/97:2 Sveriges internationella samarbete för hållbar utveckling redovisar inriktningen, både inom och utom ramen för EU-samarbetet, av svenska insatser i denna typ av frågor. Enligt utskottets uppfattning är de svenska positionerna på området, sådana de i olika sammanhang redovisats, väl avvägda, och regeringen bör även i fortsättningen verka på sätt som hittills.

Med beaktande av det perspektiv motionären anlägger kan det finnas skäl att i sammanhanget peka på den serie avtal som f.n. håller på att ingås inom ramen för EG:s Medelhavspolitik. Dessa avtal, som bl.a. innehåller bestämmelser om politisk dialog, frihandel samt ekonomiskt och socialt samarbete, syftar till att åstadkomma säkerhetspolitisk stabilitet samt en positiv ekonomisk och social utveckling i regionen. Avtalskomplexet, som också avses bidra till att knyta samman de icke-europeiska Medelhavsländerna (IEM) sinsemellan, bl.a. genom att skapa handelspolitiska förutsättningar för ett ökat ekonomiskt utbyte, har även en god miljömässig utveckling som ett klart uttalat mål.

EU:s relationer till ett stort antal u-länder, närmare 70 stycken, regleras av Lomékonventionen, som löper fram till år 2000. Omfattande biståndsresurser är knutna till avtalet. Konventionen ger mer långtgående handelspreferenser än vad som ges inom ramen för bl.a. EU:s allmänna preferenssystem. Mot

bakgrund av att Lomékonventionen är diskriminerande visavi andra u-länder och inte heller syftar till att uppnå ömsesidig frihandel eller en tullunion mellan EU och berörda u-länder har den fått ett särskilt undantag i WTO.

Enligt vad utskottet nyligen (mars 1997) erfarit vid en föredragning av biståndsministern förbereds för närvarande inom Regeringskansliet svenska positioner inför förhandlingarna om det avtal som skall ersätta Lomékonventionen. Härvid beaktas inte bara handelspolitiska aspekter utan även förhållanden av den art motionären nämner och som har att göra med att avtalsparterna är u-länder. Diskussioner om hur den framtida strategin gentemot dessa länder skall utformas har också inletts i EU-kretsen med aktivt svenskt deltagande. Som en grund för Sveriges agerande i dessa sammanhang finns den "EU-strategi om utvecklingsarbete" som den 7 november 1996 presenterades för riksdagen av biståndsministern. Utskottet noterar att det är angeläget att behandla de minst utvecklade länderna enhetligt och på ett WTO-förenligt sätt.

Också i andra EU-sammanhang görs övergripande bedömningar av de problem som motionären pekar på. Så sker exempelvis inom ramen för det arbete som för närvarande pågår inför fastställandet av nästa budget för gemenskaperna.

Motionären tar speciellt upp frågan om förhållandena i Afrika söder om Sahara. Utskottet finner därför anledning att framhålla att en särskild kommitté under Utrikesdepartementet ("Partnership Africa" Arbetsgrupp för en ny Afrikapolitik [UD 1996:D]) för närvarande utför ett analys- och utredningsarbete rörande demokrati och politisk utveckling samt säkerhet, utveckling och konfliktlösning i Afrika söder om Sahara.

Även i andra sammanhang anläggs, såväl från svensk sida som inom EU, ett sammanhållande synsätt på frågor som rör handel, miljö och utveckling. Mot denna bakgrund föreligger enligt utskottets mening inget behov av att tillmötesgå motionärens yrkande.

I motion N10 (m), yrkande 2, tas frågan om "tillämpningen av MR-klausuler i EU:s avtal" upp. Motionärens uppfattning synes vara att handels-sanktioner endast undantagsvis skall tillgripas; det primära undantaget är sanktioner beslutade av FN.

Som utskottet anfört tidigare i detta yttrande är det ett grundläggande svenskt intresse att värna om och utvidga frihandeln. Häri ligger också en ambition att verka mot förtäckt protektionism.

Utskottet har nyligen (bet. 1996/97:UU12) framhållit att det är värdefullt, om än inte alltid nödvändigt, att sanktioner beslutas av FN:s säkerhetsråd, eftersom detta ger moralisk legitimitet och effekt åt sanktionsbesluten. Enligt den sanktionslag som antogs av riksdagen 1996 (SFS 1996:95) kan regeringen under vissa förutsättningar besluta om sanktioner efter beslut av FN:s säkerhetsråd eller efter beslut av EU inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP).

Utnyttjandet av sanktionsinstrumentet är inte oproblemiskt och utskottet har tidigare noterat att det, i likhet med vad motionären påpekar, ofta visar sig att civilbefolkningen drabbas hårt av ekonomiska sanktioner som tillgripits till följd av åtgärder som ifrågakommande regim vidtagit.

Visserligen vänder sig motionären inte mot att MR-klausuler ingår i EU:s avtal med andra stater, men det kan likväl finnas skäl att påpeka att förekomsten och utformningen av dylika klausuler varierar beroende på vilken EU:s avtalspart är. Sålunda finns exempelvis inte behov av en dylik klausul i avtal med stater som är medlemmar i Europarådet.

De för EU viktigaste avtalen med andra stater har syften som går långt utöver att enbart främja handel. Ofta har dylika avtal som mål att reglera ett brett spektrum av relationer mellan avtalsparterna och ibland också att påverka andra förhållanden som inte behöver vara av bilateral karaktär, exempelvis att åstadkomma en positiv utveckling på miljöområdet, hållbar utveckling eller kanske just främjande av MR-förhållanden. Det kan därför inte hävdas att målet fri handel alltid skall ha prioritet framför andra mål som man med avtalet velat uppnå. Hur en eventuell MR-klausul tillämpas måste bedömas mot bakgrund härav.

I sammanhanget finns skäl att påpeka att MR-klausuler i avtal av här aktuell typ, exempelvis i de s.k. Medelhavsavtalen, ofta innehåller bestämmelser om politiska konsultationer i MR-frågor och att de således ger andra möjligheter än enbart suspension och uppsägning.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts anser utskottet att behov av att tillmötesgå motionärens yrkande inte föreligger.

Stockholm den 10 april 1997

På utrikesutskottets vägnar

*Göran Lennmarker*

I beslutet har deltagit: Göran Lennmarker (m), Berndt Ekholm (s), Urban Ahlin (s), Carina Hägg (s), Bertil Persson (m), Karl-Göran Biörsmark (fp), Tone Tingsgård (s), Eva Zetterberg (v), Agneta Brendt (s), Lars Hjertén (m), Bodil Francke Ohlsson (mp), Ingrid Näslund (kd), Magnus Johansson (s), Bengt Silfverstrand (s), Christina Axelsson (s) och Ingbritt Irhammar (c).

Eva Zetterberg (v) och Bodil Francke Ohlsson (mp) anför:

Utrikesutskottet har i detta yttrande till näringsutskottet lämnat synpunkter på regeringens skrivelse om målsättningar på det handelspolitiska området. Vi instämmer i huvudsak med yttrandet, men vill därutöver framhålla följande aspekter.

Sambandet mellan handel och arbetsvillkor samt sambandet mellan handel och miljö syns tydligt när krav på bra arbetsvillkor och en god miljö kommer i konflikt med handelsintressen och förväntningar om en snabb ekonomiskt tillväxt.

Vi har vid många tillfällen i riksdagsdebatterna påpekat nödvändigheten av hänsyn till sociala behov, arbetstagarnas ålder och arbetstidens omfattning samt hänsyn också till miljön. Handelsintressen kommer lätt i motsättning till tillgången på naturresurser och deras förmåga till regenerering, liksom sättet att ta fram varor och producera dem. Skrivelsen tar upp u-ländernas motstånd mot att arbetsvillkor och miljö tar plats i handelspolitiken och diskuteras seriöst i WTO. För att eliminera ländernas misstänksamhet mot att krav på bättre arbetsvillkor och en bättre miljö är ett hot mot deras konkurrenskraft krävs att de nuvarande mönstren för världshandeln förändras.

Regeringens skrivelse uttrycker vad gäller sambandet mellan handeln och grunderna för arbetsvillkoren i ILO:s konventioner en pessimism – mandat för vidare arbete med detta gavs inte, och ”Kommitténs rapport ... innehåller få rekommendationer eller konkreta förslag till åtgärder på miljöområdet. ... Resultatet i kommittén motsvarar därmed inte EU:s och Sveriges ambitionsnivå i arbetet.” En hållbar utveckling som utgår från miljöhänsyn antogs av deltagarna i Riokonferensen och är en av grundstenarna i Agenda 21-arbetet. Den har därmed en given plats i allt mänskligt arbete och utveckling.

Vi förutsätter att Sverige, tillsammans med de länder inom EU som har samma åsikt, konsekvent driver frågan om att miljöfrågorna involveras i WTO. Sverige bör gå i täten – exemplets makt är stor. Sverige kan fokusera på arbetsvillkor och miljö i sin egen handelspolitik och i sitt internationella utvecklingssamarbete samt ändra sina handelsmönster till förmån för en solidarisk handel som tar hänsyn till människa och miljö.

Den fråga om u-ländernas skuldbörda och krav på skuldavskrivning som framförs i motion N11 (s) är av stor vikt. Sverige bör på det internationella planet agera med all kraft för att inför år 2000 uppnå skuldfrihet för de fattigaste länderna. Detta är krav som bland annat framförts av Sveriges kristna råd och andra frivilliga organisationer.

I den moderata motionen N10 (m), yrkande 2, finns en diskussion om sanktioner och det sägs att dessa egentligen bara bör accepteras av Sverige om de är påbjudna av FN. Vi är medvetna om att sanktionsinstrumentet är svårt att dirigera så att det inte skadar befolkningen. Trots detta måste det vara möjligt för EU att ta ställning till sanktioner mot ett annat land när uppenbara brott mot mänskliga rättigheter pågår. Det kan vara nödvändigt att en grupp av länder går före andra innan det internationella samfundet kan samla sig till ett gemensamt beslut om sanktioner.

|                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| Till näringsutskottet.....                                                       | 1  |
| Sammanfattning av skrivelsen .....                                               | 1  |
| Handelspolitiken inför 2000-talet .....                                          | 1  |
| Frihandelspolitik för ekonomisk utveckling, tillväxt och<br>sysselsättning ..... | 1  |
| Sveriges handelspolitiska målsättningar.....                                     | 2  |
| Den gemensamma handelspolitiken .....                                            | 3  |
| Regionalt samarbete och bilaterala förbindelser .....                            | 3  |
| Regionalt samarbete .....                                                        | 3  |
| Östeuropasamarbete inklusive Östersjösamarbetet.....                             | 4  |
| Medelhavsregionen och Afrika söder om Sahara .....                               | 5  |
| Nordamerika .....                                                                | 6  |
| Latinamerika.....                                                                | 6  |
| Asien.....                                                                       | 7  |
| Bilaterala förbindelser och exportfrämjande .....                                | 8  |
| Världshandelsorganisationen .....                                                | 8  |
| Uruguayrundan.....                                                               | 9  |
| WTO .....                                                                        | 9  |
| WTO:s organisation och avtal .....                                               | 9  |
| WTO:s tvistlösning.....                                                          | 10 |
| Arbetet i WTO åren 1995–1996 .....                                               | 10 |
| WTO:s första ministerkonferens .....                                             | 11 |
| Regionala handelsavtal .....                                                     | 12 |
| Anslutningsförhandlingar .....                                                   | 12 |
| Handel och arbetsvillkor.....                                                    | 12 |
| Handel och miljö .....                                                           | 13 |
| U-länder .....                                                                   | 14 |
| Minst utvecklade länder.....                                                     | 14 |
| Övrig multilateral verksamhet .....                                              | 15 |
| OECD.....                                                                        | 15 |
| UNCTAD .....                                                                     | 15 |
| Övriga internationella organisationer .....                                      | 16 |
| Riktlinjer och prioriteringar för framtiden .....                                | 16 |
| Motionerna .....                                                                 | 17 |
| Utskottets överväganden.....                                                     | 18 |
| Särskilt yttrande .....                                                          | 23 |