

Motion till riksdagen 2005/06:N3

av Ingegerd Saarinen och Lotta Hedström (mp)
med anledning av skr. 2005/06:9

Ökad välfärd och global utveckling – svensk handelspolitik i WTO:s Doharunda

1 Innehållsförteckning

1	Innehållsförteckning.....	1
2	Förslag till riksdagsbeslut.....	2
3	Inledning	3
4	Doharundan.....	4
4.1	Jordbruk	4
4.2	Industrivaror, Nama	6
4.3	Gats	7
4.4	Förenklade handelsprocedurer	9
4.5	Utvecklingsdimensionen och särskild och differentierad behandling.....	10
4.6	Handelspolitik och miljöfrågor	11
4.7	Trips	11
4.8	Tvistlösningsmekanismer.....	12
4.9	Demokrati.....	13
5	WTO i framtiden	15
6	Bilaterala avtal, EPA	16
7	Företags sociala och miljömässiga ansvar.....	16

Fel! Okänt namn på

2 Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om ett generöst bemötande av utvecklingsländernas önskemål i fråga om särskilda produkter och "Special Safeguard Mechanisms".
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om livsmedelssuveränitet.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om rätten till frivilliga sektorsavtal inom förhandlingarna om Nama (Non-Agricultural Market Access).
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om avregleringar kontra marknadstillträde inom Nama.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att verka för att EU inom Gats (General Agreement on Trade in Services) drar tillbaka sina krav på privatisering av vattenförsörjningen.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en generös bedömning från EU:s sida vad gäller leveranssätt 4.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om EU:s förslag till benchmark.
8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om utvärderingar av Gats.
9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om Singaporefrågorna.
10. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om särskild och differentierad behandling.
11. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om fattigheds- och rättighetsperspektiven i handelspolitiken.
12. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om policyutrymme.
13. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om handelspolitik och miljöfrågor.
14. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om läkemedel och Trips (Agreement on Trade Related Intellectual Property Rights).
15. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om reformer av Trips.
16. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om WTO:s tvistlösningsmekanism.
17. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om ökad demokrati inom WTO.
18. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om framtida WTO-skrivelser och regeringens förankring av WTO-frågor i Sverige.
19. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om utvärderingar av WTO-avtal.

20. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om Europeiska partnerskapsavtal.
21. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om företags sociala och miljömässiga ansvar.

3 Inledning

Miljöpartiet de gröna välkomnar regeringens skrivelse *Ökad välfärd och global utveckling – svensk handelspolitik i WTO:s Doharunda* och de ambitioner till klargöranden som finns i denna. Eftersom handelspolitiken är av mycket stor betydelse, särskilt för fattigare länders möjligheter till utveckling, menar vi att det är angeläget att regeringen tydligt informerar om sina prioriteringar och positioner i de pågående förhandlingarna i Världshandelsorganisationen, WTO, så att dessa frågor kan diskuteras och debatteras öppet i olika forum, inte minst i riksdagen.

Miljöpartiet står bakom ansträngningarna att skapa en gemensam, global förhandlingsregim som syftar till omfattande och rättvisa regler för den globala handeln. Vi menar att god, ökad handel över gränserna i bästa fall kan leda till utveckling för fattiga människor och länder. Men i värsta fall kan skev handel länder emellan bidra till att skapa eller förstärka socialt och ekologiskt ohållbara produktionsmönster, erodera lokala marknader och lokal produktionskapacitet, innebära försämrad miljö och bidra till klimatförändringarna samt öka fattigdomen och klyftorna länder och människor emellan.

Lika lite som ökad ekonomisk tillväxt är ett mål i sig kan en ständigt ökad världshandel vara det. Handeln måste, om den ska vara till gagn för alla och vara verkligt hållbar och rättvis, även gynna den lokala marknaden och ta uttalade sociala och ekologiska hänsyn. Det är därför av helt avgörande betydelse att de regler och målsättningar som omgärdar handeln tar sitt avstamp i just detta och inte främst avspeglar de rika ländernas och de stora företagens egenintressen.

De belopp och volymer som hanteras inom ramen för handel överstiger vida vad som utväxlas inom ramen för biståndet, eller genom lån eller olika andra utbyten mellan rika och fattiga länder. Insikten om handelns betydelse återspeglas också i FN:s åttonde millenniemål, där ett av delmålen som den rika världen har att uppfylla är just rättvisa handelsregler. Som såväl UNDP:s senaste Human Development Report och Millenniemålsprojektets rapport tidigare i år konstaterat, är risken stor att de övriga millenniemålen inte uppnås om inte WTO:s arbete med reformerade och mer rättvisa handelsregler drastiskt ändrar inriktning. För Miljöpartiet är det av helt överordnad betydelse att millenniemålen uppfylls.

Regeringen har i mångt och mycket goda avsikter med sin handelspolitik och har tagit viktiga konkreta steg för att förbättra u-länders situation inom den globala handelspolitiken. Som exempel på detta kan nämnas regeringens

Fel! Okänt namn på

stöd, såväl ekonomiskt som politiskt, till det afrikanska bomullsinitiativet.¹ Miljöpartiet sluter upp bakom regeringen i detta viktiga arbete. Vi stöder dessutom helhjärtat regeringen i dess arbete för ett starkare genomslag för genderfrågor inom handelspolitiken, trots det svåra motstånd som finns bland flera andra WTO-medlemmar. En annan fråga där Miljöpartiet står bakom regeringen är i dess arbete med att bidra till förbättrad förhandlingskapacitet för ekonomiskt mer resurssvaga länder.

Det finns också en rad formuleringar i skrivelsen som tydligt visar på goda ambitioner från regeringens sida. Ekonomisk utveckling i fattiga länder sägs exempelvis vara ett av regeringens övergripande mål för handelspolitiken.

Trots dessa ambitioner och initiativ menar vi ändå att på flera håll brister såväl retorik som praktik. Miljöpartiet anser att vissa utvecklingsaspekter saknas i regeringens politik för att de fattigare länderna ska gagnas till fullo av det multilaterala handelsregelverket, och det är främst sådana frågor som behandlas i denna motion. Utifrån detta reser Miljöpartiet återigen frågan om fri handel inte mer konsekvent måste kompletteras med rättvis handel.

Motionens tyngdpunkt ligger på de frågor som är mest aktuella inom ramen för den pågående Doharundan inför det sjätte ministermötet i Hongkong. Regeringens skrivelse behandlar även några andra viktiga aspekter av svensk handelspolitik. Dessa kommenteras fortlöpande och i motionens senare del.

Miljöpartiets syn på en god världshandelsordning, vilken typ av regler som ska ingå och vilka prioriteringar som bör göras i nuläget, kan sammanfattas som att det är de fattiga ländernas intressen som nu kraftfullt måste sättas i första rummet.

4 Doharundan

4.1 Jordbruk

Jordbruket betraktas av de flesta som en nyckelfråga inom WTO, och det är en bedömning Miljöpartiet delar. Överenskommelserna på jordbruksområdet, Agreement on Agriculture (AoA) är nyckeln till de andra delavtalen och helt avgörande för världens försörjning och distribution av mat.

I dag får de 4 % av världens bönder som lever i industriländerna hela 96 % av världens totala jordbruksstöd. I den s.k. juliöverenskommelsen inom WTO från 2004, som tillkom för att öka takten i Doharundan, fastslås återigen att de rika ländernas exportsubventioner på jordbruksprodukter ska avvecklas. Tyvärr lades det dock inte fram någon tidsplan för detta. Avvecklingen av subventioner är av omvitnat stor betydelse, eftersom jordbruksöverskottet i främst EU och USA dumpas i fattigare länder och slår ut det lokala jordbruket. Enligt beräkningar från OECD skulle, om i-länderna slopade sina stöd och subventioner till sina jordbrukare samt sina handelshinder för jordbruks-

¹ Detta går i korthet ut på att alla subventioner till bomullsproduktion ska tas bort.

produkter, inkomsterna på landsbygden i u-länderna öka med hela 63 miljarder dollar, siffror som överstiger världens samlade bistånd. Men att beslut om när avvecklingen av exportsubventioner ska ske ännu inte har fattats, och att regeringen inte markerar mot detta faktum i sin skrivelse, är förvånande.

I skrivelsen anger regeringen att den verkar för att alla handelsstörande exportstöd ska avskaffas och att Sverige är ett av de länder inom EU som mest kraftfullt verkar för detta. Detta är naturligtvis något Miljöpartiet stöder. I skrivande stund kommer också utspel från både USA och EU om sänkningar av såväl interna som externa stöd. Samtidigt som detta naturligtvis är välkommet finns det också välgrundade farhågor för att utvecklingsländerna ska avkrävas motprestationer, troligen inom tjänstehandeln, vilket i praktiken innebär att vinsten med de borttagna stöden går förlorad.

Dessutom kanske inte effekterna blir så stora för de fattigaste, eftersom EU och USA med hjälp av lite kreativ bokföring för närvarande kan bibehålla eller t.o.m. utvidga sina interna stöd genom att omdefiniera dem i de olika ”boxar” som finns för jordbruksstöd, vilka klassificerar hur handelsstörande stöden anses vara. Samtidigt som detta sker tvingas fattigare länder sänka sina nationella minimistöd, detta av bakvända rättviseskäl. Detta är i dagsläget ett av de få medel som står dem till buds för att skydda sin inhemska produktion.

Det största problemet inom jordbruksområdet är, förutom skeva subventioner, dumpning av överskottsprodukter. Det handlar om livsmedel och spannmål som producerats med konstgjord andning och som inte säljs till sitt verkliga pris utan t.o.m. under världsmarknadspriset. Detta skapar i fattiga länder en situation där den egna produktionen inte kan hävda sig och där exempelvis importerade konserver blir billigare för fattiga stadsbor än det egna landets grönsaker. I skrivelsen är det mycket oklart vilken ställning regeringen egentligen tar när det gäller antidumpningsåtgärder: På s. 35 i skrivelsen inser regeringen att förhandlingarna om dessa regler inte kommer att vara framträdande i Hongkong, detta på grund av USA:s motstånd, men att EU vill få upp dem på agendan utifrån någon sorts balanserad mellanposition mellan dumpare och dumpade. I sin slutläm om mål och agerande vid regel-förhandlingarna verkar dock regeringen snarast avogt inställd till möjligheten för de fattiga att bemöta dumpning.

EU:s roll som jordbruksprotektionist och dumpare måste omedelbart upphöra – det är djupt otillfredsställande att så liten del av unionens import kommer från fattiga länder, alla utfästelser inom EBA² till trots. Subventions-systemet måste avskaffas omedelbart om åtagandena om millenniemålen över huvud taget ska ha någon mening. Det bör vara Sveriges uppdrag att argumentera för att öppna EU för förädlade livsmedel från syd och sluta subventionera ett redan övergött jordbruk här i Europa.

Begreppet livsmedelssuveränitet innebär att länder har rätt att själva definiera hur den egna jordbruks- och livsmedelspolitiken ska se ut för att klara

² EBA är en förkortning för Everything But Arms och är ett initiativ till tullfrihet till EU för MUL-länderna, dvs. de länder som FN betecknar som minst utvecklade. EBA ger tullfrihet för export av alla varor utom vapen, dock gäller för vissa jordbruksvaror övergångsperioder.

Fel! Okänt namn på

sin egen matförsörjning, dock utan att dumpa sitt överskott till tredjeland. Begreppet får inte förväxlas med livsmedelstrygghet – att ha tillgång till mat i en konkret situation – eller med livsmedelssäkerhet – att ha säkra och sunda livsmedel utan gifter och skadliga tillsatser.

Inom WTO har fattiga länder sedan lång tid tillbaka drivit krav på undantagsregler som ska garantera att deras livsmedelssuveränitet inte äventyras av andra delar av regelverket. Inom ramen för Doharundan finns dessa krav i viss mån med i form av krav på undantag för särskilda produkter, SP (Special Products), som är särskilt känsliga för försörjningen. G 33-länderna har även föreslagit "Special Safeguard Mechanisms" (SSM) för att tillåta utvecklingsländer att använda tullar för att skydda sig själva från ovälkommen dumpning som slår ut den egna försörjningsförmågan. Dessa självklara krav måste få hög prioritet i förhandlingarna och bemötas generöst från de rika ländernas sida, vilket inte är fallet i dag. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

WTO:s avtal om handel med jordbruksprodukter måste bygga på principen om varje medlemslands rätt till livsmedelssuveränitet. Alternativt bör jordbruksavtalet lyftas ur WTO eller kompletteras med en "development box". Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

4.2 Industrivaror, Nama

Dagens högindustrialiserade länder hade möjlighet att utveckla sina industrier genom att skydda dem i ett uppbyggnadsskede. I ett historiskt perspektiv kom alltså utveckling först, sedan liberalisering. Detta skedde dessutom i en tid då den internationella konkurrensen inte var lika skarp som i dag. Det är därför ett rimligt krav att de fattiga länderna, om de så önskar, ska få möjlighet att ge sina industrier goda tillväxtmöjligheter på den inhemska marknaden innan de utsätts för den hårda internationella konkurrensen. Särskilt giltigt är det för råvaruberoende länder, som bl.a. genom systemet med tullekalering³ hållits kvar i ett läge där förädling inte lönat sig. De har konsekvent genom åren fått betala mer för att exportera förädlade produkter än för obearbetade råvaror. Risken finns att länder bokstavligen avindustrialiseras – att spirande industrier i fattiga länder slås ut. Samma förlopp skyndas på av tullar i den motsatta riktningen, när skydd för de egna industrierna begränsas av kraven på sänkta importtullar. Det exponerar också det fattiga landet för alla inkommande industriprodukter då förmågan att konkurrera mot dem slås ut. Konsekvenserna av sänkta tullar på industrivaror har redan tydliggjorts genom den avindustrialisering som skett i exempelvis en del afrikanska länder till följd av IMF:s och Världsbankens strukturanpassningsprogram på 1980- och 90-talen.

Den svenska regeringen säger sig verka för att tullekaleringen ska bort. Detta är något som Miljöpartiet naturligtvis stöder.

³ Tullekalering innebär att tullarna stiger i takt med varans förädlingsgrad.

Vidare inom Nama (Non-Agricultural Market Access) diskuteras om sektorsavtalen, d.v.s. olika avtal för olika produktgrupper, ska vara frivilliga eller obligatoriska för enskilda länder. Miljöpartiet menar att det bör vara ett frivilligt val, för att varje land ska kunna utveckla sina specifika komparativa fördelar och skräddarsy sitt inträde i världshandeln. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

I förhandlingarna om Nama är en s.k. Swiss formula⁴ just nu aktuell som modell för tullsänkningar. Detta är något som går stick i stäv med tanken om ”less than full reciprocity”⁵. Utvecklingsländer har oftast inga möjligheter till exempelvis interna subventioner, vilket de rikare länderna har. Vi menar att utvecklingsländer inte ska avkrävas ytterligare avregleringar innan i-länderna öppnat marknaderna för deras export. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Sänkningarna av tullar kan dessutom innebära andra problem, eftersom fattigare länder i mycket högre grad än de rika är beroende av tullintäkter för sina statsbudgetar. Enligt siffror från Världsbanken finns det länder där tullintäkter står för mer än halva statsinkomsten, exempelvis Benin och Bahamas. Drastiskt sänkta tullar riskerar således även att innebära sänkta offentliga intäkter och mindre resurser till bl.a. skola och hälsovård. Detta innebär i sin tur att millenniemålen äventyras, något som inte får ske. Arbetet med att utveckla både direkta tullar och s.k. icke-tariffära handelshinder⁶ måste därför utformas med asymmetriska krav och olika tidtabeller.

4.3 Gats

Handeln med tjänster ökar kraftigast av alla produktslag och på alla marknader i hela världen. Det är den sektor som har störst tillväxtpotential och störst förmåga att skapa sysselsättning. Därför aktualiseras även inom detta område gemensamma initiativ och regler.

Gats (General Agreement on Trade in Services), är det avtal inom WTO som avser att reglera tjänstehandeln, och det har som mål att skapa en alltmer öppen och global tjänstemarknad. Medlemsländerna i WTO har lämnat in listor på vilka sektorer och verksamheter de vill att andra länder ska öppna för utländskt marknadstillträde och listor på vilka sektorer de skulle önska att själva få tillträde till för sin tjänsteexport.

Vi menar att det är varje människas rätt att få tillgång till vissa grundläggande nyttigheter – exempelvis rent vatten, vård och utbildning. För att kunna garantera sina medborgare deras rättigheter måste de enskilda länderna ha

⁴ Detta innebär att höga tullar skärs ned mer, procentuellt sett, något som leder till att tullsänkningarna för fattigare länder blir större i absoluta tal.

⁵ WTO-medlemmarna har enats om att detta ska vara den ledande principen för utvecklingsländernas tullsänkningar i förhållande till industriländer. Det innebär att de fattigaste inte helt ska behöva leva upp till samma krav som de rikare länderna.

⁶ Icke-tariffära handelshinder är handelshinder som inte är tullar, exempelvis kvoter.

Fel! Okänt namn på

maximalt utrymme att själva avgöra hur dessa tjänster ska tillhandahållas – vare sig det sker genom privat, kooperativ, offentlig eller annan försorg.

Problemet med Gats är dock att om ett land beslutat sig för att avreglera en sektor kan folket i landet inte genom senare demokratiskt fattat beslut återkalla detta.

Gatsavtalet har emellertid släpat efter tidplanen rejält. Många länder har tvekat att öppna sina tjänstemarknader för konkurrens, till förtret för de länder som ser stora och snabba expensionsmöjligheter på detta stora fält. Därför har också andra WTO-avtal, exempelvis jordbruksavtalet, AoA, utnyttjats som påtryckningsområden för att få fram fler erbjudanden till Gats.

När det gäller Gats har i synnerhet frågan om åtaganden inom vattendistributionssektorn varit omdiskuterad. Vattnet som prissatt vara betraktad är inte aktuell inom Gats, men väl vem och hur som ska distribuera och ta betalt för att leverera rinnande vatten. Frågan har blivit en riktig spänningsmätare mellan å ena sidan mänskliga rättigheter och å den andra rent konkurrensutsatta marknadsprodukter. Ska producentens rätt att ta högsta möjliga pris för sin vara få råda, eller ska medborgarnas krav på självkostnadspris eller offentlig subventionering få råda?

I den föreliggande skrivelsen uttrycker regeringen att man inte längre ”argumenterar” för att länder ska göra åtaganden inom vattensektorn. Samtidigt som detta naturligtvis är glädjande menar vi ändå att det är ett alltför passivt agerande. Regeringen bör i stället aktivt verka för att EU drar tillbaka sina krav på privatisering av vattenförsörjningen i fattigare länder. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Regeringen uttrycker också sitt missnöje med tempot i Gatsförhandlingarna, liksom med hur dålig kvaliteten är på de erbjudanden som gjorts. Det ligger nära till hands att tolka den otydliga formuleringen som att de erbjudanden andra länder gjort inte ger önskade öppningar för svenska tjänsteexporterande företag. För utvecklingsländerna är Gats ett av de verkligt svårsmälta delavtalen i Doharundan. Långsamheten och oviljan att göra åtaganden grundas just i insikten om vilka nackdelar den nuvarande konstruktionen skulle innebära för fattiga länder. Det handlar således om ett helt förklarligt och rationellt beteende, vilket Sveriges regering inte tycks förstå.

En av frågorna inom Gats som varit mest aktuell på sistone är den om leveranssätt 4 (mode 4).⁷ I sin information anger inte regeringen var man står i denna fråga, vilket hade varit välkommet. Vi menar att EU bör göra en generös bedömning av de fattiga ländernas krav när det gäller arbetskraftsmigration i det s.k. leveranssätt 4. Kraven från de rika länderna får emellertid inte ställas så högt att det främst blir fråga om ökad brain drain från utvecklingsländerna. Dock ska självklart samma arbetsmarknadsregler gälla för arbetskraft som kommer till EU tillfälligt, som för permanent arbetskraft inom EU. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

⁷ Leveranssätt 4 omfattar tillfällig rörlighet för personer.

En annan fråga som inte behandlas i regeringens skrivelse – åtminstone inte uttryckligen – och där det således är svårt att utläsa var regeringen står, är det av EU-kommissionen nyligen framlagda förslaget om benchmark.⁸

Förslaget innebär att en helt ny förhandlingsstruktur införs, och ytterligare press läggs då på utvecklingsländerna att avreglera. Sverige ska inte acceptera detta förslag.

Saknas i skrivelsen gör även information om hur regeringen har agerat i fråga om de utvärderingar av Gats som ska göras, något som anges i själva avtalet. Innan man går vidare menar vi att regeringen bör verka för breda och objektiva utvärderingar av avtalets sociala, miljömässiga och ekonomiska effekter. Detta är något som även FN:s utvecklingsorgan, UNDP, kräver i sin senaste Human Development Report. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

4.4 Förenklade handelsprocedurer

Juliöverenskommelsen innebär också att förhandlingar inleddes om ett helt nytt avtal om ”förenklade handelsprocedurer”, en av de fyra s.k. Singaporefrågorna. Förenklade procedurer är i sig inte kontroversiellt, eftersom regel-förenklningar minskar onödiga kostnader för byråkrati. Den springande punkten är dock hur detta bäst ska kunna åstadkommas. Tveksamhet råder om att ett avtal inom WTO är det bästa sättet.

När nu de facto ett avtal om handelsprocedurer förhandlas inom WTO, är det viktigt att slutresultatet i första hand gynnar utvecklingsländerna. Kostnader för att implementera ett kommande regelverk ska inte behöva belasta deras budgetar. Därför välkomnar vi regeringens arbete med att skapa resurser till utvecklingsländerna i detta syfte.

Däremot är det oroande att regeringen efter Doharundan öppnar för fortsatta diskussioner om de övriga Singaporefrågorna: offentlig upphandling, konkurrens och investeringar. Skälen är många till att utvecklingsländerna vägrat gå med på att ta upp dessa på WTO:s dagordning. Avtal inom dessa områden skulle allvarligt beskära det politiska manöverutrymme länder behöver för att driva en självständig utvecklingspolitik. Det är inte heller belagt att avtal inom dessa områden skulle leda till positiva utvecklingseffekter för fattigare länder. Vi menar därför att regeringen bryter mot sina intentioner att ta hänsyn till utvecklingsländerna då man förespråkar att dessa frågor ska upp på WTO:s dagordning. Dels är förhandlingsagendan redan alltför överlastad för många länder för att hinna klara av, dels menar vi att Singaporefrågorna

⁸ EU:s förslag om benchmark, d.v.s. nivåer för åtagandena, går ut på att man ska överge de bilaterala Gatsförhandlingarna och därmed i praktiken de enskilda ländernas rätt att själva bestämma sina åtaganden. I stället ska man förhandla fram en gemensam nivå på åtagandena.

Fel! Okänt namn på

inte bör förhandlas inom ramen för WTO. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

4.5 Utvecklingsdimensionen och särskild och differentierad behandling

Tvärtemot deklARATIONEN i Doha om att de fattiga ländernas behov ska genom-syra arbetet har förhandlingarna inom rundan inte prioriterat de utvecklings-frågor som fattiga länder själva satt högt på agendan. Dessa handlar om im-plementering av redan fattade beslut samt om ”särskild och differentierad behandling” (SDT) just för fattiga länder. Missade deadlines kring de här frågorna bidrog starkt, menar vi, till misslyckandet i Cancún.

Den svenska regeringens hållning till särskild och differentierad behand-ling är att detta ska ses som tillfälliga lösningar under en övergångsperiod för utvecklingsländer. Givet de olika utvecklingsnivåerna för utvecklingsländer och industriländer anser vi tvärtemot regeringen att särskild och differentierad behandling bör ses som ett permanent instrument, som är nödvändigt för att anpassa WTO:s enhetliga regelverk till den verklighet olika länder befinner sig i. Samtidigt måste dock länder kunna lyftas ur SDT-instrumentet när de uppnått en viss utvecklingsnivå. Detta bör riksdagen som sin mening ge rege-ringen till känna.

Regeringen anger i sin skrivelse att särskild och differentierad behandling ska bidra till att utvecklingsländerna i högre grad integreras i världshandeln samt förbättra deras möjligheter att dra fördel av WTO:s regelverk. Men även om utvecklingsländerna har en relativt liten andel av världshandeln totalt sett (i storleksordningen 20 %), måste man även ta i beaktande att de i förhållande till storleken på sina egna ekonomier är välintegrerade i världshandeln och således beroende av rättvisa regler inom densamma.

I skrivelsen slås vid ett flertal tillfällen fast att utvecklingsländernas intres-sen måste tas till vara, fattiga länder måste få komma till tals, få sin åsikt hörd och respekterad, osv. En lätt beskyddande ton anslås således. Miljöpartiet menar att vad som i stället krävs är ett större genomslag för det fattigdoms-och det rättighetsperspektiv som finns i Sveriges politik för global utveckling. Detta innebär att det är utvecklingsländerna själva som ska definiera sina intressen, inte få dem definierade utifrån. Detta bör riksdagen ge regeringen som sin mening till känna.

En rättvis handel innebär inte att reglerna ska vara lika för alla. Lika regler kräver jämstarka parter, men för att skapa jämstarka parter krävs utjämning och individuellt anpassade regler. Utvecklingsländerna måste därför ges ut-rymme att själva demokratiskt välja de handelsstrategier som är lämpliga för dem.

Därför anser Miljöpartiet att det är oerhört viktigt att de fattigare länderna ges möjlighet och utrymme att utforma sin egen politik, skapa lämpliga spel-regler och öppna sina marknader i den grad de finner lämpligt. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Detta är inte minst viktigt för de allra fattigaste. I Unctads Least Developed Countries Report 2004 påvisas att det är de länder som varit måttligt restriktiva med att liberalisera som kunnat minska andelen av befolkningen som lever under fattigdomsgränsen 1 dollar om dagen. I de mest öppna ekonomierna hade däremot andelen fattiga ökat under motsvarande tidsperiod.

4.6 Handelspolitik och miljöfrågor

I WTO-avtalet finns inledningsvis en formulering om att regelverken för handel ska främja en hållbar utveckling. Ministermötet i Doha satte också i gång processer som ska värdera sambandet mellan handel och miljö. Men miljörelaterade frågor har i princip ingen plats i de nu pågående förhandlingarna.

Samtidigt finns det en rad kopplingar mellan handel och miljöfrågor. Detta gäller exempelvis subventioner till jordbruk och fiske, överutnyttjande av livsviktiga resurser, om att miljökrav används som s.k. icke-tariffära hinder, m.m., som utöver att vara utvecklingshämmande också skadar miljön.

På miljöområdet är det främst förhållandet mellan WTO:s regler och de olika internationella miljöavtalen som är avgörande. I dag sägs avtalen vara ”ömsesidigt stödjande”. Regeringen anger i sin skrivelse att det inte finns några motsättningar mellan WTO:s regelverk och de internationella miljöavtalen. Miljöpartiet menar dock att alla globala regelverk måste underordnas miljöavtalen, så även multilaterala handelsregler. Miljön måste få företräde framför handelshänsyn. En hållbar hantering av miljön är ett mål i sig. Handel däremot är ett verktyg och inte ett mål. Särskilt tydligt blir detta när det handlar om patent på genmaterial inom Trips och konventionen om biologisk mångfald, CBD. Sverige bör därför genom EU driva att diskussionerna kring handel och miljö leder till att WTO klargör handelsregelverkets underordnade roll gentemot multilaterala miljööverenskommelser. Av detta följer även att WTO:s tvistlösningsmekanism inte ska kunna ha mandat att ta upp fall som rör sådana miljööverenskommelser. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

4.7 Trips

Trips (Agreement on Trade Related Intellectual Property Rights) omfattar immaterialrätt, exempelvis patent och copyright.

En viktig fråga inom ramen för Doha handlar om Trips och folkhälsan. De strikta regler som införts med Tripsavtalet innebär att tillgången till billiga mediciner runtom i världen har minskat avsevärt. Bland annat UNDP menar att patentavtalet Trips är obalanserat och att de som främst tjänar på detta är läkemedels- och bioteknikföretag i den rika delen av världen. Särskilt uppmärksammas har frågan blivit på grund av dess betydelse för tillgång till aidsmediciner i fattiga länder. Trips tillåter i och för sig tvångslicensiering, vilket innebär att ett land, förutsatt att vissa strikta villkor uppfylls, får rätt att

Fel! Okänt namn på

tillverka mediciner även utan tillstånd från den som innehar patentet. Dock har man inte rätt att exportera dessa produkter vidare, vilket försvårar möjligheten till mer omfattande produktion. En temporär, kritiserad, lösning på detta antogs alldeles före ministermötet i Cancún, men denna lösning har inte permanentats.

Av regeringens skrivelse kan lätt intrycket ges att de problem som tidigare funnits är lösta, och att det nu bara handlar om teknikaliteter med att införa en lösning i Tripsavtalet.

Ett förslag till reformer i fråga om Trips och läkemedel har lagts fram av bl.a. en rad afrikanska länder. Detta förslag har EU tyvärr valt att inte stödja. För den som vill veta hur Sverige ställer sig till förslaget ger inte skrivelsen någon ledning. Detta är förvånande då den svenska regeringen i övriga fall har en hög profil, särskilt när det gäller frågor som berör kampen mot hiv/aids. Frågans vikt understryks dessutom av det faktum att ett av millenniemålen omfattar just stoppad spridning av hiv/aids. Svensk politik för global utveckling ska vara samstämmig, och det gäller även agerande inom handelspolitiken. Regeringen bör därför med kraft verka för att viktiga mediciner blir tillgängliga för människor i fattigare länder med svag produktionskapacitet. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Frågan om förhållandet mellan Tripsavtalet och konventionen om biologisk mångfald återfinns som tidigare omnämnts även den på agendan för Doharundan. Den genetiska resurspoolen finns till 80 % i syds länder, medan patenten på dem till 90 % innehas av stora företag i nord. Detta är ett flagrant exempel på obalansen i ekonomisk styrka och förhandlingsposition, då företag från nord exploaterar resurser i syd och använder sig av patent som helt enkelt är orättfärdiga. Hela idén om att kunna ta patent på livsformer, bakterier och t.o.m. sjukdomar är märklig och har hittills skadat utvecklingsförmågan hos utvecklingsländer i syd. Vi menar att konventionen om biologisk mångfald ska vara överordnad Trips, i likhet med vad som i övrigt anförs i motionen om att alla miljöavtal ska vara överordnade WTO:s avtal. Patenträtten bör över huvud taget revideras så att livsformer eller biologiska spontana processer aldrig ens kan patenteras. I idealfallet borde inte frågor som har med patenträttigheter att göra ligga inom ramen för WTO, utan hanteras av Wipo (World Intellectual Property Organization), det FN-organ som har hand om dessa frågor. Men när så inte är fallet borde ett minimikrav ändå vara att Trips reformeras. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

4.8 Tvistlösningsmekanismer

WTO:s tvistlösningsmekanism är en av de allra starkaste påtryckningsmekanismer som det internationella samfundet har gentemot ett enskilt land. Men ett av problemen är att den i dag är ett instrument främst för de resursstarka länderna. Dessa har störst möjlighet att driva fall, drabbas minst av sanktionerna och har dessutom störst möjlighet att ”köpa sig fria” från dem.

Regeringen förefaller i sin skrivelse vara nöjd med hur WTO:s tvistlösningsmekanism fungerar. Man anger exempelvis att små handelsnationer har en möjlighet att hävda sig i handelstvister med större och rikare länder. Men enligt UNDP:s senaste Human Development Report har ännu inte något enskilt land i Afrika lagt fram ett fall inför WTO och det absoluta flertalet mål har initierats av ekonomiskt starka länder med god utsikt att vinna.

Som intäkt på att tvistlösningsmekanismen fungerar anför regeringen i sin skrivelse att antalet fall ökar. Orsak-verkansambanden är dock inte tydligt utredda – detta kan ju även tyda på att antalet tvister ökar, och inte bara anmälningsbenägenheten eller förtroendet för domstolen.

För att undkomma problemet kan en lösning vara att WTO:s domstol bara skulle kunna utdöma böter som sanktion. Ett annat förslag är att utvecklingsländer ska kunna införa straffullar kollektivt mot ett land som bryter mot reglerna.

Vidare måste handelsrelaterade miljöfrågor hanteras av miljökunniga personer utanför WTO och inte av de handelsjurister utan miljökompetens som finns i WTO:s tvistlösningspanel. Generellt sett måste också offentligheten inom panelen öka.

Såsom tidigare anförts menar vi att internationella avtal på miljöområdet ska vara överordnade WTO:s avtal. Samma sak gäller även för ILO-avtalet om arbetstagares rättigheter.

4.9 Demokrati

På papperet är WTO en med internationella mått mätt demokratisk organisation, med principen ”ett land–en röst”. Men en av de allra starkaste invändningarna mot WTO har varit dess interna funktionssätt, inte bara dess resultat. Bland annat har påpekats att ordförandena i de olika förhandlingsgrupperna varit partiska, att reella förhandlingar har förts med bara några få medlemmar inbjudna, att dokumentation från möten har varit bristfällig och att utkast till deklARATIONSTEXTER har kommit för sent för att alla medlemsländer ska ha hunnit analysera texterna ordentligt innan beslut fattats. Förhandlingssvaga delegationer med få tjänstemän har inte kunnat bevaka alla sidoförhandlingar och klagat över att många förhandlingar dessutom läggs samtidigt. Ytterligare problem är de s.k. grönrumsförhandlingarna – där bara de rika länderna deltar – och sekretariatets partiska agerande.

Regeringen anger i sin skrivelse att den verkar för ökad öppenhet i WTO, med ökad insyn, fullständig information även om informella samråd samt ökade möjligheter till deltagande. Detta är ansträngningar Miljöpartiet varmt stöder. Samtidigt menar vi att förändringarna måste gå djupare än så – man måste gå till botten med WTO:s demokratiunderskott.

Akut måste en rad systemfel inom organisationen angripas för att den ska kunna fungera – med en dålig organisation ökar risken för att även avtalen blir dåliga. Exempelvis bör alltid enbart formella och protokollförda möten kunna utgöra underlag för förhandlingar. Sekretariatet måste vidare agera opartiskt. Ordföranden i olika förhandlingsgrupper vid kommande minister-

Fel! Okänt namn på

möten ska utses av en relevant kommitté (förslagsvis ”trade negotiation committee”) och inte av sekretariatet i samarbete med världsländet. WTO bör vidare anamma FN:s sätt att ta fram deklARATIONSTEXTER, där ordföranden enbart sammanställer olika ändringsförslag och inte som i WTO själv tolkar var det största samförståndet ligger. Detta bör ges regeringen till känna.

Vidare innebär den överlastade agendan också en demokratibrist som många länder påpekat och reagerat på. Alltför många frågor behandlas på alltför kort tid. Många länder kräver en långsam anpassning och har svårt att hålla takt med de resursstarka när det gäller att överblicka alla regelkonsekvenser på alla områden.

När det gäller den nationella demokratiska förankringen av regeringens arbete med WTO-frågor anför vi följande: Miljöpartiet har tidigare begärt att regeringen, för att stärka arbetet i riksdagen kring WTO-frågor, inför varje ministerkonferens i WTO ska informera och ha en dialog med riksdagens ledamöter genom att ge ut en skrivelse och hålla ett möte för att diskutera sina positioner. Regeringen har i och med EU-medlemskapet lämnat över makten att förhandla inom WTO till EU-kommissionen i samråd med den s.k. 133-kommittén. Just för att denna överlämning skett menar vi att det är än mer angeläget att regeringen bättre förankrar sina ståndpunkter i EU-frågor på hemmaplan, genom ett utökat och förbättrat samråd med riksdag och folkliga organisationer.

Näringsutskottet har också, senast i vårens betänkande om handelsfrågor (2004/05:NU11), efterfrågat just en regelbunden samlad rapportering kring WTO-frågorna. Vi upprepar vårt krav på en årligen kommande skrivelse i denna motion. Även om det naturligtvis är omöjligt att i en skrivelse utförligt och i detalj behandla alla de frågor som behandlas inom WTO finns det också all anledning att riksdagen får en skrivelse som ger en tydligare bild av regeringens ståndpunkter i kortare perspektiv än i den nu föreliggande skrivelsen. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Miljöpartiets viktigaste synpunkt är att det har varit ett alltför stort glapp i tiden mellan denna redovisning av arbetet i WTO jämfört med den förra skrivelsen – *Öppen handel-rättvisa spelregler* – som kom 1999. I relation till det stora intresse som frågorna rönt under den gångna tiden har regeringens val och prioriteringar på ett systematiserat sätt behövts framföras oftare.

Vad gäller skrivelsens utformning menar vi att det finns en tydlig förändring när det gäller hur världshandeln framställs i den aktuella skrivelsen. Noteras kan en mer försiktig hållning och mer avvägda formuleringar på områden där kritiken varit som kraftigast under de sex år som förflutit. I mellantiden har riksdagen antagit en ny politik för global utveckling och säkert spelar tillkomsten av denna en avgörande roll för ordval och inriktning i den nya WTO-skrivelsen. Dock kvarstår Miljöpartiets ofta framförda kritik om det uppenbara glappet mellan den retorik som finns om samstämmighet mellan svenska politikområden för en global och hållbar utveckling och det faktiska skeendet inom världshandeln.

I det följande lämnas mer specifika synpunkter på den nu föreliggande skrivelsens innehåll och utformning.

I den föregående skrivelsen fanns pedagogiskt synliga rutor om "regeringens bedömningar" tvärs genom hela texten. I denna skrivelse är endast de avsnitt som behandlar sakpolitiska ställningstaganden som blir markerade med rubriken "Regeringens mål och agerande".

Men den kanske största bristen i hela skrivelsen är just det agerande som inte redovisas och att regeringens mål och agerande och EU:s mål inte alltid jämförs tydligt. Det bör framgå mycket tydligare att Sveriges röst i WTO-förhandlingarna de facto framförs av EU-kommissionen.

Just vad ordvalet beträffar kan det för många läsare vara oklart vad det ofta använda begreppet "öppen handel" står för. Menas med det avreglerad handel eller en öppet mer tillgänglig handel för alla typer av länder och ekonomier? Likaså saknas ibland ett politiskt mer klagörande språk om vad vissa svepande begrepp, i stil med "strukturell omvandling" egentligen innebär. Massuppsägningar? Företagsflytt? Något annat?

Vidare är det för kunskapens och debattens skull av stor pedagogisk och demokratisk betydelse att rena facktermer förklaras och att innehållet i vissa delfrågor spaltas upp tydligare. Tyvärr lämnas läsaren nu ensam med att försöka förstå vad "leveranssätt" inom Gats står för, eller vad exempelvis "icke-tariffära handelshinder" kan betyda. En fylligare ordförklaring i slutet, eller fotnoter, hade varit på sin plats för ökad klarhet och möjlighet till debatt och korrekta ställningstaganden.

5 WTO i framtiden

Oavsett vilket slutresultatet blir av Doharundan finns det all anledning att inte hasta vidare med nya förhandlingar och avtal, utan att i stället ta tillfället i akt att se över det samlade resultatet av WTO så här långt.

Såväl antalet medlemmar som antalet områden inom WTO har vuxit dramatiskt de senaste åren. Avtalens effekter måste utvärderas bättre, såväl ur social som ur miljömässig och ekonomisk synvinkel. Ytterst måste det vara utvecklingseffekterna, och i vilken grad avtalen bidrar till att uppfylla millenniemålen, som ska vara vägledande när avtalen utvärderas. De avtal som redan ingåtts måste ses över och förändras där så behövs. Det finns också anledning att se över WTO:s förhållande till andra internationella organ och tydligare definiera att WTO primärt ska ägna sig åt rena handelsfrågor och inte ta sig in på andra domäner, exempelvis patentlagstiftningen genom Trips. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Även frågor som rör WTO:s framtida funktionssätt måste angripas. Dessa har aktualiserats genom den rapport (Sutherlandrapporten) som av en arbetsgrupp lades fram inför WTO tidigare i vår. I idealfallet skulle det här kunna leda till en process i riktning mot en demokratiskt bättre fungerande världshandelsorganisation. De förslag till åtgärder som presenteras i Sutherlandrapporten rimmar dock delvis illa med dem Miljöpartiet skulle vilja se.

Fel! Okänt namn på

6 Bilateral avtal, EPA

Att WTO inte har lyckats balansera renodlad ekonomisk makt med rättigheter och jämlika förhållanden mellan medlemmarna, och att dess arbete blivit utdraget, har lett till att organisationens ställning som central arena för handelspolitiken i dag utmanas genom att alltfler bilaterala och regionala avtal sluts. Visserligen menar regeringen att dessa regionala avtal sker i samstämmighet med WTO. Men intrycket är snarare att man går vid sidan av WTO och ser om sitt hus och sina förmåner genom att skriva snabbare bilaterala avtal.

Hösten 2002 inledde EU förhandlingar med de 78 AVS-länderna (Afrika, Västindien och Stillahavsländerna) om handels- och samarbetsavtal, s.k. ekonomiska partnerskapsavtal, EPA (Economic Partnership Agreement). Tanken bakom dessa avtal sägs vara att de ska gynna en hållbar utveckling och bidra till att fattigdomen bekämpas.

I dag finns en oro för att EPA i stället kommer att leda till försämrade möjligheter att bekämpa fattigdomen i AVS-länderna. Näringsutskottet har i betänkande 2004/05:NU11 gett uttryck för tveksamhet i fråga om de bilaterala och regionala avtalens konsekvenser rent generellt.

Bland kritikerna återfinns den brittiska regeringen, som tidigare i år kritiserat de pågående förhandlingarna och i stället krävt att AVS-länderna i större utsträckning själva ska få bestämma hur lång tid de behöver för att öppna sina marknader och hur omfattningen av dessa marknadsöppningar ska se ut. EU däremot, menar man, måste öppna sina marknader helt för utvecklingsländerna. Vidare vill man inte heller att Singaporefrågorna ska föras in bakvägen genom att aktualiseras i de ekonomiska partnerskapsavtalen.

För dessa åsikter har den brittiska regeringen fått skarp kritik från kommissionen, som ingalunda anser att förhandlingsmandatet borde ändras.

Sverige har tidigare uttryckt förståelse för att EPA-avtalen måste utformas som asymmetriska avtal – att AVS-länderna inte ska behöva öppna sina marknader lika mycket som EU-länderna. Däremot menar man att detta bara ska ske under en övergångsperiod. För att Europeiska partnerskapsavtalen verkligen ska bli utvecklingsinriktade, och för att den svenska regeringen verkligen ska visa allvar med utveckling och fattigdomsbekämpning, borde Sverige, till att börja med, stödja den brittiska regeringens initiativ. Detta bör ges regeringen till känna. Regeringen bör slå vakt om skapandet av multilaterala och heltäckande handelsavtal.

7 Företags sociala och miljömässiga ansvar

När handeln mellan länder ökar, ökar också avståndet mellan konsument och producent. Det blir då allt svårare för konsumenten att veta under vilka villkor varorna produceras.

Fel! Okänt namn på

Miljö- och rättvisemärkning utgör viktiga instrument för att underlätta för de konsumenter som vill handla produkter som är tillverkade på ett etiskt och miljömässigt försvarbart sätt. Deras val utgör också viktiga signaler till producenterna. Samtidigt som den enskilde ofta kan och vill ta ett ansvar, måste också ett övergripande ansvar tas av både politiker och företag.

Så som ekonomin har utvecklats de senaste åren, med bl.a. färre handels hinder, har stora företag fått alltmer ökad makt och frihet. Det har t.ex. blivit allt enklare för företag att flytta sin verksamhet till länder där produktionskostnaderna kan hållas låga, bl.a. på grund av lägre löner och sämre arbetsförhållanden.

Ett grundläggande problem är att de nationella rättssystemen inte klarar av att skapa de spelregler som behövs samt upprätthålla sanktioner mot dem som bryter mot reglerna. Detta gäller i synnerhet för företag med verksamhet i flera länder, transnationella företag.

I regeringsskrivelsen anges att företags sociala och miljömässiga ansvar utgör en central del av regeringens utrikes- och handelspolitik. En rad olika initiativ nämns i skrivelsen som exempel på arbete där arbete med företags ansvar står i centrum, bl.a. OECD:s riktlinjer för multinationella företag, med nationella kontaktpunkter som arbetar för att riktlinjerna efterlevs, samt FN:s Global Compact. I Sverige finns även motsvarigheten Globalt ansvar. Problemet med dessa initiativ är dock bl.a. att de är frivilliga. Samtidigt är det kanske de företag som har sämst meriter på området som borde granskas hårdast, men dessa kommer man inte åt den frivilliga vägen.

Näringsutskottet har tidigare i betänkande 2004/05:NU11 fastslagit att Sverige på sikt ska verka för att en internationell uppförandekod av bindande natur inrättas. Detta är välkommet. Mot bakgrund av de problem som finns med att hålla i synnerhet transnationella företag ansvariga är det nödvändigt att initiativ tas för bindande regler för dessa. Sverige borde därför stå som ett gott föredöme och verka pådrivande internationellt för att FN ska utarbeta sådana internationellt bindande regler. Detta bör riksdagen ge regeringen som sin mening till känna.

Glädjande är dessutom att regeringen anser att det är en självklarhet att staten ska vara ett föredöme i att främja social och miljömässig hänsyn och att man inlett ett arbete med detta inom bl.a. offentlig upphandling och statlig ägarpolitik. Det är viktigt att också det offentliga tar sitt ansvar och i sin upphandling försäkras sig om att respekten för fackliga och politiska rättigheter garanteras i produktionen av varor och tjänster till offentlig konsumtion. Genom att offentlig sektor själv jobbar med företags ansvar premieras duktiga företag genom ökad efterfrågan och kraven på näringslivet blir också mer trovärdigt. Detta arbete kommer Miljöpartiet att följa noggrant.

Stockholm den 17 oktober 2005

Ingegerd Saarinen (mp)

Lotta Hedström (mp)