



Rådsbeslut om frihandelsavtal med Kanada - CETA

Utrikesdepartementet

2016-08-23

Dokumentbeteckning

COM(2016)444

Förslag till RÅDETS BESLUT om undertecknande på Europeiska unionens vägnar av det övergripande avtalet om ekonomi och handel mellan Kanada, å ena sidan, och Europeiska unionen och dess medlemsstater, å andra sidan

COM(2016)443

Förslag till RÅDETS BESLUT om ingående av det övergripande avtalet om ekonomi och handel mellan Kanada, å ena sidan, och Europeiska unionen och dess medlemsstater, å andra sidan

COM(2016)470

Förslag till RÅDETS BESLUT om provisorisk tillämpning av det övergripande avtalet om ekonomi och handel mellan Kanada, å ena sidan, och Europeiska unionen och dess medlemsstater, å andra sidan

Sammanfattning

Europeiska kommissionen föreslår att rådet fattar beslut om att underteckna, provisoriskt tillämpa och ingå det övergripande avtalet om ekonomi och handel mellan Kanada, å ena sidan, och EU och dess medlemsstater å andra sidan (CETA). Kommissionen inledde på mandat av rådet förhandlingar med Kanada i maj 2009 och avtalstexten paraferades den 1 augusti 2014. Regeringen anser att CETA är av stort ekonomiskt intresse för EU och ser positivt på kommande beslut om undertecknande, ingående och i delar provisorisk tillämpning av avtalet.

1.1 Ärendets bakgrund

År 2007 beslutade EU och Kanada att genomföra en gemensam studie för att undersöka och bedöma kostnaderna och fördelarna med ett närmare ekonomiskt partnerskap. I oktober 2008 publicerades studien. Enligt studien skulle EU:s export till Kanada kunna öka med 24,3 procent (17 miljarder euro) och Kanadas export till EU med 20,6 procent (8.6 miljarder euro) med ett bilateralt handelsavtal.

Inom ramen för den gemensamma studien hölls även samråd med berörda parter. Europeiska kommissionen genomförde ett webbaserat samråd med det civila samhället i februari och mars 2008 på grundval av ett frågeformulär om olika aspekter av handels- och investeringsförbindelserna mellan EU och Kanada. I mars och april 2008 delade Kanada ut en liknande enkät bland medlemmarna i Kanadas nationella styrkommitté.

En stor andel av de tillfrågade ansåg att det, trots de redan stabila befintliga handels- och investeringsförbindelserna mellan EU och Kanada, fortfarande fanns många hinder och att det därför fanns stort utrymme för att förbättra de bilaterala förbindelserna.

Det rådde allmän enighet bland de som svarade i EU att ett förstärkt ekonomiskt samarbete mellan Kanada och EU var önskvärt. Tyngdpunkten låg särskilt på att undanröja höga tullar och handelshinder utan koppling till tullsats. Det fanns även starka önskemål om ett fördjupat regleringssamarbete.

Utifrån ett mandat från rådet antaget den 24 april 2009 inledde kommissionen i maj 2009 förhandlingar om det övergripande avtalet om ekonomi och handel (Comprehensive Economic and Trade Agreement – CETA) mellan EU och Kanada. Förhandlingarna inleddes i syfte att etablera en modern och privilegierad ekonomisk relation mellan parterna. Förhandlingarna slutfördes och paraferades av chefsförhandlarna den 1 augusti 2014. Den 29 februari 2016 offentliggjordes den juridiskt granskade texten av avtalet på kommissionens hemsida.

Kommissionen föreslog den 5 juni 2016 att rådet fattar beslut om att på EU:s vägnar underteckna, och senare ingå, CETA. Kommissionen föreslog även att rådet fattar beslut om att provisoriskt tillämpa CETA.

Parallellt med förhandlingarna om CETA inledde EU och Kanada förhandlingar om det Strategiska Partnerskapsavtalet (SPA). SPA kompletterar CETA och lägger grunden för ett fördjupat samarbete mellan EU och Kanada och är i allt väsentligt en uppgradering av det tidigare ramavtalet mellan EU och Kanada från 1976.

Kommissionen föreslår att rådet ska besluta att EU ska underteckna, ingå och provisoriskt tillämpa CETA i dess helhet.

CETA är ett ambitiöst frihandelsavtal som på olika sätt tar hänsyn till trender i den internationella handeln, som den ökade betydelsen av globala värdekedjor och en växande tjänstehandel. Cirka 98 procent av tullarna mellan parterna kommer att avskaffas i samband med ikraftträdandet. Ytterligare 1 procent av tullarna kommer att avskaffas inom en period om sju år.

CETA innehåller bestämmelser om nationell behandling och marknadstillträde för varor, handelspolitiska skyddsåtgärder, tekniska handelshinder, sanitära och fytosanitära åtgärder, tull- och handelslättnader, subventioner, investeringar, inklusive skydd för investeringar och möjlighet till tvistlösning för investerare, gränsöverskridande handel med tjänster, tillfällig inresa och vistelse för fysiska personer för affärsändamål, ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer, inhemsk reglering, finansiella tjänster, internationella sjötransporter, telekommunikation, elektronisk handel, konkurrenspolitik, statliga företag, monopol och företag som beviljats särskilda rättigheter eller privilegier, offentlig upphandling, immateriella rättigheter, regleringssamarbete, handel och hållbar utveckling, handel och sysselsättning, handel och miljö, bilaterala dialoger och bilateralt samarbete, administrativa och institutionella bestämmelser, öppenhet och insyn och tvistlösning.

CETA kommer enligt förslaget inte att minska, försämra eller ändra EU:s lagstiftning, eller ändra, förminska eller avlägsna EU-normer på ett reglerat område. All import från Kanada måste uppfylla EU:s regler och bestämmelser (t.ex. tekniska regler och produktstandarder, sanitära eller fytosanitära bestämmelser om livsmedelssäkerhet och växtskydd, samt hälso- och säkerhetsnormer, miljöskydd, konsumentskydd, etc.).

Kommissionen föreslår att avtalet ska undertecknas som ett s.k. blandat avtal, vilket innebär att både medlemsstaterna och EU är parter i avtalet. Kommissionen föreslår att rådet beslutar om provisorisk tillämpning av avtalet i avvaktan på avslutande av förfaranden som är nödvändiga för dess ikraftträdande.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Frihandelsavtalet med Kanada är baserat på EU:s regelverk och/eller nationell lagstiftning som redan är på plats i medlemsstaterna. Avtalet innehåller artiklar och bestämmelser om sekretess för vissa uppgifter. Regeringen bedömer att denna sekretess kan upprätthållas inom ramen för befintliga bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen, under förutsättning att avtalet godkänns av riksdagen.

Det enda område där Sverige binder sig för första gången är privatfinansierade utbildnings- och hälsovårdstjänster. När det gäller tjänster inom ramen för det offentliga utbildnings- och hälsovårdssystemet så gör dock Sverige inga nya åtaganden.

Parterna till CETA har gett investeringsdomstolen tydligare regler att förhålla sig till än vad som varit fallet i tidigare investeringskyddsavtal, vilket minskar risken för beslut som strider mot de avtalsslutande parternas intentioner.

1.4 Budgetära konsekvenser/Konsekvensanalys

Förslagen förväntas medföra konsekvenser på inkomstsidan för EU:s budget till följd av uteblivna tullar. Denna kostnad beräknas uppgå till 311 miljoner euro per år när avtalet är fullständigt genomfört, vilket det bedöms vara efter sju år. På utgiftsidan på EU:s budget beräknas en kostnad uppstå till följd av inrättandet av ett permanent investeringsdomstolssystem inom ramen för det internationella tvistlösningssystemet i samband med investeringar, bestående av en förstainstanstribunal och en överprövningstribunal. Kostnaden för detta förväntas uppgå till 0,5 miljoner euro årligen.

Förslagen förväntas medföra konsekvenser på utgiftsidan av Sveriges budget, till följd av intäktsbortfallet på EU-budgeten. Detta intäktsbortfall kompenseras genom en motsvarande ökning av Sveriges inbetalningar av den BNI-baserade EU-avgiften. Baserat på den nuvarande svenska finansieringsandelen innebär detta en beräknad årlig ökning av den svenska EU-avgiften med cirka 90 miljoner kronor.-

Kommissionen lät under 2008 en utomstående part genomföra en hållbarhetsanalys av vad man då trodde avtalet skulle komma att innebära (A trade SIA relating to the Negotiation of a Comprehensive Economic and Trade Agreement – CETA-Between the EU and Canada, Development Solutions, 2011). Denna förutsåg positiva ekonomiska effekter för EU som helhet, med en BNP-ökning på mellan 0,02-0,03 procent. Förhandlingsresultatet ligger, enligt kommissionens bedömning, i nivå med de antaganden som gjordes i studien.

Regeringen beslutade den 30 juni 2016 att ge Kommerskollegium i uppdrag att analysera avtalets eventuella effekter på miljön, människors och djurs hälsa samt demokratiskt beslutsfattande (diarienummer UD/11892/AME). I sin redovisning av uppdraget (diarienummer UD/14133/AME) har Kommerskollegium gjort den övergripande bedömningen att CETA skyddar parternas framtida regleringsutrymme. På sikt bedömer Kommerskollegium att avtalet medför vissa positiva effekter på miljö och hälsa, medan någon betydande risk för negativa effekter inte kan förutspås, inte heller i fråga om demokratiskt beslutsfattande. Analysen har skett i samverkan med flera relevanta expertmyndigheter.

Regeringen fortsätter att analysera avtalet inför avlämnande av proposition till riksdagen. Regeringen kommer också att i ett senare skede analysera avtalets påverkan på handeln mellan Kanada och Sverige samt arbeta fram förslag för att motverka eventuella effekter på miljö, människors och djurs hälsa samt demokratiskt beslutsfattande.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

En fri och rättvis världshandel är vägledande principer för regeringens handelspolitik. Frihandelsavtalet mellan EU och Kanada är ett av de mest ambitiösa och moderna handelsavtal som EU förhandlat. Regeringen bedömer att avtalsinnehållet som helhet är positivt. Utfallet i förhållande till svenska intressen är godtagbart. Avtalet kommer att bidra till jobb och ekonomisk utveckling i Sverige. Regeringen välkomnar och stödjer därför CETA.

Utöver de ekonomiska vinster som avtalet bedöms medföra är det även av betydelse för parternas mellanstatliga och internationella relationer i vid bemärkelse. Att EU och Kanada, som två likasinnade aktörer, förstärker sitt ekonomiska samarbete sänder viktiga signaler kring den vikt parterna fäster vid fri och öppen handel.

Regeringen stödjer att rådet beslutar om att underteckna, i delar provisoriskt tillämpa samt ingå avtalet.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Det slutgiltiga förhandlingsresultatet har generellt sett mottagits väl av medlemsstaterna. Att de kanadensiska provinserna själva har deltagit i förhandlingsprocessen och gjort åtaganden har setts som positivt. Vidare har förhandlingsresultatet för förbättrat marknadstillträde tagits emot väl, särskilt när det gäller resultatet inom ramen för offentlig upphandling där europeiska företag får förbättrade möjligheter att lämna anbud. Inom rådsarbetet, såväl före som efter att förhandlingarna avslutades, har dock enskilda medlemsstater haft synpunkter på utfallet avseende geografisk ursprungsmärkning. Vidare har två medlemsstater, som villkor för att besluta om undertecknande och ingående av CETA, krävt viseringsfrihet till Kanada för ländernas medborgare.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Frågan har ännu inte behandlats i Europaparlamentet.

Efter slutförda förhandlingar genomförde Kommerskollegium i kontakt med Jordbruksverket en granskning av hela den slutliga avtalstexten med fokus på svenska intressen. Den samlade bedömningen är att utfallet för svensk del är godtagbart. Därutöver har Kommerskollegium analyserat avtalets eventuella effekter på miljön, människors och djurs hälsa samt på demokratiskt beslutsfattande (se även avsnitt 1.4).

Avtalet kommer att innebära en liberalisering av tullarna för samtliga industrivaror, inklusive fisk, vid import till EU och export till Kanada under en övergångsperiod om maximalt sju år. När det gäller specifika svenska intressen kommer nästan samtliga industrivaror att bli tullfria direkt när avtalet träder i kraft. För lastbilar respektive personbilar kommer EU och Kanada att avveckla tullarna efter tre respektive sju år. Jordbruksverket anser att det är beklagligt att råkor inte direkt omfattas av tullfrihet och att en kortare avvecklingstid än sju år hade varit önskvärt. Kommerskollegium instämmer i denna synpunkt.

För jordbruksprodukter ska 94 procent av tullpositionerna tullbefrias för EU:s del när avtalet träder i kraft. För Kanada är motsvarande siffra 92 procent. När samtliga tullsänkningar är genomförda efter sju år har tullarna avvecklats helt för 96 procent (EU) respektive 93 procent (Kanada) av tullpositionerna. Sammantaget och givet förutsättningarna med hänseende till känsligheterna som omger jordbrukspolitiken i Kanada, bedömer Kommerskollegium att tullåtagandena för jordbruksprodukter är tillfredsställande.

När det gäller tekniska handelshinder och regulativt samarbete ser Kommerskollegium det som positivt att regulativt samarbete lyfts upp som ett särskilt avsnitt i CETA. Utfallet för såväl tekniska handelshinder som regulativt samarbete är acceptabelt för svensk del. De regulativa frågorna kan bidra till att förebygga tekniska handelshinder och tar upp de mest centrala handelshinderfrågorna.

När det gäller offentlig upphandling är Kommerskollegiums bedömning att förhandlingsresultatet är bra utifrån svenska intressen. Det kanadensiska budet är enligt EU det mest ambitiösa som Kanada någonsin har erbjudit någon handelspartner och innebär täckning även på nivån under federal nivå (provinser och kommuner). Kommerskollegium ser det som positivt att avtalet innebär ökade möjligheter för europeiska leverantörer att sälja till offentlig sektor på regional och lokal nivå (inklusive vissa sjukhus och universitet) eftersom täckning på nivån under federal nivå varit ett nyckelintresse för Sverige. Det finns emellertid vissa undantag som Kanada har gjort när det gäller vad som täcks av avtalet. Från ett svenskt marknadstillträdesperspektiv hade det varit önskvärt om det gått att undvika dessa undantag, exempelvis krav om lokalt innehåll inom kollektivtrafiksektorn i vissa provinser, från avtalets tillämpningsområde.

Enligt Kommerskollegiums bedömning är utfallet i de tre kapitlen om hållbar utveckling acceptabelt för Sverige.

2015/16:FPM119

Kommerskollegium har särskilt analyserat hur balansen mellan skydd för investerare och ”rätten att reglera” hanterats i avtalet, och funnit att CETA, i jämförelse med tidigare liknande avtal, ger parterna stor rätt att reglera.

Kommerskollegium har vid framtagande av sin analys av avtalets eventuella effekter på miljön, människors och djurs hälsa samt demokratiskt beslutsfattande samverkat med bl.a. Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket och Jordbruksverket. Kommerskollegium ser inte någon risk för att gällande eller kommande regler eller standarder inom EU och Sverige för att skydda miljö, människors och djurs hälsa ska bli sämre. Vidare gör Kommerskollegium bedömningen att det regulativa samarbetet inom ramen för avtalet varken kommer att ändra befintliga regler eller utveckla ny lagstiftning. Jordbruksverket har vid samverkan inom ramen för arbetet med analysen framfört att det inte är troligt att EU:s nya tullkvoter för nötkött i CETA kommer att få någon direkt betydelse för svensk nötköttsproduktion. Uppsala universitet har i sitt svar till Kommerskollegium gjort bedömningen att CETA inte förefaller inskränka Sveriges rätt att reglera i något betydande hänseende. Kemikalieinspektionen uppger att CETA kan få konsekvenser till exempel på regelutveckling på kemikalieområdet och på möjligheterna att ställa kemikaliekrav vid offentlig upphandling, men menar att djupare analyser behöver göras för en bedömning. Naturvårdsverket drar inga definitiva slutsatser i sitt yttrande utan pekar på ett antal frågor som behöver analyseras djupare.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Besluten avses fattas med stöd av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 91, 100.2 och 207.4 jämförda med artiklarna 218.5, 218.6 a v och 218.7 EUF.

Beslut om godkännande av avtalet ska tas av rådet med kvalificerad majoritet. Rådet kan fatta beslut om provisorisk tillämpning av handelsavtal.

Lissabonfördraget medför att Europaparlamentet måste godkänna avtalet innan rådet kan besluta att ingå det. Kommissionen ska vidare enligt artiklarna 207 och 218 EUF regelbundet rapportera till Europaparlamentet om förhandlingsläget. Europaparlamentet ska enligt artikel 218.10 EUF omedelbart och fullständigt informeras i alla skeden av förfarandet. Europaparlamentet ska godkänna avtalet innan det antas av rådet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inte aktuellt eftersom avtalet inte är ett utkast till en lagstiftningsakt.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

För närvarande pågår diskussioner i rådet om kommissionens förslag till beslut. Enligt planeringen ska rådet fatta beslut om undertecknande, provisorisk tillämpning och ingående av CETA i samband med ett möte i allmänna rådet den 18 oktober 2016. Sedan ska parterna underteckna avtalet i samband med toppmötet EU-Kanada den 27 oktober 2016 i Bryssel.

Efter undertecknandet ska Europaparlamentet godkänna avtalet innan det kan ingås av rådet. Avtalet föreslås vara ett s.k. blandat avtal, vilket innebär att det träder i kraft först sedan samtliga avtalsparter ratificerat avtalet.

Regeringens bedömning är att avtalet är en bindande internationell överenskommelse av större vikt. Mot denna bakgrund avser regeringen att lämna förslag till riksdagen om avtalet.

4.2 Fackuttryck/termer

CETA: Övergripande avtalet om ekonomi och handel med Kanada

SPA: Strategiska partnerskapsavtalet med Kanada

Parafera: Preliminärt underteckna

Sanitära och fytosanitära åtgärder: Nationella säkerhets- och hälsokrav som används för att skydda befolkningen samt djur och växter i landet från sjukdomar, växtskadegörare och skadliga ämnen som kan spridas med livsmedel och jordbruksprodukter.