

KORTVERSIONEN

Rikard Allvin
Markus Larsson

**I FRIHANDELNS
GODA NAMN**
**EN GENOMLYSNING
AV DEBATTEN OCH
FORSKNINGSLÄGET OM
KONSEKVENSERNA
AV TTIP**

COGITO & KATALYS

Rikard Allvin
Markus Larsson

I FRIHANDELNS GODA NAMN

– En genomlysning av
debatten och forskningsläget
om konsekvenserna av ttip

Kortversion av rapporten från
COGITO & KATALYS
Mars 2015



KATALYS.

INLEDNING

I KÖLVATTNET AV DEN globala finanskrisen och återkommande kriser i euroområdet har EU och USA påbörjat förhandlingar om ett nytt bilateralt frihandels- och investeringsavtal: Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP. Ett avtal som, om det förhandlas klart, kommer bli världens hittills största bilaterala handels- och investeringsavtal och som är tänkt ska leda till nya arbetstillfällen och ekonomisk tillväxt på båda sidor Atlanten. Tullarna mellan EU och USA är redan idag låga och målet med avtalet är därför snarare att harmonisera regleringar i EU och USA, att uppnå vad man kallar regulatorisk samsyn.

TTIP är inte det enda handelsavtal som nu förhandlas av EU-kommissionen. Parallellt avslutades nyligen förhandlingarna med Kanada om ett mycket omfattande avtal (CETA). Samtidigt pågår förhandlingar om ett globalt avtal om tjänster (TISA) samt förhandlingar om bilaterala avtal med en stor mängd länder, däribland Indien, Japan och Singapore. Om alla förhandlingar avslutades i morgon skulle dessa frihandelsavtal enligt EU-kommissionen kunna öka EU:s BNP med 2,2 %. USA förhandlar å sin sida ett mycket omfattande frihandelsavtal med länder runt Stilla havet, däribland Australien och Japan. Förhandlingarna av det så kallade Trans-Pacific Partnership (TPP) är långt gångna men har kantats av förseningar då parterna inte kommit överens om bl.a. jordbruk och immaterialrätt. Gemensamt för en stor del av dessa avtal är att de handlar mindre om tullar, och allt mer om regelkonvergens samt att avskaffa icke-tariffära handelshinder.

Den fria handelns för- och nackdelar har länge varit föremål för debatt. Ofta går positionerna att placera in på en politisk höger-vänsterskala. Frihandelsförespråkarna återfinns som regel till höger och motståndarna till vänster.

Debatten har periodvis varit polariserad där ekonomisk globalisering antingen beskrivits som allena saliggörande eller roten till allt ont. Det vi idag behöver diskutera är inte frihandelns vara eller inte vara. Den diskussionen är vi förbi. Det finns väldigt få debattörer som är för en ovillkorat fri handel och det finns lika få som förespråkar slutna gränser och nationell självförsörjning. Självklart finns det fördelar med handel. Liksom det finns fördelar med investeringar. Och självklart finns det fördelar med ett handels- och investeringsavtal mellan EU och USA, men det finns också nackdelar. Det som behöver diskuteras är ett kommande avtals innehåll och vilka konsekvenser avtalet för med sig.

METOD

Underlaget till den rapport som Cogito och Katalys beställt kommer dels från en litteraturstudie och dels från en intervju- och enkätundersökning. Inom ramen för litteraturstudien har vi eftersträvat att använda fyra typer av källor: underlag från förhandlingsparterna; oberoende studier; studier framtagna av förespråkare av avtalet; samt rapporter från organisationer som ifrågasätter avtalet. Vi har således försökt att rapporten igenom tydligt visa när material och slutsatser kommer från parter med ett tydligt förhållningssätt till förhandlingarna. Materialet är omfattande, men det finns samtidigt givetvis material som vi medvetet valt bort eller som vi inte känner till. Vår ambition har varit att försöka göra en så bred materialgenomgång som möjligt. Vi har använt oss av forskningsartiklar och -rapporter, diskussion och nyhetsrapportering i tidningar, intresseorganisationers egna rapporter, blogginlägg och andra texter, samt inte minst underlag från EU-parlamentet, Sveriges regering och olika myndigheter.

Givetvis är ett avtal av den här magnituden varken oavkortat bra eller dåligt, men vi vill vara tydliga med att vår ambition i första hand är att granska potentiella risker på områden som är centrala för tankesmedjorna Cogito och Katalys. Rapporten gör nedslag i några kontroversiella områden som livsmedel, kemikalier och klimat/energi. Vi tar också tar upp investeringsskydd och tvistlösningsmekanismen ISDS, samt regulativt samarbete och vi granskar de ekonomiska studier som ligger till grund för hur avtalet marknadsförs som en vitamininjektion till stagnerade ekonomier på båda sidor Atlanten.

EKONOMISK BAKGRUND

Ambitionen med TTIP är att skapa världens största frihandelsområde. Enligt handelskommissionär Cecilia Malmström är TTIP "...ett oerhört viktigt avtal med enorm potential att skapa jobb och tillväxt...", en bedömning som delats av både den tidigare och nuvarande svenska regeringen. Avtalet har rubricerats av exempelvis Svenskt Näringsliv som en nödvändig "vitamininjektion" till ekonomierna på båda sidor Atlanten. Historiskt har frihandelsavtal främst inriktat sig på att avlägsna tullar, men mellan EU och USA är tullarna redan idag genomsnittligt relativt låga. Därför beräknas de ekonomiska effekterna framför allt härröra från avskaffande av icke-tariffära handelshinder. Icke-tariffära handelshinder kan ha två olika handelsstörande effekter; antingen ökar de företagets kostnader eller begränsar marknadstillträdet. Huruvida avtalet verkligen kommer att ge positiva effekter för jobb och tillväxt skiljer sig dock mellan olika studier.

De beräkningar som ligger till grund för påståenden om att avtalet ska leverera omfattande tillväxt och jobb baseras antingen på orealistiska antaganden och/eller ytterst ambitiösa scenarier som utelämnar potentiella kostnader som ett resultat av avskaffandet av icke-tariffära handelshinder. Samtidigt är effekterna inte ens i de mest ambitiösa scenarierna som EU-kommissionen utgår ifrån särskilt stora. Studier som omvänt visat på negativa sysselsättningseffekter präglas i sin tur också av metodologiska tillkortakommanden.

TVISTLÖSNING I SAMBAND MED INVESTERINGAR – INVESTOR-STATE DISPUTE SETTLEMENT

Investor-State Dispute Settlement (ISDS) är en tvistlösningsmekanism i internationella handels- och investeringsavtal, som syftar till att ge investerare möjlighet att driva rättsprocess mot en stat där de investerat i de fall investeraren anser sig vara föremål för exempelvis direkt eller indirekt expropriation eller diskriminerande eller orättvis behandling. Förändringar som kan påverka förutsättningar för investeraren, till exempel vad gäller lönsamhet. Tvistlösningsmekanismen finns för att stimulera utländska investeringar i ett land då investeraren ges högt skydd och en ”oberoende” rättslig bas att agera från i de fall investeraren anser sig vara föremål för oskälig behandling, varvid investeraren kan kompenseras ekonomiskt.

Såväl EU som USA har angett att båda parter strävar efter att inkludera ett kapitel om investeringsskydd i förhandlingarna och specifikt ISDS. EU-kommissionen har återkommande förklarat hur de ser på mekanismen och varför det inte finns några skäl till oro. Ett unisont näringsliv har varit mycket tydligt med att dess medlemmar förespråkar ISDS. Två exempel är paraplyorganisationerna Business Europe samt AMCHAM, som vill att mekanismen skall inkludera alla sektorer som berörs av avtalet.

Kritiken mot ISDS utgår ifrån att demokratin urholkas när privata företag som likvärdiga parter kan stämma suveräna stater, utanför nationella domstolar, för lagstiftning man infört i syfte att skydda exempelvis miljön eller sina medborgare. Företagen behöver inte ens vinna, eller ens inleda ett stämningförfarande, utan man pekar på att enbart ”hotet” om en stämning kan få regeringar att dra tillbaka lagstiftningsförslag som är tänkta att till exempel öka miljö- och konsumentskyddet eller andra demokratiskt beslutade reformer, som att förbjuda vinster i välfärden eller avskaffa kärnkraften. Kritiken kommer inte bara från miljörelsen och fackligt håll, utan även drygt tvåhundra forskare i juridik har kritiserat mekanismen för att urholka den nationella suveräniteten.

JORDBRUK OCH LIVSMEDEL

Avtalet kan komma att få stor betydelse för utformandet av framtida livsmedelsproduktion och handel med jordbruksprodukter i såväl EU som USA. Dels påverkar avtalet jordbrukssektorn direkt. Dels påverkar avtalet flera frågor med bäring på livsmedelsproduktion. Hit hör frågor som rör miljö, energi, intellektuell egendom (patent, upphovsrätt) och kemikalielagstiftning. Jordbruksproduktion och hanteringen av livsmedel är en av de frågor som flitigast debatterats i media i samband med TTIP. Miljö- och konsumentorganisationer befarar att försiktighetsprincipen är ifrågasatt och att avtalet riskerar att underminera standarder gällande livsmedelssäkerhet, miljöskydd och hälsa. Amerikanskt näringsliv ser i sin tur förhandlingarna som ett tillfälle för USA att utmana EU:s importrestriktioner i form av förbud mot ractopamin, hormonbehandlat kött och användning av sköljningar för att reducera patogener. Amerikanska regeringsrepresentanter har uttryckt att avtalet innebär en möjlighet att åtgärda problem med EU:s strikta regler kring genmodifierade grödor (GMO). Från svenskt håll pekar LRF på såväl potentiella fördelar som risker med TTIP.

EU-kommissionen försäkrar att inga försämringar av EU:s miljö- och hälsoskyddslagstiftning kommer att ske. Samtidigt är livsmedelssektorn ett offensivt intresse för USA i förhandlingarna.

KEMIKALIER

Kemikalier identifieras som ett av de områden med störst ekonomisk potential i TTIP i det fall avtalet blir omfattande. Samtidigt är detta ett område där förhandlingsparternas regulativa system skiljer sig markant åt. I EU är grundpelaren REACH-förordningen, som trädde i kraft år 2007. REACH-lagstiftningen bygger på försiktighetsprincipen – lätt förenklat så ligger ansvaret på tillverkare, importörer och i viss mån även nedströmsanvändare att påvisa att ett ämne som de tillverkar, släpper ut på marknaden eller använder inte utgör en hälso- eller miljörisk. REACH-förordningen har rubricerats som ett handelshinder av den amerikanska regeringen. I USA baseras lagstiftningen på federal nivå främst på Toxic Substances Control Act (TSCA) från år 1976. Medan REACH baseras på försiktighetsprincipen och att ämnet skall vara påvisat säkert innan det tillåts introduceras på marknaden, fungerar TSCA snarare tvärtom; det är upp till den ansvariga myndigheten EPA att bevisa att en kemikalie som introduceras på marknaden utgör en orimlig risk för att den ska tas bort från marknaden. Dessutom måste EPA kunna styrka att ett förbud är den minst restriktiva åtgärden. TSCA har fått omfattande vetenskaplig kritik för att vara ett undermåligt verktyg för att skydda amerikanska medborgare från farliga kemikalier.

Miljöorganisationer på båda sidor Atlanten har varnat för att omfattande samarbete på kemikalieområdet kan få stora konsekvenser, inte enbart för nuvarande kemikalielagstiftning utan också för möjligheten att i framtiden reglera potentiella problemområden som hormonstörande ämnen och nanomaterial. Kemikalieindustrin ser å sin sida stor potential med TTIP och hur avtalet kan förenkla regelsamarbete och exempelvis öka den amerikanska kemikalieexporten till EU.

Oberoende studier har identifierat flera potentiella risker med avskaffandet av så kallade icke-tariffära handelshinder inom kemikalieområdet, varvid förhandlingarna på detta område måste följas mycket noggrant.

KLIMAT OCH ENERGI

EU-kommissionen strävar efter att lätta på USA:s exportrestriktioner på energiområdet och således importera skiffergas och råolja, något som välkomnas av näringslivet. Kritiker oroas samtidigt över vilka effekter ökad import av fossila bränslen kan få på EU:s gröna omställning. En central aspekt är avtalets potentiellt indirekta effekter på annan lagstiftning, som bränsle kvalitetsdirektivet.

DISKUSSION OCH SLUTSATS

De grundläggande inslagen i TTIP-avtalet är i första hand inte kopplade till klassisk frihandel i bemärkelsen tariffära handelshinder. Avtalet handlar snarare om omfattande samarbete kring nuvarande och framtida regleringar och standarder i syfte att avskaffa existerande såväl som framtida icke-tariffära handelshinder parterna emellan. Avtalet förtjänar således att lyftas bortom en diskussion om frihandel till att handla om avtalets innehåll i sig. Vilka värden tjänar egentligen våra regleringar kring skydd för miljö, människor och djur? Kan en maximering av handel också medföra kostnader? Var ska bedömningen av dessa eventuella intressekonflikter göras? Är det rimligt att utländska investerare ges större juridiskt skyddsvärde än vanliga medborgare?

SLUTSATSER

- De potentiella ekonomiska vinsterna med TTIP är mycket svåra att förutsäga, och dessa är givetvis helt beroende av avtalets slutliga utseende. Dock tyngs de studier som citeras flitigast i debatten av en mängd tveksamheter och ambitiösa antaganden som staplats på varandra. Det finns, i nuläget, inga bevis för att TTIP skulle vara en vitamininjektion till Europas skuldtyngda ekonomier. Vi väljer att, precis som flera av respondenterna i vår enkät- och intervjuundersökning, att ta de ekonomiska prognoserna med en rejäl nypa salt.
- Nivån av regulativt samarbete som föreslås inom ramen för avtalet riskerar att negativt påverka EU:s såväl som medlemsstaters möjligheter att lagstifta i det allmännas intresse.
- Inkluderandet av ett omfattande investeringsskydd och tvistlösningsmekanismen ISDS riskerar att skapa omfattande möjligheter för investerare att juridiskt utmana politiska beslut och indirekt hämma staters förmåga att lagstifta. Samtidigt saknas evidens för att ISDS skulle främja utländska direktinvesteringar eller vara essentiellt i TTIP för att parterna ska kunna uppnå ett omfattande investeringsskydd i framtida avtal. Då fördelarna är begränsade och riskerna uppenbara finns få skäl för att inkludera ISDS i TTIP. Däremot finns det starka skäl att utelämna ISDS i TTIP. Det gäller inte bara om man ser ISDS som ett hot mot miljölagstiftning och demokratiska beslut utan kanske framför allt om man är angelägen om att över huvud taget få igenom ett nytt avtal. Sannolikheten för att ett avtalsutkast stöter på protester är större om ISDS är med än om det utesluts. Om EU-kommissionen är mån om att undvika debaclet med ACTA-avtalet, där EU-parlamentet i ett sent skede röstade ner avtalet, kan de göra klokt i att stryka ISDS.
- Även om EU-kommissionen har lovat att inte äventyra europeiska standarder kring livsmedelssäkerhet kvarstår flera frågetecken och farhågor kring hur det europeiska jordbruket och konsumenter kan påverkas av ett avtal. Den konsoliderade texten bör granskas noggrant för att säkerhetsställa att avtalet inte hotar befintliga standarder, indirekt underminerar befintliga skyddsnivåer via ömsesidigt erkännande, snedvrider konkurrensen (genom att bristande livsmedelssäkerhet utgör en konkurrensfördel) eller påverkar möjligheten att i framtiden stärka livsmedelssäkerheten på EU- eller medlemsstatsnivå.
- På kemikalieområdet är skillnaden markant i parternas respektive regulativa system. Skillnaderna är så stora att flera forskare bedömer det som osannolikt att en harmonisering ska komma till stånd. Samtidigt är EU:s beslutsprocess för att reglera potentiellt stora problemområden som hormonstörande ämnen och nanomaterial redan idag kantad av svårigheter. Ett konsultationsförfarande parterna emellan skulle riskera att allvarligt hämma parternas förmåga att ta fram ny lagstiftning för att reglera farliga kemikalier. I teorin finns förstås en möjlighet att konsultationen leder till steg i rätt riktning. Mycket talar dock emot det. Kemikalieindustrin har fått omfattande gehör för sina önskemål i EU-kommissionens förslag, samtidigt som USA historiskt betraktat REACH-förordningen som ett handelshinder. Risken är betydande för att enskilda intressen kan använda förhandlingarna för att utmana försiktighetsprincipen.

- EU:s ambition att avskaffa amerikanska exportrestriktioner på energiområdet i syfte att importera skiffergas och råolja är förenligt med avsevärda klimatrisker. Att främja ett redan omfattande importberoende av fossila bränslen riskerar att underminera unionens gröna omställning. USA:s vilja att möta EU-kommissionens önskemål på energiområdet tycks vara måttlig. Skulle USA likväl tillmötesgå kommissionens krav finns en betydande risk för att kommissionen behöver göra eftergifter på för EU känsliga områden inom förhandlingarna. Även om USA skulle stå fast vid sina exportrestriktioner finns välgrundade farhågor kring förhandlingarnas indirekta effekter på EU:s klimatarbete. Urvattningen av bränslekvalitetsdirektivet är ett oroande exempel på hur EU-lagstiftning som av USA uppfattas som ett handelshinder indirekt riskerar att påverkas av förhandlingarna.

I frihandelns goda namn – En genomlysning av debatten och forskningsläget om konsekvenserna av TTIP är författad av Rikard Allvin och Markus Larsson på uppdrag av den gröna tankesmedjan Cogito och det oberoende fackliga idéinstitutet Katalys.

