

Svenska intressen och föreslagna prioriteringar inför förhandlingarna om ett frihandelsavtal mellan EU och Australien

Sammanfattning

EU har under hösten 2017 inlett processen inför förhandlingarna med Australien om ett frihandelsavtal. Ett förslag till förhandlingsmandat skickades från Europeiska kommissionen till medlemsstaterna den 13 september 2017. Avtalet ska vara modernt med en hög ambitionsnivå och omfatta de områden som EU:s nyare frihandelsavtal täcker såsom varor, tjänster, ursprungsregler, offentlig upphandling, tekniska handelshinder, sanitära och fytosanitära åtgärder, investeringar, immaterialrätt och hållbar utveckling. Dessa delar ingår i Europeiska kommissionens exklusiva kompetens. Däremot kommer bestämmelser om investeringsskydd inte att ingå eftersom EU-domstolen funnit att vissa delar i detta avsnitt kräver ratificering av både EU och dess medlemsstater. Investeringsskydd och portföljinvesteringar kommer därför sannolikt att förhandlas i ett separat avtal.

Australien är ett land med stora naturtillgångar. Jordbruket dominerade länge ekonomin men efter andra världskriget fick både tillverknings- och gruvindustrin en viktig roll. Australien är världens största exportör av järnmalm som tillsammans med kol och naturgas svarade för över hälften av Australiens totala export 2016. Tjänstesektorn, främst resetjänster, har dock kommit att bli alltmer dominerande. Varu- och tjänsteexporten uppgår till 317 miljarder AUD.

EU är Australiens tredje största handelspartner där den totala varuhandeln uppgick till 45,5 miljarder EUR under 2016. Därmed ligger EU efter Kina och Japan. EU:s medlemsland Storbritannien ligger på plats sex på listan över Australiens tio största exportländer, långt före EU:s andra medlemsländer.

För Sveriges del utgör Australien den fjärde största exportmarknaden utanför Europa. Exporten uppgick 2016 till 13 miljarder SEK och varuimporten från Australien till Sverige till 2,3 miljarder SEK. 500 svenska företag gör affärer i Australien, de 90 största svenska företagen i

Australien har en uppskattad omsättning på 75 miljarder SEK. Den dominerande varugruppen i Sveriges export till Australien är *verkstadsprodukter*, varav *maskiner och apparater* utgör den största varugruppen som står för 36 procent av den totala exporten. En annan stor varugrupp är *medicinska och farmaceutiska produkter* med 25 procent. Sveriges varuimport från Australien består av *råvaror och bränslen*, som domineras helt av *stenkol* och utgör 71 procent. De största sektorerna för Sveriges tjänsteexport till Australien år 2015 varav *telekommunikations-, data- och IT-tjänster, transporttjänster* samt *övriga affärstjänster*.

Kommerskollegium anser att industrivaror inklusive fisk, jordbruksvaror, ursprungsregler, tjänster, djurvälfräds- och antibiotikafrågor, offentlig upphandling, samt handel och hållbar utveckling bör prioriteras högt i förhandlingarna. Medelprioriterade områden är tekniska handelshinder, handelsprocedurer, immaterialrätt, handelspolitiska skyddsinstrument, fiskesubventioner, samt små och medelstora företag. Investeringar, transparens och korruption, energi och råmaterial, konkurrens och statsägda företag, samt tvistlösning kan enligt kollegiet vara mindre prioriterade områden i förhandlingarna.

Industrivaror inkl. fisk – Enligt kollegiet ska alla industrivaror inklusive fisk omfattas av tullfrihet. Merparten av tullpositionerna ska bli tullfria när avtalet träder i kraft. I annat fall bör det finnas få och korta avvecklingsperioder. I de fall en vara anses vara mycket känslig anser vi att längre avvecklingsperioder av tullarna bör förordas.

Jordbruksvaror - Ambitionsnivån för liberalisering av jordbrukstullar i frihandelsavtalet bör vara hög med få undantag från fullständig liberalisering. För känsliga produkter bör i första hand långa avvecklingsperioder användas. Offensiva *importintressen* finns enligt kollegiets bedömning i första hand för vin och socker. När det gäller våra exportintressen bör Australien avveckla alla tullar för jordbruksprodukter för att EU:s exportörer ska få likvärdiga konkurrensvillkor som exportörer i andra länder Australien har frihandelsavtal med.

Ursprungsregler - EU bör eftersträva identiska ursprungsprotokoll för Australien och Nya Zeeland i syfte att förenkla den administrativa bördan för företag som handlar med länderna. Förhandlingarna bör leda till att ursprungsprotokollet utformas så att det ligger i linje med de mest moderna frihandelsavtal som EU har slutit.

Tjänster – Sverige bör i första hand prioritera frågorna om tillfällig personrörlighet, investeringsgranskning, samt e-handel och dataflöden. Prioriterade sektorer är transport- och kurirtjänster. Vidare vore det

positivt om avtalet innehöll ambitiösa texter om inhemska regleringar och procedurer för förhandlingar om ömsesidigt erkännande av kvalifikationer, samt principen om mest-gynnad-nation.

Offentlig upphandling - Sverige bör driva ett förbättrat marknadstillträde i offentlig upphandling på alla nivåer inom statsförvaltningen. Statsägda företag, företag med speciella eller exklusiva rättigheter och andra upphandlande myndigheter och organ inom försörjningssektorn bör täckas i så stor utsträckning som möjligt. Varor, tjänster, byggentreprenader och försörjningssektorn (*utilities*, bland annat transport, energi, infrastruktur) bör täckas med få undantag, samt om möjligt även koncessioner.

Sanitära och fytosanitära åtgärder – Antibiotika- och djurvälfrågor bör vara högt prioriterade av Sverige i förhandlingarna i form av samarbete samt att specifikt verka för ett förbud mot *mulesing*. Avtalet ska innehålla skrivningar om transparens i samarbetet. Det kan finnas anledning att bevaka växtskyddsfrågor för att inte hamna i skymundan av andra SPS-frågor.

Handel och hållbar utveckling - Avtalet bör innehålla ett modernt och ambitiöst hållbarhetskapitel som utformas så att resultat av *Sustainability Impact Assessment* inkluderas. Kollegiet noterar att mandatet inte innehåller någon skrivning om handel och jämställdhet. Att inkludera jämställdhet tydligare och i större utsträckning i EU:s frihandelsavtal är i linje med Sveriges feministiska utrikespolitik.

Tekniska handelshinder – Lösningar för ackreditering, provning och certifiering ska vara enhetliga, riskbaserade och inkludera tillverkardeklarationen om överensstämmelse där det är lämpligt. Fokus bör ligga på transparens och samarbetsfunktioner, inklusive information till importörer och exportörer. Möjligheter för regulativt samarbete som ligger i svenskt intresse kan finnas för kemikalier, vägfordon och medicinsk utrustning. Det skulle kunna dras synergieffekter av redan befintligt regelsamarbete mellan Australien och Nya Zeeland, till exempel när det gäller bedömning av överensstämmelse.

Handelsprocedurer – I frihandelsavtalet bör man gå längre än i WTO *Trade Facilitation Agreement* och införa bindande skrivningar om att elektroniska kopior ska godtas.

Immaterialrätt som patentrelaterade bestämmelser, varumärkesskydd och skydd för testdata är viktiga för svensk del.

Fiskesubventioner som leder till överkapacitet och överfiske ska förbjudas.

Handelspolitiska skyddsinstrument ska slopas eller åtminstone begränsas kraftigt.

Små och medelstora företag bör lättare kunna handla mellan länderna. Avtalet bör därför innehålla bestämmelser om att Australien ska åta sig att skapa en webbaserad tjänst om regler och föreskrifter som gäller för export till Australien. Ambitionsnivån för en sådan tjänst bör vara hög.

Investeringar – Australien är ur ett FDI-perspektiv för närvarande inte i fokus för svenska investerare. Australiens investeringsgranskning *Foreign Investment Review Board* (FIRB) synes utgöra ett visst hinder mot investeringar i Australien och alla åtgärder som förenklar denna prövning vore därför önskvärda.

Transparens- och korruptionsåtgärder bör ges ett eget kapitel i frihandelsavtalet. Skrivningar som finns i TPP utgör en god bas för framtida förhandlingar.

Energi och råmaterial – Kollegiet välkomnar att i det föreslagna förhandlingsmandatet finns med en skrivning om att säkerställa en öppen, transparent, icke-diskriminerande och förutsägbart affärsmiljö, reglera konkurrensbegränsande förfaranden, att avtalet bör innehålla regler som stöder och ytterligare främjar handel och utländska direktinvesteringar inom sektorn för förnybar energi, samt ska öka samarbetet på energi- och råvaruområdena.

Konkurrens och statsägda företag – Frågorna är inte prioriterade för svensk del så länge förhandlingsmandatet inte inkluderar nya element, exempelvis om hur statsägda företag kan agera på externa marknader.

Tvistlösning – Avtalet bör innehålla en bindande tvistlösningsmekanism som bygger på erfarenhet från WTO och andra frihandelsavtal, samt en medlingsmekanism. Därutöver är det av vikt att reglera förhållandet till tvistlösningsförfarandet i WTO samt införa tolkningsregler för att åstadkomma en mer enhetlig tolkning av handelsregler.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
1 Inledning och uppdrag.....	7
1.1 Uppdrag från Utrikesdepartementet	7
1.2 Metod.....	7
1.3 Disposition.....	7
2 Svenska intressen och prioriteringar	8
2.1 Högt prioriterade områden.....	8
2.2 Medelhögt prioriterade områden	13
2.3 Mindre prioriterade områden.....	16
3 Australiens ekonomi.....	18
3.1 Australiens befintliga handelsavtal.....	18
3.2 Bakgrund om Australiens ekonomi	19
3.3 Australiens utrikeshandel.....	20
4 EU:s och Sveriges handel med Australien	23
4.1 Handeln mellan EU och Australien	23
4.2 Handeln mellan Sverige och Australien	25
5 Svenska företag i Australien.....	30
6 Sakområden i förhandlingarna mellan EU och Australien.....	30
6.1 Industrivaror inklusive fisk.....	30
6.2 Jordbruksvaror	32
6.3 Ursprungsregler	45
6.4 Tjänstehandel	47
6.5 Offentlig upphandling.....	54
6.6 Sanitära och fytosanitära regler (SPS).....	59
6.7 Handel och hållbar utveckling	68
6.8 Tekniska handelshinder (TBT)	74
6.9 Handelsprocedurer	79
6.10 Immaterialrätt.....	82
6.11 Fiskesubventioner	85
6.12 Handelspolitiska skyddsinstrument.....	86
6.13 Små och medelstora företag.....	88
6.14 Investeringar.....	90

6.15	Transparens och korruption	93
6.16	Energi och råmaterial	97
6.17	Konkurrens och statsägda företag (SOE).....	99
6.18	Tvistlösning.....	101

1 Inledning och uppdrag

1.1 Uppdrag från Utrikesdepartementet

Kommerskollegium fick den 9 juni 2017 i uppdrag av Utrikesdepartementet att sammanställa en basutredning som redogör för svenska intressen och prioriteringar inför förhandlingar om ett frihandelsavtal mellan EU och Australien. Inom ramen för basutredningen ombads Kommerskollegium även genomföra en företagsundersökning samt ett samråd med civilsamhällesorganisationer och arbetsmarknadens parter.

1.2 Metod

Kollegiet har gått igenom aktuella förhandlingsområden och identifierar och föreslår svenska prioriteringar inför de kommande förhandlingarna. Kollegiet har använt sig av befintlig kunskap och material som behandlar Australiens ekonomi och Sveriges och EU:s handelsrelation med Australien.

I enlighet med uppdraget har kollegiet genomfört en näringslivsundersökning med syfte att ta reda på svenska företags intressen inför förhandlingarna samt om, och i så fall vilka, handelshinder de upplever i handeln med Australien. För att nå företagen har kollegiet samarbetat med Sveriges ambassad och handelskammaren i Australien. Kollegiet har även samlat in synpunkter och intressen från civila samhället och arbetsmarknadens parter genom ett offentligt samråd. Både näringslivsundersökningen och samrådet genomfördes genom att enkäter skickades ut direkt till företag och organisationer samt publicerades på kollegiets hemsida.

1.3 Disposition

Utredningen inleds med att ge en övergripande bild av hur kollegiet ser att de olika sakområdena som kommer att ingå i frihandelsavtalet bör prioriteras i förhandlingarna. Kapitel tre ger en kortfattad bakgrund om Australiens befintliga handelsavtal, ekonomi och utrikeshandel. Kapitel fyra behandlar EU:s och Sveriges handelsmönster med Australien. Kapitel fem innehåller information om svenska företag som finns i Australien.

De olika sakområden som tas upp under förhandlingarna mellan EU och Australien redogörs för i kapitel sex. Varje sakområde diskuteras i ett eget avsnitt, vilket innehåller en beskrivning av hur situationen ser ut på sakområdet i landet och en redogörelse för resultaten från näringslivsundersökningen och samrådet med det civila samhället och

arbetsmarknadens parter. Utifrån dessa aspekter dras slutsatser om svenska intressen och prioriteringar i de kommande förhandlingarna inom respektive sakområde.

Även om investeringsskydd sannolikt inte kommer att ingå i frihandelsavtalet med Australien har aspekter av dessa tagits med i analysen för att kunna ge en omfattande bild av de svenska intressena. Avsnittet om handel och hållbar utveckling är relativt omfattande med hänsyn till att hållbarhetskapitel i frihandelsavtal för närvarande är i fokus av diskussionerna.

2 Svenska intressen och prioriteringar

Kollegiet anser att industrivaror inklusive fisk, jordbruksprodukter, ursprungsregler, tjänster, offentlig upphandling, sanitära och fytosanitära åtgärder (djurväl-färds- och antibiotikafrågorna) och handel och hållbar utveckling bör prioriteras högt i förhandlingarna.

Medelprioriterade områden i de kommande förhandlingarna är, enligt kollegiets bedömning, tekniska handelshinder (TBT), handelsprocedurer, immaterialrätt, fiskesubventioner, handelspolitiska skyddsinstrument och små och medelstora företag.

Investeringar, transparens och korruption, energi och råvaror, konkurrens och statsägda företag samt tvistlösning kan enligt kollegiet vara mindre prioriterade områden i förhandlingarna.

Nedan prioriteras områdena enligt högt prioriterade, medelprioriterade, respektive mindre prioriterade områden. Inom respektive prioriteringsgrupp görs ingen rangordning.

2.1 Högt prioriterade områden

2.1.1 Industrivaror inklusive fisk

Enligt kollegiet bör alla industrivaror inklusive fisk omfattas av tullfrihet. Merparten av tullpositionerna bör bli tullfria när avtalet träder i kraft. I annat fall bör det finnas få och korta nedtrappningsperioder. I de fall en vara anses vara mycket känslig anser vi att längre nedtrappningsperioder av tullarna bör förordas.

2.1.2 Jordbruksvaror

Ambitionsnivån för liberaliseringen av jordbrukstullarna i frihandelsavtalet bör vara hög med få undantag från fullständig liberalisering. För känsliga produkter bör långa avvecklingsperioder i första hand användas istället för tullkvoter.

Det bör vara högt prioriterat att EU avvecklar ingångspriserna för frukter och grönsaker som är riktade mot lågprisimport.

Tullkvoter kommer att bli aktuella i EU:s bud för de mest känsliga produkterna. Sverige bör arbeta för tullfrihet inom kvot, volymer som är meningsfulla för marknadens aktörer samt en succesiv årlig utvidgning av tullkvoterna.

Offensiva importintressen finns enligt kollegiets bedömning i första hand för vin och bättre villkor för import av socker.

När det gäller export bör EU driva att Australien ska avveckla alla tullar för jordbruksprodukter och livsmedel så att EU:s exportörer får möjlighet att konkurrera på samma villkor som exportörer i andra länder med frihandelsavtal med Australien.

Offensiva exportintressen finns, enligt de synpunkter som har förts fram i konsultationerna samt enligt vår bedömning, för bland annat bredbara smörblandningar, ost, ätbara blandningar av fetter, sockerkonfektyrer, choklad, livsmedelsberedningar, flingor, bakverk och bröd, frysta potatisprodukter, sylt, alkoholfria drycker, cider, vodka och gelatin.

En bilateral skyddsklausul bör endast inkluderas i avtalet om detta bidrar till att säkerställa ett ambitiöst resultat för marknadstillträdet för jordbruksprodukter. Skyddsklausulen bör i så fall vara tidsbegränsad och inte aktiveras allt för enkelt. Import inom tullkvoter bör inte kunna omfattas av skyddsåtgärder eftersom tullkvoterna i sig begränsar importkonkurrens.

En hög ambitionsnivå för avvecklingen av tullar bör kombineras med ambitiösa samarbeten om hållbara produktionsmetoder (djurvälstånd och antibiotikaanvändning i djurhållning).

Mindre prioriterat är att förbjuda exportskatter eftersom EU brukar driva detta, dessutom har Australien varit drivande för att avskaffa exportsubventioner i WTO. Avtalet bör innehålla ett avsnitt om exportsubventioner och åtgärder med liknande effekt som kompletterar Nairobiöverenskommelsen om exportkonkurrens. Därutöver bör ett förslag till avtalstext om jordbruksstöd i WTO:s gröna box och anti-dumping-/ anti-subventionsåtgärder bevakas.

2.1.3 Ursprungsregler

Det är viktigt att ursprungsregler utformas så att de ligger i linje med de mest moderna frihandelsavtal som EU har slutit. Detta innebär främst: att förenkla administrationen kring ursprungsbevis; generösare gränser för

tillåten mängd icke-ursprungsmaterial; möjlighet att välja mellan olika alternativa produktspecifika regler (på kapitelnivå); att tillåta tullrestitution; att tillåta splittring av försändelser i tredje land (non-alteration) samt att tillåta kumulationsmöjligheter som går bortom bilateral kumulation.

Gällande de administrativa procedurerna att bevisa och verifiera ursprung bör det nuvarande systemet med ursprungscertifikat tas bort eller fasas ut över tid, till förmån för självcertifiering. I Ceta tillåts till en början ursprungsdeklaration baserat på EU:s system för godkända exportörer för att sedan gå över till REX – *Registered Exporter System*.

Kollegiet anser att det är viktigt att arbeta för ett lättolkat ursprungsprotokoll utan för många specifika undantag. För att få fler att använda sig av handelsavtalen skulle det troligen underlätta med enklare skrivningar och mindre omfattande ursprungsprotokoll.

EU bör därutöver eftersträva identiska ursprungsprotokoll för Australien och Nya Zeeland i syfte att förenkla den administrativa bördan för företag som handlar med länderna.

2.1.4 Tjänster

Tjänster bör prioriteras högt givet den centrala roll tjänster har i ekonomin. Aspekter som Sverige bör driva i förhandlingarna, är

- **Tillfällig personrörlighet/leveranssätt 4** är enligt företagen det i särklass viktigaste handelshindret, i synnerhet när det gäller krångliga procedurer för visum- och arbetstillstånd. Inrättandet att flera visumkategorier samt ett undantag för de av Australien tillämpade arbetsmarknadstester är en prioriterad fråga.
- **Investeringsgranskning i den finansiella sektorn och vid köp av fastigheter.** Finansiella tjänster är en av de sektorer där det finns flest svenska företag utomlands. Det borde vara prioriterat att få ett undantag från investeringsgranskningen i denna sektor. Vidare bör det vara prioriterat att Australien gör undantag från investeringsgranskningen vid köp av kommersiella fastigheter som är en viktig del när företag ska etablera sig (leveranssätt 3).
- **E-handel och dataflöden.** EU:s standardtexter om e-handel stöds. En text om dataflöden är prioriterad och det är viktigt att texten ger mervärde. Det idag liggande förslag (som togs fram i förhandlingarna med Japan men aldrig inkluderades) är inte acceptabelt då den tvärtom försämrar möjligheterna till dataöverföringar.

Mindre prioriterade frågor, det vill säga där kollegiet bedömer att det inte behövs någon stor svensk insats eftersom det rör sig om standardtexter i ett tjänstehandelsavtal, är **inhemska regleringar**.

Kollegiet anser att det är positivt om avtalet innehåller ambitiösa texter om inhemska regleringar och procedurer för förhandlingar om ömsesidigt erkännande av kvalifikationer. Kollegiet anser också att **mest-gynnad-nationsprincipen (MGN)** är viktig då den gör att frihandelsavtal bidrar till en multilateralisering.

De prioriterade tjänstesektorerna, det vill säga där kollegiet identifierat att det antingen finns ett svenskt intresse eller förekommer handelshinder i Australien, är:

- **Transporttjänster** anses viktiga av flera företag. Australien har inte gjort åtaganden för flera transporttjänster. Höga kostnader är en handelshindrande faktor. Det är därför prioriterat att få åtaganden för nationell behandling och marknadstillträde, samt sektorsspecifika regler.
- **Kurirtjänster** är en annan sektor som anses viktiga av flera företag. Åtaganden för marknadstillträde och nationell behandling i denna sektor vore positivt.

2.1.5 Offentlig upphandling

Kollegiet anser att offentlig upphandling bör vara ett högt prioriterat område för svensk del i förhandlingarna. Sverige har exportpotential när det gäller många varor, tjänster och sektorer som efterfrågas av offentlig sektor.

Sverige bör driva ett förbättrat marknadstillträde i offentlig upphandling på alla nivåer av statsförvaltningen (central, regional och lokal nivå). Vidare bör statsägda företag, företag med speciella eller exklusiva rättigheter och andra upphandlande myndigheter och organ inom försörjningssektorn täckas i så stor utsträckning som möjligt. Varor, tjänster, byggentreprenader och försörjningssektorn (*utilities*, bl.a. transport, energi, infrastruktur) bör täckas med få undantag, samt om möjligt även koncessioner. De processregler som förhandlas bör vara i paritet med GPA och garantera icke-diskriminering, transparens och inhemska rättsmedel.

Vidare bör det vara en målsättning att Australien gör åtaganden som går lite längre än i GPA-förhandlingarna. Det bör också vara en målsättning att få bort eller mildra de undantag som Australien för närvarande tillämpar när det gäller till exempel SMEs, motorfordon och försvar. Sammantaget skulle detta leda till att få bort diskriminerande inslag i

offentlig upphandling och öka marknadstillträdet för svenska företag, till exempel vad gäller krav på lokalt innehåll och främjande av nationell ekonomi och användning av australiensiska standarder. Eftersom många av kraven på lokalt innehåll tillämpas på delstats, regional- och lokal nivå är det viktigt att dessa nivåer också täcks.

För svensk del kan potentiella exportvaror såsom maskiner, telekomprodukter, kemiska produkter, medicinska och farmaceutiska produkter, samt delar och tillbehör till motorfordon tänkas bli aktuella för offentlig sektor i Australien. När det gäller tjänster har Sverige offensiva intressen för exempelvis affärstjänster, finansiella tjänster, telekom-, data- och informationstjänster, samt rese- och transporttjänster. Kollegiet bedömer att det ur ett svenskt perspektiv kan vara relevant att Australien gör åtaganden avseende bland annat ingenjör-, FoU-, management-, underhålls- och reparationstjänster samt avfallstjänster mot bakgrund av att Sverige är en kunskapsekonomi och att varor och tjänster kan vara intimt sammankopplade.

2.1.6 Sanitära och fytosanitära åtgärder

Ett omfattande SPS-kapitel kan skapa förutsättningar för ökat handelsutbyte av livsmedel och jordbruksprodukter med Australien. Antibiotika- och djurskyddsfrågor bör ha högst prioritet inom SPS. Att dessa frågor ingår i avtalet är viktigt eftersom Australien är en stor köttproducent.

Ett kapitel om djurskydd bör finnas med för att öka legitimitet och för att öka förtroendet för frihandelsavtal som institution eftersom handel kan vara ett verktyg för att påverka andra samhällsfrågor. Avtalet bör innehålla skrivningar om transparens.

Ett kapitel om djurskydd bör inriktas på samarbete. Ambitionen för en arbetsgrupp under avtalet bör vara hög givet att Australien enligt Jordbruksverket har ett relativt gott djurskydd. Målet bör vara att Australien förbättrar sitt djurskydd för att åtminstone motsvara EU:s nivå samt att specifikt verka för ett förbud mot *mulesing*.

Kollegiet bedömer att avtalet vidare bör innehålla ett samarbete mot antibiotikaresistens. Australien använder antibiotika idag främst i fjäderfäproduktion, en mindre del används i tillväxtbefrämjande syfte. Målet bör vara en minskad antibiotikaanvändning överlag. Avtalet bör även här innehålla skrivningar om transparens kring samarbetet.

Kollegiet bedömer att andra viktiga frågor i SPS-kapitlet i huvudsak kommer att tas om hand av andra medlemsstater. Det kan dock finnas anledning att slå vakt om att växtskyddsfrågor inte hamnar i skymundan

av andra SPS-frågor, inte minst med tanke på att det finns fyra animalierelaterade hinder i kommissionens lista över nyckelhandelshinder. Avtalet bör således innehålla ambitiösa regler även på växtskyddsområdet.

2.1.7 Handel och hållbar utveckling

Att bidra till uppfyllandet av Agenda 2030 är en prioritet för Sverige.¹ Avtalet mellan EU och Australien bör därför innehålla ett modernt och ambitiöst hållbarhetskapitel.

Hållbarhetskonsekvensanalysen (SIA) som kommer att genomföras i samband med förhandlingarna identifierar områden där specifika åtaganden i hållbarhetskapitlet kan krävas för att hantera avtalets potentiella påverkan samt möjliga framtida samarbetsområden. Hållbarhetskapitel bör därför utformas så att resultatet av SIA inkluderas.

Kollegiet noterar att mandatet inte särskilt inkluderar en skrivning om handel och jämställdhet. Att integrera jämställdhet i frihandelsavtal är i linje med Sveriges feministiska utrikespolitik vars aktuella handlingsplan inkluderar ett delmål att verka för jämställdhetsanalyser i EU:s förhandlingar om frihandelsavtal med tredje land. Detta delmål kan exempelvis uppfyllas genom att inkludera jämställdhetsanalys mer i SIA, samt att integrera dessa resultat i utformningen av bestämmelserna i avtalet. En sådan struktur skulle gynnas av att förhandlingsmandatet inkluderade en särskild skrivning om handel och jämställdhet.

2.2 Medelhögt prioriterade områden

2.2.1 Tekniska handelshinder

Kollegiet anser att lösningar för ackreditering, provning och certifiering ska vara enhetliga, riskbaserade och inkludera tillverkardeklarationen om överensstämmelse där det är lämpligt. Fokus bör ligga på transparens och samarbetsfunktioner, inklusive information till importörer och exportörer.

Det är önskvärt att frihandelsavtal blir så tydliga som möjligt avseende vilken typ av lagstiftning som avses för regleringssamarbete. Det bör tydliggöras att EU:s medlemsstaters nationella standarder, standardiseringsorganisationer och nationella regler inte påverkas direkt

¹ Sverige och Agenda 2030 – Rapport till FN:s politiska högnivåforum 2017 om hållbar utveckling
<http://www.regeringen.se/49f006/contentassets/f883444856cd40838e69a22d5da2beed/sverige-och-agenda-2030--rapport-till-fns-politiska-hognivaforum-2017-om-hallbar-utveckling.pdf>

genom avtalet men att de kan diskuteras i fora där EU och EU:s avtalspart deltar.

Det skulle kunna skapas synergieffekter av redan befintligt regelsamarbete mellan Australien och Nya Zeeland när det gäller tekniska regler och bedömning av överensstämmelse. Möjligheter för regulativt samarbete som ligger i svenskt intresse kan finnas för kemikalier, vägfordon och medicinskt utrustning.

Det existerande MRA mellan Australien och EU om ömsesidigt erkännande har visat sig att fungera i praktiken och en uppdatering bör därför integreras under det kommande frihandelsavtalet.

Det finns en risk att standarder för provning av järn, stål och andra metaller som tas fram av *Standards Australia* kommer att avvika från internationella standarder. Det bör därför i avtalet finnas möjlighet för ömsesidigt erkännande av provningar, men också definitioner i standarder som inte utesluter produkter som är godkända på EU:s marknad.

Enligt kollegiets uppfattning bör krav på jod i bröd kunna ersättas med krav på märkning. Särskild märkning bör samordnas med internationella riktlinjer och inte utesluta att annan märkning finns på förpackningar så länge det inte är vilseledande.

2.2.2 Handelsprocedurer

Australien har överlag väl fungerande handelsprocedurer redan idag, om än några svenska företag har rapporterat problem med oklarheter vid tillämpningen av regelverket och tidsödande processer. För att främja ett fortsatt förenklingsarbete är det viktigt att avtalet, i linje med andra frihandelsavtal, går längre än WTO *Trade Facilitation Agreement* och innehåller så omfattande och ambitiösa skrivningar som möjligt, till exempel bör man gå längre än i TFA och införa bindande skrivningar om att elektroniska kopior ska godtas.

2.2.3 Immaterialrätt

Kollegiets bedömning är att fokus bör vara på de immaterialrätter som är viktiga för svenska och andra europeiska företag, såsom patent, varumärken, upphovsrätt och företagshemligheter. Svensk export består i dagsläget till stor del av maskiner och apparater samt medicinska och farmaceutiska produkter. Därför är immateriella rättigheter såsom patentrelaterade bestämmelser, varumärkesskydd och skydd för testdata viktiga. Mot bakgrund av de ändringar som föreslagits av *Productivity Commission* kan det vara viktigt att bevaka eventuella ändringar

avseende patentskyddets omfattning. Kollegiet stödjer att förbättra säkerställandet av immateriella rättigheter såväl vid gränsen som i den digitala miljön.

Geografiska ursprungsbeteckningar är ett *lågt prioriterat område* men behöver bevakas för att inte viktigare immaterialrättigheter kommer i skymundan.

2.2.4 Fiskesubventioner

Fiskesubventioner omfattas idag av WTO:s subventionsavtal på samma villkor som industrivaror men har lyfts ut till särskilda förhandlingar under de pågående regelförhandlingarna i WTO. Kollegiet anser att frihandelsavtalet bör inkludera regleringar om subventioner till fisket där skadliga fiskesubventioner som leder till överkapacitet och överfiske förbjuds.

2.2.5 Handelspolitiska skyddsinstrument

Kollegiet anser att parternas möjligheter att införa handelspolitiska skyddsinstrument mot varandra ska slopas eller åtminstone begränsas kraftigt. Kollegiet är av den principiella uppfattningen att parter till frihandelsavtal ska åta sig att inte använda handelspolitiska skyddsinstrument i den bilaterala handeln och att konkurrenslagstiftning, inklusive regler om statligt stöd/subventioner, bör gälla istället. För det fall endast en begränsning av de handelspolitiska skyddsåtgärderna skulle vara möjlig att uppnå anser kollegiet att införandet av skyddsåtgärder är ett mer transparent och mindre handelssnedvridande verktyg än exempelvis antidumpning då åtgärderna riktar sig mot all import, är begränsat i tid och ställer krav på omstrukturering av den aktuella industrin som ska skyddas.

2.2.6 Små och medelstora företag

Australien bör åta sig att inrätta en webbtjänst, liknande EU:s *Trade Helpdesk*, information om de regler och föreskrifter som gäller för export till Australien. Webblösningen bör innehålla produktspecifik info, och vara sökbar med HS-nummer, om bland annat vilka tullar som gäller och vilka intyg som kan behövas för att få sätta en vara på marknaden. Det är önskvärt att ge företag tillgång till information om de regler som gäller och inte enbart om regeländringar. Tjänsten bör ha en hög ambitionsnivå, liknande EU:s egen lösning.

2.3 Mindre prioriterade områden

2.3.1 Investeringar och investeringsskydd

Australien är ur ett FDI-perspektiv för närvarande inte i fokus för svenska investerare. Australiens investeringsgranskning *Foreign Investment Review Board* (FIRB) synes utgöra ett visst hinder mot investeringar i Australien och alla åtgärder som förenklar denna prövning vore därför önskvärda.

Näringslivets behov av investeringsskyddsavtal med Australien förefaller vara relativt lågt.

2.3.2 Transparens och korruption

Transparens och anti-korrupsionsåtgärder bör integreras i ett eget horisontellt kapitel eftersom det är principer som bör genomsyra all offentlig verksamhet, inte bara tull och gränsmyndigheter eller offentlig upphandling. Detta kan sedan kompletteras med områdesspecifika åtaganden i respektive kapitel.

Avtalet bör tydligt uttala att ansvaret för att bekämpa korruption ligger hos både den offentliga och den privata sektorn.

Tydliga åtgärder för att bekämpa korruption bör finnas nämnda i avtalet, liksom vad avtalsparterna ska göra för att motverka korruption bland offentliganställda. Skyldigheten att säkerställa efterlevnad av regelverk mot korruption bör också finnas i avtalet.

Skrivelser om att parterna ska främja civilsamhällets och icke-statliga organisationers aktiva deltagande i korrupsionskampning bör finnas med i avtalet. Lättillgänglig och begriplig information är en förutsättning för att allmänheten, företag och civilsamhällesorganisationer ska kunna engagera sig i kampen mot korruption på ett effektivt sätt.

2.3.3 Energi och råmaterial

Kollegiets anser att mandatet ser bra ut på energi- och råvaruområdet. Av utkastet framgår att avtalet syftar till att säkerställa en öppen, transparent, icke-diskriminerande och förutsägbar affärsmiljö, reglera konkurrensbegränsande förfaranden, samt bör innehålla regler som stöder och ytterligare främjar handel och utländska direktinvesteringar inom sektorn för förnybar energi. Slutligen bör avtalet också öka samarbetet på energi- och råvaruområdena.

2.3.4 Konkurrens och statsägda företag

Kollegiet gör bedömningen att konkurrens inte bör vara en prioriterad fråga i förhandlingarna.

När det gäller statsägda företag (SOE) prioriteras frågan vanligen inte av Sverige i frihandelsavtalssammanhang. Det kan dock finnas behov av att i detta avtal fokusera mer på SOE-frågan på grund av Australien är med i TPP. I det avtalet fokuseras på hur SOE agerar på andra marknader än sin hemmamarknad. Dessutom är det en fråga som tas upp i den aktuella EU-interna diskussionen om **investment screening**. Frågan bör därför bevakas. Om förhandlingarna däremot håller fast vid EU:s standardtexter är området inte prioriterat.

2.3.5 Tvistlösning

Kollegiet anser att avtalet bör innehålla ett bindande tvistlösningsförfarande som bygger på erfarenheter från WTO och andra frihandelsavtal. Kollegiet bedömer även att en medlingsmekanism bör inkluderas i avtalet.

Vidare anser kollegiet att det är av vikt att reglera förhållandet mellan tvistlösningsförfarandet i frihandelsavtalet och tvistlösningsförfarandet i WTO samt införa tolkningsregler i avtalet för att skapa en mer enhetlig tolkning av handelsregler. Detta gjordes även i flera andra frihandelsavtal som EU har slutit.

3 Australiens ekonomi

3.1 Australiens befintliga handelsavtal

3.1.1 Australiens handelsavtal med omvärlden

Australien är en stark förespråkare av frihandel och har lagt stor vikt vid ingående av bilaterala och regionala frihandelsavtal och fler är under förhandling. Australien har frihandelsavtal med de flesta av sina viktigaste handelspartners, inklusive Kina, Japan, USA och Sydkorea. Förhandlingar pågår med bland annat Indonesien och Indien, även om de senare för tillfället har stannat av. Australien har också signalerat intresse för ett frihandelsavtal med Storbritannien efter Brexit.

De regionala handelsavtalen *Trans Pacific Partnership* (TPP) och *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP) ges båda hög prioritet i Australien. USA:s beslut att dra sig ur TPP är ett bakslag för Australien, men det läggs fortsatt stor vikt vid att arbetet med avtalet går vidare, även utan USA. Australien har inte sett arbetet med TPP som ett sätt att minska Kinas inflytande i regionen, tvärtom skulle man gärna se att Kina och andra länder med tiden ansluter sig till TPP.² De länder som ingår i RCEP (ASEAN, Kina, Japan, Sydkorea, Indien och Nya Zeeland) svarar för ungefär 70 procent av Australiens export. Med flera av länderna har man redan bilaterala frihandelsavtal, men RCEP skulle utgöra en viktig konsolidering av dessa avtal och bidra till större likformighet.

I juni 2017 ingicks *Pacific Agreement on Closer Economic Relations* (PACER Plus) mellan Australien, Nya Zeeland och ett tiotal önationer i Stillahavsregionen. Frihandelsförhandlingar planeras även för länderna i *Pacific Alliance* (Australien, Nya Zeeland, Chile, Colombia, Mexiko och Peru).³

Australien är medlem i APEC, *Cairns group*, *Friends of Ambition* och *Friends of Fish*.⁴

3.1.2 Australien i WTO

Australien har varit medlem i WTO sedan 1995 och i GATT sedan 1967. Landet har bundit 97 procent av sina tullar och den genomsnittliga bundna tullen ligger på 9,9 procent (3,4 procent för jordbruksvaror och 11 procent för industrivaror). År 2016 låg den genomsnittliga tillämpade

² Ur ambassadens årliga rapportering av handelshinder, 23 maj 2017.

³ PM Sveriges ambassad Canberra, daterat 2017-08-07.

⁴ www.wto.org

tullen på 2,5 procent (1,2 procent för jordbruksvaror och 2,7 procent för industrivaror).⁵

Australien är en av 23 WTO medlemmar som sedan 2013 förhandlar om det plurilaterala tjänstehandelsavtalet *Trade in Services Agreement* (TISA) och en av 18 medlemmar som sedan 2014 förhandlar miljövaruavtalet *Environmental Goods Agreement* (EGA).

Den 8 juni 2015 ratificerade Australien WTO-avtalet om förenklade handelsprocedurer, *Trade Facilitation Agreement*.⁶ Australien är också part till WTO:s avtal om immaterialrätt (TRIPS), det plurilaterala avtalet om informationsteknik *Information Technology Agreement* (ITA). Däremot är Australien inte part till de plurilaterala avtalen om offentlig upphandling, *Government Procurement Agreement* (GPA) och *Trade in Civil Aircraft*, där man har status som observatör.

3.2 Bakgrund om Australiens ekonomi

Australien är ett land med stora naturtillgångar. Jordbruket dominerade länge ekonomin men efter andra världskriget fick både tillverknings- och gruvindustrin (järnmalm, kol och naturgas) en viktig roll. Tjänstesektorn har dock kommit att bli alltmer dominerande inom den australiensiska ekonomin.⁷

Sedan början av 1990-talet har Australien gynnats av en kontinuerlig högkonjunktur och den internationella finanskrisen fick inte lika allvarliga konsekvenser för Australien som för de flesta andra OECD-länder. Australien har haft positiv tillväxt i ekonomin i 25 år i rad. 2016 var tillväxten 2,5 procent och den förväntas ligga kvar på ungefär samma nivå de närmaste åren.⁸

Australien har under flera år haft betydande underskott i statens finanser. Statsskulden i förhållande till BNP har ökat från ungefär 20 procent 2007 till 46,6 procent 2016. Regeringens målsättning är successivt minska detta underskott för att i budgeten 2020-21 uppnå ett överskott.⁹

Fram till 2013 utvecklades den australiensiska dollarn mycket starkt, något som fick en negativ inverkan på exportindustrin. Bland annat

⁵ http://stat.wto.org/TariffProfiles/AU_e.htm

⁶ www.wto.org

⁷ PM Sveriges ambassad Canberra, daterat 2017-08-07.

⁸ PM Sveriges ambassad Canberra, daterat 2017-08-07.

⁹ PM Sveriges ambassad Canberra, daterat 2017-08-07.

drabbades den australiensiska fordonsindustrin hårt och efter 2017 kommer det inte längre finnas någon biltillverkning i Australien.¹⁰

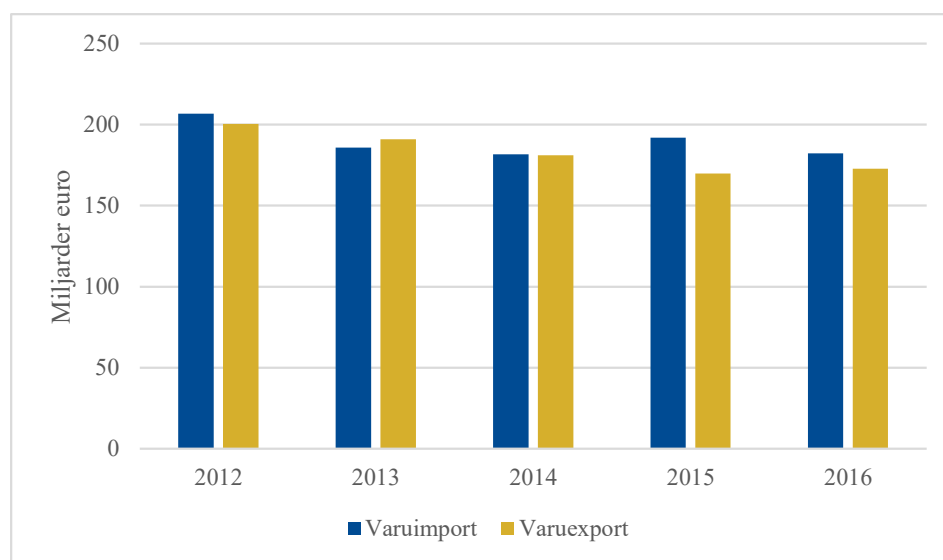
3.3 Australiens utrikeshandel

Australien är en öppen och frihandelsvänlig ekonomi och pådrivande i det globala frihandelsarbetet. Handeln (export och import, både med varor och tjänster) utgör cirka 40 procent av landets BNP. Australiens utrikeshandel har under senare år gradvis förskjutits från Europa och Nordamerika till Asien. Idag är Australiens viktigaste handelspartners Kina, Japan, USA, Sydkorea och Storbritannien.

Varuhandel

Australien ligger på plats 16 bland världens största varuexportländer. När det gäller varuimport hamnar Australien på plats 15 av världens länder.¹¹ Australiens varuexport uppgick år 2016 till 173 miljarder EUR och landets varuimport till 182 miljarder EUR samma år. Mellan åren 2012 och 2016 har Australiens varuimport minskat med 12 procent medan varuexporten har minskat med 14 procent under samma period.¹²

Figur 1. Australiens varuexport och varuimport 2012-2016.



Källa: DG Trade. European Union, Trade in goods with Australia.

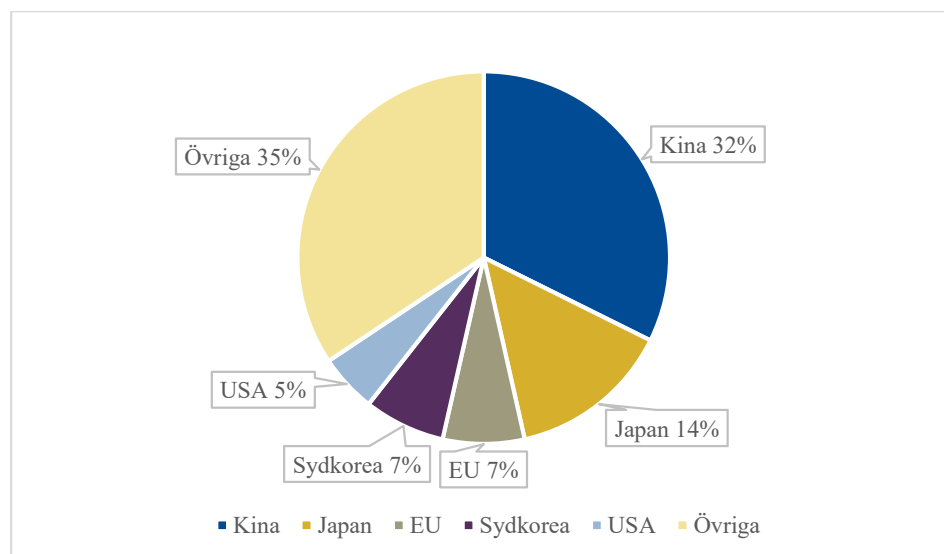
¹⁰ Den 20 oktober 2017 upphörde tillverkningen av Holden i Australien i och med stängningen av fabriken i Elizabeth, South Australia. Varumärket kommer att finnas kvar i Australien fast med importerade bilar och kommer fortsättningsvis att produceras vid någon av General Motors övriga produktionsanläggningar.

¹¹ *WTO Trade Profiles*. Siffrorna gäller år 2016 och med intra-EU-handeln exkluderad. Tillgänglig: <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=AU>

¹² DG Trade. European Union, Trade in goods with Australia.

Australiens viktigaste exportland är Kina, dit 32 procent av varuexporten går. Japan hamnar på andra plats (14 procent) av Australiens varuexport, följt av EU (7 procent) och Sydkorea (7 procent) samt USA (5 procent).

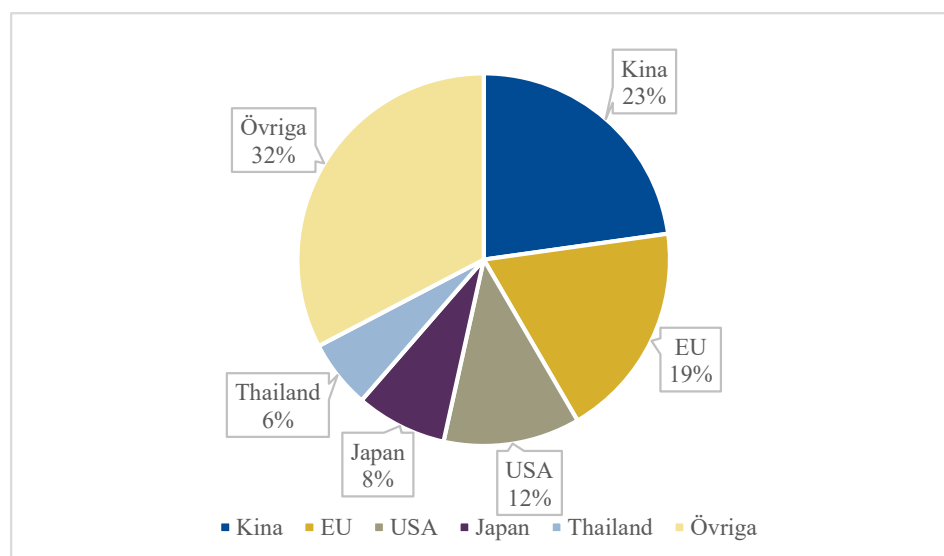
Figur 2. Australiens största varuexportpartner år 2016.



Källa: *WTO Trade Profiles Australia*. Siffrorna gäller år 2016.

Kina är även det land som Australien importerar mest varor från, 23 procent. Kina följs av EU med 19 procent, USA med 12 procent och Japan med 8 procent av Australiens totala varuimport. Thailand står för 6 procent av landets totala varuimport.¹³

Figur 3. Australiens största varuimport (ursprungsland) år 2016.



Källa: *WTO Trade Profiles. Australien*. Siffrorna gäller år 2016.

¹³ *WTO Trade Profiles. Australien*. Siffrorna gäller år 2016 och avser ursprungsland.

Malm, slagg och aska (därav järn 21 procent) är Australiens största *exportvara*, vilka utgör 26 procent av den totala exporten. Kina är den viktigaste destinationen. På andra plats hamnar mineraliska bränslen och oljor (framförallt kol och gas) med 25 procent av exporten.¹⁴

Australien *importerar* främst *Machinery, mechanical appliances, nuclear reactors, boilers; parts thereof* (14 procent), *Vehicles other than railway or tramway rolling stock, and parts and accessories thereof* (14 procent) och *Electrical machinery and equipment and parts thereof* (11 procent). Import av *Mineral fuels, mineral oils and products of their distillation; bituminous substances* uppgår till 9 procent.¹⁵

Tjänstehandel

När det kommer till tjänstehandel ligger Australien på plats 13 bland världens tjänsteexportländer och något lägre när det gäller tjänsteimport, där Australien hamnar på plats 14.¹⁶ Australiens *tjänstehandel* (export och import) motsvarar 9 procent av landets BNP.¹⁷ Australien exporterar främst resetjänster som utgör 62 procent av den totala tjänsteexporten. Kategorin ”andra kommersiella tjänster” utgör 28 procent. I denna kategori ingår bland annat affärstjänster, informations- och kommunikationstjänster samt försäkrings- och pensionstjänster. Därutöver exporterar Australien transporttjänster (10 procent) och varurelaterade tjänster (0,1 procent).

Australien importerar också främst mest resetjänster (45 procent), följt av ”andra kommersiella tjänster” (32 procent), transporttjänster (22 procent) och varurelaterade tjänster (0,9 procent).¹⁸

Viktigaste tjänsteexportland är EU (16 procent), följt av China (15 procent), USA (12 procent) och Nya Zeeland (6 procent). EU står också för det viktigaste tjänsteimportland (26 procent), följt av USA (20 procent), Singapore (7 procent) och Nya Zeeland (5 procent).¹⁹

¹⁴ Följt av *Natural or cultured pearls, precious or semi-precious stones, precious metals, metals clad* (8 procent), samt *Meat and edible meat offal* (4 procent)

¹⁵ International Trade Center. Trade Map. *Australia*. Siffrorna gäller år 2016. <http://www.trademap.org/> Enligt HS-klassificering (*Harmonized Commodity Description and Coding System*).

¹⁶ WTO Trade Profiles. *Australia*. Siffrorna gäller år 2016 och med intra-EU-handeln exkluderad. Tillgänglig: <http://stat.wto.org/CountryProfile>

¹⁷ Världsbanken. World Integrated Trade Solution. *Australia Trade Summary 2016 Data*. Tillgänglig:

<https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/AUS/Year/2016/Summary>

¹⁸ *WTO Trade Profiles*. Australien. Siffrorna gäller år 2016.

¹⁹ *WTO Trade Profiles*. Siffrorna gäller år 2015.

4 EU:s och Sveriges handel med Australien

4.1 Handeln mellan EU och Australien

4.1.1 Varuhandeln mellan EU och Australien

År 2016 låg EU:s varuexport till Australien på 32,4 miljarder EUR, och EU:s varuimport från Australien på 13,1 miljarder EUR. Varuhandeln (export och import) mellan EU och Australien uppgick år 2016 till 45,5 miljarder EUR. Det gjorde Australien till EU:s 19:e största handelspartner sett till EU:s totala varuhandel. EU är Australiens tredje största handelspartner.²⁰ För EU:s del uppgick den totala varuhandeln med Australien till 1,3 procent av EU:s totala handel. Mellan åren 2012 och 2016 har den totala bilaterala varuhandeln fluktuerat något upp och ned mellan cirka 39 miljarder EUR och 48 miljarder EUR. Genomsnittet för de tre senaste åren låg på 42 miljarder EUR. EU registrerar ett handelsöverskott på 19 miljarder EUR år 2016.²¹

Storbritannien är det enda enskilda EU-medlemsland som hamnar på listan över Australiens tio viktigaste exportpartner år 2016.

Storbritannien ligger på plats nummer sex, långt före EU:s andra medlemsländer. Tyskland och Storbritannien är de av EU:s medlemsländer som hamnar på listan över Australiens tio viktigaste importländer år 2016. Tyskland ligger på plats fem och Storbritannien på plats nio.²²

År 2016 utgjordes EU:s *export* till Australien i huvudsak av produktkategorierna ”machinery and appliances” (24 procent); ”transport equipment” (23 procent), produkter av kemiska och närstående industrier (19 procent); ”foodstuffs, beverages, tobacco” (6 procent) och ”optical and photographic instruments” (6 procent).

Samma år, 2016, dominerades EU:s *import* från Australien av produktkategorierna ”Pearls, precious metals and articles thereof” (39 procent); mineral products (21 procent); ”vegetable products” (7 procent); ”machinery and appliances” (5 procent) och produkter av kemiska och närstående industrier (4 procent).²³

²⁰ DG Trade. <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/australia/>

²¹ DG Trade. <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/australia/>

²² Världsbanken. World Integrated Trade Solution. *Australia Export and Import by country*. Tillgänglig: <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/AUS/Year/2016/TradeFlow/Export/Partner/by-country>

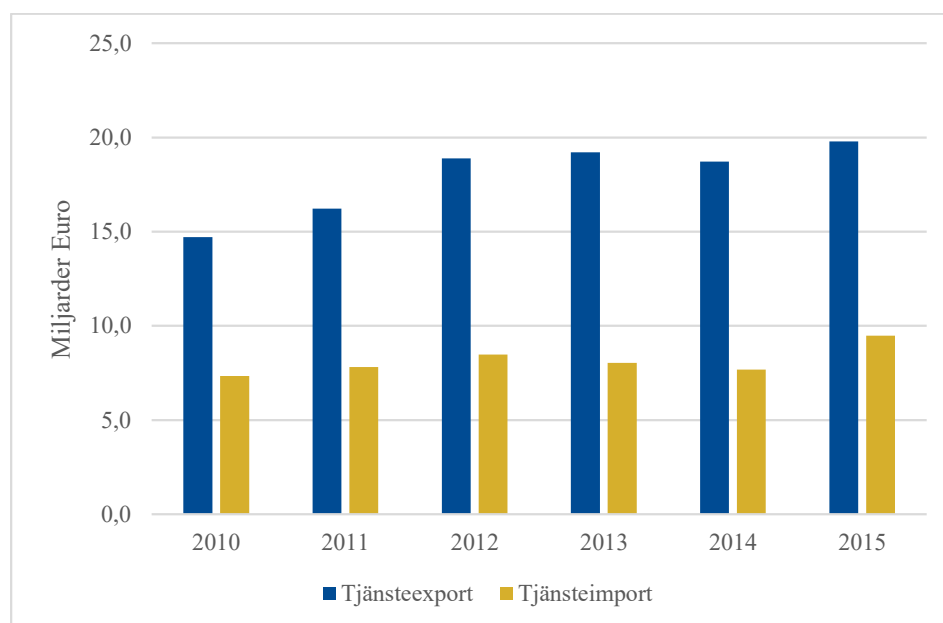
²³ DG Trade. Varorna är klassificerade enligt HS (*Harmonized Commodity Description and Coding System*). Tillgänglig: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113346.pdf

4.1.2 Tjänstehandeln mellan EU och Australien

Mot bakgrund av de stora brister som finns i statistiken på tjänsteområdet bör siffrorna nedan tolkas med stor försiktighet.

EU:s tjänsteexport till Australien uppgick år 2015 till 19,8 miljarder EUR. Tjänsteimporten från Australien till EU uppgick år 2015 till 9,5 miljarder EUR. Den bilaterala handeln med tjänster mellan EU och Australien har utvecklats i en positiv riktning under de senaste åren. Mellan åren 2010 och 2015 ökade EU:s tjänsteexport till Australien med 35 procent, från 14,7 miljarder euro till 19,8 miljarder EUR. EU:s tjänsteimport från Australien ökade under samma period med 29 procent, från 7,3 miljarder euro till 9,5 miljarder EUR.²⁴

Figur 4. Tjänstehandeln mellan EU och Australien



Källa: Eurostat. *International trade in services (since 2010)*.

EU exporterar främst resetjänster till Australien (25 procent av tjänsteexporten 2015), tjänster i kategorin ”andra affärstjänster” (20 procent), följt av transporttjänster (19 procent) och tele-, data- och informationstjänster (16 procent). Resetjänster utgör även den största kategorin av EU:s tjänsteimport från Australien (38 procent), andra affärstjänster (25 procent) och transporttjänster (16 procent).²⁵

²⁴ Eurostat. *International trade in services (since 2010)*.

²⁵ Eurostat. *International trade in services (since 2010)*.

4.1.3 Direktinvesteringar mellan EU och Australien

EU är Australiens näst största utländska investerare efter USA och står för 21 procent av de utländska direktinvesteringarna i landet. De totala direktinvesteringarna från europeiska investerare nådde 115 miljarder USD år 2015, medan de australiensiska direktinvesteringarna till EU uppgick till 82 miljarder USD samma år.²⁶

4.1.4 Handelshindermöte mellan EU och Australien

På ett handelshindermöte under 2017 mellan EU och Australien diskuterades bilaterala handelshinder, till exempel frågor som rör export av franskt griskött och nederländskt nötkött, *endocrine disruptors* och nötköttkvoter. Andra frågor som togs upp var den australienska Luxury Car Tax samt EU:s direktiv om biodrivmedel, och EU:s läge för industrin gällande socker- och mjölkprodukter. IPR, skyddsåtgärder och offentlig upphandling (ny GPA-bud och ambition Australiens att gå med i GPA innan avtalsförhandlingar påbörjar) var ytterligare områden som diskuterades. Det diskuterades även läget i G20, EGA, TISA och WTO (bl.a. omförhandlingar av EU:s tullkvoter vid en Brexit). När det gällde investeringar hade Australien ingen position gällande MIC, men var öppen för vidare diskussion. Även *investment screening* diskuterades.

4.2 Handeln mellan Sverige och Australien

4.2.1 Sveriges förbindelser med Australien

Australien är Sveriges fjärde största exportmarknad utanför Europa. Exporten uppgick 2016 till 13 miljarder SEK, vilket var en ökning med 9 procent jämfört med 2015. Importen uppgick till 2,3 miljarder SEK.

Bilaterala överenskommelser har bland annat ingåtts avseende undvikande av dubbelbeskattning (1981), sjukvård för tillfälligt besökande (1995), rättshjälp i brottmål (2001), feriearbete (2001) och samarbete på försvarsmaterielområdet (2005).

Det bor ungefär 10 000 svenskar i Australien och varje år besöker uppskattningsvis 45 000 svenska turister Australien. Visum krävs vid resa till Australien.²⁷

²⁶ OECD stat. FDI positions by partner country Benchmark Definition 4th Edition (BMD4).

²⁷ PM Sveriges ambassad Canberra, daterat 2017-08-07.

4.2.2 Varuhandeln mellan Sverige och Australien

Sveriges varuexport till Australien²⁸ domineras av Verkstadsprodukter, varav Maskiner och apparater utgör den största varugruppen (36 procent)²⁹, följt av Transportmedel (15 procent). En annan stor varugrupp är Medicinska och farmaceutiska produkter (25 procent). Andra varor som exporteras är till exempel Järn och stål (2,9 procent), Livsmedel, drycker och tobak (2,7 procent) och Papper och papp (2,5 procent).

Sveriges varuimport från Australien består till största delen av Råvaror och bränslen (71 procent)³⁰, Verkstadsprodukter (18 procent)³¹, Livsmedel, drycker, tobak (8,9 procent)³²

4.2.3 Tjänstehandeln mellan Sverige och Australien

SCB publicerar inte någon statistik för den gränsöverskridande tjänstehandeln mellan Sverige och Australien, varken total eller per tjänsteinslag. Detta beror på att statistiken inte bedöms tillförlitlig.

SCB har emellertid skickat en del statistik för tjänstehandeln externt, bland annat till Eurostat, där uppgifter om total och tjänstelagsuppdelad export och import finns. Mot bakgrund av den osäkerhet som SCB tillskriver siffrorna bör de tolkas med stor försiktighet.

Statistiken presenteras dock här då det kan ge en indikation på Sveriges tjänstehandel med Australien.

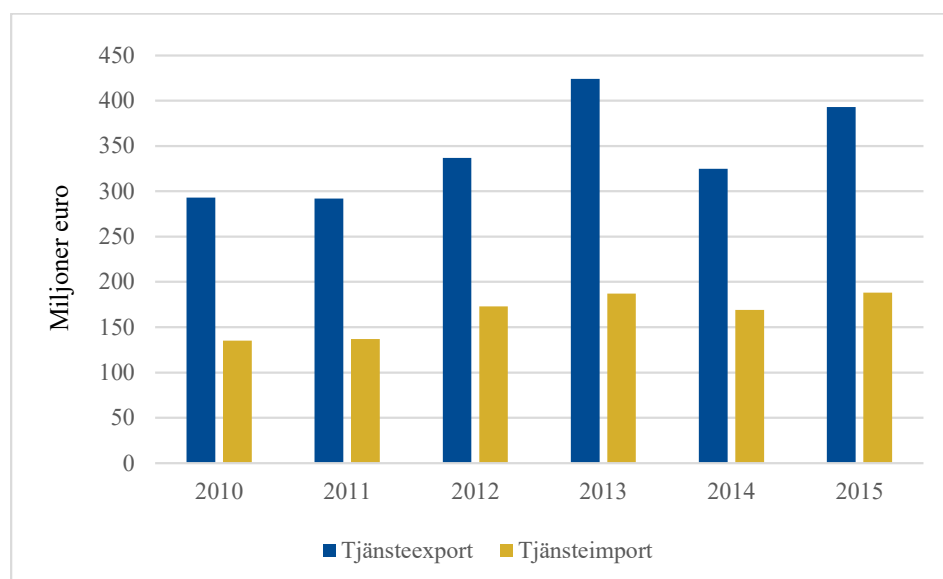
²⁸ Siffrorna avser Sveriges export av varan till Australien som andel av Sveriges totala export till Australien. Källa: SCB och Kommerskollegiums statistik från juni 2017.

²⁹ I den kategorin faller t.ex. "Andra maskiner o motorer, ej elektriska" (4,4 procent), "Apparater och annan utrustning för telekommunikation" (4,1 procent) samt "Förbränningskolvmotorer" (3,3 procent).

³⁰ Importen under huvudgruppen Råvaror och bränslen domineras helt av Stenkol (321.21, Bituminous coal).

³¹ Maskiner och apparater (12 procent), apparater och annan utrustning för telekommunikation (3,2 procent), transportmedel (2,2 procent).

³² Vin och färsk druvor, druvmust etc. (8,3 procent)

Figur 5. Sveriges tjänstehandel med Australien (miljoner euro).

De största sektorer för Sveriges tjänsteexport till Australien 2015 var telekommunikations-, data- och IT-tjänster (40 procent), transporttjänster (18 procent) och övriga affärstjänster (17 procent).

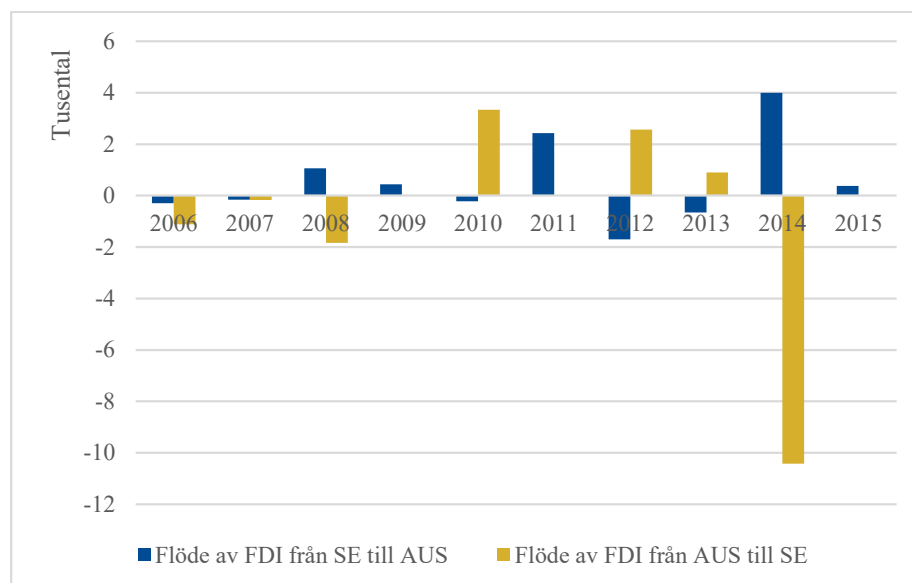
När det gäller tjänstehandel genom etablering, visar statistik från Tillväxtanalys på svenska koncerner med dotterbolag i utlandet att det finns totalt 109 dotterbolag etablerade i Australien inom tjänstesektorn med totalt cirka 2600 anställda. Den största tjänstesektorn är ”Informations- och kommunikationsverksamhet” med 29 svenska företag i Australien och cirka 1400 anställda.

4.2.4 Svenska direktinvesteringar i Australien

Flöden av direktinvesteringar är generellt mycket volatila och revideras kraftigt även långt bakåt i tiden. Vad som ändå kan utläsas av statistiken över investeringsflödena mellan Sverige och Australien är att flödena från Sverige till Australien generellt har varit mycket låga de senaste tio åren för vilka statistik finns tillgängligt. Det högsta positiva nettoflödet uppmättes 2014 och uppgick till 4 miljarder kronor. Det största negativa flödet, dvs. desinvesteringar, uppmättes 2012 och uppgick till minus 1,7 miljarder kronor.

För flöden av direktinvesteringar från Australien till Sverige saknas uppgifter för flera år. Utifrån de år där statistik finns kan man dock utläsa att flödena från Australien till Sverige generellt är mycket små. Här sticker dock siffran för 2014 ut, då Australien noterade ett negativt nettoflöde på cirka 10 miljarder, det vill säga en desinvestering.

Figur 6. Svenska investeringsflöden till Australien och australiensiska investeringsflöden till Sverige (miljarder SEK)



Källa SCB. Statistik saknas för vissa år.

Sveriges FDI i Australien uppnådde år 2015 nästan 20 miljarder kronor samtidigt som Sveriges totala stock av FDI i världen uppgick till 3 160 miljarder. Det innebär att svenska FDI i Australien utgör cirka 0.6 procent av totalen. Australien mottar således en relativt liten andel av Sveriges FDI. Sverige låg därmed utanför listan över de 20 länder som hade störst stock av FDI i Australien.³³ Det bör här uppmärksammas att svenska portföljinvesteringar är klart högre än FDI. År 2015 uppgick dessa till cirka 65 miljarder kronor.³⁴

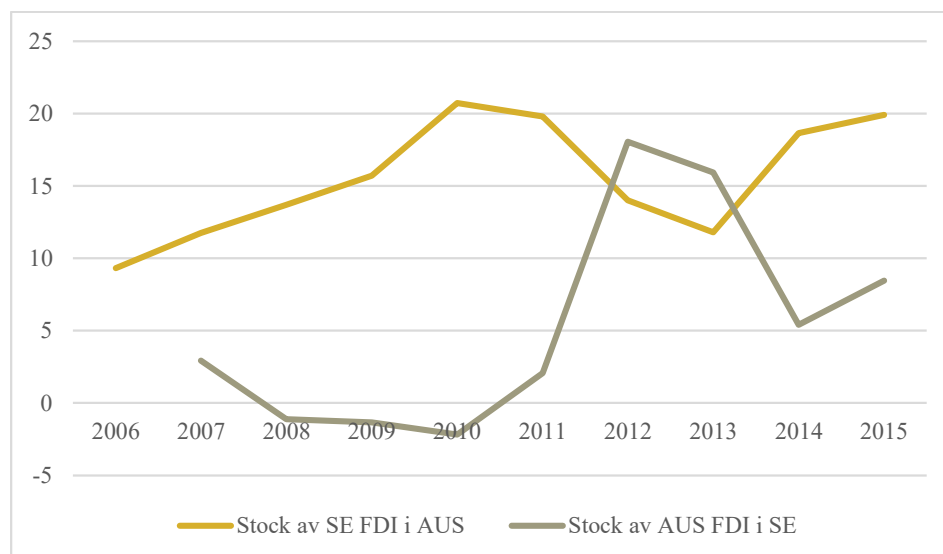
Stocken av australiensiska FDI i Sverige uppgick år 2015 till cirka 8,5 miljarder kronor, vilket utgör cirka 0,5 procent av Australien totala FDI utomlands.³⁵

³³ Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade. *Australia and foreign investment*. Tillgänglig: <http://dfat.gov.au/trade/topics/investment/Pages/which-countries-invest-in-australia.aspx>

³⁴ Business Sweden, *Swedish business footprint Australia 2015* s 3

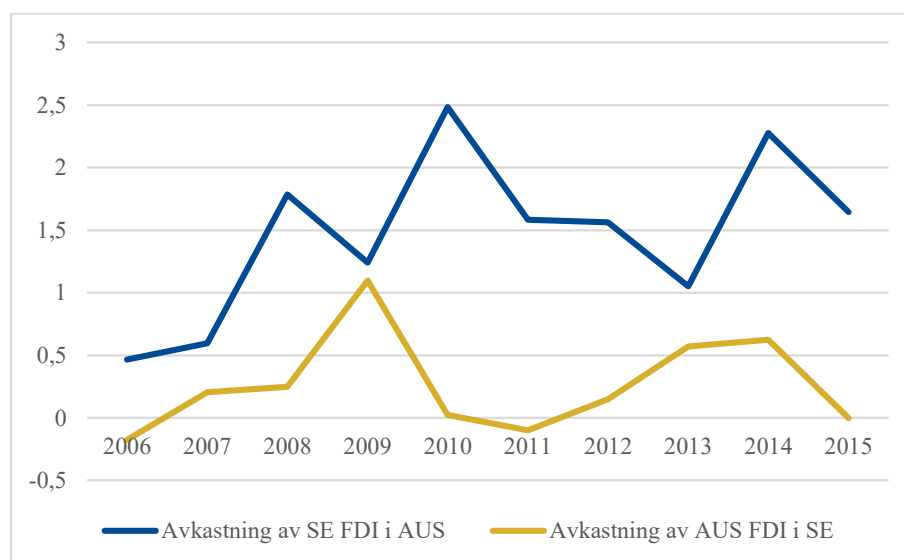
³⁵ Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade. *Australia and foreign investment*.

Figur 7: Svenska investeringstillgångar till Australien samt australiska investeringstillgångar till Sverige (miljarder SEK)



Källa: SCB. Statistik saknas för vissa år.

Figur 8: Svensk avkastning i Australien och australiensisk avkastning i Sverige (miljarder SEK)



Källa: SCB. Statistik saknas för vissa år.

Som synes är avkastningen av svenska FDI i Australien sakta stigande om än med relativt stora variationer mellan enskilda år. Det råder stora årsvisa variationer även gällande avkastning för australiensiska FDI i Sverige, men statistiken visar inte på någon generell trend.

5 Svenska företag i Australien

Australien utgör Sveriges fjärde största exportmarknad utanför Europa. Enligt uppgifter från Business Sweden, svenska ambassaden och handelskammaren anses företagsklimatet för svenska företag överlag gott, Australien är en öppen marknad och svenskt näringsliv uppskattar generellt affärsklimatet, även om utmaningar finns kvar. Det finns 500 svenska företag som gör affärer i Australien.³⁶

Ambassaden har särskilt inriktat handelsfrämjande på tre sektorer som bedöms ha särskilt stor potential: gruvindustrin, försvarsmaterial samt hälsosektorn.³⁷

Svenska företag etablerade i Australien

År 2015 fanns 84 (jämför 2014: 74) svenska koncerner etablerade i Australien genom 177 stycken dotterbolag. Dessa har sammanlagt cirka 9600 anställda.³⁸ De flesta stora svenska företag finns i Australien, bland annat ABB, Alimak Hek, Alfa Laval, Anticimex, Arla, Astra Zeneca, Assa Abloy, Atlas Copco, Axis, Camfil, CEJN, DeLaval, Dometic, Eaglelighting Australia, EF, Electrolux, Elekta, Ericsson, Getinge Group, Haki, Handelsbanken, HL, H&M, Husqvarna, Ikea, I-med Network, Mölnlycke Healthcare, Kreab, Nynas, Perten, Qmatic, Roxtec, Saab, Sandvik, Sectra, Spotify, Scania, SSAB, Stora Enso, SKF, Tetra Pak, Trelleborg, Unibet, Volvo, Wallenius Wilhelmsen Log och Wellspect Healthcare.

6 Sakområden i förhandlingarna mellan EU och Australien

6.1 Industrivaror inklusive fisk

6.1.1 Industrivaror inklusive fisk i frihandelsavtal

Med industrivaror avses alla varor som inte omfattas av WTO:s jordbruksavtal. Det innebär att fisk klassas som en industrivara vid olika tullförhandlingar. Kollegiet vill från svensk sida att alla tullpositioner ska omfattas av tullfrihet i frihandelsavtal. Det ska vara få och korta avvecklingsperioder. I de fall en vara anses vara mycket känslig anser

³⁶ Swedish Business Footprint in Australia, 2017.

³⁷ Årliga rapportering om handelshinder – Australien och Nya Zeeland, Sveriges ambassad, 23 maj 2017.

³⁸ Tillväxtanalys: Svenska koncerner med dotterbolag i utlandet 2015. Tillgänglig: <http://www.tillvaxtanalys.se/publikationer/statistikserien/statistikserien/2017-07-06-svenska-koncerner-med-dotterbolag-i-utlandet-2015.html>

kollegiet att längre avvecklingsperioder av tullarna borde kunna medges dock inte längre än 10 år. Vi anser också att EU ska vara restriktiv när det gäller EU:s defensiva intressen.

6.1.2 Industrivaror inklusive fisk i förhandlingarna med Australien

Australien är medlem i WTO och har bundit 96,6 procent av sina industrivarutullar. Det innebär att Australien har möjlighet att höja de obundna tullarna till vilken nivå som helst när man anser att det finns ett behov utan att behöva betala kompensation till de länder som blir mest drabbade. Australien har valt att ha obundna tullar inom flera olika sektorer bl.a. för textil och konfektion men även för maskiner. För industrivaror inkl. fisk var den bundna tullen 11 procent (ovägt genomsnitt) medan den tillämpade MGN-tullen var 2,7 procent (ovägt genomsnitt). År 2015 tillämpades MGN 0-tullar för 45,9 procent av tullpositionerna.

Av mandatet framgår att målet är att tullarna för de flesta tullpositioner ska avskaffas när avtalet träder i kraft. Undantag ska begränsas till ett minimum och specifika lösningar ska gälla för de känsligaste varorna. Generellt ska nedtrappning ske som längst under 7 år.

Svensk import av industrivaror inklusive fisk från Australien

Den svenska importen från Australien bestod främst av industrivaror och uppgick till drygt 2,1 miljarder kronor under år 2016 vilket var en ökning jämfört med år 2015. Det skedde ingen import till Sverige av fisk från Australien. Vi kan konstatera att den svenska importen från Australien bestod främst av bituminös stenkol (71 procent) men även av verkstadsprodukter.

Svensk export av industrivaror inkl. fisk till Australien

Den svenska exporten till Australien bestod främst av industrivaror inkl. fisk och uppgick till drygt 12,7 miljarder kronor under år 2016 vilket var en ökning jämfört med år 2015. Den svenska exporten bestod främst av verkstadsprodukter och läkemedel.

6.1.3 Näringslivsundersökningen och samråd med civila samhället

Exempel på önskemål som har framförts av företag gäller tullfrihet eller tullättnader för hissar, stålprodukter samt elektriska apparater och andra artiklar. Kollegiet noterar att tullsatsen för dessa varor för import till Australien ligger på 5 procent.

Ett annat önskemål som har förts fram gäller tullsänkningar för heminredning. Australien tillämpar en tullsats på 5 procent för vissa

möbler inom kapitel 94. All heminredning omfattas dock inte av kapitel 94 i tulltaxan utan klassificeras under många tullpositioner i andra kapitel. Ett exempel är gardiner som klassificeras under kapitel 63, tullsatsen vid import till Australien är 5 procent.

Det har också framförts önskemål om att tullarna elimineras eller sänks för ett mycket stort antal tullpositioner gällande delar och tillbehör till motorfordon (lastbilar). Ett företag lyfter även problem gällande tullvärdeberäkning vid import till Australien av PR-material som inte ska säljas vidare. Kollegiet konstaterar att tullsatsen vid import till Australien är 5 procent för de flesta produkter som omnämns, men i några fall är varorna redan tullfria. Ett stort antal varor som företaget anger har dock ursprung i länder utanför EU och kommer inte att omfattas av tullfrihet genom frihandelsavtalet eftersom de inte kan uppfylla ursprungsreglerna. När det gäller tullvärde konstaterar kollegiet att Australien tillämpar WTO:s tullvärdeavtal.

6.1.4 Intressen och prioriteringar i förhandlingarna

Enligt kollegiet ska alla industrivaror inklusive fisk omfattas av tullfrihet. Merparten av tullpositionerna ska bli tullfria när avtalet träder i kraft. I annat fall bör det finnas få och korta nedtrappningsperioder. I de fall en vara anses vara mycket känslig anser vi att längre nedtrappningsperioder av tullarna bör förordas.

6.2 Jordbruksvaror³⁹

6.2.1 Jordbruksvaror i frihandelsavtal

Kollegiet förespråkar generellt att EU:s frihandelsavtal har en **hög ambitionsnivå vad gäller liberaliseringen av tullar** för jordbruksprodukter och livsmedel. Långtgående liberaliseringsåtaganden för jordbruksprodukter i frihandelsavtalen kan medföra bättre villkor för företag i EU vid export till partnerländerna och bättre villkor för import av insatsvaror till livsmedelsindustrin (och viss annan industri), vilket på lång sikt kan bidra till stärkt konkurrenskraft. En omfattande liberalisering kan också vara gynnsam för EU:s konsumenter som kan få tillgång till ett bredare urval av produkter och dra nytta av en ökad konkurrens på EU-marknaden. Mot de långsiktiga fördelarna av en ökad konkurrens inom jordbruket och livsmedelsindustrin, får dock också vägas att producenter inom vissa sektorer kan påverkas negativt av ökad liberalisering.

³⁹ Jordbruksverket har bidragit med synpunkter till texten i detta avsnitt.

För att nå en hög ambitionsnivå bör undantag från liberalisering undvikas eller vara mycket begränsade i EU:s frihandelsavtal. Vidare bör tullavvecklingen för merparten av tullpositionerna ske när avtalet träder ikraft eller efter en kort avvecklingsperiod. Kollegiet brukar även förespråka att EU ska ta bort **ingångspriserna** för frukt och grönsaker som syftar till att motverka lågprisimport. Detta är dock oftast svårt att få gehör för givet att flera medlemsstater har defensiva intressen inom dessa sektorer. För så kallade **känsliga produkter**⁴⁰ anser kollegiet att längre avvecklingsperioder för tullarna är att föredra framför ett förbättrat marknadstillträde genom tullkvoter eftersom det på längre sikt leder till större öppenhet och mer förutsägbara och transparenta villkor i handeln.

I vissa fall är det dock endast acceptabelt för en merpart av EU:s medlemsstater eller motparten i förhandlingarna att förbättra marknadstillträdet genom **tullkvoter**. Detta eftersom en sådan lösning innebär att effekterna på den inhemska marknaden blir begränsade. När tullkvoter används anser kollegiet att det är viktigt att tullkvotsvolymerna är tillräckligt stora för att vara av intresse för marknadens aktörer. Tullkvoterna bör också utvidgas successivt (utan borte tidsgräns) för att ge möjlighet för handeln att växa och minska risken för konkurrenssnedvridningar mellan företag som får respektive inte får tillgång till tullkvoten.⁴¹ Växande tullkvoter förekommer i vissa av EU:s frihandelsavtal (t.ex. i avtalet med Chile), men för de flesta av EU:s bilaterala tullkvoter är volymen fast (ibland efter en infasningsperiod). Vidare bör import inom tullkvoten vara tullfri.

Kollegiet anser att **särskilda skyddsmekanismer för jordbruksprodukter** bör undvikas i frihandelsavtalen eftersom de bidrar till minskad förutsägbarhet i de bilaterala handelsvillkoren. Dessutom erbjuder EU oftast endast liberalisering inom ramen för tullkvoter för känsliga jordbruksprodukter, vilket innebär att det inte bör finnas något behov av en skyddsmekanism för dessa produkter. I vissa fall är skyddsklausuler eller stabiliseringsmekanismer en förutsättning för att EU eller motparten ska acceptera att göra liberaliseringsåtaganden. I sådana fall bör Sverige verka för att mekanismerna ska vara temporära samt att villkoren i mekanismen blir så "handelsvänliga" som möjligt.⁴²

⁴⁰ Med känsliga produkter avses produkter som anses känsliga för ökad importkonkurrens pga. att ökad import kan leda till sänkta priser på den inhemska marknaden. EU brukar ofta lyfta fram exempelvis nötkött, socker och bioetanol som känsliga produkter i frihandelsavtalsförhandlingar.

⁴¹ Med växande tullkvoter kan betydelsen av den högre tullen utanför kvot minska på sikt.

⁴² När det gäller stabiliseringsmekanismer kan det handla om att verka för att de utlösande volymerna i mekanismen ska medge rejäla ökningar i handeln innan indragna förmånerna kan bli aktuella.

Det är enligt kollegiets mening viktigt ur ett hållbarhetsperspektiv att frihandelsavtalen inte bara bidrar till en mer öppen handel utan också bidrar till att främja mer **hållbara produktionsmetoder**. Därför bör åtaganden om samarbete om viktiga hållbarhetsfrågor på jordbruksområdet inkluderas i frihandelsavtalen. Viktiga frågor att samarbeta om ur ett svenskt perspektiv är minskad användning av antibiotika i djurhållning och förbättrad djurvälstånd för lantbrukets djur. Kollegiet anser också att det är lämpligt att driva att ambitionsnivån för sådana samarbeten i EU:s frihandelsavtal ska vara hög (detta diskuteras i avsnitt 6.4 om SPS).

EU har i de flesta frihandelsavtalsförhandlingar betydande **offensiva intressen i livsmedels- och dryckesindustrin**. Det är den största tillverkningsindustrin inom EU mätt i omsättning och sysselsättning.⁴³

Svenska exportintressen och önskemål under förhandlingarna sammanfaller vanligen, såvitt kollegiet kan bedöma, till stor del med de som finns bland andra EU-länder, t.ex. mejeriprodukter, kakor, godis choklad, sprit och diverse livsmedelsberedningar. Få medlemsstater i EU tar dock upp behovet av **bättre importvillkor** på jordbruks- och livsmedelsområdet när utformningen av EU:s tullbud i frihandelsavtalsförhandlingar diskuteras. Istället betonas skyddsintressen för vissa produkter. Kollegiet anser mot denna bakgrund att det är viktigt att från svensk sida bevaka EU:s tullbud för jordbruksprodukter i förhandlingarna och att lyfta fram offensiva importintressen.

Kollegiet anser vidare att EU:s frihandelsavtal bör innehålla förbud mot användning av **exportsubventioner** och åtgärder med liknande effekt, som kompletterar de begränsningar som gäller i WTO genom Nairobiöverenskommelsen om exportkonkurrens. Även förbud mot användning av **exportskatter** bör inkluderas i avtalen eftersom åtaganden för exportskatter saknas i WTO.⁴⁴ Båda dessa frågor brukar drivas av EU och det finns således inget behov av att Sverige tar upp dessa frågor inom EU-kretsen.

6.2.2 Jordbruksvaror i förhandlingarna med Australien

Australien har mycket låga tillämpade tullar för jordbruksprodukter och livsmedel i ett globalt perspektiv, vilket illustreras av en genomsnittlig MGN-tull på endast 1,2 procent (2016).⁴⁵ Den bundna genomsnittliga

⁴³ Uppgiften hämtad från www.fooddrinkeurope.eu.

⁴⁴ Några få medlemmar har åtaganden för exportskatter för vissa produkter i sina anslutningsprotokoll till WTO. Bindningar saknas dock i övrigt i WTO.

⁴⁵ Genomsnittlig tillämpad MGN-tull för industrivaror var 2,7 procent 2016. WTO:s Tariff Profile för Australien.

MGN-tullen för jordbruksprodukter och livsmedel (3,4 procent) är högre än den tillämpade, vilket innebär att Australien har möjlighet att höja sina tillämpade tullar för flera produkter. I genomsnitt är de tillämpade tullarna för jordbruksprodukter lägre än de tillämpade tullarna för industrivaror.

Så mycket som 77 procent av tullpositionerna för jordbruksprodukter är tullfria på MGN-basis i Australien.⁴⁶ Exempel på produkter som Australien tillämpar nolltull för är griskött, nötkött, färska grönsaker, de flesta färska frukter, spannmål, kaffe, te, kryddor, socker, öl och fodermedel. Att exportera jordbruksprodukter och livsmedel till Australien kan dock vara svårt av andra skäl. Landet tillämpar en hög skyddsnivå på SPS-området med strikta hälsoskydds krav som följd (se avsnitt 6.4 om SPS).

För de produkter som inte är tullfria, är tullsatsen i de flesta fall 5 procent. Detta gäller t.ex. bredbara smörblandningar, frysta grönsaker, mandlar, färska och torkade druvor, torkad frukt, jordnötter, vissa vegetabiliska oljor och fetter, korv, sockerkonfektyrer, choklad, kakor, juicer, sylt, konserverad frukt, alkoholfria drycker, vin och sprit. För ost gäller specifika tullar som översatta till procent är relativt höga (ca 27 procent).⁴⁷ Australien har även en välutnyttjad WTO-tullkvot för ost som ger marknadstillträde till en lägre tull för en begränsad mängd ost.

Även om nivån på de tullar som tillämpas är låg i ett internationellt perspektiv så medför **tullstrukturen ett visst skydd mot importkonkurrens** för den australiensiska livsmedels- och dryckesindustrin.⁴⁸ EU-kommissionen framhåller i sin konsekvensanalys att detta drabbar produkter för vilka EU är en konkurrenskraftig global exportör.⁴⁹ Australien har frihandelsavtal med flera betydande handelspartners och dessa har tullfritt marknadstillträde för i stort sett alla jordbruksprodukter och livsmedel.⁵⁰ Det betyder att EU:s livsmedels- och dryckesexportörer har en viss konkurrenssnackdel på den australiensiska marknaden. Det finns således offensiva EU-intressen på livsmedelsområdet även i tullförhandlingarna med Australien.

Användningen av **jordbruksstöd** i Australien är ytterst begränsad i ett internationellt perspektiv och jordbrukssektorn är mycket marknadsorienterad. OECD:s data visar att jordbrukarna i Australien i genomsnitt får 2 procent av sina inkomster från olika typer av

⁴⁶ WTO:s *Tariff Profile* för Australien.

⁴⁷ WTO *Trade Policy Review* för Australien, WT/TPR/S/312/Rev. 1, Tabell A3.1.

⁴⁸ Dessutom har Australien möjlighet att höja de tillämpade tullarna för flera produkter.

⁴⁹ Kommissionens konsekvensanalys, dokument SWD(2017) 293 final.

⁵⁰ WTO:s *Trade Policy Review* för Australien, WT/TPR/S/312/Rev.1, Tabell 3.2.

jordbruksstöd (att jämföra med 21 procent i EU).⁵¹ Enligt OECD används inga prisstöd i Australien och priserna ligger på världsmarknadsnivå. De begränsade stöd som förekommer är bland annat inriktade på att bistå jordbrukare som drabbats av torka.

Australien är en **konkurrenskraftig exportör** av många jordbruksprodukter och exporten är mycket viktig för sektorn. Exempel på betydande exportprodukter är vete, rapsfrön, nötkött, lammkött, ull, vin, vissa frukter, nötter och grönsaker samt socker.⁵² Ungefär 60 procent av den australiensiska jordbruksproduktionen exporteras.⁵³ Australiens jordbruksexport har blivit alltmer inriktad på asiatiska marknader och Kina är idag den i särklass mest betydande exportmarknaden. EU är dock fortfarande en viktig exportmarknad för Australien, bland annat för mandlar, nötkött, raps, vin och ull.⁵⁴

Enligt utkastet till kommissionens förhandlingsmandat⁵⁵ syftar avtalet generellt till att säkerställa största möjliga liberalisering av handeln och undantagen från tullavveckling bör hållas till ett minimum. Särskild behandling bör gälla för de känsligaste produkterna, t.ex. vissa jordbruksprodukter. För dessa anger mandatet att tullkvoter, längre tullavvecklingsperioder eller andra lösningar bör övervägas. Kommissionen är i sitt faktablad om förhandlingarna med Australien tydlig med att man kommer att eftersträva att känsliga sektorer ska skyddas i förhandlingarna.⁵⁶

En fråga som lär bli viktig inom EU är om avtalet med Australien ska innehålla en **bilateral skyddsklausul** och hur denna i så fall ska vara utformad. Enligt utkastet till kommissionens förhandlingsmandat bör avtalet i princip innehålla en bilateral skyddsklausul för att det ska vara möjligt att maximera liberaliseringsåtagandena (och säkerställa ett visst skydd). Australien har accepterat att motparten har tillgång till skyddsmekanismer för vissa jordbruksprodukter i andra frihandelsavtal, åtminstone under en övergångsperiod. Exempelvis har USA i frihandelsavtalet med Australien tillgång till en tidsbegränsad prisbaserad

⁵¹ Siffran avser 2016. Källa: <http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/monitoring-and-evaluation.htm>

⁵² <http://dfat.gov.au/trade/topics/pages/agriculture.aspx>

⁵³ Avser volym. Uppgift från *National Farmers' Federation*, <http://www.nff.org.au/farm-facts.html>

⁵⁴ Uppgifter hämtade från ABARES (2017). *A stocktake of selected agricultural markets of the European Union. Opportunities for Australia.*

⁵⁵ Bilaga till Rekommendation till rådets beslut om bemyndigande att inleda förhandlingarna om ett frihandelsavtal med Australien, dokument COM(2017) 472 final, 13.9.2017.

⁵⁶ EU-kommissionen (2017). *Launching trade negotiations with Australia and New Zealand.*

skyddsklausul för vissa beredda frukter och grönsaker. För nötkött är lösningen mer komplex med en volymbaserad skyddsmekanism under en övergångsperiod på 18 år och därefter en prisbaserad skyddsmekanism för import till USA över vissa volymer.⁵⁷

EU:s export av jordbruksprodukter och livsmedel till Australien är avsevärt större än importen. Under 2016 var exportvärdet för dessa produkter 3 miljarder EUR medan importvärdet var 2 miljarder EUR.⁵⁸ *Andelen* jordbruksprodukter och livsmedel är dock större i EU:s varuimport från Australien (15 procent) än i EU:s varuexport till Australien (9 procent). EU:s största exportprodukter till Australien var choklad och sockerkonfektyrer, sprit, pasta, kakor, griskött och vin. De största importprodukterna från Australien på jordbruks- och livsmedelsområdet var oljeväxtfrön (till biodiesel), vin, tropiska frukter och nötter, nötkött och animaliska fibrer (bland annat ull).⁵⁹

Kommissionens konstaterar i sin konsekvensanalys för ett frihandelsavtal med Australien (och Nya Zeeland) att **EU:s känsliga produkter i förhandlingarna med Australien är nöt- och lammkött, mejeriprodukter och socker och att hänsyn bör tas till dessa intressen genom partiell liberalisering.** För socker noterar dock kommissionen att de intressen som har förts fram i konsultationerna är motstridiga (skyddsintressen vs intressen från sockeranvändare).⁶⁰

Enligt australiensiska ABARES⁶¹ är det främst för nötkött och lammkött som australiensiska exportörer har vinster att hämta av ett frihandelsavtal med EU, såväl i form av högre priser som ökade exportvolymer.⁶² För mejeriprodukter anser ABARES att det finns flera faktorer som åtminstone på kort sikt begränsar exportökningar till EU även om marknadstillträdet blir bättre, bland annat lägre priser på EU-marknaden samt tillgången till mer attraktiva alternativa marknader för australiensiska mejeriprodukter. För socker menar ABARES att det är svårt att dra slutsatser eftersom det återstår att se vilka effekter avvecklingen av EU:s sockerkvoter får på priserna på EU-marknaden. Ett förbättrat tillträde till EU bör dock vara av intresse eftersom det breddar

⁵⁷ Villkoren för skyddsmekanismerna finns i kapitel 3 i AUSFTA.

<http://dfat.gov.au/trade/agreements/ausfta/official-documents/Pages/official-documents.aspx>

⁵⁸ Handelsstatistik från DG Trade, 2017-04-05.

⁵⁹ Kommissionens konsekvensanalys, dokument SWD(2017) 293 final.

⁶⁰ Kommissionens konsekvensanalys, dokument SWD(2017) 293 final.

⁶¹ The Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics and Sciences.

⁶² ABARES (2017). *A stocktake of selected agricultural markets of the European Union. Opportunities for Australia*. Research Report 17.8, July 2017.

möjligheterna för australiensiska sockerexportörer som nu främst är inriktade på Asien.

Diskussionerna inom EU om förhandlingsmandatet indikerar att det kommer att bli stort fokus på medlemsstaternas defensiva jordbruksintressen i förhandlingarna. Det är möjligt att medlemsstater kommer att ställa krav på mer specifika konsekvensanalyser för olika sektorer inom jordbruket.⁶³ Ett problem när sådana sektorsspecifika analyser diskuteras är att förändringar i priser och produktion i enskilda sektorer inte sätts in i ett bredare ekonomiskt sammanhang och vägs mot andra möjliga effekter av en ökad öppenhet i den bilaterala handeln.

Sveriges export av jordbruksprodukter och livsmedel till Australien uppgick till 334 miljoner kronor under 2016 (se tabellen nedan).⁶⁴ De största exportprodukterna var cider och vodka⁶⁵ som tillsammans stod för drygt 60 procent av exportvärdet under 2016. Exporten till Australien är relativt diversifierad och export förekommer av en rad produkter såsom griskött, mjölkpulver, choklad, bakverk, livsmedelsberedningar, oljor och fetter, frysta potatisprodukter, sylt, alkoholfria drycker, flingor och gelatin. För några produkter (till exempel griskött och mjölkpulver) är tillträdet till den australienska marknaden tullfritt. För flera svenska exportprodukter, inklusive de största exportprodukterna cider och vodka, tillämpar dock Australien tull.

Tabell 1: Sveriges export av jordbruksprodukter och livsmedel till Australien, miljoner kronor

HS/KN	Produkt	2012	2013	2014	2015	2016
	Totalt, varav	307	339	350	453	334
0203 29	Fryst griskött	16,1	9,8	12,0	1,5	0
0402	Mjölkpulver	0	3,8	9,7	9,8	5,2
1515 90	Andra oljor	3,6	6,3	4,6	4,7	0
1516 20	Hydrerade oljor och fetter	0,1	0,8	0,9	6,0	13,5
1704*	Sockerkonfektyrer	2,2	2,5	4,0	3,8	3,5
1806*	Choklad	7,0	3,8	7,4	7,4	8,8
1904 10*	Flingor	0,5	6,5	0,5	2,2	2,1
1905*	Bakverk och bröd	11,5	13,4	15,8	14,6	16,3
2004 90*	Frysta potatisprodukter	5,0	4,3	4,6	3,8	3,8

⁶³ Sådana krav ställdes när Mercosurförhandlingarna återupptogs, vilket resulterade i två analyser från kommissionen. En jordbruksspecifik analys från DG Agri, som innehöll information om specifika sektorer inom jordbruket, och en mer övergripande analys från DG Trade.

⁶⁴ Exportsiffrorna täcker HS 01-02, 04-24 (ej fiskprodukter) samt HS 3501-3505.

⁶⁵ Exportsiffrorna för vodka kan vara osäkra eftersom exporten ibland går via så kallade hubbar.

2007 99*	Sylt	2,1	2,2	1,7	2,8	3,2
2202 90*	Alkoholfria drycker	1,6	1,4	1,4	1,7	1,9
2206*	Cider	130,8	127,5	130,4	162,9	131,3
2208 60*	Vodka	62,5	68,4	65,1	85,9	70,8

Källa: SCB. *För dessa produkter tar Australien ut tull.

Den **svenska importen** av jordbruksprodukter och livsmedel från Australien är enligt SCB:s handelsstatistik betydligt mindre än exporten. Det är dock viktigt att komma ihåg att varor från Australien som införs till andra EU-länder innan de skickas vidare till Sverige, inte redovisas som import från Australien i statistiken ("Rotterdameffekten"). Importvärdet för jordbruksprodukter och livsmedel från Australien var 210 miljoner kronor under 2016. Vin dominerade importen och stod för ca 80 procent av importvärdet. De största importprodukterna därefter var mandlar och alkoholfria drycker. Statistiken visar även att import i mindre skala har förekommit för bland annat jästa drycker, nötkött, ris och lammkött under de senaste fem åren. För samtliga dessa produkter tillämpar EU tull (tullkvoter med lägre tull finns för vissa av produkterna, bl.a. nötkött).

Tabell 2: Sveriges import av jordbruksprodukter och livsmedel från Australien (ursprungsland), miljoner kronor

HS/KN	Produkt	2012	2013	2014	2015	2016
	Totalt,	247	209	230	220	210
	varav:					
0201 30 00*	Färskt nötkött	0	0	1,6	8,4	0
0204 42 90*	Frost lammkött	0	0	0	0	1,0
0703 10 19*	Gul lök	2,6	1,8	2,9	0	0
0802 12 90*	Skalade mandlar	17,9	32,4	56,8	48,8	18,1
1006 30*	Slipat ris	2,0	0,5	1,6	2,1	2,8
1901 90*	Livsmedelsberedningar	2,0	2,0	2,6	1,4	0,2
2202 90*	Alkoholfria drycker	6,8	7,4	4,3	9,2	12,2
2204 10*	Mousserande vin	3,1	2,3	6,3	6,3	6,6
2204 21*	Vin (max 2 liter)	190,8	135,9	119,3	114,7	126,9
2204 29*	Vin	17,4	23,1	28,4	22,3	34,1
2206*	Jästa drycker, bl.a. cider	0	0	3,5	1,3	3,0

Källa: SCB. *Tull tillämpas vid import från Australien till EU. I vissa fall finns dock WTO-tullkvoter med reducerad tull.

Enligt utkastet till kommissionens förhandlingsmandat ska användning av **exportskatter** vara förbjuden i avtalet liksom användning av kvantitativa exportrestriktioner, dock med vissa preciserade undantag. Australien använder inte exportskatter. Tidigare har export av vete varit

förbjuden för andra aktörer än ackrediterade exportörer, men denna begränsning togs bort i slutet av 2012.⁶⁶

Australien har enligt sin notifiering till WTO ett **statshandelsföretag** kvar på jordbruksområdet. Det är verksamt på delstatsnivå och handlar med ris (*the Rice Marketing Board for the State of New South Wales*). Exporten av ris sker via ett offentligt bolag som har ensamrätt (den enda licensen) för att sköta detta.⁶⁷ Enligt utkastet till kommissionens förhandlingsmandat ska frihandelsavtalet ta upp statligt ägda företag och företag med monopolrättigheter.

I förhandlingsmandatet finns en skrivning om jordbruksstöd i WTO:s gröna box under avsnittet om handelspolitiska skyddsinstrument. Skrivningen säger att avtalet ska slå fast att stöd i gröna boxen inte är prisstörande och att de därför i princip inte ska bli föremål för anti-dumping eller utjämningsåtgärder.

EU och Australien har ett vinavtal som började tillämpas under 2010. Det finns dock inte något avtal om **sprit**. EU:s dryckesindustri har enligt kommissionens konsekvensanalys lyft fram flera frågor av intresse att hantera i ett avtal med Australien (punktskatt, spårbarhetsmärkning). Skydd av spårbarhetsmärkning är ett näringslivsintresse som Sverige brukar lyfta fram under förhandlingar om särskild bilaga om sprit i frihandelsavtal. Önskemål om skydd av bland annat namnet Svensk Vodka brukar tas upp av Sverige när önskemål om skydd av GI:s diskuteras.

6.2.3 Näringslivsundersökningen och samråd med civila samhället

I konsultationerna med näringslivet och civila samhället har svar inkommit som är relevanta för jordbruks- och livsmedelssektorerna från **Djurens Rätt, World Animal Protection, Jordens vänner, Svensk Dagligvaruhandel, Lantbrukarnas Riksförbud** samt ett antal företag. Många organisationer har lyft fram hållbarhetsfrågor och i vissa svar finns konkreta förslag om åtaganden som bör ingå i frihandelsavtal (se vidare avsnitt 6.4 om SPS-åtgärder och avsnitt 6.17 om handel och hållbar utveckling). Nedan tar vi endast upp de synpunkter om hållbarhet som kopplar samman tullar respektive marknadstillträde med regelverk på hållbarhetsområdet.

Ett önskemål som framfördes var att marknadstillträdet för bröd och bageriprodukter förbättras generellt. Kollegiet kan konstatera att Australien tillämpar tullar på 5 procent för bakverk och bröd. Det lyfts

⁶⁶ WTO:s *Trade Policy Review* för Australien, WT/TPR/S/312/Rev.1

⁶⁷ Australiens senaste notifikation till WTO, G/STR/N/16/AUS/Suppl.1

också fram ett konkret problem som gäller krav på joderat salt i bageriprodukter, samt efterlyser att Australien och EU samordnar vilka krav som ställs på information om ingredienser och näringsfakta (se vidare avsnitt 6.4 om SPS och avsnitt 6.5 om TBT). Ett företag efterlyser att förhandlingarna medför minimerade handelshinder på den australiensiska marknaden och anger att ha exportintressen för vissa förädlade livsmedel. Ett annat företag uttrycker ett allmänt intresse för tullsänkningar för livsmedel.

Det framfördes önskemål om avveckling av Australiens tullar för mejeriprodukter. Kollegiet kan konstatera att Australien tillämpar tull för bredbara smörblandningar, ost och vissa livsmedelsberedningar som innehåller mejeriprodukter. Det framhålls också önskemål att Australiens tullkvot för ost tas bort, dvs. marknadstillträdet för ost i frihandelsavtalet måste bli tull- och kvotfritt för att skapa rättvisa konkurrensvillkor.

Lantbrukarnas Riksförbud (LRF) konstaterar att EU:s jordbrukssektor och livsmedelsindustri har stort behov av fungerande handelsavtal eftersom den stora delen av marknadens tillväxt sker utanför EU. En modern handelspolitik måste ta hänsyn till alla dimensioner av hållbar utveckling och inte bara främja den som producerar billigast utan också den som producerar bäst ur hållbarhetssynpunkt. Enligt LRF är det av stor vikt att EU:s handelsavtal tar hänsyn till de regelverk och standarder som är satta inom EU. Utan annat gränsskydd måste regelverk och standarder för människors och djurs hälsa samt för en hållbar miljö upprätthållas också för importen. LRF menar EU:s handelsavtal ska ställa samma krav på import som på inhemsk produktion när det handlar om en för människor, djur och miljö hållbar utveckling (se även avsnitt 6.4 om SPS).

LRF konstaterar att får- och lammkött samt nötkött är produkter som kan vara känsliga för en liberaliserad handel. Vidare konstateras att den svenska mejerisektorn välkomnar ett avtal mellan EU och Australien. Exporten från EU skulle kunna öka om Australien avvecklar kvarvarande tullar för mejeriprodukter och om problem med icke-tariffära hinder minskar (se vidare avsnitt 6.4 om SPS). Enligt LRF finns ett intresse att ta bort tullar för smör, ost samt vissa livsmedelsberedningar.

LRF uttrycker också en oro för konsekvenserna av EU:s hårdföra position för GI:s och understryker att det är viktigt att EU:s krav kopplade till GI:s inte påverkar utfallet för tullar.

Det har framförts att vin står för en betydande del av varuimporten från Australien samt att det finns ett växande intresse bland konsumenterna för att vinet är tillverkat under goda förhållanden (mänskliga rättigheter

och arbetsvillkor). Även om Australien bedöms vara ett lågriskland ur MR-perspektiv konstateras att det är positivt om ett framtida frihandelsavtal omfattar regler om mänskliga rättigheter (se vidare avsnitt 6.17 om handel och hållbar utveckling).

Djurens Rätt vill se en koppling mellan avtalets förmånstullar och efterlevnad av djurskyddsstandarder. Marknadstillträde ska endast erbjudas för sådana produkter som överensstämmer med den importerande partens djurskyddslagar, normer och standarder. Organisationen menar att parterna ska göra bindande åtaganden till de djurskyddsnormer och standarder som från djurets synvinkel sett är bättre och som gäller inom någon av parternas territorium. Överenskommelsen och efterlevnaden av denna (för varor som exporteras eller produceras inom den andra partens territorium) ska vara en förutsättning för att kunna dra nytta av förmånstullar i frihandelsavtalet.

Kollegiet uppfattar att både Djurens Rätt och LRF vill att frihandelsavtalen ska innehålla villkor för att tullförmåner ska gälla. Medan Djurens Rätt hänvisar specifikt till djurskyddsregler, så hänvisar LRF till krav som ställs på EU:s jordbruksproduktion för att främja en för människor, djur och miljö hållbar utveckling (vilket inkluderar djurskydd). LRF går i sitt svar inte närmare in på hur EU:s handelsavtal ska ställa samma krav på import som på inhemska produkter vad gäller produktionsmetoder.

Det är ovanligt att ställa upp djurvälståndsvillkor (eller andra villkor kopplade till produktionsmetoder) för bilaterala tullförmåner. EU har dock redan inkluderat sådana villkor i tullbuden till Mercosur för ägg. Det finns ett intresse bland flera av EU:s medlemsstater att introducera djurvälståndsvillkor för fler produkter. Syftet med detta kan vara såväl att uppnå rättvisa konkurrensvillkor som att främja en bättre djurvälstånd. Sannolikt är det mycket svårt att få EU:s motparter att gå med på sådana krav. Detta gäller troligen även Australien, även om förutsättningarna för att ta upp djurvälståndsförhandlingar är bättre än i många andra frihandelsavtalsförhandlingar.

Det kan dock vara svårt att främja en bättre djurvälstånd i tredje land genom villkorade tullförmåner eftersom effekterna är osäkra och sannolikt små. Villkoren påverkar främst den del av produktionen som exporteras till EU, vilket sannolikt ofta är en relativt liten andel av den totala produktionen. Djurvälståndsvillkoren får heller inte effekt om det kostar mer att uppfylla kraven än den tullbesparing som de bilaterala förmånerna innebär. Samtidigt kan det finnas en risk att ökad öppenhet för handel i kombination med högt ställda krav på produktionen inom EU, kan leda till att produktion med högt djurskydd och låg

antibiotikaanvändning m.m. ersätts med importerade produkter som producerats på ett mindre hållbart sätt.

Att krav på likvärdiga produktionsmetoder tas upp av intresseorganisationer i frihandelsavtalssammanhang hänger samman med att handlingsutrymmet för att ställa sådana krav bedöms vara större i ett frihandelsavtal än om sådana krav skulle ställas för all import. För konsumenter i EU som anser att det är viktigt att animaliska produkter har producerats med en hög djurvälstånd, gäller detta rimligen för *all* import och inte bara den import som sker till förmånstull. Det kan dock vara svårt att utforma sådana generella krav på produktionsmetoder på ett WTO-förenligt sätt.⁶⁸

Frågan om villkorade bilaterala tullförmåner kan behöva analyseras mer utförligt utanför denna basutredning då den lär vara aktuell framöver i flera frihandelsavtalsförhandlingar. Inte minst som en grupp djurskyddsorganisationer i EU nyligen presenterade en modelltext för frihandelsavtal som innehåller skrivningar om villkorade tullförmåner.

6.2.4 Intressen och prioriteringar i förhandlingarna

Kollegiet anser att det är prioriterat att verka för en hög ambitionsnivå för avvecklingen av tullar på jordbruks- och livsmedelsområdet givet de positiva effekter ökad öppenhet kan förväntas få på lång sikt. Ökad öppenhet i den bilaterala handeln kan även utgöra ett bidrag i arbetet mot mål 2b (minska begränsningar i världshandeln med jordbruksprodukter) under SDG 2.

I konsultationerna med näringslivet har inte några specifika önskemål om tullsänkningar för import av produkter från Australien lyfts fram.

Kollegiet bedömer dock att det, givet den omfattande importen, är av intresse att lyfta fram vin som ett offensivt importintresse i förhandlingarna. Bättre importvillkor för socker kan också vara av intresse för svensk livsmedelsindustri. Ur ett konsumentperspektiv kan det eventuellt också vara positivt med ett bättre marknadstillträde för till exempel nötkött och lammkött från Australien. Samtidigt vill vi uppmärksamma att defensiva intressen för både nöt- och lammkött har lyfts fram under konsultationerna. De olika intressena för dessa produkter behöver således vägas mot varandra.⁶⁹ För både nöt och lammkött lär

⁶⁸ Villkorad förmånsbehandling i frihandelsavtal är på så vis ”enklare”, det handlar i första hand om att få motparten att acceptera lösningen.

⁶⁹ Därför lyfts inte nöt- eller lammkött fram i de föreslagna kommentarerna i detta avsnitt.

dock endast åtaganden om tullkvoter blir aktuella i EU:s bud, vilket skulle begränsa marknadseffekterna av ett avtal med Australien.

Som framgår ovan har några konkreta exportintressen förts fram i konsultationerna med näringslivet (bakverk, flingor, smörblandningar, ost, diverse livsmedelsberedningar). Genomgången av handelsstatistiken visar också att Sverige exporterar flera produkter som omfattas av tull i Australien. **Givet att Australien tidigare har accepterat att avveckla i stort sett alla tullar på jordbruks- och livsmedelsområdet i vissa frihandelsavtal anser kollegiet att Sverige ska driva att EU ska kräva att Australien avvecklar *alla* tullar för jordbruksprodukter och livsmedel. Exempel på svenska exportintressen kan delges kommissionen trots önskemålet om fullständig tullavveckling.**

De svar på jordbruks- och livsmedelsområdet som inkommit i konsultationerna handlar delvis om hållbarhetsfrågor. Några av svaren har tagit upp den utmaning det kan innebära att öppna upp EU-marknaden för ökad konkurrens, samtidigt som lagstiftningen om bland annat djurskydd och antibiotikaanvändning kan vara mer långtgående i EU än i partnerlandet.⁷⁰ Ett frihandelsavtal kan bidra till mer samarbete mellan EU och Australien. Detta kan leda till en ökad samsyn om viktiga hållbarhetsfrågor inom jordbruksproduktionen, vilket skulle kunna påverka produktionsmetoderna inom jordbruket på sikt.

Nedan summeras prioriteringarna i punktform:

- Ambitionsnivån för liberaliseringen av jordbrukstullarna i frihandelsavtalet bör vara hög med få undantag från fullständig liberalisering. För känsliga produkter bör långa avvecklingsperioder i första hand användas istället för tullkvoter (hög prioritering).
- EU bör avveckla ingångspriserna för frukter och grönsaker som är riktade mot lågprisimport (hög prioritering).
- Tullkvoter kommer att bli aktuella i EU:s bud för de mest känsliga produkterna. Sverige bör arbeta för tullfrihet inom kvot, volymer som är meningsfulla för marknadens aktörer samt en succesiv årlig utvidgning av tullkvoterna (hög prioritering).
- Offensiva importintressen finns enligt kollegiets bedömning i första hand för vin. Även bättre villkor för import av socker kan lyftas fram som ett intresse för livsmedelsindustrin (hög prioritering).

⁷⁰ Vilka produktionsmetoder som används i ett lands jordbruk beror dock inte bara på lagstiftningen utan också på vilka krav som ställs av marknadens aktörer (dagligvaruhandeln m.m.).

- EU bör driva att Australien ska avveckla alla tullar för jordbruksprodukter och livsmedel så att EU:s exportörer får möjlighet att konkurrera på samma villkor.
- Offensiva exportintressen finns, enligt de synpunkter som har först fram i konsultationerna samt enligt vår bedömning, för bland annat bredbara smörblandningar, ost, ätbara blandningar av fetter, sockerkonfektyrer, choklad, livsmedelsberedningar, flingor, bakverk och bröd, frysta potatisprodukter, sylt, alkoholfria drycker, cider, vodka och gelatin.
- En bilateral skyddsklausul bör endast inkluderas i avtalet om detta bidrar till att säkerställa ett ambitiöst resultat för marknadstillträdet för jordbruksprodukter. Skyddsklausulen bör i så fall vara tidsbegränsad och inte aktiveras allt för enkelt. Import inom tullkvoter bör inte kunna omfattas av skyddsåtgärder eftersom tullkvoterna i sig begränsar importkonkurrens (hög prioritering).
- En hög ambitionsnivå för avvecklingen av tullar bör kombineras med ambitiösa samarbeten om hållbara produktionsmetoder (djurvälstånd och antibiotikaanvändning i djurhållning). Detta kan bidra till mål 2.4 i SDG 2, att säkerställa hållbara produktionssystem för livsmedel. (hög prioritering).
- Exportskatter bör förbjudas i avtalet (mindre prioriterat).
- Avtalet bör innehålla ett avsnitt om exportsubventioner och åtgärder med liknande effekt som kompletterar Nairobiöverenskommelsen om exportkonkurrens (mindre prioriterat).
- Under förhandlingarna bör EU-förslag till avtalstext om jordbruksstöd i WTO:s gröna box och anti-dumping-/ anti-subsventionsåtgärder bevakas (mindre prioriterat).

6.3 Ursprungsregler

6.3.1 Ursprungsregler i frihandelsavtal

Preferentiella ursprungsregler bestämmer en varas ekonomiska ursprung i syfte att förhindra att utomstående länder åker snålskjuts på tullpreferenserna i ett frihandelsavtal. De utgör alltså en slags skyddsmekanism som säkerställer att tullpreferenserna i ett frihandelsavtal tillfaller avtalsparterna. Trots att ursprungsregler är en nödvändig komponent används de ofta som ett handelshinder genom att reglerna utformas striktare för produkter där marginalen mellan MGN-tullen och den preferentiella tullen är hög.

6.3.2 Ursprungsregler i förhandlingarna med Australien

Ursprungsregler är oftast ett av de sakområden som diskuteras mot slutet av frihandelsförhandlingarna när bl.a. nivån på preferenstullarna fastställts.

6.3.3 Näringslivsundersökningen och samråd med civila samhället

Enligt synpunkterna från företag efterfrågas en värdering på 50 procent för att erhålla ursprung och en harmonisering mellan ursprungsprotokollen för Australien och Nya Zeeland i deras frihandelsavtal med EU.

6.3.4 Intressen och prioriteringar i förhandlingarna

I första hand bör förhandlingen leda till att ursprungsprotokollet utformas så att det ligger i linje med de mest moderna frihandelsavtalen som EU har slutit. Detta innebär främst ett par saker (utan inbördes ordning):

- Förenkla administrationen kring ursprungsbevis;
- generösare gränser för tillåten mängd icke-ursprungsmaterial;
- möjlighet att välja mellan olika alternativa produktspecifika regler (på kapitelnivå);
- tillåta tullrestitution;
- tillåta splittring av försändelser i tredje land (non-alteration);
- kumulationsmöjligheter som går bortom bilateral kumulation.

Gällande de administrativa procedurerna att bevisa och verifiera ursprung så borde det nuvarande systemet med ursprungscertifikat tas bort, eller åtminstone fasas ut över tid, till förmån för självcertifiering. I Ceta tillåts till en början ursprungsdeklaration baserat på EU:s system för godkända exportörer för att sedan gå över till REX – *Registered Exporter System*. Detta system har även börjat tillämpas i GSP.

Utöver dessa sakspecifika önskemål anser kollegiet att det är viktigt att arbeta för ett lättolkat ursprungsprotokoll utan för många specifika undantag. De nya moderna frihandelsavtalen som Ceta och Japan är tyvärr inga goda exempel på området utan innehåller långa listor av produktspecifika regler som utgår från olika beräkningsmetoder.⁷¹ Dessutom baseras reglerna ofta på rubriknivå istället för kapitelnivå. För att få fler att använda sig av handelsavtalen skulle det troligen underlätta med enklare skrivningar och mindre omfattande ursprungsprotokoll.

⁷¹ Exempelvis *ex-works*, *transaction value* eller *FOB*.

EU bör därutöver eftersträva identiska ursprungsprotokoll för Australien och Nya Zeeland i syfte att förenkla den administrativa bördan för företag som handlar med länderna.

6.4 Tjänstehandel

6.4.1 Tjänstehandel i frihandelsavtal

I tjänstehandelsförhandlingar ingår de *fyra leveranssätten* för tjänstehandel: 1. gränsöverskridande tjänstehandel, 2. konsumtion utomlands, 3. etablering och 4. tjänstehandel genom tillfällig personrörlighet.

I en förhandling gör varje land åtaganden för *marknadstillträde* och *nationellbehandling* för de fyra leveranssätten av tjänster.⁷² Varje land väljer hur långgående åtaganden de vill göra. Ett land kan i praktiken vara mer öppet än åtagandena visar, men landet får inte vara mer restriktivt. Åtaganden utgör därmed ett golv och garanti för framtida öppenhet. Utöver åtaganden för marknadstillträde och nationell behandling innehåller handelsavtal oftast sektorsspecifika regler för vissa tjänster, ett avsnitt om inhemska regleringar⁷³ och e-handel.

EU och tjänstehandelsförhandlingar

EU har offensiva intressen i de flesta tjänstesektorer. Egna begränsningar finns framförallt inom utbildningstjänster, hälso- och sjukvårdstjänster, audiovisuella tjänster och tillfällig personrörlighet (leveranssätt 4). EU:s mest långtgående handelsavtal när det gäller tjänster är Ceta, som kan ses som en måttstock för framtida handelsavtal. Både EU och Australien är med i de plurilaterala TiSA-förhandlingarna. Förhandlingarna kommer troligtvis att utgå ifrån de senast utväxlade buden i TiSA.

Sveriges intressen i tjänstehandelsförhandlingar

Sverige har offensiva intressen i flera olika tjänstesektorer. Sett till gränsöverskridande tjänstehandel är de viktigaste sektorerna i Sveriges globala tjänsteexport: affärstjänster (27 procent), telekom- data och

⁷² *Marknadstillträde* betyder att länder åtar sig att inte sätta upp kvantitativa begränsningar för utländska företag. *Nationell behandling* betyder att länder binder sig till att inte diskriminera utländska företag i förhållande till inhemska företag. I handelsavtal delas *tjänstesektorn* upp i 12 huvudsektorer, exempelvis affärstjänster och transporttjänster.

⁷³ Med inhemska regleringar menas alla lagar i ett land som inte faller under art 16 och 17 GATS, eller frågor rörande licenser, kvalifikationer och tekniska standarder som täcks av art 6 GATS.

informationstjänster (20 procent), resor (17 procent) och transporttjänster (15 procent). Dessa tjänstenärningar utgör sammanlagt nästan 80 procent av svensk tjänsteexport och indikerar offensiva intressen för Sverige i tjänstehandelsförhandlingar generellt.

Villkoren för tjänstesektorn är centrala för svenska koncerners möjlighet att etablera sig utomlands (leveranssätt 3). Tjänstesektorn utgör cirka 80 procent de svenska koncernerna med dotterbolag i utlandet och 56 procent av alla anställda i dessa koncerner. Sett till antalet svenska internationella koncerner är partihandel, datatjänster och finansiella tjänster de tre största tjänstesektorerna. Sett till antalet anställda i svenska internationella koncerner är detaljhandel, telekommunikation och rese-, bevaknings-, och fastighetsserviceföretag de tre största tjänstesektorerna (Tillväxtanalys, 2017). Exempel på svenska internationella företag inom tjänstesektorn är IKEA, H&M, Ericsson, Securitas, Skanska, ÅF, Sweco, Klarna, King, Mojang och Stena Line.

Kommerskollegiums prioriteringar i frihandelsavtal

Kollegiet har de senaste åren lyft fram fyra typer av horisontella frågor som viktiga för Sverige i tjänstehandelsförhandlingar. Den första frågan är **tillfällig personrörlighet** (leveranssätt 4) där kollegiet förespråkar ambitiösa åtaganden, även för medföljande, samt förenklade visum- och arbetstillståndspedurer. **E-handel och dataflöden** är enligt Kommerskollegium prioriterade frågor, både gemensamma regler för e-handel och att motverka hinder för gränsöverskridande dataflöden. Kollegiet lägger även vikt vid frågor om **inhemska regleringar**, inklusive transparens och avtal om ömsesidigt erkännande av kvalifikationer. Slutligen anser Kommerskollegium att **mest-gynnande-nationsprincipen** (MGN) är viktig då den gör att frihandelsavtal bidrar till en multilateralisering.

Kommerskollegium förespråkar generellt ambitiösa åtaganden för marknadstillträde och nationell behandling i handelsavtal. Vår bedömning är dock att Sverige genom Ceta gjort de åtaganden som är möjliga givet politiska begränsningar och vissa tjänstesektorers särskilda karaktär.

6.4.2 Tjänstehandel i förhandlingarna med Australien

Förhandlingsmandatet

Enligt förhandlingsmandatet ska avtalet mellan Australien och EU leda till liberaliseringar som går utöver åtaganden i WTO:s tjänstehandelsavtal GATS och de plurilaterala TiSA-förhandlingarna.

Avtalet ska innehålla bestämmelser om inhemska regleringar, sektorsspecifika regler, ömsesidigt erkännande, e-handel och dataflöden. Kollegiet är särskilt positiva till att förhandlingsmandatet omfattar procedurer vid tillfällig personrörlighet.

Australiens åtaganden i GATS och TiSA- förhandlingarna

Australien har gjort relativt omfattande åtaganden i GATS. Det saknas dock åtaganden i viktiga sektorer som kurirtjänster. Australiens senaste bud i TiSA-förhandlingarna är mycket ambitiöst med fulla åtaganden i de flesta sektorer.

Investeringsgranskning är en av de horisontella begränsningar som påverkar öppenhet inom tjänstesektorn. Australiensiska staten granskar flera typer av investeringar, exempelvis då de är över ett visst värde (252 miljoner AUD), investeringar i kommersiella fastigheter och investeringar inom mediasektorn vid ägande över 5 procent. Inom finanssektorn kan investeringar nekas om de påverkar möjligheten till kontroll av ett företag.

Det finns även horisontella begränsningar gällande tillfällig personrörlighet. För de flesta typer av tillfällig personrörlighet behövs en sponsor. För tjänsteleverantörer på kontraktbasis och för egenföretagare finns det även krav på arbetsmarknadstest.

Handelshinder

Att ett land inte gjort åtaganden i ett handelsavtal behöver inte betyda att det finns handelshinder. För att mäta om det i praktiken finns lagstiftning som begränsar utländsk tjänsteverksamhet kan man använda sig av OECD:s index på tjänstehandelshinder. OECD:s Services Trade Restrictiveness Index (STRI OECD) går från skalan 0 till 1, där 1 är mest restriktivt.

Australien har ett lägre STRI än genomsnittet i 18 av 22 tjänstesektorer, vilket visar på en allmänt god regulativ miljö. Den sektor som är mest öppen är affärstjänster, där bland annat juridiska tjänster, ingenjörstjänster och arkitekttjänster ingår.

Horisontella begränsningar är att Australien har arbetsmarknadstest för vissa kategorier av tillfällig personrörlighet. Australien har även relativt kostsamma procedurer för visum. Andra horisontella begränsningar är investeringsgranskning vid köp av fastigheter och att minst en styrelsemedlem ska vara bosatt i Australien.

De sektorerna med flest begränsningar är övriga transporttjänster (t.ex. tjänster avseende godshantering) och kurirtjänster. Begränsningarna

består av betungande administrativa procedurer för licenser och för affärsvisum. Begränsningar enligt STRI är även att det finns ett statligt företag inom godshantering och att Australien har ett statligt monopol på posttjänster.

WTO *Trade Policy Review* (TPR) lyfter flera av de begränsningar som redan belysts i STRI OECD och Australiens TiSA-bud. TPR pekar på att hinder för tillfällig personrörlighet är krångliga visumprocedurer, vilket också framkommit i STRI. TPR belyser också att Australiens investeringsgranskning leder till flest ansökningar för investeringar i fastigheter. Intressant är att finanssektorn, enligt TPR, undantagits från investeringsgranskning i vissa av Australiens frihandelsavtal. Höga transportkostnader i Australien är enligt TPR en av de faktorer som begränsar handel.

6.4.3 Näringslivsundersökningen och samråd med civila samhället

Krångliga procedurer för visum och arbetstillstånd verkar vara det största problemet enligt företagen. Två företag angav också att erkännande av kvalifikationer försvårar handeln med Australien. Angående prioriterade sektorer angav flera företag att IT-tjänster, kurirtjänster och finansiella tjänster är viktiga i handeln med Australien. Även telekommunikation, transporttjänster och e-handel nämndes som viktiga.

Problem med att få visum eller arbetstillstånd till Australien lyfts av nio företag. Vissa företag anger särskilda problem med visum för affärsresenärer och investerare samt att det inte finns tillräckligt många visumkategorier.⁷⁴ Ett företag anger att det dessutom finns krav på att anställa lokalt.

Krav på kvalifikationer anges som ett hinder för tillfällig personrörlighet av två företag.

Ett företag lyfter digitala ekonomin, inklusive e-handel, som viktiga frågor och finansiella sektorn och affärstjänster (IT, ingenjörer och management) som viktiga sektorer inför förhandlingarna med Australien. Enligt två företag är prioriterade tjänstesektorer IT- och kommunikationstjänster relaterade till säkerhet, samt finansiella tjänster. Ett företag skriver att IT-tjänster, kurirtjänster, transporttjänster, telekommunikationstjänster och finansiella tjänster är viktiga sektorer.

Ett tillverkningsföretag som är baserat i Australien och skriver att det är ett problem att tillfälliga tjänsteleverantörer kan bli skattepliktiga i EU,

⁷⁴ "Not enough suitable visa options between major investments and smaller companies or employment/work visa options".

vilket kan uppstå bland annat i Sverige och Tyskland vid längre vistelse.⁷⁵

Jordens Vänner skriver att de ser ett stort värde i en stark offentlig sektor och vill därför inte se några skrivningar i avtalen som öppnar upp för ökad privatisering eller cementering av nuläget gällande privatiseringar. Stater ska alltid ha möjlighet att driva eller återta verksamheter i offentlig regi utan att riskera att bryta mot handelsavtal eller riskera stämningar enligt klausuler om investeringsskydd i sådana avtal.”

Fackförbunden **LO**, **6F** och **TCO** menar att avtal inte får inskränka staternas beslut i frågor som hur samhällsservicen ska organiseras, vad som ska drivas av samhället i egen regi, vad som ska utföras av statliga monopol, välfärdssystemens utformning och liknande. Enligt organisationerna måste avtal innehålla garantier för mänskliga fri- och rättigheter. Regler om skydd för arbetstagare ska aldrig kunna anses utgöra handelshinder. De får inte påverka regler om skydd för arbetstagare i nationella lagar, andra författningar och kollektivavtal eller de kollektiva fackliga rättigheterna såsom föreningsrätt, förhandlingsrätt och rätten att vidta stridsåtgärder.

När det gäller tillfällig personrörlighet menar **LO** och **6F** att europeiska företag ska verka enligt EU:s sociala ansvarstagande med respekt för internationella riktlinjer för mänskliga rättigheter i arbetslivet, att EU bör verka för att globala ramavtal tecknas mellan internationella företag och globala fackliga organisationer i syfte att säkra bra villkor för arbetstagare genom hela produktionskedjan, att europeiska företagens agerande för att respektera fri och obunden facklig organisering inte får motverkas, samt att avtalen måste tillförsäkra att utländska arbetstagare likabehandlas med inhemska arbetstagare vad gäller arbets- och anställningsvillkor. **TCO** menar vidare att avtalet bör tillförsäkra att dessa arbetstagare likabehandlas med inhemska arbetstagare vad gäller arbets- och anställningsvillkor.

6.4.4 Intressen och prioriteringar i förhandlingarna

Tjänster är ett område som ska prioriteras högt i förhandlingar givet den centrala roll tjänster har i ekonomin. Tjänstehandelsförhandlingar leder främst till öppenhet genom att länder binder existerande lagstiftning. Detta leder på sikt, genom större förutsägbarhet, till ökad tjänstehandel och därmed bättre konkurrens och högre produktivitet inom

⁷⁵ “Australian employees that are clearly tax residents of Australia and who's salary is completely paid by the Australian employer are restricted in the number of days allowed within the Schengen region without receiving a work visa/permit, which can then have tax implications within the EU countries.”

tjänstesektorn. Det behövs också nationella regler som stödjer denna utveckling.

De *prioriterade tjänstesektorerna* nedan har valts utifrån att vi identifierat att det både finns ett svenskt intresse och ett handelshinder alternativt brist på åtagande i Australien. Tjänstesektorer som är viktiga för Sverige, men där det inte finns något hinder eller brist på åtaganden nämns därför inte i prioriteringarna. Givet det begränsade statistiska underlaget för tjänsthandeln mellan Sverige och Australien, utgår vi ifrån att det finns svenska intressen i de tjänstesektorer som generellt är viktiga för svensk tjänsteexport. Den begränsade tjänstehandelsstatistik som finns mellan Sverige och Australien indikerar att detta är ett rimligt antagande. Vi tar även hänsyn till de sektorer som företagen indikerat som viktiga i handeln med Australien.

Högt prioriterade frågor är aspekter som Sverige bör driva i förhandlingarna. För frågorna nedan som angetts som *mindre prioriterade* bedömer kollegiet att det inte behövs någon stor svensk insats, då det rör sig om standartexter i ett tjänstehandelsavtal.

Horisontella prioriteringar

Tillfällig personrörlighet/leveranssätt 4 (högt prioriterade)

Svårigheter vid tillfällig personrörlighet är enligt företagen det i särklass viktigaste handelshindret och borde därför vara den högst prioriterade frågan i tjänstehandelsförhandlingarna med Australien.

- Det största tjänstehandelshindret mellan Sverige och Australien är enligt företagen krångliga **procedurer för visum- och arbetstillstånd**. Det är därför prioriterat med en text om procedurer vid tillfällig personrörlighet i avtalet.
- Australien tillämpar **arbetsmarknadstest** för flera kategorier av tillfällig personrörlighet. Det vore positivt med ett undantag från arbetsmarknadstestet för de personrörlighetskategorier där Australien gjort åtaganden.
- Problem vid personrörlighet till Australien är även otillräckliga **visumkategorier**. Det vore därför gynnsamt om Australien skapade fler visumkategorier.

Investeringsgranskning i den finansiella sektorn och vid köp av fastigheter (högt prioriterade)

Australien har investeringsgranskning för flera typer av investeringar.

- Finansiella tjänster är en av de sektorer där det finns flest svenska företag utomlands. Flera företag anger också att finansiella tjänster är viktiga i förhandlingarna med Australien. **Finansiella sektorn** är en av de tjänstesektorer där investeringar granskas. Australien har dock undantagit den finansiella sektorn från investeringsgranskning i vissa av sina frihandelsavtal. Det borde vara prioriterat att få ett undantag från investeringsgranskningen för finansiella sektorn.
- De flesta av Australiens investeringsgranskningar berör **köp av kommersiella fastigheter**. Köp av fastigheter är en viktig del då företag ska etablera sig, exempelvis inom detaljhandel. Det borde därför vara prioriterat att Australien gör undantag från investeringsgranskningen vid köp av kommersiella fastigheter inom sektorer där Australien gjort åtaganden för etablering (leveranssätt 3).

E-handel och dataflöden (högt prioriterade)

E-handel och dataflöden är enligt Kommerskollegium prioriterade frågor. EU:s standardtexter om e-handel stöds. En text om dataflöden är prioriterad och det är viktigt att texten ger mervärde. Det idag liggande förslag är inte acceptabelt då den tvärtom försämrar möjligheterna till dataöverföringar.

Inhemska regleringar (mindre prioriterade)

I och med att Australien gjort fulla åtaganden inom de flesta tjänstesektorer blir det istället viktigare med frågor om inhemska regleringar och avtal om ömsesidigt erkännande av kvalifikationer. Flera företag anger att det finns svårigheter att få kvalifikationer godkända i Australien. Kommerskollegium anser att det är positivt om avtalet innehåller ambitiösa texter om inhemska regleringar och procedurer för förhandlingar om ömsesidigt erkännande av kvalifikationer.

Mest-Gynnande-Nationsprincipen (mindre prioriterade)

Kommerskollegium anser också att **mest-gynnande-nationsprincipen** (MGN) är viktig då den gör att frihandelsavtal bidrar till en multilateralisering.

Prioriterade sektorer

Kurirtjänster (högt prioriterade)

STRI OECD belyser att detta är en av de sektorerna där det finns flest begränsningar. Flera företag anger också att kurirtjänster är viktiga. Åtaganden för marknadstillträde och nationell behandling i denna sektor vore därför positivt.

Transport (högt prioriterade)

Höga kostnader inom transportsektorn är en handelshindrande faktor i Australien, vilket framkommer i ett restriktivt STRI för transporttjänster. Transportsektorn är dessutom viktig enligt flera företag. Det är därför prioriterat att få åtaganden för nationell behandling och marknadstillträde, samt sektorsspecifika regler för transportsektorn.

6.5 Offentlig upphandling

6.5.1 Offentlig upphandling i frihandelsavtal

Offentlig upphandling är processen när det offentliga köper in, leasar eller hyr varor och tjänster. Ett mål med regleringen av offentlig upphandling är att uppnå en effektiv användning av skattemedel och därför talas ofta om att upphandlingen skall bidra till *best value for money*. En förutsättning för att upphandlande myndigheter ska kunna använda skattemedel effektivt, är att det råder konkurrens på den offentliga upphandlingsmarknaden. Därför är det viktigt med öppenhet för utländska företag, varor och tjänster i upphandlingarna.

Inom WTO finns avtalet om offentlig upphandling, *Government Procurement Agreement* (GPA). Avtalet är plurilateralt, vilket betyder att det är frivilligt för WTO:s medlemsstater att delta i avtalet.

EU:s frihandelsavtal utgår ofta från GPA, både vad gäller struktur och innehåll. GPA och frihandelsavtalen består därför ofta av dels en avtalstext med procedurregler⁷⁶, dels åtaganden om marknadstillträde. Marknadstillträdet regleras i bindningslistor i olika annex, där det listas vilka myndigheter, varor, tjänster och sektorer som omfattas. Procedurreglerna är tillämpliga på den del av upphandlingsmarknaden där parterna gör åtaganden. Om bägge avtalsparter redan är parter till GPA, brukar ambitionen i frihandelsavtalen framför allt vara att gå längre när det gäller själva marknadstillträdet. I vissa fall kan det även finnas inslag som går längre än GPA i själva avtalstexten.

EU har offensiva intressen inom offentlig upphandling. Särskilt inom transport- och infrastruktursektorerna (försörjningssektorn), byggsektorn, IT-tjänster, medicinsk utrustning, miljövaror och -tjänster samt energi är många EU-företag konkurrenskraftiga.⁷⁷ Sverige exporterar i dagsläget till exempel maskiner och apparater (inklusive telekomprodukter),

⁷⁶ Avtalstexten reglerar t.ex. olika typer av upphandlingsförfaranden, icke-diskrimineringsprinciper i form av nationell behandling och mest gynnad nation, transparens, rättsmedel (möjlighet att överklaga) m.m.

⁷⁷ *External public procurement initiative- Frequently Asked Questions*, EU-kommissionen, Bryssel, 21 mars 2012.

produkter av kemiska industrier, medicinska produkter och transportmedel (delar och tillbehör till motorfordon), vilka även kan tänkas bli aktuella för offentlig sektor.⁷⁸ När det gäller tjänster har Sverige offensiva intressen avseende exempelvis affärstjänster, finansiella tjänster, tele-, data- och informationstjänster, resor och transporttjänster.

6.5.2 Offentlig upphandling i förhandlingarna med Australien

Australien är ännu inte part till WTO:s avtal om upphandling (GPA), men förhandlar om medlemskap.

Australien har gjort åtaganden när det gäller offentlig upphandling i frihandelsavtal med Chile, Korea, Singapore och USA, vilka innehåller icke-diskrimineringsbestämmelser i form av nationell behandling. Man har även slutit ett avtal om offentlig upphandling med Nya Zeeland.⁷⁹

På central nivå är regelverket huvudsakligen icke-diskriminerande och transparent, men vissa känsliga sektorer (t.ex. motorfordon, FoU-tjänster, försvar, inhemskt ägda SMEs) är undantagna från vissa upphandlingsregler över givna tröskelvärden. Dessa är i regel också undantagna från åtaganden som Australien har gjort i frihandelsavtal.⁸⁰ Det finns också målsättningar om att det offentliga ska köpa 10 procent av kontraktsvärdet från SMEs. Vid köp av IKT-relaterade (informations- och kommunikationsteknologi) varor och tjänster över vissa tröskelvärden, finns också krav på miniminivåer för SME deltagande på 10 procent (hårdvara) respektive 20 procent (mjukvara).⁸¹

I EU:s handelshinderdatabas finns hinder när det gäller offentlig upphandling på lokal nivå upptaget. Specifikt gäller problemen nya regler som innebär att varor och tjänster ska bevisa att de möter Australiens standarder och nivåer, samt att de ekonomiska fördelarna för Australien ska övervägas vid upphandlingar (över vissa tröskelvärden). På delstats- och territorienivå främjas lokalt innehåll och lokala leverantörer, speciellt till förmån för SMEs. Exempelvis används prispreferenser som missgynnar importerat och det ställs minimikrav på

⁷⁸ Sveriges export till Australien, landfaktablad, Kommerskollegium 2017.

⁷⁹ WT/TPR/S/312/Rev. 1, WTO Trade Policy Review Australia.

⁸⁰ EU:s marknadstillträdesdatabas, http://madb.europa.eu/madb/barriers_details.htm?isSps=false&barrier_id=10402

⁸¹ WTO:s handelspolitiska granskning av Australien, WT/TPR/S/312/Rev.1, s. 63.

lokalt innehåll.⁸² Krav på lokalt innehåll rapporteras även från svenska ambassaden.⁸³

Australien tillämpar också krav på lokalt innehåll när det gäller motorfordon. Vidare finns ramverk och målsättningar som syftar till att främja australiensiska företags möjligheter att vinna upphandlingar. Exempelvis *Australian Industry Participation National Framework* och *2009 Boosting Australian Industry Participation policy* syftar till detta. Enligt dessa ska anbud redovisa användningen av bl.a. australiensiska leverantörer vid vissa köp. I vissa större projekt på central nivå har leverantörer fått förbereda och visa hur dessa målsättningar har genomförts.⁸⁴

6.5.3 Näringslivsundersökningen och samråd med civila samhället

I ambassadernas årliga handelshinderrapportering finns ett hinder på området offentlig upphandling upptaget. Det har framförts att det är en utmaning att förstå vad som gäller kring upphandlingar för *Commonwealth Games*, som äger rum i Brisbane 2018. Det framgår till exempel inte vilka önskemål det finns avseende lokalt innehåll och förankring. Det har även upplevts att ett lokalt företag får uppdrag utan att det sker en transparent upphandling.

Jordens vänner anser att det kan finnas goda skäl att premiera inhemska aktörer i offentlig upphandling med hänvisning till miljömässig hållbarhet, resiliens och säkerhet i händelse av kris. De vill inte att möjligheterna att ta hänsyn till sådana faktorer inskränks på grund av handelsavtal.

EU:s bilaterala frihandelsavtal brukar möjliggöra miljöhänsyn. De baserar sig ofta på WTO:s upphandlingsregler (GPA), enligt vilka det är tillåtet att ställa miljökrav. Kollegiet vill dock lyfta fram att icke-diskrimineringsprincipen, det vill säga att man inte får premiera inhemska leverantörer och produkter, är av central betydelse för att skattebetalarna ska få valuta för pengarna. En leverantör som tilldelas kontrakt gör det på basis av ställda krav (exempelvis miljökrav). Det är således möjligt att ställa miljökrav, men inte att ange från vem man ska köpa. Icke-diskrimineringsprincipen är inget nytt i och med EU:s bilaterala frihandelsavtal, utan finns i svensk upphandlingslagstiftning idag. Det är inte heller säkert att det som är lokalproducerat är det mest miljömässigt hållbara. Transporternas andel av en varas klimatpåverkan

⁸² EU:s marknadstillträdesdatabas,

http://madb.europa.eu/madb/barriers_details.htm?isSps=false&barrier_id=10402

⁸³ *Business Climate Survey*, 2015, Svenska ambassaders i Canberra, s. 4.

⁸⁴ WTO:s handelspolitiska granskning av Australien, WT/TPR/S/312/Rev.1, s. 64-65.

är en komplex fråga och det går inte att generellt dra slutsatsen att varor som producerats nära marknaden är bättre ur klimatsynvinkel.⁸⁵

6F och **LO** anser att avtalen inte får påverka det politiska handlingsutrymmet när det gäller grundläggande nationella politiska frågor. Det innebär att avtalen inte kan inskränka staternas beslut i frågor som hur samhällsservicen ska organiseras, vad som ska drivas av samhället i egen regi, vad som ska utföras av statliga monopol, välfärdssystemens utformning och liknande. Avtalen får inte heller inskränka det politiska handlingsutrymmet vid upphandlingar när det gäller att ställa krav på exempelvis arbets- och anställningsvillkor. Även **TCO** framför liknande synpunkter med tillägget att avtalet inte får inskränka utrymmet att ställa krav på det som upphandlas och inte heller inskränka den möjlighet att ställa sociala krav enligt EU-direktiv på området.

När det gäller synpunkten att avtalet inte ska inskränka staternas beslut i frågor som hur samhällsservicen ska organiseras, vad som ska drivas i samhällets egen regi m.m., så påverkas detta inte av avtalets upphandlingskapitel. Upphandlingskapitlet stadgar vissa upphandlingsprinciper (transparens, icke-diskriminering m.m.) som gäller för de myndigheter, varor, tjänster och sektorer som en part väljer ska omfattas. Det ställs därför inga krav på att statsförvaltningen organiseras på ett visst sätt.

EU:s nya upphandlingsregler reglerar i ökad utsträckning möjligheterna att ta miljö- och sociala hänsyn. WTO:s avtal om upphandling (GPA), tillåter att andra aspekter än rent ekonomiska kan spela in vid kontraktsdelning.

Kollegiet bedömer inte att avtalet kommer att inskränka möjligheterna att ställa sociala krav, exempelvis arbets- och anställningsvillkor. Det är inte sannolikt att EU väljer att förhandla bort möjligheter som finns enligt EU-intern lagstiftning. Däremot får sådana hänsyn inte diskriminera leverantörer från den andra avtalsparten. Det senare gäller även enligt nuvarande svensk lag.

6.5.4 Intressen och prioriteringar i förhandlingarna

Offentlig upphandling bör vara ett högt prioriterat område ur ett svenskt perspektiv. Det offentliga köp av varor och tjänster står för stora ekonomiska summor. Sverige har exportpotential när det gäller många

⁸⁵ *Handel, transporter och konsumtion, hur påverkas klimatet?* Kommerskollegium, rapport 2012:3, 2012 samt Handelsperspektiv på närproducerade livsmedel, Kommerskollegium, 2012.

varor, tjänster och sektorer som efterfrågas av offentlig sektor. Ur ett svenskt företagsperspektiv är det därför viktigt med marknadstillträde vid offentlig upphandling i andra länder.

Sverige bör driva ett förbättrat marknadstillträde i offentlig upphandling på alla nivåer av statsförvaltningen (central, regional och lokal nivå). Vidare bör statsägda företag, företag med speciella eller exklusiva rättigheter och andra upphandlande myndigheter och organ inom försörjningssektorn täckas i så stor utsträckning som möjligt. Varor, tjänster, byggentreprenader och försörjningssektorn (*utilities*, bl.a. transport, energi, infrastruktur) bör täckas med få undantag, samt om möjligt även koncessioner. De processregler som förhandlas bör vara i paritet med GPA och garantera icke-diskriminering, transparens och inhemska rättsmedel.

Vidare bör det vara en målsättning att Australien går lite längre när det gäller åtaganden än vad man gör som GPA medlem/ i GPA-förhandlingarna. Det bör också vara en målsättning att få bort eller mildra de undantag som Australien för närvarande tillämpar när det gäller t.ex. SMEs, motorfordon och försvar. Sammantaget skulle detta leda till att få bort diskriminerande inslag i offentlig upphandling och öka marknadstillträdet för svenska företag, till exempel vad gäller krav på lokalt innehåll och främjande av nationell ekonomi och användning av australiensiska standarder. Eftersom många av kraven på lokalt innehåll tillämpas på sub-central nivå (delstats, regional- och lokal) är det viktigt att dessa nivåer också täcks. (Hög prio hela stycket)

Sverige exporterar i dagsläget till exempel maskiner och apparater (inklusive telekomprodukter), produkter av kemiska industrier, medicinska och farmaceutiska produkter och transportmedel (delar och tillbehör till motorfordon), vilket är viktigt att täcka i ett avtal. När det gäller tjänster har Sverige offensiva intressen avseende exempelvis affärstjänster, finansiella tjänster, tele-, data- och informationstjänster, resor och transporttjänster. I tillägg till detta bedömer kollegiet att det ur ett svenskt perspektiv kan vara relevant att Australien gör åtaganden avseende bl.a. ingenjörstjänster, FoU-tjänster, managementtjänster, underhålls- och reparationstjänster samt avfallstjänster. Detta mot bakgrund av att Sverige är en kunskapsekonomi och att varor och tjänster kan vara intimt sammankopplade (jfr t.ex. att vid export av maskiner kan det vara viktigt med relaterade tjänster). (Hög prio hela stycket.)

6.6 Sanitära och fytosanitära regler (SPS)

6.6.1 SPS i frihandelsavtal

Livsmedel och jordbruksprodukter omgärdas av sanitära (livsmedelssäkerhet och djurhälsa) och fytosanitära (växthälsa) regler – hälsoskyddsregler. Det handlar om skydd för människors och djurs liv och hälsa samt om skydd för växter. För att handla med livsmedel och jordbruksprodukter måste produkterna uppfylla importlandets SPS-regler. Varje land har rätt att själv bestämma sin skyddsnivå gällande risker för livsmedelssäkerhet, djurhälsa och växter. Det måste emellertid finnas vetenskaplig grund för SPS-åtgärder och åtgärderna ska vara så lite handelsstörande som möjligt. Det följer av WTO:s SPS-avtal som på ett övergripande plan slår fast handelsreglerna för livsmedel och jordbruksprodukter. EU:s frihandelsavtal bygger vidare på SPS-avtalet och kan ses som ett steg mot att operationalisera åtagandena i SPS-avtalet. Till stor del handlar SPS-kapitel i frihandelsavtal om att bygga förtroende för varandras SPS-system och i mer detalj reglera SPS-relaterade processer såsom t.ex. exportgodkännanden och exportintyg.

Sverige stöder i allmänhet kommissionens linje i förhandlingarna. Viktiga komponenter i frihandelsavtal är bland annat transparens, regionalisering, ramar för godkännandeprocedurer, kontroller och inspektioner, pre-listing, elektroniska intyg, samarbete och forum för att hantera specifika handelshindrande SPS-åtgärder. En del av detta regleras inte specifikt i SPS-avtalet. Sverige har i flera förhandlingar aktivt drivit att avtalen ska innehålla samarbete om djurskydd och samarbete för att motverka antibiotikaanvändning i djurhållningen (AMR⁸⁶). EU-kommissionen har hörsammat detta och drivit det för EU:s räkning. Varken djurskydd eller antibiotikaresistens är renodlade SPS-frågor och EU:s förhandlingsparter är ibland skeptiska till att de regleras i SPS-kapitel och hänvisar dem till mer horisontella kapitel som regulativt samarbete. I förhandlingar med utvecklingsländer driver Sverige att avtalen ska innehålla åtaganden om kapacitetsutveckling för att stärka motpartens SPS-kapacitet.

6.6.2 SPS i förhandlingarna med Australien

Australiens SPS-lagstiftning är i allmänhet relativt strikt. Som stor exportör av jordbruksprodukter och livsmedel anser myndigheterna i landet att reglerna motsvarar en lämplig skyddsnivå. Man menar att SPS-åtgärderna är vetenskapligt grundade och syftar till att hålla en mycket låg risknivå för exotiska växtskadegörare och sjukdomar. Under 2016

⁸⁶ Antimikrobiell resistens.

behandlades inget specifikt SPS-relaterat *specific trade concern* om Australien i WTO:s SPS-kommitté.⁸⁷ Däremot har landet kritiserats för att ha alltför strikta och protektionistiska krav.⁸⁸

Australien har ofta striktare karantänkontroller och striktare livsmedelsregler än de som arbetats fram inom ramen för internationellt standardiseringsarbete (till exempel relevanta standarder från *Codex Alimentarius Commission*). Det är *Food Standards Australia and New Zealand* som tar fram och notifierar livsmedelsregler till WTO.

Karantänåtgärderna i Australien kan skilja sig åt inom landet beroende på olika hälsostatus i landet. Import av livsmedel och jordbruksprodukter måste ofta gå igenom Australiens *Biosecurity Import Conditions System* ([BICON](#)).

Att Australien varit svarande i sex SPS-relaterade WTO-tvister kan ses som ett tecken på att landet har strikta SPS-regler. Två tvister är fortfarande pågående och EU har varit tredje part i flera av dem.⁸⁹ I tvisten *Australia — Quarantine Regime for Imports (DS287)* var EU klagande part. Parterna kom överens innan panelen hann slutföra sitt arbete.⁹⁰

Australien har haft en lång process för godkännande av import av nötköttsprodukter från länder som haft BSE. Efter att Sverige av australiensiska myndigheter blivit godkänt som BSE-fritt blev Sverige så sent som i juni 2017 godkänt för export av värmebehandlade produkter av nötkött (buljong).⁹¹ Ansökan (från 2015) om export av färskt, fryst och kylt nötkött från Sverige har varit avhängig ansökan om värmebehandlat nötkött. Nu återstår en *biosecurity*-riskvärdering av

⁸⁷ Däremot ingick Australien i STC 193 (G/SPS/GEN/204/Rev.17) som EU väckt mot flera handelspartners med anledning av BSE.

⁸⁸ WT/TPR/S/312, s. 56 från 2015.

⁸⁹ *Australia — Certain Measures Affecting the Importation of Fresh Pineapple Fruit ()* och *Australia — Certain Measures Affecting the Importation of Fresh Fruit and Vegetables ()* Tvisterna är inte avslutade. Andra tvister gällde import av lax. Ytterligare en tvist gällde import av äpplen från Nya Zeeland och där har Australien notifierat att man implementerat Överprövningsorganets utslag (*Australia — Measures Affecting the Importation of Apples from New Zealand (DS367)*).

⁹⁰ Överenskommelsen beskrivs av WTO på följande sätt: "The parties have agreed to a solution to address the issues identified by the European Communities, whilst respecting the appropriate level of protection of Australia and consistent with Australia's SPS legislation and import policy development process. This solution includes enhances transparency of the quarantine regime of Australia, principles of treatment for market access applications from the European Communities, and continued expert discussions on scientific aspects associated with trade in pig meat and chicken meat."

⁹¹ Processen inleddes i maj 2011.

Sveriges djurhälsoproblem kopplat till andra sjukdomar än BSE som kan spridas via färskt kött.

Ett svenskt företag har ansökt om att exportera laxrom till Australien och Sverige som land är godkänt för export av laxprodukter till Australien.

Sverige har omfattande export av sågat virke (växtskydd) till Australien varav en stor del består av värmebehandlat virke (gran och tall).⁹² Jordbruksverket framhåller att växtskyddsfrågor och handel med växter och växtprodukter bör uppmärksammas i förhandlingarna så att de inte överskuggas av djurhälsa och livsmedelssäkerhet. Dels för att det finns betydande sådan export till Australien, dels för att de klimatmässiga, ekologiska skillnaderna mellan Sverige och Australien och även inom EU är stora. Därför är inte enbart regionalisering på animaliesidan utan även på växtskyddssidan viktig.⁹³

I EU-kommissionens *Market Access Database* finns fyra SPS-relaterade handelshinder registrerade och samtliga är markerade som så kallade nyckelhandelshinder.⁹⁴

Australien hör till de WTO-medlemmar som är kritiska till EU:s förslag till reglering av hormonstörande ämnen.

Enligt EU-kommissionens faktablad kring påbörjandet av frihandelsavtal med Australien och Nya Zeeland hör bearbetade livsmedel till de sektorer som väntas vinna mest på frihandelsavtalen.⁹⁵

I det föreslagna förhandlingsmandatet⁹⁶ anges att frihandelsavtalets SPS-kapitel ska bygga vidare på WTO:s SPS-avtal i syfte att förenkla parternas marknadstillträde medan människors, djurs och växters liv och hälsa ska skyddas. Följande komponenter föreslås ingå: transparens, proportionalitet, onödiga dröjsmål, harmonisering, ekvivalenserkananden samt alternativa åtgärder, regionalisering, nödatgärder, importkontroll, inspektioner samt godkännandeprocedurer, landsinspektioner, *single entity* (tillämpning av EU-omfattande

⁹² Jordbruksverket uppger att det rör sig om stora volymer, ca 1200 sändningar på drygt 2,5 år.

⁹³ Det handlar om principer för hur man ska komma överens om regionala förhållanden när det gäller handel med växter och växtprodukter.

⁹⁴ *Raw milk cheese standards*, BSE (omotiverade restriktioner och långsam godkännandeprocess), fläskkött (PRRS, för vissa produkter måste värmebehandlingen ske i Australien), fågelkött (kyckling, Infectious bursal disease, IBD-Gumboro; endast import från Nya Zeeland är tillåten, övriga länder måste först tillgodose samtliga krav i Australiens riskvärdering varefter specifika importvillkor ska fastställas, EU hade framfört kritiska synpunkter gällande IBD på en tidigare version av riskvärderingen men dessa har inte tagits i beaktande i den slutliga versionen).

⁹⁵ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/156039.htm> sid. 2.

⁹⁶ (COM(2017)472/F2)

godkännandeprocesser), godkännande av anläggningar utan föregående inspektion (*pre-listing*), regleringssamarbete, förbättrat samarbete kring AMR samt en mekanism för att skyndsamt kunna ta upp särskilda handelsproblem på SPS-området. Djurskydd nämns under en särskild rubrik. Avtalet bör främja fortsatt samarbete och utbyte om djurskyddsfrågor, bland annat för att diskutera eventuella åtaganden rörande överensstämmelse i djurskyddsbestämmelser mellan parterna.

Gällande djurskydd är Jordbruksverkets bild att Australien är relativt långt framme. Däremot tror man att *mulesing*, som inte är tillåtet i Sverige, är utbrett i Australien. Jordbruksverket saknar dock bekräftad information.⁹⁷

Enligt en OECD-rapport från 2015 är vissa antibiotikapreparat som används i tillväxtbefrämjande syfte förbjudna.⁹⁸ Kollegiet saknar dock information om aktuellt läge.

6.6.3 Näringslivsundersökningen och samråd med civila samhället

Det har framförts önskemål att exportera granola och dressingar till Australien. Ett annat specifikt önskemål som framfördes var att ett relativt nytt krav på joderat salt i bakverk bör tas bort. Detta hinder tas upp under TBT-avsnittet 6.5.

Fem organisationer har lämnat synpunkter.⁹⁹

Jordens vänner framhåller dels att avtalet inte ska inskränka parternas möjligheter att införa regleringar som syftar till att stärka djurskyddet, dels att avtalets bestämmelser om djurskydd bör vara bindande samt kopplade till sanktioner. Organisationen är vidare kritisk mot regleringssamarbete om djurskydd som syftar till att underlätta handel. Kollegiet noterar att det att Jordens vänners kommentar främst är kopplad till tvistlösning och sanktioner.

Djurens Rätt har lämnat synpunkter som summeras nedan.

- Avtalet bör innehålla en klausul vari parterna erkänner djur som kännande varelser vars välbefinnande bör tas i beaktande i alla åtgärder som påverkar

⁹⁷ I en skrift från Jordbruksverket definieras mulesing på följande sätt: "Mulesing innebär att ta bort hudveck på fårens bakdel för att förebygga flugangrepp. Detta görs i många länder, speciellt på fårrasen Merino."

⁹⁸ *Global antimicrobial use in the livestock sector*, TAD/CA/APM/WP(2014)34/FINAL, s. 11. De preparat som nämns är Fluoroquinolones, avoparcin, virginiamycin, etc. (*Australian Commission on safety and quality in health care*, 2013).

⁹⁹ Jordens vänner, Djurens rätt, World Animal Protection Sverige, Svensk Dagligvaruhandel och LRF.

dem (i enlighet med artikel 13 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt).

- Parterna ska binda sig till den högsta djurskyddsnivån som någon av dem har (inom någon av parternas territorium) vad gäller, åtminstone, avel, innehav, hantering, behandling användning, transport och slakt, import och export av djur samt produkter som testas på djur. Detta ska vara en förutsättning för de tullåttnader som parterna beviljar genom avtalet.
- Förbud mot import och export av levande djur för slakt.
- Förbud mot avlivning/slakt utan bedövning.
- En kontaktperson/myndighet/organisation ska utses hos varje part för genomförande av kapitlet som innehåller djurskyddsbestämmelser.
- Avtalet bör innehålla regler om kontroll av efterlevnad.
- Avtalet får inte leda till sänkta skyddsnivåer för djurs välbefinnande.
- Uppfyllande av importlandets djurskyddslagar, normer och standarder ska utgöra villkor för marknadstillträde.
- Avtalet bör innehålla en ram för dialog och samarbete för att förbättra djurens skydd och välbefinnande.

Delar av Djurens Rätts önskemål är tillgodosedda i EU:s förslag till djurskyddsbestämmelser inom ramen för andra frihandelsavtal såsom erkännandet av att djur är kännande varelser. Kollegiet ser positivt på den grundsynen som överensstämmer med Lissabonfördraget och det engagemang i djurskyddsfrågor som många svenskar har.

Djurens rätt önskar att parterna ska binda sig till den högsta djurskyddsnivån som finns i någon av parternas territorium (vilket får ses om ett önskemål om harmonisering av djurskydd) samtidigt som marknadstillträde ska nekas om man inte lever upp till djurskyddskraven. Det senare, att villkora marknadstillträde med uppfyllande av EU:s djurskyddskrav är en känslig fråga då det skulle innebära en ändring från gällande rätt i EU. I praktiken skulle det även leda till minskat marknadstillträde för Australien jämfört med andra handelspartners. Förutom att det skulle drabba EU-importen negativt är det knappast förenligt med mandatet för förhandlingarna om ett frihandelsavtal vars syfte är ökat handelsutbyte.¹⁰⁰ Ståndpunkten att avtalet ska förbjuda import och export av levande djur för slakt är problematisk. Ett bilateralt förbud kan antagligen inte vara ett effektivt styrmedel. Förbudet skulle kunna bli verkningslöst eftersom handelsmönstren kan förändras (det vill säga australiensiska exportörer skulle kunna sälja till andra marknader som inte förbjuder sådan handel). På så sätt skulle avtalet, i det

¹⁰⁰ I sammanhanget noterar kollegiet att vissa av synpunkterna kring avtalets utformning är otydliga. Å ena sidan anför Djurens rätt att djurskyddskrav gällande bl.a. slakt ska uppfyllas för att australiensisk export av köttprodukter till EU ska dra nytta av tullåttnader. Å andra sidan ska uppfyllande av vissa djurskyddskrav gällande samma sak vara villkor för marknadstillträde överhuvudtaget.

avseendet, inte nödvändigtvis bidra till förbättrat djurskydd i Australien.¹⁰¹ Förslaget är även problematiskt eftersom det skulle kunna leda till minskat marknadstillträde och handelsutbyte. Att samarbeta kring hur djurtransporter ska gå till är enligt kollegiets mening lämpligare och något som kan ske inom ramen för ett frihandelsavtal.

Önskemålet om att i avtalet förbjuda slakt utan bedövning är enligt kollegiets bedömning realistisk. Inom EU reglerar förordning (EG) nr. [1099/2009](#) skydd av djur vid tidpunkten för avlivning. Förordningen föreskriver att djur endast får avlivas efter bedövning (art. 4.1). Dock finns undantag för djur som slaktas med ”särskilda metoder som påbjuds av religiösa riter, under förutsättning att slakten äger rum i ett slakteri” (art. 4.4). Kraven gäller även för import från tredje land (art. 12). Sverige har använt sig av möjligheten att ha striktare nationella regler (art. 26) och har *totalförbud* mot slakt utan föregående bedövning.

Kollegiet ser positivt på att i avtalet namnge institutioner ansvariga för djurskyddsfrågor då det skulle förenkla dialog. Däremot bedömer kollegiet att det kan vara problematiskt att specifikt reglera kontroll och efterlevnad i avtalet då det antagligen förutsätter mycket detaljerade materiella djurskyddsbestämmelser. Den gemensamma förvaltningskommittén som kommer att inrättas under avtalet har det övergripande ansvaret för att SPS-kapitlet implementeras.

World Animal Protection Sverige (WAPS) anser att Sverige ska prioritera de frågor som UD angett att man generellt prioriterar när det gäller djurskydd och handel.¹⁰² Dessutom anser WAPS att Sverige ska ta upp frågan om *mulesing* som merinofår utsätts för. I det avseendet vill organisationen att handel förbjuds där *mulesing* förekommit.¹⁰³

Svensk dagligvaruhandel har framfört att man förväntar sig att de animaliska produkter som importeras till EU åtminstone lever upp till de krav på djurskydd som ställs i internationella och bilaterala avtal. Därför bör ambitionen, enligt organisationen, vara att sträva efter krav som ligger så nära EU:s nivå som möjligt, något som i allt högre grad efterfrågas av svenska konsumenter. Svensk dagligvaruhandel anser även

¹⁰¹ Utifrån djurskyddssynpunkt vore det förmodligen mer ändamålsenligt om Australien i avtalet åtog sig att förbjuda all import och export av levande djur för slakt.

¹⁰² Under ett telefonsamtal framhåller World Animal Protection Sveriges generalsekreterare Roger Pettersson djurtransporter som en viktig sådan fråga. Inte minst för att man inom landet har stora avstånd utan även för att man har mycket djurtransporter med båt under undermåliga förhållanden. World Animal Protection har kontor i Australien.

¹⁰³ I en skrift från Jordbruksverket definieras mulesing på följande sätt. ”Mulesing innebär att ta bort hudveck på fårens bakdel för att förebygga flugangrepp. Detta görs i många länder, speciellt på fårrasen Merino.”

att antibiotikafrågan ska prioriteras och det stöds av svenska konsumenter.

Lantbrukarnas riksförbund (LRF) har framfört synpunkter om hållbarhet, djurskydd, antibiotikaanvändning samt mer renodlade SPS-frågor. De hållbarhetsrelaterade synpunkterna rör importen och här menar LRF att "[u]tan gränsskydd måste regelverk och standarder för människors och djurs hälsa samt för en hållbar miljö upprätthållas också för importen". LRF menar att förhandlingarna måste ta hänsyn till olika produktionsvillkor. Därför bör, enligt organisationen, hormoner, beta-agonister och antibiotika för att stimulera djurens tillväxt, samt djurskyddsregler "vara en naturlig del av en eventuell uppgörelse" med Australien. LRF nämner inte specifikt hur detta bör tas omhand i avtalet och kollegiet konstaterar att samarbete kring djurskydd och antibiotika täcker åtminstone delar av önskemålen. Vidare konstaterar kollegiet att EU redan idag har importförbud mot kött som behandlats med vissa beta-agonister (till exempel ractopamin), något som alltså inte påverkas av frihandelsavtalsförhandlingarna (jfr. Ceta-förhandlingarna).¹⁰⁴

LRF ger i allmänna ordalag uttryck för att EU:s handelsavtal "ska ställa samma krav på import som på inhemsk produktion när det handlar om en för människor, djur och miljö hållbar utveckling". Denna principiella ståndpunkt påminner om den som framförts av Djurens rätt gällande djurskydd även om organisationerna har olika motiv och utgångspunkter. Kollegiet ser samma problem med båda ståndpunkterna; de kan leda till att handelspartners som ingår frihandelsavtal med EU hamnar i en sämre ställning än andra handelspartners och resultatet skulle kunna bli *minskat* handelsutbyte mellan EU och de länder som har frihandelsavtal med sådana krav.¹⁰⁵

LRF har även framfört att det finns SPS-frågor som hindrar europeisk export och som behöver lyftas. LRF ser Australien som en viktig exportmarknad för mejerisektorn. Problemen består i otydliga krav på importtillstånd (t.ex. för salmonella) samt (oförutsägbara) extra provtagningskrav vilket gör exporten administrativt tungrodd. Mot den bakgrunden förordar LRF ett "modernt veterinäravtal där det tydligt klargörs vad som krävs i form av certifikat, tillstånd och provtagning för export av animalieprodukter". Kollegiet bedömer att de i EU:s frihandelsavtal sedvanliga bestämmelserna om transparens,

¹⁰⁴ EU har fortfarande importförbud mot kött från djur som behandlats med ractopamin. Förbudet gäller gentemot samtliga tredje länder.

¹⁰⁵ Se mer utförligt resonemang ovan där Djurens rätts synpunkter behandlas.

importvillkor, hälsointyg och pre-listing på sikt kan avhjälpa de problem och brister som LRF lyfter fram.¹⁰⁶

6.6.4 Intressen och prioriteringar i förhandlingarna

Sveriges export av livsmedel och jordbruksprodukter till Australien är relativt liten. Ett omfattande SPS-kapitel är ändå viktigt eftersom det skapar förutsebarhet samt goda förutsättningar för handel med Australien på lång sikt.¹⁰⁷ Därför vore ett omfattande SPS-kapitel gynnsamt för företagen.

Givet att Australien har relativt strikta SPS-regler kan ett omfattande SPS-kapitel med de komponenter som nämns i mandatet skapa förutsättningar för ökat handelsutbyte av livsmedel och jordbruksprodukter med Australien.

Jordbruksverket bedömer att Australien generellt sett är ”ganska långt framme på djurskyddsområdet” vilket talar för möjligheten att ”få EU-standard på mycket”.¹⁰⁸ Kollegiet noterar även att Jordbruksverket är positivt till att diskutera ekvivalens/överensstämmelse gällande djurskydd på så sätt att det kan leda till detaljerad diskussion om lagstiftning, implementering m.m.

Kollegiet bedömer att Sverige aktivt ska driva djurvälfrågor i förhandlingarna. Det är en viktig fråga för Sverige som har en hög djurskyddsnivå och många svenskar är engagerade i djurskyddsfrågor. Ett erkännande av djur som kännande varelser bör kunna tillgodoses, såsom gjorts i EU:s förslag inom ramen för andra frihandelsavtal. Att djurskydd finns med i ett avtal är viktigt utifrån ett legitimitetsperspektiv. Det kan öka förtroendet för frihandelsavtal som institution eftersom handel kan vara ett verktyg för att påverka andra samhällsfrågor.

En artikel om djurskydd bör inriktas på samarbete. Det finns goda förutsättningar för detta eftersom det redan förefaller finnas ett samarbete mellan EU och Australien på området.¹⁰⁹ Detta bör tas vidare i en arbetsgrupp under frihandelsavtalet. Ambitionen för arbetsgruppen bör

¹⁰⁶ Som nämnts ovan finns *raw milk cheese standards* (obehandlad mjölk) med som ett nyckelhandelshinder i Australien.

¹⁰⁷ Inom ramen för detta uppdrag har inga importintressen noterats (utöver det som framförts gällande villkorade tullsänkningar kopplade till djurskydd samt hållbarhetsrelaterade produktionsvillkor överlag).

¹⁰⁸ Centrala frågor är, enligt Jordbruksverket, bedövning, slakt och långa transporter. Se e-postmeddelande (2017-09-29, dnr. [2017/01067-38](#)). Detta får enligt kollegiets mening förstås som ett önskemål att inom ramen för samarbete med Australien sträva efter att Australiens djurskyddsregler ska närma sig EU:s.

¹⁰⁹ Detta samarbete (European Union – Australia Animal Welfare Cooperation Forum) förefaller ha initierats under svenskt EU-ordförandeskap.

vara hög givet att Australien enligt Jordbruksverket har ett relativt gott djurskydd. Målet bör vara att genom samarbetet verka för att Australien förbättrar sitt djurskydd så att det åtminstone motsvarar EU:s nivå (således inte OIE-nivån som ofta är lägre) samt att specifikt verka för ett förbud mot *mulesing*.¹¹⁰

Eftersom många aktörer i civila samhället är intresserade av djurskydd anser kollegiet att **avtalet bör innehålla skrivningar om transparens kopplat till just djurskydd och samarbetet**. Det skulle kunna handla om ett åtagande att publicera sammanfattningar av arbetsgruppens möten, offentliggöra handlingsplaner, etc. Djurens rätts förslag om att utse ansvariga institutioner är positivt.

Med hänsyn till det globala hot som antibiotikaanvändning innebär bedömer kollegiet att avtalet bör innehålla en artikel om samarbete i arbetet mot antibiotikaresistens. Målet bör vara minskad antibiotikaanvändning i djurhållningen överlag.¹¹¹ I Australien används antibiotika i djurhållningen främst i fjäderfäproduktion.¹¹² En mindre del används i tillväxtbefrämjande syfte.¹¹³ Antibiotikaanvändningen förefaller vara mindre i fårproduktion.

Kollegiet anser att avtalet ska innehålla en skrivning om transparens specifikt inriktad på antibiotikaresistens. Offentliggörande av information kring samarbete sätter dels press på parterna, dels kan det bidra till legitimitet.

Kollegiet bedömer att andra viktiga frågor i SPS-kapitlet i huvudsak kommer att tas om hand av andra EUMS. Det kan dock finnas anledning att slå vakt om att växtskyddsfrågor inte hamnar i skymundan av andra SPS-frågor, inte minst i ljuset av att det finns 4 animalierelaterade hinder på kommissionens lista över nyckelhandelshinder i Australien.¹¹⁴ Avtalet bör således innehålla ambitiösa regler även på växtskyddsområdet.

¹¹⁰ Jfr. Jordbruksverkets synpunkter ovan. I sammanhanget kan nämnas att SJV anser att implementering av OIE:s djurskyddstandarder ska vara *miniminivå* i de djurskyddssamarbeten som EU:s frihandelsavtalsförhandlingar inrättar.

¹¹¹ Samt ev. förbud mot användning in tillväxtbefrämjande syfte, jfr. not 98.

¹¹² Koccidiostatika mot tarmparasiter.

¹¹³ *Surveillance and reporting of antimicrobial resistance and antibiotic usage in animals and agriculture in Australia* (2014; Commonwealth of Australia 2014; The University of Adelaide; Griffith University), sid. 44

¹¹⁴ Se fotnot 94 ovan.

6.7 Handel och hållbar utveckling

6.7.1 Handel och hållbar utveckling i frihandelsavtal

Handelspolitiska instrument såsom frihandelsavtal ska bidra till att främja samtliga tre dimensioner av hållbar utveckling, det vill säga ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet. Genom att sammankoppla WTO-regelverket och bilaterala handelsåtaganden med nationella lagar och internationella åtaganden på hållbarhetsområdet skapas möjligheter för att de blir ömsesidigt stödjande.

Att inkludera hållbarhetskapitel i frihandelsavtal utgör ett konkret verktyg för att skapa denna koppling och främja hållbarhetsagendan inom ramarna för frihandelsavtal. Avtalsparterna kan på detta sätt utnyttja frihandelsavtalets potential och styrmedel för att stärka åtaganden på hållbarhetsområdet och samtidigt främja dialog och samarbete mellan parterna.

6.7.2 Handel och hållbar utveckling i förhandlingarna med Australien

En *ex-ante* konsekvensanalys¹¹⁵ av frihandelsavtalen mellan EU och Australien och mellan EU och Nya Zeeland, som publicerades i april 2017, bygger på en analys av potentiella implikationer av de planerade avtalen inom ett antal områden.

Enligt konsekvensanalysen har Australien ett genomgående positivt resultat avseende skydd för **mänskliga rättigheter** på hemmaplan och arbetar aktivt med att främja mänskliga rättigheter i Indo-Pacific regionen. Mänskliga rättigheter förblir dock bland fokusområdena för policy utveckling, särskild avseende rättigheterna för ursprungsbefolkningar.¹¹⁶ Australien har ratificerat de flesta av ILO:s grundläggande konventioner, förutom ILO:s konvention nr 138 om minimiålder för tillträde till arbete.

Trots att konvention nr 138 inte ratificerats verkar barnarbete inte förekomma oftare i Australien än i EU. Australien antog legislativa och institutionella åtgärder som uppfyller krav enligt konventionen och en granskning år 2012/2013 bekräftade motsvarande skyddsnivå.

Trots ratificering av konvention nr 100 om lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde och konvention nr 111 om diskriminering på arbetsplatsen, identifierar en extern granskning förekommande

¹¹⁵ EU-kommissionen, *Ex-ante Study of the EU-Australia and EU-New Zealand trade and investment agreements: Final Report*, Prepared by LSE Enterprise Ltd., April 2017.

¹¹⁶ Ibid, s.38.

diskriminering på grund av kön-, ras-, och funktionshinder, särskilt varaktiga löneskillnader mellan män och kvinnor.¹¹⁷

Slutsatsen från *ex-ante* konsekvensanalysen är att handelsavtalet endast kommer att medföra små men positiva sociala konsekvenser, med reala löneökningar på lång sikt för både kvalificerad och okvalificerad arbetskraft, och för alla handelspartner. Framtidens handelsavtal kommer även att skapa möjligheter för ökad dialog och samarbete kring mänskliga rättigheter, som redan påbörjats baserat på *EU-Australia Framework Agreement*. Slutligen konstaterar konsekvensanalysen att handelsavtalet kan bidra till att minska löneskillnaderna mellan män och kvinnor genom skapandet av flera arbetstillfällen och allmän höjning av levnadsstandarden.¹¹⁸

I enlighet med kollegiets tidigare analyser bör dock denna slutsats ses i en bredare kontext. I sammanhanget kan nämnas att befintliga studier pekar på att löneskillnader mellan män och kvinnor tenderar att bestå även efter handelsliberaliseringar, samt att endast ökade arbetstillfällen för kvinnor inte är tillräckligt för att uppnå ekonomisk egenmakt.¹¹⁹

Australien har i en analys som bedömer **miljöprestanda** (*Environmental Performance Index*) blivit rankade som nummer 13 i världen. Analysen utvärderar sex aspekter: vattenresurser, fiske, biologisk mångfald, skog, klimat och energi. Australien presterar bättre än medelvärdet för EU inom luftkvalitet, medan de presterar mycket sämre än EU-snittet gällande fiske, klimat och energi.

Ex-ante analysen som bedömer konsekvenserna av handelsavtalet visar att CO₂-utsläppen kommer att öka i båda scenarierna som analyserats. För Australien bedöms utsläppen öka med 0,12 respektive 0,38 procent för de respektive scenarierna, medan motsvarande siffror för EU är 0,03 respektive 0,04 procent. Analysen visar också att övriga länder, utanför handelsavtalet, kommer att minska sina utsläpp. Detta innebär att nettoeffekten på CO₂-utsläpp från ett handelsavtal är försumbar, om än något negativ.

Slutsatsen från *ex-ante* analysen är att handelsavtalet endast kommer att medföra små effekter på miljön. De områden som påverkas mest, om än begränsat, är biologisk mångfald. Detta eftersom ett utvidgat jordbruk i Australien kan innebära ökad press på arter. För EU kan biologisk

¹¹⁷ EU-kommissionen, *Impact Assessment. Accompanying the document. Recommendation for a Council Decision authorising the opening of negotiations for a Free Trade Agreement with Australia*. SWD(2017) 293 final, 13.9.2017, s.36.

¹¹⁸ Ibid, s.40.

¹¹⁹ Se *Handel och social hållbarhet – en översikt och analys*, Kommerskollegium 2016:6.

mångfald också påverkas något negativt, främst eftersom fårindustrin kan reduceras och därmed kan de landskap dessa verkar i påverkas.

En specifik hållbarhetskonsekvensanalys *Sustainability Impact Assessment (SIA)* kommer att genomföras i samband med förhandlingarna. SIA identifierar områden där specifika åtaganden i hållbarhetskapitlet kan krävas för att hantera avtalets potentiella hållbarhetspåverkan. SIA kan även identifiera möjliga framtida samarbetsområden. SIA kommer dock att ge en mer detaljerad bild av avtalets potentiella hållbarhetspåverkan och hållbarhetskapitlet bör därför utformas så att resultatet av SIA inkluderas.

Enligt utkastet till mandat bör avtalet innehålla ett modernt och ambitiöst hållbarhetskapitel. Det förslagna kapitlet kommer att innehålla alla de huvudsakliga delarna av EU:s standardnivå på hållbarhetskapitel, dvs.:

- Bekräftelse av parternas åtaganden att respektera och tillämpa multinationella avtal inom skydd för arbetsvillkor och miljö;
- Parternas rätt att reglera nationella skyddsnivåer;
- Åtagande att inte använda hållbarhetsåtaganden i protektionistiska syften, eller att använda sig av låga skyddsnivåer som en konkurrensfördel;
- Åtagande att främja handel och investeringar som bidrar till en hållbar utveckling, såsom handel med miljövaror och tjänster och klimatsmarta produkter, samt främjande av frivilliga mekanismer och system på hållbarhetsområdet och hållbart företagande (*Corporate Social Responsibility, CSR*);
- Tillämpningsmekanismer för att säkerställa implementeringen av åtagandena i hållbarhetskapitlet, vilket bland annat innefattar institutioner, samarbetsformer, inkluderande av civilsamhället, samt en tvistlösningsmekanism.

6.7.3 Näringslivsundersökningen och samråd med civila samhället

Inom ramen för samråd med det civila samhället, har sju organisationer från det civila samhället lämnat relevanta synpunkter.¹²⁰ Två organisationer har valt att avstå.¹²¹

Följande huvudsakliga synpunkter lyftes fram i processen:

¹²⁰ Djurens Rätt; World Animal Protection; Landsorganisationen i Sverige (LO); 6F – fackförbund; Jordens Vänner; Svensk Dagligvaruhandel och TCO.

¹²¹ Naturskyddsföreningen och Skiftet.

Avtalet bör inkludera bindande skrivningar om mänskliga rättigheter, särskilt kopplade till arbetsmarknaden

LO, TCO och 6F understryker alla vikten av att EU bör verka för att internationellt antagna beslut efterlevs, såsom FN:s deklaration om mänskliga rättigheter, såväl generellt som i arbetslivet, samt ILO:s åtta kärnkonventioner. Mänskliga rättigheter i arbetslivet, bör enligt **LO, TCO** och **6F** vara en väsentlig del av agendan vid tecknandet av nya handelsavtal.¹²²

I de moderna frihandelsavtal som EU ingår är det nu praxis att inkludera en bekräftelse av parternas åtaganden att respektera och tillämpa multinationella avtal inom skydd för arbetsvillkor i enlighet med ILO:s grundkonventioner. Därigenom öppnas även en möjlighet för parterna att aktivt samarbeta för genomförande och efterlevnad av åtagandena i ILO:s grundkonventioner. De aktuella kommentarerna bör således uppfyllas genom sedvanlig utformning av EU:s hållbarhetskapitel.

Hållbarhetsbestämmelserna bör vara bindande, bör följas upp och bör vara kopplade till sanktioner

LO, TCO och **6F** lämnade en synpunkt att EU bör verka för att internationellt antagna beslut, såsom FN:s deklaration om mänskliga rättigheter generellt och i arbetslivet samt ILO:s åtta kärnkonventioner (...) ska respekteras och vara vägledande. **Jordens vänner** lämnade ett ännu mer långtgående önskemål om att bestämmelserna som syftar att säkerställa en god nivå av miljöskydd och arbetstagarens rättigheter bör vara bindande och kopplade till sanktioner om de inte efterlevs.

EU:s moderna hållbarhetskapitel inkluderar särskilda bestämmelser för efterlevnad, både institutionellt och genom egna procedurer. Här inkluderas en egen typ av hantering av tvister relaterade till hållbarhetskapitlet, det vill säga de är inte kopplade till avtalets allmänna tvistlösningssystem och handelssanktioner. Det är EU:s etablerade praxis att basera implementeringen och genomförandet av hållbarhetsbestämmelser på en incitamentsmodell snarare än en sanktionsmodell, det vill säga med fokus på samarbete, kapacitetsuppbyggnad och dialog mellan parterna. Det pågår för närvarande en diskussion kring förstärkandet av implementeringen och genomförandet av hållbarhetsåtagandena i EU:s frihandelsavtal och olika möjliga alternativ diskuteras mellan medlemsstaterna och i dialog med

¹²² ”Att skydda arbetstagarnas rättigheter i enlighet med internationella konventioner är nödvändigt för att förhindra osund konkurrens och för att säkerställa att företagen respekterar arbetstagarnas rättigheter och andra mänskliga rättigheter, både i hemlandet och över dessas globala försörjningskedjor.”

civila samhället. För närvarande är det inte en framkomlig väg att förespråka att hållbarhetsbestämmelserna kopplas till sanktioner.

Avtalet ska garantera parternas rätt att reglera skyddsnivåer och innehålla åtaganden att inte använda sig av låga skyddsnivåer som en konkurrensfördel

Fackförbunden **LO**, **TCO** och **6F** anser att regler om skydd för arbetstagares hälsa inte ska kunna anses utgöra handelshinder och att frihandelsavtal inte får påverka regler om skydd för arbetstagare i nationella lagar, andra författningar och kollektivavtal eller de kollektiva fackliga rättigheterna.

I de moderna frihandelsavtal som EU ingår är det numera praxis att inkludera en bekräftelse av parternas rätt att reglera nationella skyddsnivåer. Detta omfattar även regler om skydd för arbetstagare. I hållbarhetskapitlet åtar sig parterna även att inte använda sig av låga skyddsnivåer som en konkurrensfördel.

Avtalet bör främja internationellt överenskomna riktlinjer för multinationella företag

LO, **TCO** och **6F** lämnade en synpunkt att EU bör verka för att internationellt antagna beslut, såsom (...) OECD:s riktlinjer för multinationella företag ska respekteras och vara vägledande. Dessutom vill **LO**, **TCO** och **6F** att ”de europeiska företag som investerar/har verksamhet i Australien ska verka enligt EUs sociala ansvarstagande med respekt för internationella riktlinjer för mänskliga rättigheter i arbetslivet”.

EU:s moderna frihandelsavtal innehåller som regel även åtaganden om att främja hållbart företagande (*Corporate Social Responsibility, CSR*) med hänvisning till erkända internationella riktlinjer på området.¹²³ Denna synpunkt bör således tillgodoses av sedvanligt upplägg för hållbarhetskapitlet.

Jämställdhet

LO, **TCO** och **6F** konstaterar samtliga att strävan mot goda arbetsvillkor också är ett sätt att främja jämställdhet, då kvinnor har mest otrygga anställningsformer, lägst lön m.m. och konstaterar att EU genom sina

¹²³ UN Global Compact; the UN Guiding Principles on Business and Human Rights, OECD Guidelines for Multinational Enterprises; ILO Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy.

handelsavtal med tredje land hindra konkurrens via låga löner och arbetsvillkor.¹²⁴

Kommerskollegium konstaterar att det aktuella förhandlingsmandatet inte inkluderar en särskild skrivning om handel och jämställdhet. Se nedan under ”Intressen och prioriteringar” för ytterligare kommentarer på detta område.

Övriga synpunkter

LO, TCO och **6F** anser generellt att *"Europeiska företags verksamhet och investeringar måste bedrivas och göras på ett sätt som är långsiktigt hållbart ur klimat- och miljösynpunkt."*

Syftet med hållbarhetskapitlet i EU:s moderna frihandelsavtal är att bidra till att främja samtliga tre dimensioner av hållbar utveckling – ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet. Det förslagna förhandlingsmandatet inför förhandlingarna mellan EU och Nya Zeeland fastställer att hållbarhetskapitlet ska innehålla åtaganden för att främja handel och investeringar som bidrar till en hållbar utveckling, såsom bland annat handel med miljövaror och tjänster och klimatsmarta produkter.

Därutöver har några representanter från civilsamhället, särskilt Jordens vänner, uttryckt allmän skepsis kring handelsavtal och dess kapacitet att främja hållbarhetsintressen.¹²⁵

6.7.4 Intressen och prioriteringar i förhandlingarna

Det moderniserade avtalet mellan EU och Australien bör därför innehålla ett modernt och ambitiöst hållbarhetskapitel. Den specifika hållbarhetskonsekvensanalysen (SIA) kommer att genomföras i samband med förhandlingarna. SIA identifierar områden där specifika åtaganden i hållbarhetskapitlet kan krävas för att hantera avtalets potentiella

¹²⁴ **LO; TCO** och **6F**: "Över lag är det kvinnor som har de mest otrygga anställningsformerna, har sämst hälsa och lägst lön. Att hävda och etablera generellt goda arbetsvillkor blir i praktiken en hävstång för bättre villkor för kvinnor. EU bör genom sina handelsavtal med tredje land hindra konkurrens via låga löner och arbetsvillkor som ett verktyg att indirekt öka jämställdheten."

¹²⁵ **Jordens vänner**: "Att inleda förhandlingar med syfte att sluta ett nytt handelsavtal är feltänkt redan från början. Vi har betydligt mer akuta utmaningar att ta oss an än handelsfrågor, exempelvis inom miljö- och hållbarhetsområde". "Skydd för miljö, hälsa, djurvälstånd och arbetstagares rättigheter. Tyvärr är det osannolikt att ett avtal med det uttalade syftet att främja handeln innebär någon positiv utveckling på dessa områden, men vi kräver att avtalet åtminstone inte bidrar till någon försämring i form av minskat utrymme att införa nya regleringar eller risk för stämningar från utländska investerare."

hållbarhetspåverkan samt möjliga framtida samarbetsområden.
Hållbarhetskapitel bör därför utformas så att resultatet av SIA inkluderas.

Kollegiet noterar att mandatet inte särskilt inkluderar en skrivning om handel och jämställdhet, vilket är att jämföra med det nyligen föreslagna mandatet för förhandlingar med Chile. Att integrera jämställdhet i frihandelsavtal är i linje med Sveriges feministiska utrikespolitik vars aktuella handlingsplan inkluderar ett delmål att verka för jämställdhetsanalyser i EU:s förhandlingar om frihandelsavtal med tredje land. Detta delmål kan exempelvis uppfyllas genom att inkludera jämställdhetsanalys mer i SIA, samt att integrera dessa resultat i utformningen av bestämmelserna i avtalet. En sådan struktur skulle gynnas av att förhandlingsmandatet inkluderade en särskild skrivning om handel och jämställdhet.

6.8 Tekniska handelshinder (TBT)

6.8.1 Tekniska handelshinder i frihandelsavtal

WTO:s avtal om tekniska handelshinder (TBT-avtalet) och dess regler och principer utgör grunden för kapitlet om tekniska handelshinder i frihandelsavtal.

Med hänsyn till den stora mängden avtal som EU ingår är det viktigt att avtalstexterna kring tekniska handelshinder blir så likartade som möjligt, annars riskerar avtalen att bli svåröverskådliga och svårtillämpliga. Alltför olika regelsystem med särregleringar förorsakar också merkostnader för företagen. Bestämmelserna i avtalet ska inte dubblera TBT-avtalet. EU:s så kallade nya metod för teknisk regelgivning är uppskattad av näringslivet och bör främjas i frihandelsavtal.

Den generella målsättningen för TBT-området bör vara att regler ska utvecklas utifrån WTO:s TBT-avtal:

- Utökad tillämpning av internationella standarder i tekniska föreskrifter för att undvika nationella särlösningar,
- likartade tekniska regler för utländska och inhemska varor,
- tekniska regler ska grundas på produktkrav i form av prestanda och inte konstruktion eller beskrivande egenskaper,
- ökat deltagande i internationella standardiseringsorgans arbete,
- identifiera likvärdiga tekniska regler som kan ömsesidigt erkännas,
- beaktande synpunkter som inkommer vid TBT-notifiering av förslag till tekniska föreskrifter,

- närmande av avtalsparternas tekniska regleringar (dvs. regulativt samarbete),
- främja överenskommelser mellan nationella eller regionala organ för bedömning av överensstämmelse (*Conformity Assessment Arrangements*) i syfte att erkänna varandras laboratorietester, certifieringsorgan eller kontrollorgan mm, eller
- främja tillämpningen av tillverkardeklarationer (*Suppliers Declaration of Conformity*) framför tredjepartsintyg där detta är möjligt och lämpligt.

Där det inte är möjligt att nå ända fram kan mindre genomgripande TBT+ samarbeten ändå vara möjliga, till exempel avtalsfunktioner för att kunna kräva motiveringar när tekniska föreskrifter inte ömsesidigt erkänns, utbyte av erfarenheter, eller närmare samarbete mellan regelmyndigheter.

Det är önskvärt att frihandelsavtal blir så tydliga som möjligt avseende vilken typ av lagstiftning som avses för regleringssamarbete. Det bör tydliggöras att EU:s medlemsstaters nationella standarder, standardiseringsorganisationer och nationella regler inte påverkas direkt genom avtalet och att de kan diskuteras i fora där EU och EU:s avtalspart deltar.

6.8.2 Tekniska handelshinder i förhandlingarna med Australien

Australiensisk regleringsteknik

Det är vanligt förekommande att standarder görs tvingande genom att de refereras i australiensiska tekniska föreskrifter. Standarder ges ut i en gemensam serie för Australien och Nya Zeeland.¹²⁶ Utav ca 7 000 standarder i den australisk-nya zeeländska standardkatalogen 2014 gjordes en tredjedel tvingande i Australien. Det gemensamma ackrediteringssystemet JAS-ANZ syftar till att harmonisera strukturer för bedömning av överensstämmelse.

Regelsamarbete mellan Australien och Nya Zeeland

Australien har ett särskilt utvecklat samarbete med Nya Zeeland genom *Closer Economic Relations* (CER). Länderna har på liknande sätt som EU skapat en inre marknad för trans-tasmansk handel kallad *Single Economic Market* (SEM). Parterna har även ett långtgående avtal kallat *Trans-Tasmanian Mutual Recognition Agreement* (TTMRA) som

¹²⁶ Pt 3.46 i WT/TPR/S/312, *WTO Secretariat report for the seventh Trade Policy Review of Australia*.

innehåller regler om ömsesidigt erkännande av varor som lagligen har satts på marknaden i Australien respektive Nya Zeeland.¹²⁷

Två av huvudmålen i samarbetet för de kommande fem åren är att ytterligare öka handeln med varor och tjänster samt regelsamarbete mellan länderna.¹²⁸ Länderna har redan nu full teknisk harmonisering för vissa produkter, vilket innebär att man antingen har gemensamma tekniska regler, standarder eller procedurer för bedömning av överensstämmelse eller att man godkänner varandras regler som likvärdiga.

Möjliga regelsamarbetsområden mellan Australien och EU

Mellan EU och Australien finns ett avtal om ömsesidigt erkännande (MRA) av bedömning av överensstämmelse, intyg och märkning sedan 1998 och uppdaterades senast 2012. Avtalet har dock svåröverskådliga procedurer att utse organ för bedömning av överensstämmelse samt för att uppdatera bilagorna vilket har lett till att uppdateringen av avtalet har släpat efter. Trots detta fungerar avtalet väl i praktiken. Ett kommande frihandelsavtal skulle kunna inkludera det befintliga MRA, dock bör avtalet innehålla robusta lösningar som fungerar över tid, med funktioner för uppdatering av den lagstiftning avtalet omfattar samt förenklade procedurer.¹²⁹

För vägfordon finns det ett globalt harmoniseringsinitiativ inom UNECE, som utgår ifrån två avtal som både Australien och Nya Zeeland är parter till.¹³⁰ *Australia Design Rules* (ADR) för fordon och UNECE-standarder kan användas parallellt, Australien har ändå harmoniserat en stor del av sina standarder med motsvarande UNECE-standarder. Redan 2014 var 71 procent av de australiensiska standarderna för fordon harmoniserade med UNECE-standarderna, och där det inte vara fallet kunde UNECE-standarder ofta användas parallellt. De standarder som inte var anpassade, 16 procent, rör huvudsakligen tunga fordon och aspekter

¹²⁷ *Trans-tasman mutual recognition agreement*. I de senaste versionerna av TTMRA listas ett antal områden som bedöms som särskilt prioriterade för regleringssamarbete och eventuell teknisk harmonisering, nämligen farliga ämnen, kemikalier och farligt gods, elektromagnetisk kompatibilitet och radiokommunikation, vägfordon och tryckkärl.

¹²⁸ Tillgänglig: <https://www.mfat.govt.nz/en/trade/nz-inc-strategies/australia-strategy/>

¹²⁹ Det bör gå att skapa modernare lösningar för ackreditering och kompetensprövning av organ för bedömning av överensstämmelse genom att i högre grad förlita sig på avtal som de nationella ackrediteringsorganen redan är parter till genom ILAC och IAF.

¹³⁰ UNECEs överenskommelser från 1958 *Adoption of Uniform Conditions of Approval and Reciprocal Recognition of Approval for Motor Vehicle Equipment and Parts*, och 1998 *Global technical regulations for wheeled vehicles, equipment and parts which can be fitted and/or be used on wheeled vehicles*.

utanför FN:s regelverk.¹³¹ Detta kan ha ett samband med den svenska exporten av bilar som i och för sig har fluktuerat de senaste fem åren men där exporten nu tycks vara nära sin högsta nivå för perioden. Ifråga om lastbilar och specialfordon har dock exporten till Australien sjunkit.

Handelshinder

I EU:s handelshinderdatabas finns endast ett handelshinder för Australien. Enligt denna finns en risk att standarder för provning av järn, stål och andra metaller som tas fram av *Standards Australia* kommer att avvika från internationella standarder.¹³² Sättet att ta fram standarderna uppfyller dock sannolikt kraven i TBT-avtalets uppförandekod för standardiseringsorgan vilket gör att man inte kan komma åt problemet inom WTO. **Det kan därför finnas en anledning att hitta en möjlig lösning inom frihandelsavtalet genom ett ömsesidigt erkännande av provningar, men också så att definitioner i standarder inte utestänger produkter som är godkända på EU:s marknad.** Med tanke på Sveriges stålexport bedömer kollegiet att detta bör tas upp i förhandlingarna.

6.8.3 Näringslivsundersökningen och samråd med civila samhället

Det har framförts att Australien kräver att salt som används i bageriprodukterna måste vara berikat med jod. Vidare framförs att kravet på information om ingredienser och näringsfakta kan samordnas med EU. Den information som ska anges är unik för Australien, likaså utseende och format för platsen där denna information ska tryckas på konsumentförpackningar. Kravet och tillsynsmyndigheterna för detta är samordnade mellan Australien och Nya Zeeland. **Enligt kollegiets uppfattning bör krav på jod i bröd kunna ersättas med krav på märkning.** Särskild märkning bör samordnas med internationella riktlinjer och inte utesluta att annan märkning finns på förpackningar så länge det inte är vilseledande.

Jordens vänner har framfört att ”Definitionen av tekniska handelshinder bör inte omfatta lagar och regler som syftar till att skydda miljö, hälsa, arbetares rättigheter eller djurvälstånd. Vi vill inte se något regleringssamarbete på dessa områden om syftet är att underlätta handel. Handelsfrågor är endast sekundära i förhållande till skydd för miljö, hälsa, arbetares rättigheter och djurvälstånd.”

När det gäller synpunkten att handelsfrågor är sekundära i förhållande till skydd för miljö hälsa, arbetares rättigheter och djurvälstånd menar

¹³¹ USTR 2017 *National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*, s. 35.

¹³² *EU Market Access Database, Barrier id 10042.*

kollegiet att den inte innehåller någon motsättning i förhållande till de åtaganden som Sverige och EU har som medlemmar i WTO. Varje WTO-medlem har rätt att införa tekniska regler, använda sig av standarder och procedurer för bedömning av överensstämmelse för att skydda mänsklig hälsa och säkerhet, djurs liv och hälsa, växtliv eller miljön, så länge de utgår ifrån den vetenskapliga och tekniska information som finns att tillgå (jämför artikel 2.2 TBT-avtalet). Länderna har dock en skyldighet att se till att reglerna inte är mer handelsrestriktiva än nödvändigt för att uppnå det intresse som reglerna ska skydda. Begreppet tekniska handelshinder är således, i sig, inte en värdering om hindret är nödvändigt eller inte. TBT-avtalet är avsett att endast tillåta *nödvändiga* handelshinder.

6.8.4 Intressen och prioriteringar i förhandlingarna

Specifika sektorer

Bland de prioriterade områdena i MRA mellan Australien och Nya Zeeland finns varor som Sverige exporterar relativt mycket av till Australien, nämligen kemikalier och vägfordon. För kemikalier finns det omfattande harmonisering på EU-nivå med bland annat REACH vilket också gör det till ett område där det ligger i Sveriges intresse att föreslå regleringssamarbete. Exporten från svenska kemiska och närstående industrier har stigit de senaste åren. Det skulle kunna dras synergieffekter av redan befintligt regelsamarbete mellan Australien och Nya Zeeland när det gäller tekniska regler och bedömning av överensstämmelse. Möjligheter för regulativt samarbete som ligger i svenskt intresse kan finnas för kemikalier, vägfordon.

Kollegiet noterar i sammanhanget att kemikalier och vägfordon också är områden som är harmoniserade inom EU vilket gör dem fördelaktiga för regleringssamarbete även ur EU-synpunkt.

Det vore därutöver önskvärt med regulativt samarbete kring medicinsk utrustning. Under 2015 uttalade den Australiska regeringen att området skulle harmoniseras med internationella standarder.¹³³

Kollegiet rekommenderar också kommissionen att göra en detaljerad kartläggning av vilka regleringsområden som sedan ikraftträdandet av TTMRA harmoniserats. Detta för att få en rättvisande bild av vilka befintliga harmoniserade regleringar mellan Nya Zeeland och Australien

¹³³ Svenska ambassaden i Canberras rapport *Business Climate Survey* 2015, s. 3.

som EU skulle kunna ansluta sig till eller vise versa, eller få till stånd ömsesidigt erkännande för.¹³⁴

Icke-tariffära handelshinder

Enligt kollegiets uppfattning bör krav på jod i bröd kunna ersättas med krav på märkning. Särskild märkning bör samordnas med internationella riktlinjer och inte utesluta att annan märkning finns på förpackningar så länge det inte är vilseledande.

Det kan finnas en anledning att hitta en möjlig lösning inom frihandelsavtalet genom ett ömsesidigt erkännande av provningar av järn, stål och andra metaller, men också så att definitioner i standarder inte utestänger produkter som är godkända på EU:s marknad.

Med tanke på de ambitiösa målsättningarna i mandatet kan det finnas anledning att stärka och tydliggöra skrivningen om spridning av information till importörer och exportörer. Skrivningen i mandatet kan dock göras tydligare i förhållande till föreskrifter, standarder och procedurer för bedömning av överensstämmelse.

Det existerande MRA mellan Australien och EU har inte uppdaterats under en längre tid, men har visat sig fungera i praktiken och det finns utsedda organ för bedömning av överensstämmelse. Om bestämmelserna i ett kommande frihandelsavtal kan hållas uppdaterade på ett enkelt sätt bör det fungera ännu bättre. Det samma gäller bestämmelser om ömsesidigt erkännande av ackreditering, certifieringar och provningsresultat.

6.9 Handelsprocedurer

6.9.1 Handelsprocedurer i frihandelsavtal

Handelsprocedurer innefattar alla flöden av information och administration som krävs när företag ska exportera, importera eller transitera gods. I begreppet ingår dels offentliga kontroller som förtullning och beskattning, dels transport- försäkrings- och betalningsprocesser.

WTO:s handelsproceduravtal (WTO TFA), som trädde i kraft den 22 februari 2017, kan sägas utgöra en miniminivå som WTO-medlemmar måste leva upp till för att underlätta handelstransaktioner. WTO TFA innehåller ett fyrtiotal åtgärder som medlemmarna ska genomföra för att

¹³⁴ Svenska ambassaden i Canberras rapport *Business Climate Survey* 2015, s. 3.

förenkla handelsprocedureerna. De flesta åtgärderna är bindande men det finns också åtgärder av strävanskaraktär.

Ofta finns det inte anledning att i frihandelsavtal med länder som är medlemmar i WTO återupprepa samtliga krav som ingår i WTO TFA. Däremot kan och bör frihandelsavtal användas för att komplettera WTO TFA med mer omfattande och ambitiösa åtaganden. Frihandelsavtal bör alltid innehålla ett separat avsnitt för tull- och handelsprocedurförenklingar och hänsyn bör i så stor utsträckning som möjligt tas till hela leveranskedjan. Vidare bör tydliga och bindande åtaganden införas på områden där avtalstexten i TFA inte blev som Sverige önskat. Det gäller bland annat inspektioner före skeppning, användning av tullombud och konsulära avgifter.

WTO TFA ger medlemmarna stort utrymme att själva avgöra i vilken ordning och hur snabbt olika åtgärder ska genomföras. I frihandelsavtalet kan parterna komma överens om en tidsram för genomförande, vilket kan resultera i en snabbare reformtakt än om enbart WTO-avtalets regler ska gälla. Vid behov kan avtalet också innehålla särskilda skrivningar om stöd för genomförande. Parterna åtar sig därigenom att inrätta särskilda program för tekniskt och finansiellt stöd för genomförande av handelsprocedurförenklingar.

6.9.2 Handelsprocedurer i förhandlingar med Australien

I Världsbankens rapport *Doing Business* rankas varje år länder bland annat på området ”gränsöverskridande handel”, som ger en bild av hur enkla ett lands handelsprocedurer är. Rankingen baseras på mätningar av tid och kostnad för fullföljande av de handelsprocedurer som krävs i samband med import eller export av gods. År 2017 återfinns Australien på plats 91 i rankingen av 189 länder. Detta är en förvånansvärt låg ranking, med tanke på att mätningen t.ex. visar att den förberedande dokumenthanteringen innan gränsen endast tar 4 timmar att fullfölja i Australien, vilket är den genomsnittliga tiden i OECD:s höginkomstländer. Därutöver tar det 39 timmar att fullfölja handelsprocedurerna vid gränsen i samband med import till Australien. Det kan jämföras med snittet på 9 timmar för samtliga i gruppen höginkomstländer i OECD, dit Australien hör. Enligt OECD:s *Trade Facilitation Indicators* bedöms dock Australiens handelsprocedurer som mycket väl fungerande inom samtliga delområden.

Enligt WTO:s senaste handelspolitiska översyn av Australien, från år 2015, tillämpar Australien ett elektroniskt *single window* kallat *The Integrated Cargo System* (ICS), som hanterar större delen av alla internationella handelsrelaterade transaktioner. Vissa transaktioner kan

dock kräva separata kontakter med tillståndsmyndigheter och vissa kan kräva att ett separat tillståndsdokument ska uppvisas för tullmyndigheten. Från fall till fall undersöks möjligheterna för att ytterligare öka andelen elektroniskt hanterade klareringar. Ett AEO-program har utvecklats och skulle tas i bruk fullt ut i juli 2016.

Australien tillämpar riskanalyser som underlag för tullkontroller. År 2012 var det 66 procent av sjötransporterat gods som var riskkontrollerat och klart i samband med att godset anlände till hamnen. Motsvarande siffra för flygtransporterat gods var 80 procent. År 2014 infördes en nationell koordinering av riskanalyser för identifiering av högriskförsändelser.

Enligt OECD:s bedömning skulle Australien kunna genomföra ytterligare förbättringar inom följande områden: öka andelen förhandsbesked som lämnas inom den genomsnittliga tid som angivits, att i än högre grad acceptera kopior av dokument, samt att ytterligare öka andelen procedurer som hanteras elektroniskt. Australien bör enligt OECD också främja användningen av det nyligen införda AEO-programmet.

Australien godkände WTO TFA den 8 juni 2015. Då avtalet nu har trätt i kraft så ska Australien alltså uppfylla avtalets åtaganden redan nu. En nationell kommitté för handelsprocedurförenkling har inrättats i enlighet med avtalet. I övrigt bedömer det australiensiska Utrikes- och handelsministeriet att Australien inte behöver införa ny lagstiftning eller nya procedurer för att uppfylla avtalet.

6.9.3 Näringslivsundersökningen och samråd med civila samhället

Företag har rapporterat problem med tidsödande tullprocedurer vid import till Australien, samt oklarheter och inkonsekvens i tillämpningen av tullklassificeringen.

Vidare har framförts att Ceta bör användas som modell för förbättringar inom många olika områden, däribland tull- och handelsprocedurförenkling. Företag rapporterar att de upplever problem med komplicerade och tidsödande handelsprocedurer, samt inkonsekvens och oförutsägbarhet i procedurerna. De nuvarande handelsprocedurerna gällande importkontroll hanteras på ett sätt som leder till olikartade bedömningar och bristande transparens beträffande vilka krav regelverket ställer. Företag föreslår istället en effektiviserad och standardiserad administration hos tullmyndigheten och hos *Australian Border Force* (ABF).

6.9.4 Intressen och prioriteringar i förhandlingarna

Australien har överlag väl fungerande handelsprocedurer redan idag, även om det också finns några svenska företag som rapporterat om problem med tidsödande processer, oklarhet och inkonsekvens i tillämpningen av regelverket. För att främja ett fortsatt förenklingsarbete är det viktigt att avtalet, i linje med andra frihandelsavtal, går längre än WTO TFA och innehåller så omfattande och ambitiösa skrivningar som möjligt.

Prioriteringarna följer den allmänna svenska handlingslinjen om att utöka och förtydliga åtaganden på de områden där avtalstexten WTO TFA inte går tillräckligt långt. Ett sådant exempel gäller möjligheten att använda elektroniska kopior av stödjande dokument. Även om tullklareringarna i stor utsträckning hanteras elektroniskt i Australien, så tycks det fortfarande finnas utrymme för att öka andelen procedurer som hanteras fullt ut elektroniskt. I WTO TFA finns endast ett strävansmål vad gäller godtagande av elektroniska kopior av styrkande handlingar. I frihandelsavtalet bör man gå längre genom att införa bindande skrivningar om att elektroniska kopior ska godtas.

6.10 Immaterialrätt

6.10.1 Immaterialrätt i frihandelsavtal

WTO:s avtal om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter (TRIPS) sätter minimistandarder på det immaterialrättsliga området som alla WTO-medlemmar måste leva upp till. Högre standarder, så kallade TRIPS-plus, kan överenskommas i frihandelsavtal, men behöver då troligtvis uträckas till alla WTO-medlemmar enligt principen om mest gynnad nation.¹³⁵

6.10.2 Immaterialrätt i förhandlingarna med Australien

Australien har ingått frihandelsavtal som innehåller immaterialrättskapitel. Exempel på nyligen överenskomna frihandelsavtal med immaterialrättskapitel inkluderar avtal med Malaysia, Japan och Korea.¹³⁶

Australien omnämns inte som ett prioriterat land i EUs rapport om skydd för immaterialrätt i tredje länder.¹³⁷ I *USTR Foreign Trade Barriers 2017*

¹³⁵ Se artikel 4(d) TRIPs samt van den Bossche, *The Law and Policy of the World Trade Organization* (2008) s. 760.

¹³⁶ WTO, *Trade Policy Review*, WT/TPR/S/312/Rev.1, s. 82.

¹³⁷ Europeiska kommissionen, *Commission Staff Working Document – Report on the protection of intellectual property rights in third countries*, SWD(2015) 132 final.

anges att Australien generellt erbjuder ett starkt skydd och säkerställande vad gäller immaterialrätt.¹³⁸ Australien är inte heller med som ett prioriterat land på *Watch List* i *USTR Special 301 Report*.

Av EU:s *Market Access Database* framgår dock att europeiska företag upplever vissa problem med skydd för varumärken, eftersom Australien saknar lagstiftning och praktiska metoder för att i tullen förhindra införande av varumärkesförfälskade produkter. Det framgår även att företag upplever problem med skydd för möbeldesign på grund av att australiensiska företag säljer möbelkopior. I *Market Access Database* anges att det enligt australiensisk lagstiftning inte är olagligt att sälja kopior, så länge det i allt markandsföringsmaterial anges att det rör sig om en kopia.¹³⁹ I EU:s *Market Access Database* anges även att företag upplever problem med att Australien har en kort skyddstid för testdata¹⁴⁰ för vissa läkemedel (*short data exclusivity protection of biological pharmaceuticals*). Skyddet för sådan data i Australien gäller endast 5 år. Detta kan jämföras med att motsvarande skydd i USA är 12 år, i Japan 8 år och i EU 11 år.¹⁴¹ Slutligen anges även i *Market Access Database* att europeiska företag upplever problem med skydd för geografiska ursprungsbeteckningar.¹⁴²

I mandatet anges att avtalet ska innehålla ett immaterialrättskapitel som bygger på TRIPs. Det anges att kapitlet ska omfatta immaterialrätter såsom upphovsrätt och närstående rättigheter, varumärken, mönsterskydd, patent, växtförädlarrätt, skydd för testdata och företagshemligheter, geografiska ursprungsbeteckningar och förbättrat säkerställande både i den digitala miljön och vid gränsen. Mandatet anger också att avtalet ska innehålla direkt skydd för listade geografiska ursprungsbeteckningar för jordbruksprodukter och en hög nivå av skydd och säkerställande för sådana geografiska ursprungsbeteckningar. Skyddet ska bygga på skyddet i det nuvarande vinavtalet mellan EU och Australien. Förhandlingarna på detta område ska enligt mandatförslaget röra redan existerande immateriella rättigheter och möjliga tredjelandsarrangemang. Det anges också att förhandlingarna bör sträva mot att upprätta samarbetsmekanismer mellan parterna.

Slutligen kan nämnas att Australien är svarande i tvister inom WTO angående krav på *plain packaging* för tobaksförpackningar.¹⁴³ Tvisterna

¹³⁸ 2017 *National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*, s. 37.

¹³⁹ http://madb.europa.eu/madb/barriers_details.htm?barrier_id=10340

¹⁴⁰ Skydd för testdata som sänds till myndigheter för att få marknadsgodkännande för exempelvis läkemedelsprodukter.

¹⁴¹ http://madb.europa.eu/madb/barriers_details.htm?barrier_id=10360.

¹⁴² http://madb.europa.eu/madb/barriers_details.htm?barrier_id=10400.

¹⁴³ DS435, DS441, DS458 och DS467.

gäller varumärkesbestämmelser i förhållande till Australiens rätt att införa åtgärder för att skydda folkhälsan.

6.10.3 Näringslivsundersökningen och samråd med det civila samhället

TCO har kommenterat att vissa immaterialrättsfrågor regleras i kollektivavtal och att det därför är viktigt att partsautonomin respekteras och att eventuella bestämmelser i handelsavtal inte påverkar regler och överenskommelser i kollektivavtal.

Såvitt kollegiet förstår är det olika aspekter av immaterialrätt som regleras i frihandelsavtal respektive i kollektivavtal. De regler som vanligtvis finns med i frihandelsavtal på immaterialrättsområdet reglerar omfattningen av skyddet och inte exempelvis frågan om vem rättigheten tillfaller. Bestämmelser i frihandelsavtal bör därmed enligt kollegiets bedömning inte påverka regler och överenskommelser i kollektivavtal.

I en rapport om handelshinder från Sveriges ambassad i Canberra anges att ett företag uppgett att ett problem på det immaterialrättsliga området är att företag kan bli skadeståndsskyldiga om de i domstol utan framgång försökt skydda sina produkter mot konkurrens från nya generiska preparat.¹⁴⁴

Kollegiet kan inte utifrån den angivna informationen se att det skulle strida mot TRIPs. Kollegiet noterar att det finns bestämmelser i TRIPs angående svarandens rätt till gottgörelse i vissa fall.¹⁴⁵ Området brukar inte heller regleras i frihandelsavtal.

LIF betonar att ett immaterialrättskapitel inte får innebära en försvagning av det immaterialrättsliga skyddet i vare sig Australien eller EU. LIF menar att det därför är av vikt att under förhandlingarna följa upp vad som händer med de olika förslag som presenteras i en rapport av Productivity Commission. LIF stödjer även oro som uttryckts över rekommendationer om att höja kraven på uppfinningshöjd och begränsningar vad gäller tilläggsskydd för patent (inklusive ett undantag för varor som ska exporteras).

LRF anger att geografiska ursprungsbeteckningar är av begränsat intresse och att det är viktigt att EU:s förhandlingsposition vad gäller geografiska ursprungsbeteckningar inte påverkar vare sig ökat

¹⁴⁴ Såsom kollegiet förstår det är det samma synpunkt som uttrycks i näringslivsundersökningen.

¹⁴⁵ TRIPs artikel 48.

marknadstillträde för EU på den australiska marknaden eller påverkar Australiens tillträde till EU:s marknad.

6.10.4 Intressen och prioriteringar i förhandlingarna

Kollegiets bedömning är att fokus bör vara på de immaterialrätter som är viktiga för svenska och andra europeiska företag, såsom patent, varumärken, upphovsrätt och företagshemligheter. Svensk export består i dagsläget till stor del av maskiner och apparater och medicinska och farmaceutiska produkter. Därmed bedömer kollegiet att immateriella rättigheter såsom patentrelaterade bestämmelser, varumärkesskydd och skydd för testdata är viktiga. Mot bakgrund av de ändringar som föreslagits av *Productivity Commission* kan det vara viktigt att bevaka eventuella ändringar avseende patentskyddets omfattning, exempelvis vad gäller de synpunkter som har kommit in inom ramen för näringslivsundersökningen.

För att åtgärda problem som uppmärksammas bedömer kollegiet att det är av vikt att, såsom anges i mandatet, förbättra säkerställandet både vid gränsen och i den digitala miljön.

Vad gäller geografiska ursprungsbeteckningar är de av mindre betydelse som offensivt intresse för Sverige och det är därför av vikt att bevaka balansen så att inte för stort fokus läggs på geografiska ursprungsbeteckningar och att inte andra viktigare immaterialrätter kommer i skymundan.

6.11 Fiskesubventioner

6.11.1 Fiskesubventioner i frihandelsavtal

Subventioner som inte är specifika för jordbruk behandlas ofta i ett konkurrenskapitel i ett frihandelsavtal. I detta avsnitt behandlas fiskesubventioner. Fiskesubventioner omfattas idag av WTO:s subventionsavtal på samma villkor som vanliga industrivaror.

När FN år 2015 antog Agenda 2030 pekades hållbara hav ut som ett av sjutton globala hållbarhetsmålen. En av de viktigaste åtgärderna för att nå hållbarhetsmålet avseende fiske är att förbjuda fiskesubventioner som kan bidra till ett icke hållbart fiske.

Vid mötet i WTO:s förhandlingsgrupp om regler (NGR) i september 2017 påbörjades arbetet med att sammanställa ett antal olika förslag som begränsar användandet av skadliga fiskesubventioner. Målet är att lägga fram ett förslag till beslutstext inför WTO:s ministerkonferens (MC11) i december 2017.

6.11.2 Fiskesubventioner i förhandlingarna med Australien

Kommersiellt fiske och vattenbruk är, trots sin låga andel av BNP av vikt för Australien. Landet exporterar nära hälften av sin fångst som är relativt liten till volym men av högt kommersiellt värde (främst skaldjur).

Den generella utvecklingen i landet går mot en minskad fiskeflotta samtidigt som antalet anställda inom sektorn ökar, och då framför allt inom vattenbruket som står för nära hälften av det totala värdet av fisket.

Landet är medlem i en informell gruppering av medlemmar som kallar sig *Friends of Fish*¹⁴⁶ som verkar för ett hållbart fiske genom att förbjuda skadliga subventioner med samtidigt verka för särskilda och differentierade bestämmelser i utvecklingsländer.

Landet för en aktiv politik för att minska fiskesubventioner som man menar leder till överfiske, snedvridningar på den globala marknaden för fisk samt försämrar levnadsvillkoren i utvecklingsländerna. Även om Australien under åren 2011 – 2013 har infört ny och strängare lagstiftning för att skydda fisket verkar man för att WTO ska ha en central roll i arbetet med att motverka skadliga subventioner.

6.11.3 Näringslivsundersökningen och samråd med civila samhället

Inga synpunkter eller kommentarer har kommit från näringslivet eller det civila samhället.

6.11.4 Svenska intressen och prioriteringar i förhandlingarna

Fiskesubventioner omfattas idag av WTO:s subventionsavtal på samma villkor som industrivaror men har lyfts ut till särskilda förhandlingar under de pågående regelförhandlingarna i WTO. Detta i enlighet med mandaten från Doha 2001 och Hongkong 2005.

Kollegiet anser att avtalet bör inkludera regler om subventioner till fisket där skadliga fiskesubventioner som leder till överkapacitet och överfiske förbjuds.

6.12 Handelspolitiska skyddsinstrument

6.12.1 Handelspolitiska skyddsinstrument i frihandelsavtal

Handelspolitiska skyddsinstrument är en sammanfattande benämning för olika åtgärder ett land kan använda sig av för att tillfälligt kringgå sina handelspolitiska åtaganden. Dessa åtgärder avser antidumpningsåtgärder

¹⁴⁶ Argentina, Australien, Chile, Colombia, Nya Zeeland, Norge, Island, Pakistan, Peru och USA.

mot prisdumpad import, antisubventionsåtgärder (utjämningsåtgärder) mot subventionerad import och skyddsåtgärder mot kraftigt ökande import.

Kommerskollegium förordar genomgående fördelarna med en fri och öppen handel i arbetet med handelspolitiska skyddsinstrument. Användandet av handelspolitiska skyddsinstrument leder till försämrad konkurrenskraft för unionsindustrin på såväl den inre marknaden som på marknaderna utanför EU. Dessutom är de handelspolitiska skyddsinstrumenten ineffektiva så till vida att de snarare gynnar industrin i tredje land än skyddar unionsindustrin.

6.12.2 Handelspolitiska skyddsinstrument i förhandlingarna med Australien

I *WTO Trade Policy Review Australia 2015* konstateras att Australien är ett av de länder som flitigast använder handelspolitiska skyddsåtgärder. Under perioden 1995 – 2017 inledde Australien 316 antidumpningsundersökningar vilket kan jämföras med Kinas 234 inledanden och EU:s 493 under samma period.

EU har inga handelspolitiska skyddsinstrument i kraft mot Australien i dag (september 2017).

Australien har sex handelspolitiska skyddsinstrument i form av antidumpningsåtgärder mot EU i kraft idag och utreder införandet av en sjunde (september 2017). Åtgärderna riktar sig mot konserverade tomater/torkad frukt och stålprodukter varav en antidumpningstull riktar sig bland annat mot ett svenskt företag.

Antidumpningstullen beräknas med hjälp av en kombination av fast och rörlig metod där den fasta komponenten beräknas som en procentandel av FOB-exportpriset. Ett företag konstaterar i sitt svar till Kommerskollegium att dess export till Australien av vissa stålprodukter drabbas av en tullsats om ca 10 procent.

Sedan 2011 har ändringar i den australiska lagstiftningen inneburit stora löpande förändringar av såväl lagar, processen vid antidumpningsundersökningar och ansvarig myndighet inom landet. Syftet med förändringar är att öka och förenkla användandet av handelspolitiska skyddsinstrument, bättre anpassning till det internationella regelverket, ökad transparens och ett större fokus på de särskilda behov som små- och medelstora företag kan ha. Vidare har antidumpningskommittén, den myndighet som handlägger ärenden, lagts under Industridepartementet för att öka myndighetens effektivitet.

Antidumpningstullar och utjämningsåtgärder är normalt sett i kraft under fem år men kan förlängas vid behov. Australien saknar lagstiftning kring skyddsåtgärder varför sådana inte tillämpas.

Genom frihandelsavtalet mellan Australien och Nya Zeeland har möjligheten att införa handelspolitiska skyddsåtgärder på handel mellan länderna slopats. I stället faller denna typ av frågor under en harmoniserad konkurrenslagstiftning, dock har ännu inget fall prövats mot nämnda lagstiftning.

6.12.3 Näringslivsundersökningen och samråd med civila samhället

Ett företag framför i sitt svar till Kommerskollegium att dess export till Australien av vissa stålprodukter drabbas av en tullsats om ca 10 procent (se ovan). Inga synpunkter eller kommentarer har kommit in från det civila samhället.

6.12.4 Svenska intressen och prioriteringar i förhandlingarna

Kollegiet är av den generella uppfattningen att parter till frihandelsavtal ska åta sig att inte använda handelspolitiska skyddsinstrument i den bilaterala handeln och att konkurrenslagstiftning, inklusive regler om statligt stöd/subventioner, bör gälla istället.

Kollegiet anser därför att parternas möjligheter att införa handelspolitiska skyddsinstrument mot varandra ska slopas eller i vart fall begränsas kraftigt.

För det fall endast en begränsning av de handelspolitiska skyddsåtgärderna skulle vara möjlig att uppnå anser kollegiet att införandet av skyddsåtgärder är ett mer transparent och mindre handelssnedvridande verktyg då åtgärderna riktar sig mot all import (även mot tredje land), är begränsat i tid och ställer krav på omstrukturering av den aktuella industrin som ska skyddas.

6.13 Små och medelstora företag

6.13.1 Små och medelstora företag i frihandelsavtal

Ökad transparens gynnar alla företag men framför allt SME då dessa saknar resurser att ägna sig åt omfattande administrativt arbete med att förstå vilka regler de har att anpassa sig till. Av denna anledning sätter EU sedan ett antal år tillbaka (första gången i TTIP-förhandlingarna) denna slags frågor under rubriken SME i sina frihandelsavtal och även i mandaten till dessa.

Vad EU ofta konkret eftersträvar är att partnerländerna i så hög grad som möjligt skapar en webbaserad tjänst liknande EUs egen *Trade Helpdesk* med produktspecifik info, sökbar på med HS-nummer, om bland annat vilka tullar som gäller vilka intyg som kan behövas för att få sätta en vara på marknaden i EU.

6.13.2 Små och medelstora företag i förhandlingarna med Australien

Hur det är med denna typ av transparens just i Australien vet vi inte.

Möjligen kan man göra uppskattningar med proxyvariabler.

Världsbankens *Doing Business* för 2017 ger Australien 80 på sitt index överlag men bara 70 för indikatorer som mäter *trading across borders*. De senare indikatorerna mäter egentligen *trade facilitation* men det är inte osannolikt att det finns en koppling till *transparency* eftersom allt hänger ihop med hur effektiv och öppen ett lands myndigheter är. Siffran är mycket låg jämfört med andra OECD-länder och hela 90 länder världen bedöms vara bättre.

Transparency International ger 2016 Australien indexet 79 på sin hundra gradiga skala där 100 betyder helt fritt från korruption. Det betyder att landet är 13:e minst korrumperat i världen.

Ovanstående visar att även om korruption inte förefaller vara ett stort problem så finns det ändå anledning att tro att det kan finnas möjligheter till förbättringar i Australiens sätt att administrera sin handelsregim, och möjligen även inom området transparens. Med tanke på att landet redan är så pass öppet och liberaliserat, kan det vara så att detta är en av de kvarvarande frågorna att åtgärda.

6.13.3 Näringslivsundersökningen och samråd med civila samhället

Inga synpunkter har kommit in från näringslivet eller det civila samhället.

6.13.4 Intressen och prioriteringar i förhandlingarna

Inom området SME bör frågan om att Australien ska inrätta en webbtjänst, liknande EU:s *Trade Helpdesk*, vara högst prioriterad. I mandatförslaget nämns det inget specifikt om en sådan lösning, däremot ska det finnas en *information sharing arrangement*. Kollegiet anser att en webblösning med information till SME:s bör ha en hög ambitionsnivå, exempelvis som EU:s egen Export Helpdesk.

Önskemålet handlar om att ge företag tillgång till information om de regler som gäller och inte enbart om regeländringar. Därmed får de inga andra egentliga effekter än de facto förenklat (billigare och snabbare) marknadstillträde för en del företag (SMEs) som gör affärer med landet.

Att det relativt sett mest gynnar SMEs är positivt ur sysselsättningssynpunkt för det är där de flesta jobb skapas.

6.14 Investeringar

6.14.1 Investeringar i frihandelsavtal

Frihandelsavtal innehåller vanligen ett kapitel om investeringar som är uppdelat på dels marknadstillträde för investeringar och dels investeringsskydd. Bestämmelser om investeringsskydd kommer dock sannolikt inte att ingå i frihandelsavtalet med Australien eftersom EU-domstolen funnit att vissa delar avsnittet om investeringsskydd kräver ratificering av både EU och dess medlemsstater, så kallat blandad kompetens. Även om investeringsskydd och portföljinvesteringar sannolikt kommer att förhandlas i ett separat avtal, berörs de i nedanstående analysdelen.

6.14.2 Marknadstillträde för investeringar i förhandlingarna med Australien

I den senaste handelspolitiska granskningen av Australien i WTO konstaterades att Australien är en av de mest öppna ekonomierna i världen och företagsklimatet är överlag gott.

I *Heritage Foundation's Index of Economic Freedom* 2016 rankas Australien på femte plats och samma placering fick landet i *The Economist's Business Environment Ranking 2014-2018*. På Världsbankens ranking över *Ease of doing business* hamnar Australien på plats 15 (Sverige på plats 9). Australien rankas som på plats 9 på *A.T Kearney FDI Confidence Index* att jämföra med Sveriges plats 15.

Australien har investeringsgranskning, *Foreign Investment Review Board (FIRB)*, och däri ingår utöver vissa sektorer även vissa ädelmetaller samt uppköp över särskilt angivna belopp.

År 2015 fanns 89 svenska koncerner representerade i Australien samt 177 dotterbolag. Sammanlagt hade dessa cirka 9 500 anställda¹⁴⁷ och omsättningen var cirka 41 miljarder kronor. Cirka 7 000 personer var anställda inom tillverkningsindustrin, cirka 1 000 inom reparation av fordon och cirka 1 400 inom informationssektorn.¹⁴⁸

Som visat i 4.2.4 utgör svenska FDI i Australien cirka 0,8 procent av den totala stocken. Australien mottar således en relativt liten andel av

¹⁴⁷ Siffran skiljer sig ifrån Business Sweden som uppger att antalet direktanställda är dubbelt så högt alltså ca 20 000.

¹⁴⁸ Tillväxtanalys.

Sveriges FDI. Det bör här uppmärksammas att svenska portföljinvesteringar är klart högre än FDI. År 2015 uppgick dessa till ca 65 miljarder kronor.¹⁴⁹ Sverige låg därmed utanför listan över de 20 länder som hade störst stock av FDI i Australien.

6.14.3 Näringslivsundersökningen och samråd med civila samhället gällande marknadstillträde

Ett företag har uppgett att tröskeln för att etablera investeringar i Australien är något för hög. Ett annat företag uppgav att de måste övervinna många administrativa hinder för att kunna investera i Australien. Det är oklart om företaget här avser FIRB. Ett företag uppger att enklare villkor hos FIRB skulle öka flödena av FDI.

Sammantaget synes det som att FIRB utgör ett visst hinder mot investeringar i Australien och alla åtgärder som förenklar denna prövning vore därför önskvärda.

Jordens vänner ser inte något egenvärde i att ytterligare öppna upp marknader för investeringar. De önskar inte premiera utländska investerare på bekostnad av inhemska aktörer. Jordens Vänner anser att det kan finnas goda skäl att med hänvisning till miljömässig hållbarhet, resiliens och säkerhet i händelse av kriser främja inhemska aktörer i vissa sektorer, exempelvis jordbruk och matproduktion.

6.14.4 Investeringskydd i förhandlingarna med Australien

Sverige och Australien har inte något investeringskyddsavtal. Australien har bilaterala investeringskyddsavtal (BIT:s) med 23 stater och investeringskydd ingår dessutom i 20 av Australiens frihandelsavtal, av vilka det senaste ingicks i juni 2017.

Det kan förväntas uppstå svårigheter gällande utformningen av artikeln rättvis och skälig behandling (FET), där Australien i TPP liksom i deras senaste ingångna frihandelsavtal år 2017 har begränsat FET till *customary international law minimum standard of treatment* istället för en uttömmande lista såsom i Ceta. Det kan således förväntas att Australien kommer att önska införa CIL/MST i ett avtal med EU.

Graden av korruption är låg i Australien som enligt *Transparency International* rankas på plats tretton av 176 länder (Sverige är på fjärde plats) och Australien har 79 poäng av 100 (medelsnittet är 43 och Sverige har 88). Detta innebär en relativt låg grad av korruption och Australien har således en lägre grad av korruption än många EU-medlemsstater.

¹⁴⁹ Business Sweden *Swedish business footprint Australia 2015* s 3.

Därutöver har Exportkreditnämnden placerat Australien i landriskkategori 0 på sin 8-gradiga skala, där ”0”, är den bästa rankningen. Australien kategoriseras som ett OECD-land i höginkomstskiktet.

Australien har endast haft två tvister emot sig och vunnit en av dessa. Australien vann mot Philip Morris gällande *plain packaging*.¹⁵⁰ Den andra tvisten, där ett företag gick i konkurs och staten beslagtogs viss utrustning som företaget leasat, pågår fortfarande.

Sammanfattningsvis förefaller näringslivets behov av investeringsskyddsavtal med Australien vara relativt lågt.

6.14.5 Näringslivsundersökningen och samråd med civila samhället

LO och **6F** understryker att avtalet inte får inskränka staternas beslut i frågor som hur samhällsservicen ska organiseras, vad som ska drivas av samhället i egen regi, vad som ska utföras av statliga monopol, välfärdssystemens utformning och liknande. Därtill måste avtalet innehålla garantier för mänskliga fri- och rättigheter. Regler om skydd för arbetstagare ska aldrig kunna anses utgöra handelshinder. De får inte påverka regler om skydd för arbetstagare i nationella lagar, andra författningar och kollektivavtal eller de kollektiva fackliga rättigheterna såsom föreningsrätt, förhandlingsrätt och rätten att vidta stridsåtgärder.

TCO instämmer i att arbetstagares rättigheter, skydd för ohälsa och olycksfall inte får ses som ett handelshinder eller på något sätt underkastas de ekonomiska friheterna och ska därför explicit undantas i handelsavtalens investeringskapitel och dess eventuella tvistlösningsmekanism. Därtill anser TCO att tvistlösningsmekanismen mellan stater och investerare inte får inskränka staters demokratiska beslutsfattande eller partsautonomin och de fackliga rättigheterna. Investeringsskydd får inte hota demokrati och mänskliga rättigheter.

Jordens vänner är emot investeringsskydd eftersom de anser att det kan avskräcka regeringar från att införa regleringar som syftar till att stärka djurskyddet eller hälsoskyddet.

Kollegiet har i tidigare utredningar¹⁵¹ analyserat frihandelsavtals effekter på demokratiskt beslutsfattande och rätten att reglera. EU:s frihandelsavtal

¹⁵⁰ Philip Morris, *Imperial Tobacco and Japan Tobacco*.

¹⁵¹ Kommerskollegium. (2015) ”Rätten att reglera” i handelsavtalet mellan EU och Kanada – och hur kan det bli i avtalet med USA?

<https://www.kommers.se/publikationer/Rapporter/2015/Ratten-att-reglera-i-handelsavtalet-mellan-EU-och-Kanada-/>; Kommerskollegium (2016). ”Analys av frihandelsavtalet Ceta:s eventuella effekter på miljö, människors och djurs hälsa samt demokratiskt beslutsfattande”

innehåller en artikel som slår fast rätten att reglera. Där klargörs bland annat att parterna till avtalet bevarar rätten att reglera på områden såsom allmän hälsa, säkerhet, miljö, allmän moral och kulturell mångfald. Skulle en tvist mellan stat och investerare uppstå måste investeringsdomstolen beakta artikeln i avtalet som slår fast rätten att reglera. Dessutom har kollegiet i tidigare utredningar visat att det materiella skyddet som avtalen ger inte går utöver det som redan ges i Sverige vilket även det talar för att avtalen inte påverkar Sveriges rätt att reglera.

I de moderna frihandelsavtal EU numera ingår inkluderas en bekräftelse av parternas åtaganden att respektera och tillämpa multinationella avtal inom skydd för arbetsvillkor i enlighet med ILO:s grundkonventioner i avtalets hållbarhetskapitel. Hållbarskapitlets utformning och synpunkter kring arbetsrättsliga frågor behandlas ytterligare i avsnitt 6.17.

6.14.6 Intressen och prioriteringar i förhandlingarna

Foreign Investment Review Board (FIRB) verkar utgöra ett visst hinder för företag mot investeringar i Australien. Alla åtgärder som förenklar denna prövning vore därför önskvärda.

6.15 Transparens och korruption

6.15.1 Transparens och korruption i frihandelsavtal

Transparens och korruptionsbekämpning är grundläggande principer både i det globala handelssystemet och i god offentlig styrning i allmänhet, och bör finnas med i alla handelsavtal. Korruption lyfts som ett av de primära hindren för handel på världsmarknaden. Detta är inte så oväntat då omfattande och komplicerad reglering, samt ett byråkratiskt system, vilka är vanliga handelshinder, ofta går hand i hand med ett korrupt system. Transparens kan ha indirekta korruptionshämmande effekter då det ökar förutsägbarheten och minskar kostnaderna för handeln, förbättrar institutionell kvalitet och minskar risken för tvister med andra länder. Kollegiet har i tidigare studier konstaterat att korruption har skadliga effekter på så väl handelsvolymen och handelsregler.¹⁵² Korruption underminerar även principen om *rule of law* och *good governance* genom att statliga institutioner och myndigheter

<https://www.kommers.se/publikationer/Rapporter/2016/Analys-av-frihandelsavtalet-Cetas-eventuella-effekter/>; Kommerskollegium (2017). "Analys av frihandelsavtalet mellan EU, dess medlemsstater och Kanada (CETA) - ett regeringsuppdrag"

<https://www.kommers.se/publikationer/Rapporter/2017/Analys-av-frihandelsavtalet-mellan-EU-dess-medlemsstater-och-Kanada-Ceta/>

¹⁵² Kommerskollegium. (2005). *Trade and the Fight against Corruption*.

förlorar legitimitet om de används för privat vinning. På så sätt har korruption och transparens även en tydlig koppling till handel och social, ekonomisk och miljömässig hållbarhet.

Skrivningar om transparens finns med i många frihandelsavtal. I flera av EU:s avtal finns skrivningar om transparens i preambeln. Man har ibland skrivningar om transparens i bl.a. tull- och handelsprocedurkapitlet. I vissa avtal finns ett separat, horisontellt kapitel. Ett horisontellt kapitel är att föredra då transparens är en princip som bör genomsyra all offentlig verksamhet, inte bara tull och gränsmyndigheter. Detta kan sedan kompletteras med områdesspecifika åtaganden i respektive kapitel.

När det gäller korruptionsbekämpning verkar åtaganden i handelsavtal där USA är part vara de mest omfattande, då handelsavtal där EU är part oftast har begränsats till skrivningar om transparens. Under de senaste åren har det dock blivit allt vanligare att inkludera skrivelser om såväl korruptionsbekämpning som transparens i handelsavtal med EU. EU Kommissionens *Trade for All*-strategi som publicerades 2015 betonar även vikten av både transparens och korruptionsbekämpning, och utlovar bland annat att kommissionen ska föreslå ambitiösa anti-korruptionsåtgärder i framtida handelsavtal.

I TPP finns ett särskilt kapitel om transparens och korruptionsbekämpning (avsnitt 26). Avsnittet är tämligen omfattande. Skrivningarna om transparens ligger väl i linje med skrivningar om transparens i andra sammanhang, exempelvis WTO-avtalet om förenklade handelsprocedurer.

När det gäller korruptionsbekämpning är det av särskilt intresse att avtalet tydligt uttalar att ansvaret för att bekämpa korruption ligger både hos den offentliga och den privata sektorn. Vidare har parterna förbundit sig att ratificera alternativt ansluta sig till FN:s konvention mot korruption (från 2003). Åtgärder för att bekämpa korruption finns nämnda i avtalet, liksom vad avtalsparterna ska göra för att motverka korruption bland offentliganställda. Skyldigheten att säkerställa efterlevnad av regelverk mot korruption finns också i avtalet. Parterna ska också främja civilsamhällets aktiva deltagande i korruptionskampen. Vidare finns en mekanism för tvistlösning i avtalet, som också gäller parternas åtaganden enligt transparens- och korruptionskapitlet.

6.15.2 Korruption i förhandlingarna med Australien

Korruption anses inte vara ett stort problem i Australien. Landet har ett betyg på 79 i *Transparency International's Corruption Perception Index*

(betyget sätts på en hundragradig skala där 0 betyder genomkorrumperat), vilket antyder en låg grad av korruption och ligger i linje med tidigare år.¹⁵³ Av de 176 länderna i *Transparency International's* index hamnar Australien på plats 24. Korruption rapporteras inte heller som ett betydande problem i till exempel *World Economic Forum's Global Competitiveness Index*.¹⁵⁴

Australien bedöms ha välfungerande och transparanta institutioner och rättssystem, och korruption är kriminaliserat på nationell och på lokal/regional nivå. Australien har även skrivit på FN:s och OECDs konventioner mot korruption.¹⁵⁵ Australien ingår i TPP-förhandlingarna, avtalet har ett relativt omfattande avsnitt om transparens och korruption och som av kollegiet anses vara en bra grund att bygga vidare på i framtida förhandlingar på området.

Det kan finnas vissa korruptionsrisker inom kol- och gruvindustrin samt offentlig upphandling. Korruptionsanklagelser inom den australiensiska gruvindustrin har förekommit och utretts vid ett flertal tillfällen. Till exempel anklagades gruvföretaget *NuCoal* för korruption i samband med prospekteringslicenser år 2015, vilket ledde till ett domstolsbeslut att företagets licenser blev indragna.¹⁵⁶

Inom offentlig upphandling bedöms risken för korruption vara låg, och korruption anses inte vara ett problem för företag verksamma i landet. Däremot visade en undersökning att cirka en tredjedel av inhemska företag har erfarit upphandlingsbedrägerier under de senaste två åren.¹⁵⁷

6.15.3 Näringslivsundersökningen och samråd med civila samhället

Inget av de tillfrågade företagen har rapporterat problem i samband med korruption. Däremot understryks av både näringsliv och *TCO* vikten av transparens i den offentliga förvaltningen. Ett företag meddelar att det finns brist på transparens i utformningen och tillämpningen av tekniska regler, samt att dessa tillämpas på ett inkonsekvent sätt. Företaget rapporterar även att komplexiteten och bristen på transparens när det gäller procedurer för att få visum och arbetstillstånd är ett betydelsefullt problem, och att företaget måste förlita sig på externa konsulter för att

¹⁵³ *Transparency International, Corruption Perception Index* (2016)

¹⁵⁴ *World Economic Forum, Global Competitiveness Index* 2017-2018,

¹⁵⁵ *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC), och *OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*.

¹⁵⁶ *GAN Business Anti-Corruption Portal, Australia Corruption Report* (2015).

<http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/australia>

¹⁵⁷ *Ibid.*

söka visum och arbetstillstånd. Trots extern hjälp bedöms processen ändå ofta vara tidskrävande och oförutsägbar. Detta medför inte bara hinder för handel, men kan också göra företag mer sårbara för korruption. Det kan även utgöra en särskilt stor risk för små- och medelstora företag, som ofta har mer begränsade resurser. Otydliga, tidskrävande och inkonsekventa regelverk kan också öka risken för korruption.

Utöver vikten av god insyn och transparens inom den offentliga förvaltningen understryker TCO även vikten av skydd för visselblåsare. TCO anser att arbetstagare som är visselblåsare bör skyddas mot olika typer av repressalier från både det allmänna och den egna arbetsgivaren (inte minst mot uppsägning och avskedande) när de slår larm om missförhållanden, såsom korruption och andra oegentligheter/olagligheter i arbetsgivarens verksamhet, inom både privat och offentlig sektor. Möjligheten att slå larm anonymt, till exempel genom rättssäkra visselblåsarordningar, anses vara av särskilt stor vikt.

Det finns olika lagar om skydd för uppgiftslämnare eller s.k. visselblåsare i Australien, och dessa varierar mellan federal och statlig nivå. Alla typer av uppgiftslämning är inte skyddade av lagstiftningen, och visselblåsare kan riskera fängelsestraff om de lämnar ut uppgifter som berör vissa områden, som till exempel nationell säkerhet och migrationsfrågor.¹⁵⁸

6.15.4 Intressen och föreslagna prioriteringar i förhandlingarna

Kollegiet anser att transparens och anti-korrupsionsåtgärder bör ges ett eget kapitel i frihandelsavtal, samt att de skrivningar som återfinns i TPP utgör en god bas för framtida förhandlingar.

Detta innebär att transparens och korrupsionsåtgärder bör integreras i ett horisontellt kapitel, då det är principer som bör genomsyra all offentlig verksamhet, inte bara tull och gränsmyndigheter eller offentlig upphandling. Detta kan sedan kompletteras med områdesspecifika åtaganden i respektive kapitel.

Vidare bör avtalet tydligt uttala att ansvaret för att bekämpa korruption ligger hos både den offentliga och den privata sektorn.

Tydliga åtgärder för att bekämpa korruption bör finnas nämnda i avtalet, liksom vad avtalsparterna ska göra för att motverka korruption bland

¹⁵⁸ *United Nations General Assembly, Human Rights Council. Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission to Australia and the regional processing centres in Nauru (A/HRC/35/25/Add.3), 24 April 2017.*

offentliganställda. Skyldigheten att säkerställa efterlevnad av regelverk mot korruption bör också finnas i avtalet.

Skrivningar om att parterna ska främja civilsamhällets och icke-statliga organisationers aktiva deltagande i korruptionskampning bör finnas med i avtalet.

Lättillgänglig och begriplig information om de regler, lagstiftning och rättigheter som gäller företag är ett viktigt medel för att främja öppenhet och underlättar handeln. Företag som är medvetna om sina rättigheter minskar risken för att bli utsatta för korruption. Tillgång till information om exempelvis beslutsprocesser inom offentlig förvaltning och upphandling, finansiering av valkampanjer och politiska partier är också en förutsättning för att allmänheten och civilsamhället ska kunna engagera sig i korruptionsbekämpning, och bevaka samspelet mellan ekonomi, politik och handel.

6.16 Energi och råmaterial

6.16.1 Energi och råmaterial i frihandelsavtal

I nyare frihandelsavtal som EU har ingått finns bestämmelser om råvaror och energi. Bakgrunden till detta är främst att det i många länder finns regler och restriktioner, t.ex. exportkvoter, på dessa områden som begränsar tillgången. Störningsfri tillgång till råvaror och energi är viktig för EU:s konkurrenskraft. Sveriges intressen skiljer sig här inte från EU:s intressen.

6.16.2 Energi och råmaterial i förhandlingarna med Australien

Australien och Sverige är gruvländer. Vidare är Australien en betydande exportör av mineraler och energi. Sverige kan med en stor industrisektor och som gruvland ha större intresse av ett frihandelsavtal med Australien än vissa andra medlemsländer.

Av *WTO Trade Policy Review* för Australien från 2015 framgår att gruvsektorn är en konkurrensutsatt marknad utan branschspecifika restriktioner för utländska investeringar. Men som för alla sektorer krävs förhandsgodkännande eller anmälan för investeringar över vissa tröskelvärden.

När det gäller råvaror har Australien exportkontroller på trä och träspån som är avsedda att skydda miljö- och kulturvärden. Australiens jordbruksministerium utfärdar också tillstånd och statliga intyg för att kontrollera export av specifika primära produkter, bland annat skinn och hudar.

På energiområdet har Australien rika tillgångar på uran, kol, naturgas och är världens nionde största energiproducent och står för cirka 2,7 procent av den globala energiproduktionen. Australien är också en betydande leverantör till världsmarknaderna.

Vidare är Australien, som exporterar hälften av sin naturgasproduktion, även en stor leverantör till den globala marknaden av gasol (LNG).

Australien är nettoimportör av raffinaderiråvaror (råolja och kondensat) och raffinerade petroleum-produkter och 40 procent av den totala oljeförsörjningen importeras.

Det finns också i Australien olika policyer för öka exportpotentialen för att leverera ren och hållbar energi. Därutöver stöder Australien en hållbar expansion av prospektering, produktion och utnyttjande av fossila bränslen.

6.16.3 Näringslivsundersökningen och samråd med civila samhället

Inga synpunkter på energi- och råvaruområdena har lämnats av näringslivet.¹⁵⁹

I samrådet med det civila samhället har synpunkter kommit in från **Jordens Vänner** som anser att *"det är viktigt att avtalet inte inskränker parternas möjligheter att införa regleringar som syftar till att stärka miljöskyddet i relation till energi- och råvarufrågor. Med anledning av detta vill vi inte heller se några mekanismer för investeringsskydd likt ISDS eller ICS i avtalet, eftersom vi anser att de kan avskräcka regeringar från att införa sådana regleringar. De paragrafer i avtalet som syftar till att säkerställa en god nivå av miljöskydd i relation till energi- och råvarufrågor bör vara bindande och kopplade till sanktioner om de inte efterlevs. För att säkerställa att klimatmålen inte överskrids är det av yttersta vikt att avtalet inte öppnar för ökad import/export av fossila bränslen."*

6.16.4 Intressen och prioriteringar i förhandlingarna

Av utkastet till förhandlingsmandat framgår att avtalet på energi- och råvaruområdet bör innehålla bestämmelser om handel och utländska direktinvesteringar. Avtalet bör syfta till att säkerställa en öppen, transparent, icke-diskriminerande och förutsägbar affärsmiljö och reglera konkurrensbegränsande förfaranden. Avtalet bör också innehålla regler som stöder och ytterligare främjar handel och utländska

¹⁵⁹ Ett mineralföretag har visserligen lämnat synpunkter, dock gäller synpunkterna andra frågor.

direktinvesteringar inom sektorn för förnybar energi. Slutligen bör avtalet också öka samarbetet på energi- och råvaruområdena.

I andra delar av mandatutkastet som inte berör energi- och råvaruområdet betonas parternas åtaganden när det gäller hållbar utveckling och den internationella handelns bidrag till en hållbar utveckling, bl.a. i dess miljömässiga dimensioner.

Vidare framgår av mandatutkastet att avtalet även bör bekräfta rätten att reglera ekonomisk verksamhet av allmänintresse, för att uppnå legitima allmänpolitiska mål, såsom skydd och främjande av bl.a. miljö.

Kollegiets anser att mandatet ser bra ut på energi- och råvaruområdet. När det gäller synpunkter som har framförts av Jordens vänner kan konstateras att diskussioner om investeringsskyddet i frihandelsavtalet med Australien just nu pågår mellan KOM och MS. En av de tankar som finns är lägga investeringsskyddet i ett separat avtal. Bakgrunden till att diskussioner förs om hur investeringsskyddet ska regleras och vara utformat har till stor del sin bakgrund i synpunkter som har framförts av det civila samhället när Ceta och andra frihandelsavtal har diskuterats. Vad beträffar miljöskydd och ökad handel med fossila bränslen kommer det att finnas bestämmelser som bekräftar rätten att reglera på miljöområdet och bestämmelser om att främja handel och investeringar inom förnybar energi.

6.17 Konkurrens och statsägda företag (SOE)

6.17.1 Konkurrens och statsägda företag i frihandelsavtal

Konkurrens

Konkurrensfrågor är allmänt viktiga för att säkra att företagsageranden inte underminerar den liberalisering som sker genom frihandelsavtal. Vidare är konkurrensrätt en viktig komponent i uppbyggande av system som gagnar framväxten av globala värdekedjor – där värdekedjor ofta utformas utifrån företags förhandlingsstyrka. På så sätt anses konkurrensregler vara en naturlig del av frihandelsavtalet.

Konkurrenskapitlet i frihandelsavtal handlar om samarbete mellan konkurrensmyndigheter vid klagomål från den ena parten (eller dess industri). Vidare brukar det finnas krav på att grundläggande konkurrensregler ska finnas och vara effektiva. Konkurrensfrågor ingår i alla EU:s frihandelsavtal som ett komplement till förhandlingar om marknadstillträde. Vi känner inte till om reglerna över huvud taget använts.

Observera att samarbete gäller EU:s konkurrensmyndighet och inte medlemsstaternas myndigheter, detta pga. av den kompetensfördelning som finns på området. Eftersom reglerna gäller på EU-nivå så stödjer Sverige generellt reglerna utan att prioritera frågan.

Statsägda företag (SOE)

Regler om statsföretag finns också i alla EU:s frihandelsavtal. Dessa regler handlar om att finna en balans mellan att statsföretag (och företag med exklusiva rättigheter samt monopol) inte alltid kan basera sin verksamhet på kommersiella grunder och att deras verksamhet inte får underminera gjorda åtaganden. I EU:s frihandelsavtal återfinns vanligen samma standardtext där grundprincipen är att länder gör åtaganden om var de ska garantera att SOE-företag inte utnyttjar sin position på sin hemmamarknad.

Frågan prioriteras vanligen inte av Sverige i frihandelsavtal, bland annat baserat på kollegiets tidigare analys som underströk att SOE inte är en prioriterad fråga för svenska företag.¹⁶⁰ Sverige har flera gånger ifrågasatt de standardskrivningar som finns eftersom vi anser att de är för enkla att åsidosätta men aldrig fått gehör för vår position.

Det kan dock finnas behov av att i detta avtal fokusera mer på SOE-frågan av två skäl: Australien är med i TPP och i det avtalet fokuserar reglerna på hur SOE agerar på andra marknader än sin hemmamarknad. För det andra är det en fråga som tas upp i den aktuella EU-interna diskussionen om *investment screening*.¹⁶¹ Huruvida dessa två faktorer påverkar förhandlingarna är visserligen osäkert men det är en fråga att bevaka.

6.17.2 Konkurrens och SOE i förhandlingarna med Australien

Konkurrens

Australien har nyligen uppdaterat sin konkurrenslagstiftning. Redan den gamla lagstiftningen uppfyller de önskemål som EU täcker i frihandelsavtal. Vi har ingen information om eventuella problem eller handelshinder.

¹⁶⁰ 2013/01736.

¹⁶¹ Bland annat *European Investment Policy: A Common Approach to Investment Control* av EU Kommissionen 28 juli 2017.

Statsägda företag

I likhet med andra länder har Australien ett antal statsägda företag, ofta företag där staten äger eller kontrollerar delar av företagen.¹⁶² Ägande i sig är inga problem utan det handlar snarare om hur företagen agerar. Statsägda företag i Australien följer vanlig konkurrensrätt och står oftast för sina egna kostnader (finns viss mån av subventionering inom vissa sektorer). Kollegiet har inte någon information om eventuella problem eller handelshinder som drabbar svenska företag.

6.17.3 Näringslivsundersökningen och samråd med civila samhället

Inga kommentarer har inkommit från näringslivsundersökningen eller samråd med civila samhället.

6.17.4 Intressen och prioriteringar i förhandlingarna

Konkurrens

Kollegiet anser inte att frågorna om konkurrens bör vara prioriterade i förhandlingarna.

Statsägda företag

Om förhandlingarna baseras på EU:s standardtexter är området inte prioriterat. Om texterna däremot inkluderar nya element, främst om hur SOE kan agera på externa marknader, så behöver frågan analyseras. Kollegiet anser det svårt att i dagsläget ge konkreta förslag kring hur eventuella textförslag ska bemötas.

6.18 Tvistlösning

6.18.1 Tvistlösning i frihandelsavtal

För att kunna lösa eventuella tvister rörande tolkningen och tillämpningen av bestämmelserna i ett frihandelsavtal antas ofta ett kapitel om tvistlösning mellan parterna till avtalet.

Tvistlösningsbestämmelserna i EU:s frihandelsavtal bygger i regel på WTO:s tvistlösningsmodell. Förfarandet inleds vanligtvis med en samrådsfas och går sedan vidare till skiljeförfarande om så begärs. Efter att tvisten avgjorts följer en implementeringsperiod och möjlighet till ett

¹⁶² http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/finance-and-investment/the-size-and-sectoral-distribution-of-soes-in-oecd-and-partner-countries_9789264215610-en#page27

motåtgärdsförfarande om ena parten anser att den klandrade parten fortsätter att tillämpa en otillåten åtgärd.

I förslaget till mandat anges att avtalet bör innehålla ett effektivt och bindande tvistlösningsförfarande. Vidare anges att tvistlösningsförfarandet bör innehålla ett snabbt förfarande framförallt vad gäller val av panel samt panelförfarandet. Det anges också att tvistlösningsförfarandet bör vara transparent, öppet och innovativt samt att det ska innehålla bestämmelser om ett snabbt och flexibelt medlingsförfarande.

I flera av de frihandelsavtal EU förhandlat finns även bestämmelser som reglerar förhållandet mellan WTO:s tvistlösningsmekanism och tvistlösningsmekanismen i frihandelsavtalet vad gäller val av forum för en tvist.

I vissa avtal finns även bestämmelser om tolkningsregler. Dessa kan exempelvis ange att skiljenämnder ska tolka bestämmelserna i avtalet dels i enlighet med sedvanliga folkrättsliga tolkningsregler, inklusive reglerna i Wienkonventionen om traktaträtten, och dels, då en skyldighet i avtalet är identisk med en skyldighet i WTO-avtalet, med beaktande av relevanta tolkningar i rapporter från WTO:s tvistlösningsorgan.

6.18.2 Tvistlösning i förhandlingarna med Australien

I förslaget till mandat anges att avtalet bör innehålla ett effektivt och bindande tvistlösningsförfarande. Vidare anges att tvistlösningsförfarandet bör innehålla ett snabbt förfarande framförallt vad gäller val av panel samt panelförfarandet. Det anges också att tvistlösningsförfarandet bör vara transparent, öppet och innovativt samt att det ska innehålla bestämmelser om ett snabbt och flexibelt medlingsförfarande.

6.18.3 Näringslivsundersökningen och samråd med civila samhället

Inga synpunkter eller kommentarer har inkommit varken från näringslivet eller det civila samhället.

6.18.4 Intressen och prioriteringar i förhandlingarna

Kollegiet anser att avtalet bör innehålla ett bindande tvistlösningsförfarande som bygger på erfarenheter från WTO och andra frihandelsavtal. Kollegiet bedömer även att en medlingsmekanism bör inkluderas i avtalet.

Vidare anser kollegiet att det är av vikt att reglera förhållandet mellan tvistlösningsförfarandet i frihandelsavtalet och tvistlösningsförfarandet i WTO såsom har gjorts i andra frihandelsavtal där EU är part.

Kollegiet bedömer även att det bör införas tolkningsregler i avtalet för att skapa en mer enhetlig tolkning av handelsregler, såsom även finns i flera av EU:s andra frihandelsavtal.