



Analys av frihandelsavtalet CETA:s eventuella effekter på miljö, människors och djurs hälsa samt demokratiskt beslutsfattande

1 Sammanfattning

Kommerskollegium har av regeringen fått i uppdrag att analysera CETA-avtalets eventuella effekter på miljön, människors och djurs hälsa samt på demokratiskt beslutsfattande. Kollegiet har särskilt fokuserat på frågeställningar som berör det framtida regleringsutrymme och staters rätt att reglera, och har gjort en genomgång av de kapitel i avtalet som bedöms beröra dessa aspekter. Samverkan har skett med flera expertmyndigheter.

Kollegiets övergripande bedömning är att CETA skyddar parternas framtida regleringsutrymme. På sikt bedöms avtalet medföra vissa positiva effekter på miljö och hälsa, medan någon betydande risk för negativa effekter inte kan förutspås, inte heller i frågan om demokratiskt beslutsfattande.

Kollegiet gör bedömningen att investeringskapitlet i CETA inte inskränker Sveriges rätt att reglera i någon betydande utsträckning. Skyddet som ges till investerare ges i stort sätt redan av svensk lag och Europakonventionen. I den mån Sveriges rätt att reglera inskränks beror det på att Lissabonfördraget förflyttat betydande inflytande över investeringsrättsliga överenskommelser från EU:s medlemsstater till EU. Kollegiet bedömer även att, på grund av samstämmigheten i skydd mellan svensk lagstiftning och CETA, risken för någon form av ”nedkylningseffekt” på EU:s lagstiftningsarbete på sin höjd är marginell.

Regulativt samarbete i *Regulatory Cooperation Forum* kommer varken att ändra befintlig eller utveckla ny lagstiftning. Samarbete på områden

som miljö och hälsa pågår redan idag och bör ses som en resurs för att åstadkomma bättre regler nationellt, regionalt och globalt.

Kollegiet ser inte någon risk för att gällande eller kommande regler eller standarder inom EU eller Sverige för att skydda miljö, människors och djurs hälsa ska bli sämre. Som inskrivet i avtalet, får CETA:s syfte, att främja handel och investeringar, inte medföra att miljölagarnas skyddsnivå minskar. Varje land har rätt att behålla sina skyddsnivåer och behöver inte automatiskt godkänna en vara som har godkänts på den andra marknaden. Den förstärkta dialogen, t.ex. informationsutbyte kring vetenskapliga underlag, kunskap, metoder och riskvärderingar kan vara positiv för ett starkt skydd för hälsan och miljön.

Kollegiet gör bedömningen att tjänstekapitlet har få effekter på miljö, hälsa och demokratiskt beslutsfattande. I CETA har Sverige enbart bundit åtaganden som redan är gällande rätt. Sverige har dessutom behållit regleringsutrymme genom att avstå från åtaganden i vissa sektorer, som t.ex. alla tjänster inom ramen för det offentliga hälsovårds- och utbildningssystemet, samt genom undantag för ”public utilities”, vilket exkluderar offentliga monopol och exklusiva rättigheter. Privatfinansierade utbildnings- och hälsovårdstjänster är det enda område där Sverige binder sig för första gången vilket på längre sikt kan leda till ökat inflöde av kanadensiska leverantörer av dessa tjänster.

På djurskyddsområdet kommer CETA att formalisera redan befintligt samarbete vilket bedöms som positivt.

EU:s nya tullkvoter för nötkött i CETA kommer sannolikt inte att få någon direkt betydelse för svensk nötköttsproduktion och hävdandet av naturbetesmarker i Sverige. EU:s tullkvoter för nötkött i CETA kan däremot bidra till ett ökat intresse i Kanada för att producera nötkött utan tillväxthormoner.

2 Uppdraget

Kommerskollegium har av regeringen fått i uppdrag¹ att analysera CETA-avtalets (Comprehensive Economic and Trade Agreement) eventuella effekter på miljön, människors och djurs hälsa samt på demokratiskt beslutsfattande. Enligt uppdraget kan analysen göras i samverkan med andra relevanta expertmyndigheter. Analysen ska vara Regeringskansliet tillhanda senast den 12 augusti 2016.

¹ Uppdrag till Kommerskollegium att göra en konsekvensanalys av frihandelsavtalet mellan EU och Kanada (CETA), UD2016/11892/AME, inkommen 2016-07-14.

3 Avgränsning och metod

Med anledning av den korta remisstiden har yttrandet begränsats till en övergripande analys när det gäller CETA-avtalets eventuella effekter på miljö, människors och djurs hälsa samt demokratiskt beslutsfattande. I skälen till uppdraget nämns att i ett flertal oberoende analyser har förts fram en oro att avtalet inte tillräckligt skyddar framtida regleringsutrymme och staters rätt att reglera. Vi har därför fokuserat särskilt på dessa frågeställningar.

Under avsnitt fem i denna utredning återfinns en genomgång av utvalda kapitel i CETA: kapitel 2.4 (sänkning och avveckling av importtullar), kapitel 4 (tekniska handelshinder), kapitel 5 (sanitära och fyto-sanitära åtgärder), kapitel 8 (investeringar), kapitel 9 (tjänster), kapitel 21 (regulativt samarbete), kapitel 21.4 (djurvälstånd), kapitel 22 (hållbar utveckling), kapitel 23 (arbetsvillkor) samt kapitel 24 (miljö). Dessa kapitel ansågs vara mest relevanta för uppdraget.

De olika delarna i analysen skiljer sig från varandra i form och omfattning på grund av den korta svarstiden för uppdraget. Kollegiet har samverkat med berörda myndigheter och inhämtat synpunkter som på grund av den korta svarstiden får ses som indikativa och övergripande.² Det är kollegiets och expertmyndigheternas uppfattning att det, för att kunna analysera *konsekvenserna* av avtalet mera fullständigt, krävs både en mera djupgående analys av flera delar i avtalet i samråd med sakmyndigheterna samt att avtalet har varit i kraft över en viss tidsperiod.

Kommissionens konsekvensanalys (SIA) från 2011³, Kanadas miljökonsekvensanalys från 2012⁴, litteraturstudier och kollegiets tidigare yttranden⁵ har ingått som underlag i analysen.

4 Bakgrund till CETA

Frihandelsavtalet, som kallas för *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA) är ett av de mest omfattande avtalen som EU har förhandlat hittills och ingår i den nya generationen av frihandelsavtal. Traditionellt har frihandelsavtal främst behandlat tullsänkningar och andra preferentiella åtgärder för avtalsparterna. Sedan början på 2000-talet har emellertid en ny generation av mer ambitiösa frihandelsavtal börjat ta form som är bredare och berör flera handelspolitiska områden än

² Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Uppsala Universitet, Göteborg Universitet

³ Sustainability Impact Assessment, <http://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/analysis/sustainability-impact-assessments/assessments/#study-geo-14>

⁴ *Initial Strategic Environmental Assessment – February 2012*, www.international.gc.ca

⁵ T.ex. dnr 120-1006-2007, 2011/01259, 2014/01443-5, 2015/02033-3,

enbart minskade tullar och varuhandel. I CETA har EU och Kanada kommit överens om att förutom att avskaffa tullarna även minska icke-tariffära handelshinder, främja regulativt samarbete, förbättra marknadstillträdet i tjänstesektorn, underlätta företags deltagande i offentlig upphandling samt personrörlighet. Utöver dessa avsnitt innehåller CETA bland annat bestämmelser om geografiska ursprungs-beteckningar, en tvistlösningsmekanism och tre kapitel om hållbar utveckling, arbetsvillkor och miljö. CETA är att betrakta som ett ambitiöst frihandelsavtal av den nya generationen.

Förhandlingarna mellan EU och Kanada inleddes 2009 och avslutades i samband med toppmötet EU-Kanada i Ottawa den 26 september 2014. Efter detta avslut fortsatte förhandlingar om investeringskapitlet. Den slutliga och juridiskt granskade texten av CETA-avtalet offentliggjordes den 29 februari 2016.⁶ Den 5 juli 2016 lade Europeiska kommissionen fram ett förslag till rådsbeslut att anta CETA som ett så kallat blandat avtal⁷ med konsekvensen att avtalet behöver ratificeras av alla EU:s medlemsländer innan det kan tillfullo träda i kraft. Eftersom det kan ta lång tid förväntas en provisorisk tillämpning av avtalet.

5 Analys av eventuella effekter på miljön, människors och djurs hälsa samt på demokratiskt beslutsfattande

5.1 Motivering och avtalets ingress

I kommissionens förslag till rådets beslut⁸ återfinns motiveringen till CETA-avtalet som bekräftar avsikten att avtalet inte ska försämra villkoren för miljön, människors och djurs hälsa samt demokratiskt beslutsfattande: ”*Ceta är fullt förenligt med unionens politik, även den som påverkar den internationella handeln. I detta avseende kommer Ceta inte att minska, försämra eller ändra EU:s lagstiftning, eller ändra, förminska eller avlägsna EU-normer på ett reglerat område. All import från Kanada måste uppfylla EU:s regler och bestämmelser (t.ex. tekniska regler och produktstandarder, sanitära eller fytosanitära bestämmelser, förordningar om livsmedelssäkerhet, hälso- och säkerhetsnormer, regler för genetiskt modifierade organismer, miljöskydd, konsumentskydd,*

⁶ Avtalstexten finns under ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta.

⁷ När EU förhandlar och sluter ett internationellt avtal, har unionen antingen exklusiva befogenheter, eller befogenheter delade med medlemsstaterna. I de fall där befogenheterna är exklusiva, är EU den enda som får förhandla och sluta avtalet. I de fall som befogenheterna är delade med medlemsstaterna, så sluts avtalet både av EU och av medlemsstaterna, ett så kallat blandat avtal.

⁸ KOM (2016) 443 slutlig.

etc.)". Vidare står att "Avtalet innehåller också de garantier som behövs för att de ekonomiska vinsterna inte kommer att ske på bekostnad av grundläggande rättigheter, sociala normer, regeringars rätt att reglera, miljöskydd eller konsumenternas hälsa och säkerhet."

I ingressen till avtalet konstateras *"att bestämmelserna i detta avtal innebär att parterna bibehåller sin rätt att lagstifta inom sina egna territorier och den flexibilitet de behöver för att uppnå legitima politiska mål, till exempel i fråga om folkhälsa, säkerhet, miljö, allmän moral och främjandet och värnandet av den kulturella mångfalden."*

5.2 Sänkning och avveckling av importtullar

Eventuella konsekvenser för miljön av ökad importkonkurrens för nötkött

CETA kommer att medföra en avveckling av de flesta tullar för jordbruksprodukter och livsmedel i handeln mellan Kanada och EU.⁹ För några produkter har EU och Kanada åtagit sig att förbättra marknadstillträdet enbart genom tullkvoter, dvs. tullen sänks eller tas bort endast för en begränsad kvantitet av produkten. Detta innebär att CETA:s effekter i form av ökad importkonkurrens begränsas för de produkter som omfattas av tullkvoter, t.ex. gäller detta för nötkött i EU:s fall. Kanada har dessutom undantagit tullpositioner helt och hållet från liberalisering inom vissa sektorer (fjäderfäkött, ägg, mejeriprodukter).¹⁰

Kollegiet har valt att belysa en fråga om tullbindningarna i CETA som har uppmärksamats: EU:s tullkvoter för nötkött. Detta är ett viktigt exempel på en marknadstillträdesfråga med koppling till de svenska miljö kvalitetsmålen. Om dessa tullkvoter ger upphov till ökad konkurrens som ger negativa effekter på den svenska nötköttsproduktionen, kan förutsättningarna att nå det **svenska miljö kvalitetsmålet om ett rikt odlingslandskap** eventuellt påverkas.¹¹ Risken att den svenska nötköttsproduktionen ska påverkas av CETA diskuteras i detta avsnitt. Jordbruksverket har ombetts att inkomma med bedömningar och synpunkter, vilka finns redovisade nedan.

⁹ EU ska avveckla tullen för 93,5 procent av tullpositionerna för jordbruksprodukter och livsmedel, Kanada för 92,8 procent av tullpositionerna, se <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=974>

¹⁰ Så kallat utbudreglerade sektorer. Utbudsregleringen innebär att omfattningen av såväl den inhemska produktionens storlek som importens omfattning regleras.

¹¹ Regeringens precisering av miljö kvalitetsmålet "Ett rikt odlingslandskap" inkluderar bl.a. ett variationsrikt odlingslandskap där det ska finnas betydande inslag av hävdade naturbetesmarker. Se <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Miljokvalitetsmalen/Ett-rikt-odlingslandskap/Precisering-av-Ett-rikt-odlingslandskap/>

Åtagandena i CETA innebär att EU ska öppna *nya* tullkvoter för bisonkött samt färskt och fryst kalv- och nötkött på 48 840 ton (slaktvikt) när avtalets åtaganden är fullt implementerade efter 5 år.¹² Detta motsvarar 0,6 procent av konsumtionen och produktionen av nötkött i EU 2015.¹³ Om hela tullkvoterna skulle utnyttjas för import av ”ädla detaljer” skulle detta enligt Jordbruksverkets uppskattning motsvara 3,2 procent av EU:s produktion av ”ädla detaljer”.¹⁴

Huruvida Kanada på sikt kommer att kunna utnyttja dessa tullkvoter fullt ut eller inte, beror på en rad olika faktorer. Några förutsättningar för att Kanada ska kunna fylla tullkvoterna för nötkött är att de kan producera tillräckligt mycket hormonfritt nötkött samt att tillräckligt många anläggningar är godkända för export till EU.¹⁵ För närvarande är fyra anläggningar i Kanada godkända för export av nötkött till EU.¹⁶ Andra förutsättningar av betydelse är att priset på EU-marknaden för nötkött är attraktivt samt att det finns tillräcklig efterfrågan på EU-marknaden för kanadensiskt nötkött.

Det har också framhållits från den kanadensiska sidan att EU:s regelverk för tvättning av slaktkroppar¹⁷ är av stor betydelse för att det förbättrade marknadstillträdet för nötkött i EU ska kunna utnyttjas fullt ut. Några antimikrobiella medel som används vid tvättning av slaktkroppar i Kanada är inte godkända i EU, vilket har lyfts fram som en begränsande faktor.¹⁸ Producentorganisationen *Canadian Cattlemen's Association* har dock uppgett att det inom 5-10 år från det att CETA har slutförhandlats bör vara möjligt att producera 50-100 000 ton hormonfritt nötkött och ännu mer på längre sikt, vilket i så fall skulle ge möjlighet till ett fullt utnyttjande av tullkvoterna.¹⁹ Förutsättningarna för en sådan omställning

¹² Dessutom medför CETA att import från Kanada inom WTO-tullkvoten för nötkött av hög kvalitet på 11 500 ton (från Kanada eller USA) blir tullfri istället för belagd med en tull på 20 procent.

¹³ Uppgifterna om EU:s konsumtion och produktion är hämtade från ”Short-Term Outlook for EU arable crops, dairy and meat markets in 2016 and 2017”, winter 2016, http://ec.europa.eu/agriculture/markets-and-prices/short-term-outlook/pdf/2016-3_en.pdf. Siffrorna för 2015 är uppskattade.

¹⁴ Jordbruksverket utgår från att 20 procent av slaktkroppen utgörs av ”ädla detaljer” samt att det tycks vara teoretiskt möjligt att utnyttja hela den nya tullkvotsvolymen i CETA för import av ”ädla detaljer”.

¹⁵ Beakta att EU:s förbud mot nötkött från djur som behandlats med hormoner eller andra tillväxtbfrämjare är opåverkat av frihandelsavtalets SPS-avtal, förbudet gäller alltså även kanadensiskt nötkött.

¹⁶ EU-kommissionens anläggningslistor, uppgifterna hämtade 2016-07-04, se https://webgate.ec.europa.eu/sanco/traces/output/non_eu_listsPerCountry_en.htm#

¹⁷ Med tvättning avses att slaktkropparna rengörs med ett medel för att döda bakterier på slaktkroppen.

¹⁸ Se t.ex. <http://ipolitics.ca/2016/05/11/livestock-carcass-washing-rules-remain-a-canada-eu-irritant-despite-ceta/>

¹⁹ EU – Canada Trade SIA (2011), sid. 61.

kan också gynnas av att efterfrågan på hormonfritt kött tycks öka även på den kanadensiska marknaden.²⁰ Med andra ord är det alltså möjligt att Kanada kommer att kunna fylla de tullkvoter som EU ska tillämpa för import av nötkött och att importen till EU av nötkött från Kanada i så fall kan öka betydligt.

Om EU:s nya tullkvoter för import av hormonfritt nötkött från Kanada skulle utnyttjas fullt ut, vilken effekt skulle detta medföra på EU-marknaden? Jordbruksverkets bedömning är att tullkvoterna i CETA för import till EU troligen inte får någon större effekt på EU-marknaden eftersom tullkvotsvolymerna motsvarar så pass lite (0,6 procent) av EU:s produktion. Även om tullkvoterna skulle utnyttjas helt och hållet för import av ”ädla detaljer”, är Jordbruksverkets bedömning att effekten sannolikt inte heller då skulle bli särskilt stor på EU-marknaden.

Det är enligt Jordbruksverkets bedömning därför inte troligt att EU:s nya tullkvoter för nötkött i CETA kommer att få någon direkt betydelse för svensk nötköttsproduktion. Därmed får tullkvoterna troligen inte heller någon påverkan på hävdandet av naturbetesmarker i Sverige. Jordbruksverket konstaterar att den svenska konsumtionen av nötkött till drygt 50 procent tillgodoses av kött producerat i Sverige. Efterfrågan på svenskt nötkött är större än utbudet och priserna till producent är höga.

EU:s nötköttsproduktion påverkas givetvis inte bara av CETA utan även av andra frihandelsavtal som är i kraft och på sikt även av det eventuella resultatet i pågående förhandlingar (t.ex. med USA och Mercosur) eller nya förhandlingar (t.ex. med Australien). Jordbruksverket noterar att den *samlade* tullkvotsvolymen för nötkött i alla EU:s tillämpade frihandelsavtal samt pågående och framtida förhandlingar på sikt skulle kunna bli så stor att den kan påverka EU-marknaden samt eventuellt svensk nötköttsproduktion och därmed eventuellt hävdandet av naturbetesmarker.

Avslutningsvis kan en tänkbar positiv effekt av EU:s tullkvoter för nötkött i CETA vara att dessa bidrar till ett öka intresse i Kanada för att producera nötkött utan tillväxthormoner.

²⁰ Se t.ex. <http://www.producer.com/2013/10/aw-will-look-outside-of-canada-for-beef-produced-without-growth-promotants/>) samt <http://www.calgarysun.com/2016/04/29/earls-beef-decision-is-angering-alberta-ranchers-but-did-canadas-industry-drop-the-ball>.

5.3 Tekniska handelshinder (kapitel 4)

CETA är ett frihandelsavtal av den nya generationen som går längre än traditionella frihandelsavtal. Kapitel om tekniska handelshinder (TBT) är därför ett centralt område i CETA-avtalet och anses vara en av CETA:s mest ambitiösa delar. Det har slagits fast i en rad rapporter att det finns många onödiga tekniska handelshinder mellan EU och Kanada till följd av divergerande regelsystem.²¹ CETA har en betydande potential att hantera dessa hinder på ett adekvat sätt. Onödiga regelskillnader försvårar inte bara handeln mellan EU och Kanada, utan påverkar också utvecklingen av globala regler och standarder samt riskerar att hålla tillbaka viktiga lösningar på globala utmaningar, inte minst på miljöområdet.

Kapitel 4 innehåller bestämmelser för att främja närmare kontakter mellan EU och Kanada inom området tekniska handelshinder. Ett exempel är **bedömningar av överensstämmelse**.²² Kapitel fyra hänvisar till ett särskilt protokoll för förfaranden för bedömning av överensstämmelse som finns inkluderat i CETA-avtalet som ett annex. Det innebär att parterna förutsätts behandla den andra partens organ lika som de inhemska och ömsesidigt godkända varandras test- och provningsresultat i förfaranden av bedömning av överensstämmelse. Detta innebär att ett organ inom EU kan testa EU-produkter för export till den kanadensiska marknaden enligt kanadensiska regler och vice versa, vilket kommer att undvika att båda sidor behöver göra samma test två gånger och kan således avsevärt minska kostnader för företag och konsumenter.²³

Ett samarbete för att förhindra att regler inte divergerar mellan länder bidrar till effektivare handel eftersom företag inte behöver anpassa sin produktion och varor till olika länders krav. Detta betyder däremot inte att EU och Kanada inte kan behålla sina regler. Varje land kan behålla sina skyddsnivåer och behöver inte automatiskt godkänna en vara som har godkänts på den andra marknaden. Det är bara i fall EU:s och Kanadas regleringar erbjuder

²¹ *EU-Canada Study on costs and benefits of closer Economic Partnership "2008 Joint Study"*, European Commission and Government of Canada, 2008; Kollegiets tidigare yttranden om svenska intressen i de ekonomiska relationerna med Kanada, se t.ex. dnr 120-1006-2007 och dnr 2011/01259-1.

²² Bedömningar av överensstämmelse kan omfatta produkttester, inspektioner och certifiering.

²³ EU och Kanada har enats om att godta varandras intyg om bedömning av överensstämmelse på områden som elektriska produkter, elektronik och radioutrustning, leksaker, maskiner och mätinstrument. Även om detta inte når upp till hur EU fungerar inom unionen, är det ändå ett mycket stort steg framåt i EU:s internationella överenskommelser.

likvärdiga skyddsnivåer som ömsesidigt erkännande kan komma i fråga, så kallat *ekvivalens*. Det betyder att endast i de fall där produkter anses vara lika säkra som EU-produkter (eftersom den kanadensiska regeln anses ha likvärdig skyddsnivå som den europeiska) kan de få automatiskt tillträde till EU:s marknad.²⁴

Kapitel 4.6 innehåller ett kapitel om transparens. Syftet är det samma som i WTO:s TBT-kommitté, nämligen att ge möjlighet till EU respektive Kanada att lämna synpunkter på varandras föreskriftsförslag.²⁵ Kapitlet innehåller även möjlighet att ha närmare samarbete mellan standardiseringsorgan för att kunna utbyta information om planerade standarder eller tillsammans verka för en harmonisering av standarder, t.ex. på miljöområdet, om ett sådant ömsesidigt intresse finns. **På så sätt ska förtroendet och kunskapen om varandras regler och myndigheter öka samt underlätta för samarbete och i längden leda till ett bättre globalt miljöskydd genom gemensamma lösningar.**

5.4 Sanitära och fytosanitära åtgärder (kapitel 5)

Bakgrund

Handel med livsmedel och jordbruksprodukter innebär vissa risker förknippade med spridning av sjukdomar, farliga ämnen och växtskadegörare. Lagstiftning och kontroller behövs för att garantera god livsmedelssäkerhet, djurhälsa och växtskydd. Förutom rena hälsoaspekter finns stora ekonomiska intressen i att upprätthålla ett gott skydd för djurhälsa, växthälsa och livsmedelssäkerhet. Sådana nationella regler påverkar dock handeln. Därför finns WTO:s SPS²⁶-avtal som anger hur länder får utforma sina hälsoskyddsregler till skydd för människors, djurs och växters liv och hälsa. WTO-reglerna är av övergripande karaktär. En grundläggande princip som slås fast i avtalet är att varje land har rätt att bestämma sin egen skyddsnivå och att ett lands skyddsåtgärder ska baseras på internationella standarder och vetenskaplig riskvärdering.²⁷ Således har länderna rätt att skydda sig men ska göra det på ett sätt som är så litet handelsstörande som möjligt.

SPS-avtalets övergripande karaktär lämnar utrymme för länder att själva reglera sin import av livsmedel och jordbruksprodukter. För att kunna

²⁴ Ekvivalens tillämpas även inom SPS, se avsnitt 5.4 i denna utredning.

²⁵ För CETA gäller det dock inte för brådskande åtgärder som rör säkerhet, hälsa, miljöskydd eller nationell säkerhet.

²⁶ SPS står för sanitära och fytosanitära åtgärder.

²⁷ Bästa tillgängliga vetenskap.

handla med dessa produkter krävs i många fall, i praktiken, att det exporterande landet är godkänt av importlandets myndigheter.

SPS-kapitlet i CETA bygger på WTO:s SPS-avtal

Ett sätt underlätta handeln med livsmedel och jordbruksprodukter är att komma överens med andra länder om effektivare tillämpning av SPS-regler och det är i den kontexten som CETA:s SPS-kapitel ska ses. Kapitlet bygger vidare på WTO:s mer övergripande SPS-avtal och syftar till att minimera krångliga, tidskrävande och potentiellt överlappande delar i regler och procedurer som finns mellan EU och Kanada.²⁸ Tanken är att kapitlet ska bidra till mer samarbete, informationsutbyte och dialog mellan parterna, vilket stärker förtroendet för respektive parts SPS-åtgärder. Det är positivt och underlättar för handeln på längre sikt.

Kapitlets syfte är alltså att säkerställa att parternas respektive SPS-åtgärder inte skapar onödiga handelshinder. Det handlar således om att komma längre i genomförandet och tillämpningen av SPS-avtalet som både EU och Kanada redan är bundna av.²⁹

Det EU och Kanada kommit överens om i SPS-kapitlet i CETA är att man tydliggör inom vilka ramar SPS-åtgärder får vidtas. Reglerna i CETA:s SPS-kapitel innebär förtydliganden som ökar förutsägbarheten för både myndigheter och företag. Därför väntas avtalets ikraftträdande underlätta för handeln mellan parterna.

CETA ändrar vare sig Kanadas, EU:s eller Sveriges hälsoskyddslagstiftning och inskränker inte heller rätten att bestämma vilken hälsoskyddsnivå som respektive part vill ha inom sitt territorium. Som exempel kan nämnas att det i SPS-kapitlet tydliggörs att parterna ska varsko varandra om nödåtgärder.³⁰ Efter att beslut om att genomföra en sådan åtgärd fattats har parten 24 timmar på sig att notifiera motparten.³¹ Således finns ingenting i CETA som fråntar EU att med kort varsel vidta åtgärder för att skydda människors, djurs och växters liv och hälsa.

²⁸ SPS-kapitlet grundas även på veterinäravtalet mellan EU och Kanada från 1999, *Agreement between the European Community and the Government of Canada on sanitary measures to protect public health and animal health in respect of trade in live animals and animal products*).

²⁹ I artikel 5.4 bekräftas EU:s och Kanadas respektive skyldigheter och rättigheter enligt SPS-avtalet.

³⁰ Art. 5.13 CETA.

³¹ Därefter ska konsultationer hållas inom 10 dagar om motparten begär det.

SPS-kapitlet i CETA får betraktas som det mest ambitiösa SPS-avsnittet i EU:s färdigförhandlade frihandelsavtal och kollegiets bedömning är att det är positivt för Sverige.

SPS-kapitlets innehåll mer i detalj

Avtalet innehåller en artikel om **regionalisering**, d.v.s. hur den importerande parten ska besluta att en region kan anses vara fri från en smitta som finns i delar av exportlandet.³² Artikeln omfattar principer för djur- respektive växtområdet. Ett antal djursjukdomar räknas upp och parterna ska i ett senare skede komma överens om vilka processuella steg som ska gälla för regionaliseringsbeslut.³³ Regionalisering är viktigt eftersom det innebär att import ska tillåtas från en smittfri region i ett exporterande land även om det pågår ett utbrott i andra delar av det exporterande landet.

SPS-kapitlet innehåller en artikel om **ekvivalens**. Begreppet innebär att parterna erkänner att olika utformad lagstiftning kan uppnå ett likvärdigt skydd avseende en specifik risk. Ekvivalenserkännanden kan gälla hela eller delar av en lagstiftning, med eller utan kompletterande villkor.³⁴ Erkännanden om ekvivalens minskar dubbelarbete, såväl för behöriga kontrollmyndigheter som för exporterande företag. Ekvivalens leder t.ex. till enklare certifiering.³⁵ Principer och riktlinjer om hur parterna i framtiden ska gå tillväga när myndigheter ska utvärdera och erkänna ekvivalens ska EU och Kanada komma överens om i ett senare skede.³⁶

Parterna har redan kommit överens om ett antal ekvivalenserkännanden³⁷ som gäller produkter av animaliskt ursprung (avelsmaterial, kött och köttprodukter, animaliska slaktbiprodukter, skaldjur etc.). De utpekade delar där man bedömt att ekvivalens gäller rör framförallt hur man säkerställer frihet från mikrobiologiska risker.³⁸ Däremot rör det inte

³² Detta har med godkännandeprocessen för export att göra eftersom ett erkännande av regionaliseringsbeslut kan vara en förutsättning för att bli godkänd för export.

³³ Se Bil. 5-B och 5-C som bl.a. omfattar den vanligt förekommande Newcastlejukdomen (fågelkött) som även förekommit i Sverige flera gånger de senaste 20 åren.

³⁴ Art. 5.6 CETA och bilaga 5-D och 5-E. Detta under förutsättning att det exporterande landet objektivt kan visa att åtgärden uppnår det importerande landets lämpliga SPS-skyddsnivå.

³⁵ Se art. 5.9 om hälsointyg.

³⁶ Se bilaga 5-D. Det finns vissa redan överenskomna principer för att vad som ska gälla för att upprätthålla *befintliga* ekvivalensöverenskommelser i de fall när det importerande landet ändrar en SPS-åtgärd för vilken det finns ett erkännande om ekvivalens.

³⁷ Se bilaga 5-E.

³⁸ Det gäller till exempel hur man inspekterar för trikiner, eller hur skydd mot TSE (transmissibla spongiforma encelafopatii) säkerställs. Trikiner är en parasit som kan

sådana frågor som tillväxthormoner eller antibiotika i animalieproduktionen. Vidare kan noteras att det säkerställs särskilt att salmonella-garantierna (extra importkontroller till skydd mot salmonella) som Sverige och Finland har, ska fortsätta att gälla. Avsikten är att parterna tillsammans ska komma överens om ekvivalens för delar av lagstiftning som rör växtprodukter. Detta ska dock ske i ett senare skede.

I SPS-kapitel finns en bestämmelse om att parterna ska godkänna principen ”**pre-listing**”, d.v.s. import ska tillåtas om produktionsanläggningen kontrollerats och godkänts av det exporterande landets myndigheter (utan att det importerande landets myndigheter utfört egna inspektioner). Även här handlar det alltså om en mer effektiv tillämpning av SPS-reglerna som gör att dubbelarbete kan undvikas för såväl företag som myndigheter. Principen om pre-listing är viktig ur ett resursperspektiv eftersom inspektioner från det importerande landet kan vara både kostsamma och tidskrävande. I praktiken handlar det om att EU och Kanada erkänner att man kan lita varandras myndigheter – dvs. importlandet godtar att exportlandets myndigheter kan kontrollera och intyga att specifika importkrav uppfylls, likaväl som importlandets egna myndigheter.

I SPS-kapitlet regleras även särskilda importkrav gällande **växtskydd**. I en bilaga etableras en process för hur parterna ska upprätta och kontinuerligt uppdatera sina särskilda importvillkor för viktiga växtprodukter, samt en lista över reglerade växtskadegörare som rör dem.³⁹ Listan ska baseras på information från motparten. Det handlar alltså om att formellt inrätta en dialog mellan parterna för fastställande av särskilda importvillkor för växtsorter (fytosanitära åtgärder). **Ambitionen är att specifika importvillkor ska slås fast senare. Med andra ord innebär CETA inte någon sänkning av växtskyddsnivån, d.v.s. inte något minskat växtskydd. Det är positivt då skydd mot växtskadegörare som kan skada skog är viktigt för Sverige.**

Genom CETA förbinder sig parterna att verka för mer **transparens** på SPS-området i form av bättre informationsutbyte.⁴⁰ Tanken är att förtroendet för varandras hälsoskyddsregler och myndigheter på detta sätt ska öka. Dessutom ska en förvaltningskommitté upprättas, *Joint Management Committee for Sanitary and Phytosanitary Measures* (JMC).⁴¹ Kommittén ska träffas vid behov, normalt en gång per år, och bestå av SPS-representanter för regelgivande myndigheter och

finnas i griskött och som kan smitta till människa. TSE är prionsjukdomar hos nöt, får och get, varav en del kan drabba en människa.

³⁹ Se art. 5.7(8) och bilaga 5-G

⁴⁰ Se art. 5.11.

⁴¹ Se art. 5-14.

handelsrepresentanter från båda sidor.⁴² Frågor som inte kan lösas i kommittén kan, på endera partens initiativ, hänskjutas till CETA *Joint Committee*, till vilken JMC även rapporterar.⁴³ Något som ingår i JMC:s mandat är att åtminstone en gång om året se över bilagorna till SPS-kapitlet och inom ramen för det kan organet besluta om ändringar i dem. Det medför att EU och Kanada kommer att fortsätta verka för förenklingar på SPS-området genom kontinuerligt samarbete på expertnivå.⁴⁴

Slutligen omfattas hela SPS-kapitlet i CETA av den **tvistlösningsmekanism** som etableras i CETA.⁴⁵ Det innebär att tolknings- och tillämpningsfrågor om SPS-bestämmelserna kan hänskjutas till tvist vilket utgör ett påtryckningsmedel för att parterna ska genomföra SPS-kapitlet.

Hantering av konkreta SPS-relaterade marknadstillträdesproblem

I samband med att EU och Kanada förhandlade om CETA diskuterade man också vissa konkreta specifika SPS-relaterade handelsproblem. Denna del av förhandlingarna innebär i praktiken att parterna prioriterar varandras ärenden, skyndar på pågående processer eller lovar föreslå förändringar på hemmaplan i enlighet med den egna inhemska lagstiftningsproceduren. Ett gemensamt förvaltningskommittémöte (under veterinärvtalet) kommer att äga rum i genomsnitt en gång per år samt ytterligare tekniska möten. I JMC beslutades bl.a. en gemensam arbetsplan.⁴⁶ I det här fallet har Kanada påskyndat godkännandeprocessen för export av nötkött från EU till Kanada. Under 2015 genomförde Kanada inspektioner i några EU-medlemsstater, i syfte att utfärda ett landgodkännande för hela EU avseende nötkött och sällskapsdjurfoder.⁴⁷ Efter detta kan anläggningar i EU som är intresserade av export till Kanada ansöka om att bli listade.⁴⁸ Kanada har också gått med på att myndigheterna i EU:s medlemsstater (bl.a.

⁴² Sverige ingår i Potsdamkonfigurationen för Kanada och kan därför delta på möten i JMC under veterinärvtalet och förmodligen även i framtiden på JMC-möten under CETA (enligt Jordbruksverket, dnr. 2016/1126-3).

⁴³ Se art. 5.14(6) och (9). CETA *Joint Committee* leds av Kanadas handelsminister och EU:s handelskommissionär.

⁴⁴ Jmf. Bilaga 5-D och 5-C.

⁴⁵ Se art. 29.2 CETA.

⁴⁶ Det finns bl.a. en arbetsplan för export av kött.

⁴⁷ Sverige hör till de 4-5 medlemsstater som inspekterats.

⁴⁸ Sverige är godkänt för export av nötkött och en anläggning finns listad (telefonsamtal med Matthias Schädlich, Jordbruksverket 2016-07-14).

Livsmedelsverket) utför inspektioner av och listar godkända anläggningar (jämför pre-listing) för export av nötkött.

EU i sin tur färdigställde under 2013 godkännandet av mjölkstyrabehandling som en reningsmetod för slaktkroppar av nöt.⁴⁹ EU har också lovat att gå vidare i processen med att riskvärdera och lägga fram förslag för att kunna tillåta att återvunnet hetvatten används i slakterianläggningar. Ett arbete pågår i EU:s expertkommitté PAFF med att besluta de specifika villkor som ska gälla för att det ska vara säkert att återanvända sådant hetvatten.⁵⁰

Försiktighetsprincipen och SPS

Försiktighetsprincipen nämns inte explicit i CETA, och inte heller i WTO:s SPS-avtal. Den finns däremot uttryckligen nämnd i EU:s centrala lagstiftningsakt på livsmedelsområdet.⁵¹ Frågan om vad detta innebär har aktualiserats i SPS-sammanhang då EU åberopade försiktighetsprincipen i samband med den s.k. hormontvisten.⁵² I det sammanhanget uttalade WTO:s överprövningsorgan att försiktighetsprincipen ska anses vara integrerad i SPS-avtalet, bl.a. genom artikel 5.7 i SPS-avtalet.⁵³ Således anses försiktighetsprincipen vara beaktad genom tillämpning av WTO:s SPS-avtal.

Överprövningsorganets bedömning i hormontvisten och försiktighetsprincipens förhållande till SPS-avtalet och dess principer om vetenskaplig grund och riskvärdering har varit föremål för omfattande diskussion, även i anslutning till andra tvister på SPS-området.⁵⁴

⁴⁹ Commission Regulation (EU) No 101/2013 of 4 February 2013. Metoden, som minskar risken för särskilt salmonella och VTEC (Verocytotoxin-producerande E-coli), har varit av intresse för Kanada, och hade redan utvärderats 2011 av EU:s riskvärderingsmyndighet EFSA. Se även under punkt 4.2 i detta yttrande.

⁵⁰ Livsmedelsverket, Rapport från möte i Ständiga kommittén för växter, djur, livsmedel och foder (PAFF), sektionen biologisk säkerhet, den 17 mars 2015.

⁵¹ Art. 7 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 178/2002.

⁵² *EC Measures concerning meat and meat products (hormones)*, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, 16 januari 1998.

⁵³ Utdrag ur stycke 124 i Överprövningsorganets rapport: "First, the principle has not been written into the SPS Agreement as a ground for justifying SPS measures that are otherwise inconsistent with the obligations of [WTO] Members set out in particular provisions of that Agreement. Secondly, the precautionary principle indeed finds reflection in Article 5.7 of the SPS Agreement. We agree, at the same time, with the European Communities, that there is no need to assume that Article 5.7 exhausts the relevance of the precautionary principle. It is reflected also in the sixth paragraph of the preamble and in Article 3.3. These explicitly recognize the right of Members to establish their own appropriate level of sanitary protection, which level may be higher (i.e. more cautious) than that implied in existing international standards, guidelines and recommendations."

⁵⁴ EU förlorade tvisten eftersom åtgärden enligt Överprövningsorganet inte grundades på en riskvärdering. Även försiktighetsprincipens innehåll och status i folkrätten är

Det är alltså viktigt att komma ihåg att den centrala utgångspunkten som stadgas i SPS-avtalet är att WTO-medlemmarna har rätt att själva fastställa den skyddsnivå som de vill upprätthålla på sitt territorium. Givet detta, fastslår avtalet sedan att när åtgärder vidtas för att upprätthålla den önskade skyddsnivån så ska de vara baserade på internationella standarder och en vetenskaplig riskvärdering, samt vara så lite handelsstörande som möjligt. Det har också klargjorts av WTO:s tvistlösningsorgan att den skyddsnivå länder tillämpar när de reglerar på SPS-området ska tillämpas konsekvent. Vidare har Överprövningsorganet slagit fast att det faktum att åtgärder ska vara "baserade på" en vetenskaplig riskvärdering ska tolkas som att det ska finnas ett rationellt samband mellan den vetenskapliga riskvärderingen och den åtgärd som sedan väljs.

Sammanfattningsvis innebär CETA att EU och Kanada bekräftar sina rättigheter och skyldigheter under WTO:s SPS-avtal.⁵⁵ CETA ändrar inte det faktum att både EU och Kanada har rätt att själva bestämma sin egen skyddsnivå. Därmed ändrar CETA inte EU:s möjlighet att vidta skyddsåtgärder på SPS-området. Därutöver kan den ökade dialogen och det ökade informationsutbytet mellan parterna genom JMC, t.ex. om vetenskapliga underlag, metoder och riskvärderingar för SPS-åtgärder, vara positivt för upprätthållandet av ett starkt hälsoskydd.⁵⁶

5.5 Investeringar (kapitel 8)

Bakgrund

I regeringens uppdrag ombeds kollegiet att analysera CETA:s effekter på demokratiskt beslutsfattande. Kollegiet har tolkat detta som vilka effekter CETA får för det offentliga Sveriges "rätt att reglera". Med "rätten att reglera" avses i det här sammanhanget statens möjlighet att stifta lagar och fatta beslut *utan att riskera att behöva betala skadestånd*. Kollegiet har i en tidigare utredning grundligt analyserat dessa effekter.⁵⁷ Eftersom

omtvistad och Överprövningsorganet har valt att inte uttala sig om statusen. De fyra delar som kommer till uttryck i art. 5.7 i SPS-avtalet är följande: i) Åtgärden måste införas i ett läge där relevant vetenskaplig information är otillräcklig ii) Åtgärden måste införas på basis av tillgänglig relevant information iii) Landet i fråga måste söka ytterligare information som krävs för en mer objektiv riskvärdering, och iv) Landet måste se över åtgärden inom en rimlig tidsperiod.

⁵⁵ Se art. 5.4 CETA.

⁵⁶ Se art. 5.14(2)f.

⁵⁷ Kommerskollegium. (2015) "Rätten att reglera" i handelsavtalet mellan EU och Kanada – och hur kan det bli i avtalet med USA?

<http://www.kommers.se/Documents/dokumentarkiv/publikationer/2015/Publ-ratten-att-reglera.pdf>

förändringen från Investor-State Dispute Settlement (ISDS) till Investment Court System (ICS) i stort sett uteslutande rör sig om regler för hur och var en tvist ska slitas – och inte de materiella skyddsartiklarna – finner kollegiet att ICS inte förändrar tidigare gjord bedömning. Kollegiet har skickat beställningen på remiss till juridiska fakulteterna vid Göteborgs och Uppsala universitet. Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket har också lämnat synpunkter.⁵⁸ Svaren medföljer som bilagor.

Både Uppsala och Göteborgs universitet pekar i sina remissvar på att ett internationellt traktat till sin natur begränsar en stats möjlighet att fatta beslut. Uppsala universitet poängterar att en konflikt mellan ett traktat och ett inhemskt beslut inte innebär att traktaten automatiskt får effekter på demokratin. Beslut fattade av riksdagen är underställda internationell rätt och om ett riksdagsbeslut står i konflikt med CETA är det fråga om två demokratiska normer som står i konflikt med varandra. **Uppsala universitet finner emellertid att CETA inte inskränker Sveriges rätt att reglera i något betydande hänseende och i den mån Sveriges rätt att reglera inskränks beror det på att Lissabonfördraget förflyttat betydande makt över investeringsrättsliga överenskommelser från EU:s medlemsstater till EU.**

Som förtydligats ovan avses med "rätten att reglera" i det här sammanhanget statens möjlighet att stifta lagar och fatta beslut *utan att riskera att behöva betala skadestånd*. Ett sådant monetärt skadestånd kan beslutas om investeringsdomstolen bedömer att staten agerat på ett sätt som utgör ett brott mot CETA och om agerandet även lett till att värdet på en investering minskat. Rätten att reglera handlar alltså inte om en *de facto* begränsning för staters möjlighet/rättighet att stifta lag eller fatta beslut.

I kollegiets utredning fokuserades på de två centrala artiklarna ”rättvis och skälig behandling” och ”rätten till ersättning vid expropriation”. Dessa artiklar har potentiellt störst påverkan på statens rätt att reglera. Artiklarna jämfördes med svensk rätt inklusive Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (hädanefter Europakonventionen). Utgångspunkten var att om artiklarna gav skydd därutöver så kunde artiklarna begränsa den svenska statens rätt att reglera.

⁵⁸ Övergripande informella kommentarer angående potentiella miljöeffekter av CETA-avtalet samt Kommerskollegiums analysutkast, Naturvårdsverket; *Analys CETA-avtalet*, Kemikalieinspektionen, dnr 6.1.g-H16-05817.

Rättvis och skälig behandling

Kollegiets utredning visade att i CETA innehåller artikeln ”rättvis och skälig behandling”⁵⁹ inte något skydd som inte redan finns i svensk rätt och i flera fall svensk grundlag. Som exempel kan ges rätten till rättvis rättegång, skydd mot diskriminering och skydd mot godtycklig behandling. Så länge aktuella lagar finns och under förutsättning att staten håller sig till dessa, begränsar artikeln inte svenska statens rätt att reglera. Traditionellt har skyddsgrunden i artikeln ”rättvis och skälig behandling” som kallas ”berättigade förväntningar” utgjort en osäkerhetsfaktor eftersom det har funnits ett visst godtycke i vad skiljenämnder bedömt ingår. I CETA har delen ”berättigade förväntningar” begränsats så kraftigt att i realiteten erbjuds endast ett marginellt skydd för investerare. **Uppsala universitet sammanfattar detta med att vid en abstrakt bedömning av artikeln förefaller det som att den inte begränsar Sveriges möjligheter att fatta beslut.**

Expropriation

Regleringen i CETA gällande rätten till ersättning vid direkt expropriation (d.v.s. att staten direkt nationaliserar privat egendom) är i stort sett överensstämmande med svensk rätt.⁶⁰ Expropriationsartikelns avsnitt om indirekt expropriation (exempelvis vid återkallande av ett tillstånd) kan eventuellt ge ett något högre skydd än vad som ges av den svenska rätten, bl.a. genom att det kan finnas områden som täcks in av artikeln som inte täcks av den svenska rätten. Utöver skyddet mot indirekt expropriation som ges av svensk rätt finns det emellertid även ett visst skydd via Europakonventionen. Sverige kan således redan idag under vissa omständigheter stämmas för brott mot indirekt expropriation, vilket måste vägas in när Sverige stiftar lag eller fattar beslut.⁶¹ På grund av begränsad praxis från svensk domstol och Europadomstolen gällande indirekt expropriation är det oklart vilken grad av utökat skydd expropriationsartikelns i CETA ger utländska investerare i Sverige. Den praxis som trots allt finns tyder på att det extra skydd artikeln ger är mycket begränsat. **Sammantaget har artikeln därför sannolikt en svag påverkan på Sveriges rätt att reglera.** Uppsala universitet finner att det inte finns några tydliga materiella skillnader mellan regleringen i CETA gällande expropriation och svenskt rätt. Göteborgs universitet understryker att utformningen av denna artikel i CETA tydliggör att värdeminskningen måste vara substantiell samt att det förts in ett

⁵⁹ Artikel 8.10 CETA

⁶⁰ Artikel 8.12 CETA

⁶¹ Eftersom Sverige valde att betala ersättning till de utländska ägarna vid stängningen av Barsebäck fanns det inte anledning till en process liknande den som Vattenfall idag driver gentemot Tyskland.

uppenbarhetsrequisit vilket tillsammans begränsar vad som kan utgöra en indirekt expropriation.

Rätten att reglera

Skulle en tvist mellan stat och investerare uppstå måste investeringsdomstolen väga in artikel 28.3 i CETA, vilken slår fast rätten att reglera. **Där klargörs bland annat att parterna till avtalet (Kanada, EU och EU:s medlemsstater) bevarar rätten att reglera på områden såsom exempelvis allmän hälsa, säkerhet, miljö, allmän moral och kulturell mångfald.** Förutom att tydliggöra parternas rätt att reglera på dessa områden finns även rätten att reglera särreglerat i avsnitten som rör miljö- och arbetskraftslagstiftning. Göteborgs universitet understryker i sitt remissvar att balansen mellan statens rätt att reglera och investerarens legitima förväntningar på staten rubbas på de områden som omfattas av rätten att reglera. Uppsala universitet anser att artikel 28.3 endast är en kodifiering av det rådande rättsläget och att den därför inte tillför något.

Gemensam arbetsgrupp och tolkning

CETA ger parterna möjlighet att via en gemensam arbetsgrupp⁶² (*Joint Committee*) fastställa bindande tolkningar av avtalet vilka investeringsdomstolen måste följa. Enligt Göteborgs universitet leder detta till en effektiv systemkontroll vilken säkerställer rätten att reglera för *”legitimate public policy objectives”*. Arbetsgruppen minskar även risken för att parterna inte ”vågar” lagstifta (så kallad *”regulatory chill”*). Uppsala universitet pekar emellertid på att arbetsgruppen teoretiskt sett även kan innebära att Sveriges rätt att reglera påverkas negativt i de fall där EU:s och/eller majoriteten av EU:s medlemsstaters inställning i en specifik fråga skiljer sig från Sveriges och särskilt då på områden där Sverige inte överlämnat kompetens till EU. I det senare fallet är det emellertid snarare relationen till unionsrätten än CETA som påverkar Sveriges rätt att reglera. Att EU kan bli svarande i en tvist som bottnar i unionsrätt är dock en förbättring jämfört med den situation som råder idag.

Investeringsdomstolen och kompetensfrågan

Parterna till CETA har gett investeringsdomstolen tydligare regler att förhålla sig till än vad som varit fallet i tidigare investeringskyddsavtal, vilket minskar risken för beslut som strider mot de avtalslutande parternas intentioner. Sverige har fortsatt rätt att införa striktare lagstiftning kring kemikalier, djurskydd osv. Sådan lagstiftning måste dock tillkomma på ett transparent vis och inte vara i ond tro diskriminerande

⁶² Artikel 8.31(3) och artikel 8.44(3)(a) CETA

gentemot utländska investerare. Därtill måste lagstiftningen vara baserad på objektivitet, d.v.s. beslutet får inte ha tillkommit på skönsmässig grund. För att Sverige ska bli skadeståndsskyldigt för införandet av ett ex. skönsmässigt förbud måste investeraren därtill visa att åtgärden brutit mot CETA-avtalet och då resulterat i en ekonomisk skada.

I CETA är inskrivet att investeringsdomstolen måste behandla nationell rätt och unionsrätt som ”*a matter of fact*”.⁶³ Investeringsdomstolen har inte rätt att värdera en lagstiftning på annat sätt än huruvida den strider mot CETA eller inte. Vid tolkning av unionsrätt måste investeringsdomstolen följa nationell praxis eller praxis från EU-domstolen. För det fall EU inför en lagstiftning som diskriminerar investerare från Kanada, så skulle denna lagstiftning utgöra ett brott mot CETA. En investerare – som gjort en investering som påverkats – har eventuellt rätt till ersättning motsvarande den förlust som lagstiftningen lett till, men EU har likväl rätt att behålla lagstiftningen.

För det fall det upprättas en permanent investeringsdomstol kan denna komma att ges möjlighet att vända sig till EU-domstolen för att få förhandsavgöranden. Denna möjlighet finns inte så länge investeringsdomstolen inte uppfyller de unionsrättsliga kraven på utformningen av en domstol, vilka framgår av artikel 267 FEUF.⁶⁴ Det är kollegiets bedömning att ICS såsom formulerat i CETA inte uppfyller dessa krav.

Exakt hur rätten att reglera kommer att tolkas av investeringsdomstolen blir en fråga för framtiden. Klart är dock att vid tolkningen ska domarna beakta internationell sedvanerätt och då bl.a. doktrinen ”*police power*” som ger stater omfattande rätt att fatta egna beslut utan att bli ersättningsskyldiga.

Kompetensfrågan är på EU-kommissionens initiativ uppe för avgörande hos EU-domstolen genom frihandelsavtalet med Singapore. Utgången kommer indirekt att påverka CETA. Detta är samma kompetensfråga som den tyska organisationen för domare (DRB) riktade in sig på i sin

⁶³ Artikel 8.31(2) CETA: “The Tribunal shall not have jurisdiction to determine the legality of a measure, alleged to constitute a breach of this Agreement, under the domestic law of the disputing Party. For greater certainty, in determining the consistency of a measure with this Agreement, the Tribunal may consider, as appropriate, the domestic law of the disputing Party as a matter of fact. In doing so, the Tribunal shall follow the prevailing interpretation given to the domestic law by the courts or authorities of that Party and any meaning given to domestic law by the Tribunal shall not be binding upon the courts or the authorities of that Party.”

⁶⁴ Enligt artikel 267 FEUF måste organet vara upprättat enligt lag, vara av stadigvarande karaktär, dess jurisdiktion vara av tvingande art, förfarandet vara kontradiktoriskt, organet tillämpar rättsregler samt ha en oberoende ställning.

kritik av TTIP/ICS när de ifrågasatte om kommissionen har rätt att ingå investeringskyddsavtal som resulterar i ICS.⁶⁵ Eftersom EU-domstolen kommer att avgöra kompetensfrågan finner kollegiet inte anledning att göra en djupare analys av denna fråga.

Kemikalieinspektionens synpunkter

Kemikalieinspektionen har i sitt PM uppgett att investeringskapitlet i CETA skulle kunna få större negativ påverkan på kemikaliekontrollen än kapitel om regulativt samarbete, hållbar utveckling och miljö. Dock uppges att en bedömning av om så är fallet kräver en djupare analys än vad myndigheten beretts tillfälle att genomföra. Därför saknar kollegiet möjlighet att bedöma i vilken mån rädslan är befogad och hur detta i så fall påverkar rätten att reglera. Inspektionen uppger även att tvister mellan investerare och part till avtalet kan handla om tolkningen av EU-regler, krav vid offentlig upphandling eller genomförande av nationella regler. Inspektionen för inte någon utvecklad argumentation rörande på vilket sätt detta skulle kunna innebära ett brott mot CETA och i förlängningen hur detta skulle kunna få demokratiska konsekvenser. Kollegiet vill dock uppmärksamma att vid tvister som har sin grund i unionsrätt är EU svarande part.

Naturvårdsverkets synpunkter

Naturvårdsverket har i sina kommentarer till kollegiet angående investeringskapitlet ställt frågan om det finns en risk för att CETA medför en ”nedkylningseffekt” på lagstiftningsarbetet i EU. Som uppgetts ovan har kollegiet granskat vilken nivå av skydd de två mest centrala artiklarna ger investerare. Eftersom CETA är ett för Sverige internationellt bindande avtal måste svenska myndigheter och svensk lagstiftare göra en bedömning av huruvida en lag eller ett beslut innebär ett brott mot avtalet. **Men eftersom det råder relativt stor samstämmighet mellan det skydd som ges av svensk lagstiftning och det som ges av CETA är det kollegiets bedömning att det finns liten anledning för beslutsfattare att tveka inför om ett beslut eller ny lag strider mot CETA. Därför gör kollegiet bedömningen att CETA på sin höjd kan leda till endast en marginell nedkylningseffekt.**

⁶⁵ DRB använder sig av samma eller liknande argument som när de år 2011 kritiserade skapandet av Europeiska patentdomstolen.

5.6 Tjänster (kapitel 9)

Bakgrund

Tjänstehandelsdelen i CETA, i likhet med andra frihandelsavtal och WTO:s allmänna tjänstehandelsavtal (GATS), kan delas upp i tre delar: i) grundtext med allmänna regler, ii) sektorsspecifika regler och iii) bindningslistor med åtaganden. Denna analys lyfter de mer centrala aspekterna av dessa tre delar. Det ska understrykas att tjänstehandelskapitlet huvudsakligen baseras på skrivningar och åtaganden som Sverige redan gjort i GATS och ett antal frihandelsavtal. Texten nedan anger om CETA går längre än vad Sverige redan tidigare bundit sig till.

Allmänna och sektorsspecifika regler

I likhet med andra internationella avtal medför reglerna i CETA:s tjänstekapitel att Sverige binder sig till att införa respektive avskaffa ett antal lagar och regler. Det är i sig inget anmärkningsvärt eftersom internationella avtal oftast har detta som syfte, men påverkar givetvis Sveriges möjligheter att reglera olika tjänstesektorer och följaktligen det demokratiska beslutsfattandet. Beaktas bör att inget i tjänstekapitlet går längre än redan gällande svensk rätt. Många formuleringar kräver en viss typ av reglering men säger inget om hur Sverige ska lagstifta för att uppfylla kravet.

Nedan följer kommentarer kring några, för uppdraget, centrala föreskrifter.

Inhemska regleringar

CETA innehåller föreskrifter som beskriver *hur* regler om kvalifikationskrav och kvalifikationsprocedurer samt licenskrav och licensprocedurer ska utformas. CETA säger inte vad regler ska innehålla utan handlar om att se till att regler är så obyråkratiska som möjligt. Det handlar om att skapa god förvaltning och innehåller skrivningar som motarbetar godtyckliga myndighetsbeslut, långa väntetider på beslut, onödigt höga administrativa kostnader osv. I mångt och mycket är detta föreskrifter som redan finns i Sverige och i EU.

Föreskrifterna gäller endast de områden där Sverige gjort åtaganden. Reglerna gäller däremot *inte* för hälsovårds-, utbildnings- och sociala tjänster. Inte heller tjänster som rör vattenrening och vattendistribution omfattas av tjänstekapitlet.

Föreskrifterna om inhemska regleringar kan motarbeta byråkrati och underlätta för både utländska och inhemska företag. De har viss påverkan på beslutsfattande då de kodifierar hur regler utformas i Sverige men påverkar inte själva innehållet. Vidare har Sverige egna liknande föreskrifter. **Med tanke på undantagen från artiklarna om inhemska regleringar och att det endast handlar om hur regler utformas, ser kollegiet ingen direkt påverkan på miljö eller hälsa.**

Ömsesidigt erkännande

För att skydda människors och djurs hälsa har Sverige ett antal krav på utbildning och kvalifikationer, till exempel för personer som arbetar i hälsorelaterade yrken. CETA-avtalet innehåller inget som ifrågasätter dessa krav. Avtalet innehåller däremot möjligheten för parterna att upprätta procedurer för erkännanden av kvalifikationer och därmed underlätta utbytet av t.ex. läkare mellan länderna. Reglerna säger inget om i vilka sektorer avtal ska slutas eller vad avtalen ska innehålla. CETA skapar endast procedurer för att möjliggöra framtida avtal om ömsesidigt erkännande. **Om avtal emellertid kommer till stånd med följd av ökat utbyte av t.ex. läkare så kan detta möjligen leda till positiva hälsoeffekter. Ett utbyte mellan EU och Kanada kan leda till kunskapsöverföringar och utvecklande av nya lösningar.**

Undantagsregler

CETA, liksom GATS och andra frihandelsavtal, innehåller undantagsregler som säger att Sverige kan införa åtgärder som står i strid mot avtalet för att skydda bland annat miljö och hälsa. Åtgärderna får inte vara godtyckliga eller förtäckta handelshinder. Detta är en viktig säkerhetsventil för länder och centralt i diskussioner om eventuella effekter på miljö, hälsa och beslutsfattande.

Åtaganden innebär fortsatt stor regleringsfrihet

Åtaganden är garantier om en viss nivå av öppenhet för utländska företag.⁶⁶ Sverige har i CETA - på samma sätt som i GATS och andra frihandelsavtal - bundit ett antal tjänstesektorer medan andra är obundna, dvs. i dessa fall ger Sverige inte några garantier om en viss nivå av öppenhet.

⁶⁶ I CETA handlar det för EU:s del om kanadensiska företag.

Här gäller det att förstå vad ett åtagande innebär. Ett åtagande handlar om möjligheten för Sverige att i) ha kvantitativa restriktioner⁶⁷ och ii) diskriminera mellan inhemska och utländska (=kanadensiska) företag. Om Sverige i en sektor gör så långtgående åtaganden som möjligt, s.k. **fulla åtaganden**, får Sverige i den aktuella sektorn inte ha någon av de kvantitativa begränsningar som anges ovan och Sverige får inte diskriminera mellan svenska och kanadensiska företag.

Med tanke på den svenska näringsfriheten och den allmänna synen kring icke-diskriminerande lagstiftning som råder i Sverige, är utgångspunkten för svensk lagstiftning att dessa två former av hinder inte ska finnas. Undantag finns givetvis men svensk rättstradition är i grunden i linje med fulla åtaganden.

Ett fullt åtagande innebär alltså att Sverige inte kan diskriminera eller ha kvantitativa hinder. Utöver detta har Sverige full regleringsrätt. Kvalitetskrav, miljölagstiftning och konsumenträtt gäller i fullt bundna tjänstesektorer. Även i fullt bundna sektorer är det således tillåtet att ändra lagstiftningen så länge Sverige inte inför kvantitativa hinder eller diskriminerar. Därutöver finns även möjlighet att tillämpa undantagsreglerna (se ovan).

CETA innebär ingen liberalisering

I CETA använde EU för första gången en s.k. **negativ listningsteknik**. GATS och tidigare frihandelsavtal har baserats på en positiv listning.⁶⁸ Den negativa listningstekniken i CETA innebär att Sverige gjorde betydligt fler åtaganden än i tidigare handelsavtal. Den nya tekniken ledde till en grundlig genomgång av gällande rätt och tog, med hjälp av Kommerskollegium, närmare fyra år att genomföra.

CETA medför dock inte någon ny liberalisering överhuvudtaget utan bara fler bindningar. Alla åtaganden i CETA är endast bindande av redan gällande rätt. Så även om CETA ledde till en högre bindningsgrad än i tidigare avtal så skedde ingen faktisk ändring i svensk rätt.

⁶⁷ Dvs. begränsningar gällande antal utländska företag, utländskt kapital eller antal anställda från ett annat land samt krav på viss bolagsform.

⁶⁸ Negativ listning innebär att ett land utgår från att fulla åtaganden gäller i alla sektorer men att bindningslistorna innehåller begränsningar av denna allmänna öppenhet. Positiv listning är tvärtom, ett land utgår från att inga åtaganden görs (landet är stängt för internationell konkurrens) men öppnar sektor för sektor där man tillåter konkurrens.

Snarare har Sverige behållit en hel del regleringsutrymme - dvs. möjlighet att införa kvantitativa hinder och diskriminering - genom att inte göra åtaganden i vissa sektorer. Detta gäller t.ex. utbildning och hälsovård inom ramen för det offentliga sjuk- och utbildningssystemet.

Sverige har i bindningslistorna ett undantag för ”public utilities”.⁶⁹ Dessa täcks alltså inte heller av åtaganden. Därutöver är alla subventioner samt alla tjänsteaktiviteter som regleras på kommunal och landstingsnivå utanför åtaganden.

I detta sammanhang bör även avtalets ”*ratchet-klausul*” nämnas. Denna klausul gäller för de tjänster där Sverige har gjort åtaganden med någon form av begränsning (dvs. bara delvis öppnat). Vid eventuell framtida liberalisering genom ändring av svensk/europeisk lagstiftning binds Sverige automatiskt till den nya mer liberala nivån av öppenhet.⁷⁰ ”*Ratchet*” gäller inte de tjänster som Sverige inte bundit i bindningslistorna (som t.ex. tjänster inom ramen för det offentliga sjuk- och utbildningssystemet). Klausulen medför dock en begränsning av beslutsfattandet på så sätt att Sverige automatiskt ger en internationell garanti om öppenhet vid lagändringen. I GATS och tidigare frihandelsavtal sker detta inte automatiskt utan skulle bara ske vid en framtida omförhandling av avtalen.

Sektorier åtaganden

Nedan presenteras en analys av åtagandena för några centrala tjänstesektorer. Urvalet gjordes med hänsyn till uppdragets fokus på effekter på miljön, hälsa och demokratiskt beslutsfattande.

Gemensamt för åtagandena nedan är, som angetts ovan, att de *inte* kräver någon ändring i lagstiftningen. Som mest är de bindningar av redan gällande rätt.

Yrkesmässiga tjänster

Yrkesmässiga tjänster inkluderar en rad olika yrkeskategorier. Denna analys fokuserar på följande: i) apotekstjänster, ii) läkar-, tandläkar- och sjukskötersketjänster samt iii) veterinärtjänster.

⁶⁹ Offentliga monopol och företag med exklusiva rättigheter.

⁷⁰ Sverige har t.ex. olika krav på bosättning för styrelsemedlemmar och gjort åtaganden i CETA (och GATS) som säger att detta gäller i Sverige. Om Sverige skulle ändra våra lagar och ta bort denna reservation så skulle den nya situationen bli vårt nya åtagande gentemot Kanada, dvs. vi binder oss automatiskt till att inte kräva krav på bosättning.

Apotekstjänster inkluderar drift av apotek, rörlighet för apotekare och gränsöverskridande handel med apoteksprodukter. Här valde Sverige att inte göra något åtagande om öppenhet eftersom liberaliseringen av tjänsten var relativt ny. Sverige har dock en skrivning om att återkomma till sektorn fem år efter CETA:s ikraftträdande och då besluta om eventuellt åtagande. Vidare har Sverige (med övriga EU-länder) en begränsning som säger att distanshandel endast får ske inom EU (och alltså inte till/från Kanada).

Läkar-, tandläkar- och sjukskötersketjänster och veterinärtjänster likställs i CETA med tjänster som vårdcentraler och tandkliniker *utanför sjukhus* och dylika tjänster. Här har Sverige gjort fulla åtaganden och får inte ha kvantitativa hinder eller diskriminerande regler. Detta åtagande har Sverige redan i GATS. Notera att subventioner är, som beskrivet ovan, utanför åtagandet och Sverige har möjligheter fullt ut att reglera kring t.ex. kvalitetskrav.

Hälsovårds- och utbildningstjänster

Hälsovårdstjänster är främst hälsovårdsrelaterade tjänster som levereras *på sjukhus*. Här ingår även t.ex. företagshälsovård och analystjänster. Utbildningstjänster inkluderar utbildningar från förskola till vuxenutbildningar och kommersiella privata utbildningstjänster. För både hälsovårds- och utbildningstjänster gäller att Sverige har undantag som täcker alla tjänster som faller inom ramen för det offentliga hälsovårds- och utbildningssystemet eller som får någon form av offentligt stöd. Därutöver gäller inte åtagandena för reglering på kommunal- och landstingsnivå (vilket inbegriper svenska sjukhus). Sverige har alltså inte gjort några åtaganden inom dessa sektorer.

Ett undantag gäller dock *rent privatfinansierade* hälsovårds- och utbildningstjänster. Här är det första gången att Sverige gör åtaganden för den privatfinansierade delen av hälsovårds- och utbildningssektorerna.

Miljötjänster

Sverige gör i stort sätt fulla åtaganden för miljötjänster undantaget tjänster för vattendistribution där inga åtaganden gjorts. Åtaganden följer våra åtaganden i GATS och tidigare frihandelsavtal.

Distributionstjänster

Fokus här ligger på alkoholhaltiga drycker.⁷¹ Sverige har ett undantag för Systembolaget och detaljhandel med alkohol över en viss alkoholnivå. För andra former av distribution av alkoholhaltiga drycker har Sverige gjort fulla åtaganden. Samma undantag finns i GATS och i andra frihandelsavtal. CETA bekräftar alltså redan gällande ordning.

Transporttjänster

Sverige har gjort åtaganden för alla transportslag, inklusive sjöfart, järnväg, väg och flyg. **Flygrättigheter** täcks däremot inte av CETA (och inte heller av GATS) och inkluderar enbart olika stödtjänster.

Sjötransporter är det enda transportslag där gränsöverskridande åtaganden görs, dvs. där Sverige binder sig till att tillåta tjänsteleveranser från Kanada till Sverige. I övriga fall gäller åtagandena möjligheten för kanadensiska bolag att etablera sig i Sverige. Flagningsregler och regler gällande nationalitet på skeppsbesättningar ligger utanför åtaganden. Även cabotage⁷² (för alla transportslag) är utanför åtagandena.

I EU-Kanada SIA-rapporten⁷³ framhålls att liberalisering av transporttjänster leder till ökade utsläpp. Denna slutsats bygger på en felaktig slutsats, nämligen att det är liberaliseringen av tjänsterna som är anledningen till utsläppen. Det är snarare den ökade handeln med varor, som i sin tur kräver ökade transporter inom Sverige och mellan Sverige och Kanada, som är orsaken till utsläppen. CETA-åtagandena som endast binder redan öppen tjänstehandel bidrar i sig inte till ökade transporter.

Åtagandenas effekt på miljö, hälsa och beslutsfattande CETA har i de tjänstesektorer där inga åtaganden gjorts (t.ex. apotekstjänster, det offentliga hälsovårds- och utbildningssystemet samt flygtransporter) ingen effekt på miljö, hälsa eller beslutsfattande.

I övriga fall har CETA endast bundit vad som redan är gällande rätt och sammanfaller med åtaganden som Sverige redan gjort i ett antal frihandelsavtal och i GATS. Privata utbildnings- och hälsovårdstjänster är ett undantag eftersom Sverige binder för första gången sina redan öppna marknader i ett handelsavtal. Vad är effekten av dessa åtaganden?

På kort sikt kommer ett åtagande knappast leda till ett markant inflöde av kanadensiska aktörer på den svenska marknaden. På längre sikt kan åtaganden dock leda till ökat inflöde av kanadensiska leverantörer av

⁷¹ Läkemedel täcks under apotekstjänster, se ovan.

⁷² Godstransport

⁷³ Sustainability Impact Assessment, <http://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/analysis/sustainability-impact-assessments/assessments/#study-geo-14>

dessa tjänster. Om dessa medför ny och bättre kunskap, innovation och nya lösningar så kan detta möjligen ha positiva effekter för miljö och hälsa. Detta gäller inte minst åtagandena för miljötjänster.⁷⁴

Gällande regleringsutrymme så blir det svårare att införa kvantitativa begränsningar och diskriminerande åtgärder (utöver t.ex. subventioner). Detta gäller dock i de flesta fall redan genom GATS och andra frihandelsavtal.

5.7 Regulativt samarbete (kapitel 21) Kollegiet har tidigare gjort bedömningen att utfallet av CETA- förhandlingarna kan anses som acceptabelt för svensk del då avtalet presenterar ett helhetsgrepp om regulativa frågor och adresserar de mest centrala handelshinderfrågorna.⁷⁵ Samtidigt har det faktum att frihandelsavtalet reglerar icke-tariffära handelshinder och regulativt samarbete gett upphov till frågor kring huruvida och i så fall på vilket sätt dessa delar i avtalet skulle kunna påverka det europeiska och nationella lagstiftningsarbetet, t.ex. på miljö- och kemikalieområdet.

Enligt den slutliga avtalstexten gäller följande för regulativt samarbete som regleras i kapitel 21:

I artikel 21.2 i avtalet återfinns syftet med regulativt samarbete, nämligen att (a) *bidra* till att skydda människors, djurs och växters liv och hälsa genom att tillhandahålla internationella resurser som forskning och riskanalys för att adressera olika regleringsbehov och sprida information för att identifiera, utvärdera och hantera risker; (b) att *bygga upp* förtroende och ömsesidigt förstående för varandras regleringssystem samt kunna utbyta erfarenheter bl.a. för att förbättra planerade föreskrifter, öka öppenheten och förutsebarheten av föreskrifter i förslagsstadiet samt minska onödiga regulativa skillnader. Vidare är syftet att (c) *underlätta* bilateral handel genom att t.ex. ta bort onödiga regleringsskillnader samt identifiera nya sätt av samarbete i specifika sektorer. Slutligen (d) att *bidra* till industrins konkurrenskraft och effektivitet på ett sätt som minskar administrativa kostnader för företag t.ex. genom dubbla krav och tester av produkter.

Enligt artikel 21.6 kommer ett forum för regulativt samarbete upprättas, *The Regulatory Cooperation Forum*. Forumet fungerar som en frivillig samarbetsmekanism för utbyte av erfarenheter och information mellan tillsynsmyndigheterna och för att identifiera områden där de kan

⁷⁴ Jämför slutsatserna i EU-Japan SIA där rapporten finner positiva aspekter av åtagandena i sektorn.

⁷⁵ Se kollegiets yttrande Dnr 2014/01443-5, s. 11.

samarbeta. **Det är viktigt att komma ihåg att forumet inte har någon befogenhet att ändra befintliga bestämmelser eller utveckla ny lagstiftning.** Forumet kommer endast att ge stöd och lämna förslag till lagstiftare och tillsynsmyndigheter. Det ska inte på något sätt begränsa tillsynsmyndigheternas beslutanderätt i EU:s medlemsstater eller på EU-nivå. Kemikalieinspektionen påpekar att det inrättade forumet skulle kunna leda till att resurser, t.ex. i form av experter, kan flyttas över från utveckling av EU:s kemikalielagstiftning och internationella konventioner till bilaterala processer som diskussioner och förhandlingar.⁷⁶ Däremot ser inspektionen ingen påtaglig risk för att gällande eller kommande kemikalier regler ska få en lägre skyddsnivå. Kollegiet vill påminna om att forumets syfte är att gemensamt förbättra lagstiftning genom utbyte av kunskap och delning av information samt möjligheten att identifiera gemensamma lösningar. Ingen sida kan tvingas på lösningar de inte önskar eftersom regulativt samarbete inte bygger på ett gemensamt beslutsfattande och det är därför ingen fråga om förhandlingar. **Samarbetet kommer varken ändra befintliga regler eller utveckla ny lagstiftning. Dessutom finns redan idag ett bilateralt samarbete om miljöfrågor mellan EU och Kanada där t.ex. kemikalier regler och tillämpning av regelverk diskuteras och där parterna betonade vikten av samarbete i miljö- och klimatfrågor.**⁷⁷ **Kollegiet ser därför risken att resurserna för utveckling av EU-lagstiftning förflyttas till bilaterala processer som liten.**

Att ta hänsyn till varandras kunskap och information *kan* således europeiska eller nationella myndigheter väga in vid utformandet av nya regler. Detta kan leda till effektivare regler ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, inklusive miljöskydd och människors och djurs hälsa.⁷⁸ **CETA kommer inte heller ändra de förfaranden som finns idag när det gäller framtagandet av nationell lagstiftning. Regulativt samarbete bör därför anses som ytterligare en resurs för att åstadkomma bättre regler – nationellt, regionalt och globalt - även om detta i praktiken kan leda till en förlängd lagstiftningsprocess. Detta dock av en bra anledning – förbättrade regler t.ex. för att skydda miljön - och enbart om beslutsfattaren väljer att väga in synpunkterna.**

⁷⁶ *Analys CETA-avtalet*, Kemikalieinspektionen.

⁷⁷ Detta samarbete beskrivs i Kanadas miljökonsekvensutredning "Initial Strategic Environmental Assessment – february 2012", sida 42.

⁷⁸ Se t.ex. art. 21.4 punkt s som nämner utbyte av information och erfarenheter på djurhälsområdet.

4.3 Djurvälstånd (kapitel 21.4)

Djurvälstånd är en viktig fråga inom EU, vilket bl.a. återspeglas i artikel 13 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, som fastslår att hänsyn till djurs välfärd ska tas i utformning och genomförande av unionens politik på en rad olika områden. EU har under ett antal år haft en strategi för djurvälståndsfrågor som bl.a. inkluderar internationellt arbete. När det gäller frihandelsavtal strävar EU, enligt strategin, efter att inkludera samarbete om djurvälstånd i avtalen. Detta för att på sikt minska skillnaderna i produktionsvillkor mellan EU och tredje länder och därmed öka de europeiska producenternas konkurrenskraft.

CETA innehåller, liksom många andra av EU:s frihandelsavtal, ett åtagande om att främja ett bilateralt samarbete om djurvälstånd. Detta åtagande finns i artikel 21.4 (s) i kapitlet om regulativt samarbete. EU och Kanada har kommit överens om att utbyta information, expertis och erfarenheter inom området djurvälstånd för att främja samarbete.

Sverige fäster stor vikt vid att samarbete om djurvälstånd finns med i EU:s frihandelsavtal då detta kan bidra till att främja ett ökat engagemang i frågorna i andra länder och på sikt bidra till en stärkt global djurvälstånd. Det är således positivt att CETA innehåller ett åtagande om samarbete på området, även om texten inte är så utvecklad. Vid en bedömning av avtalets är det viktigt att känna till att EU och Kanada redan har ett samarbete på teknisk nivå om djurvälstånd i en arbetsgrupp (*Working Group on Animal Welfare*) inom ramen för det veterinära ekvivalensavtalet. Denna arbetsgrupp inrättades 2007 av *Joint Management Committee (JMC)*. Det har inte varit möjligt att inom ramen för detta uppdrag utvärdera hur väl detta samarbete har fungerat hittills. Enligt information från Jordbruksverket har parterna under de senaste mötena i JMC under det veterinära ekvivalensavtalet, diskuterat arbetsgruppens uppdrag (*terms of reference*) framöver.

Samarbetsskrivningen i CETA kommer alltså inte att innebära att ett nytt samarbete om djurvälstånd initieras mellan EU och Kanada. Jordbruksverket noterar att det får betraktas som positivt att samarbetet mellan EU och Kanada på detta område formaliseras genom CETA. Vilken betydelse ett bilateralt samarbete om djurvälstånd på sikt kan få, beror på båda parter engagemang och ambitioner i frågan. I dagsläget är det svårt att bedöma vilka resultat som kan uppnås. Som konstaterats ovan är dock EU:s ambition med bilateralt samarbete på djurvälståndsområdet att på sikt minska skillnaderna i produktionsvillkor i EU respektive i tredje länder.

5.8 Handel och hållbar utveckling (kapitel 22), handel och arbetsvillkor (kapitel 23) och handel och miljö (kapitel 24)

CETA-avtalet innehåller även kapitel om handel och hållbar utveckling, handel och arbetsvillkor samt handel och miljö, som kopplar samman avtalet med EU:s övergripande mål för hållbar utveckling och särskilda mål i fråga om arbetskraft, miljö och klimatförändringar. Kollegiet har tidigare bedömt att utfallet i de tre olika kapitlen om hållbar utveckling var acceptabelt för Sveriges del, även om uppdelningen i tre olika kapitel ansågs vara onödigt men utan att påverka substansen.⁷⁹ Anmärkningsvärt är att CETA-avtalet inte innehåller något särskilt kapitel om energi (att jämföra med TTIP där det föreslås ett särskilt kapitel om energi).⁸⁰ Därutöver har kollegiet även uppmärksammat att definitionen för råmaterial är olik det motsvarande förslaget i TTIP.⁸¹ När det gäller kapitlet om arbetsvillkor konstaterade kollegiet att Sverige hade fått gehör för flera kommentarer såsom inkludering av en referens till ILO *Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation* och en koppling till social hållbarhet.

Kollegiet har på grund av den korta svarstiden inte haft möjlighet att göra en djupare analys av de tre kapitlen när det gäller dess eventuella effekter på miljön, människors hälsa samt demokratiskt beslutsfattande. Däremot har Kemikalieinspektionen bidragit med synpunkter på kapitlen om handel och hållbar utveckling och handel och miljö som återges under följande avsnitt.

Kapitel om handel och hållbar utveckling och handel och miljö

I dessa kapitel bekräftar EU och Kanada att ett ökat samarbete på miljöområdet ska bidra till att främja hållbar utveckling och ländernas miljöarbete.

I artikel 24.3 stadgas om att behålla rätten till att fastställa skyddsnivåer för miljöskydd och att följa multilaterala internationella miljööverenskommelser. Parterna uppmuntras till att säkerställa höga miljöskyddsnivåer och att sträva till att fortsatt förbättra lagstiftning och policy och skyddsnivåerna de bygger på. I artikel 24.4 bekräftar parterna vikten av multilaterala miljööverenskommelser och vikten av ömsesidigt

⁷⁹ Se Kommerskollegiums kommentarer på slutlig text i CETA-förhandlingarna, dnr 2014/01443-5.

⁸⁰ Naturvårdsverket, som kollegiet samverkade med, undrade om det fanns en risk för restriktioner för bioenergi där Sverige och EU eventuellt kan ha olika syn i exportfrågor.

⁸¹ Kommerskollegiums kommentarer, dnr 2014/01443-5.

stödande mellan handel och miljöpolitik, regler och åtgärder. Enligt artikel 24.5 ska säkerställas att miljölagstiftning inte ska åsidosättas för att främja handel eller investeringar.

Kemikalieinspektionen konstaterar i sitt svar till kollegiet⁸² att dessa kapitel markerar tydligt vikten av att handelsavtalets syfte att främja handel och investeringar inte får medföra att miljölagarnas skyddsnivå minskar. Artikel 24.8 introducerar en form av försiktighetsprincip utan att använda begreppet, genom att markera att frånvaro av fullständig vetenskaplig säkerhet inte får användas som skäl för att fördröja kostnadseffektiva åtgärder. Vidare stadgas om att handel ska främja miljöskydd, till exempel genom att främja handel och investeringar i miljövaror och tjänster samt verkar för borttagandet av icke-tariffära handelshinder för miljövaror och -tjänster, i synnerhet de som är relevanta för klimatåtgärder samt handel och investeringar i varor och tjänster relaterade till förnybar energi.

Kemikalieinspektionen lägger vidare märke till att avtalet skapar en relativt betydande ”mekanism” för samarbete när det gäller handelsrelaterade miljöfrågor. **Enligt Kemikalieinspektionens uppfattning kan det formaliserade samarbetet indirekt innebära att EU:s kemikalielagstiftning och internationella konventioner utvecklas långsammare.**

Sammanfattningsvis slår Kemikalieinspektionen fast att kapitlen 21 (Regulativt samarbete), 22 (hållbar utveckling) och 24 (miljö) främst beskriver hur parterna ska minska risken för att nya hinder för handel och investering ska uppstå genom till exempel att lagstiftningarna utvecklas oberoende från varandra. Syftet med samarbetet är både att få bättre och på sikt mer lika regler. **Kemikalieinspektionen gör avslutningsvis en översiktlig bedömning att dessa tre kapitel inte i sig innebär någon påtaglig risk för att gällande eller kommande kemikalier regler ska få en lägre skyddsnivå.**

⁸² Kemikalieinspektionens analys av CETA-avtalet, PM bifogas.

Ärendet har avgjorts av generaldirektören Anna Stellingner i närvaro av enhetschefen Oscar Wåglund Söderström och ämnesrådet Anna Sabelström, föredragande. I den slutliga handläggningen har även ämnesråden Kristina Olofsson, Magnus Rentzhog och Annika Widell samt utredarna Jonas Hallberg och Lina Kamara deltagit.

Anna Stellingner

Anna Sabelström

Bilagor:

Remissvar Uppsala Universitet
Remissvar Göteborg Universitet
Synpunkter Kemikalieinspektionen
Synpunkter Naturvårdsverket