

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av det övergripande avtalet om ekonomi och handel mellan Kanada, å ena sidan, och Europeiska unionen, och dess medlemsstater, å andra sidan

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av det övergripande avtalet om ekonomi och handel mellan Kanada, å ena sidan, och Europeiska unionen, och dess medlemsstater, å andra sidan (RP 149/2017 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för utlåtande till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschef Marjut Akola, utrikesministeriet
- ambassadråd Marja Kuosmanen, utrikesministeriet
- specialsakkunnig Lasse Puroma, arbets- och näringsministeriet
- direktör Teija Tiilikainen, Utrikespolitiska institutet
- specialforskare Jaana Boëlius, Konkurrens- och konsumentverket
- direktör Timo Vuori, Centralhandelskammaren
- professor Martti Koskenniemi
- professor Tuomas Ojanen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Ceta-avtalet om ekonomi och handel mellan Kanada, å ena sidan, och Europeiska unionen, och dess medlemsstater, å andra sidan är det mest omfattande frihandelsavtal som EU ingått hittills. Det syftar till att gradvis och ömsesidigt liberalisera varu- och tjänstehandeln mellan parterna till väsentliga delar. Avtalet gör det möjligt för företag i EU att få tillträde till den kanadensiska marknaden.

Utlåtande EkUU 1/2018 rd

Ceta är till sin karaktär ett blandat avtal vars bestämmelser dels omfattas av medlemsstaternas, dels av EU:s behörighet. Utöver EU är också medlemsstaterna avtalsparter, så avtalet måste godkännas såväl av unionen som av medlemsstaterna.

Avtalets betydelse för Finland

Ceta-avtalet är EU:s första åtagande med ett nordamerikanskt land om att inrätta ett frihandelsområde. Kanada var 2016 EU:s tionde viktigaste partner inom varuhandeln. Landet är också en viktig handelspartner för Finland och väntas få ytterligare ökad betydelse. I fråga om varuexport kommer Kanada på elfte plats och i fråga om import på tionde plats bland Finlands handelspartner utanför EU. Ekonomiutskottet bedömer att nyttan för finländska exportföretag blir stor jämfört med nuläget. Det gäller såväl traditionell varuhandel som serviceexport och andra samarbetsmöjligheter av ny typ. Kanada är en potentiell samarbetspartner för Finland också till exempel med avseende på naturförhållandena och den arktiska dimensionen. Finland bör aktivt försöka nå en betydligt högre nivå på exporten, och avtalet erbjuder goda möjligheter till detta.

Beträffande industriprodukter ser utskottet det som betydelsefullt att tullarna på alla produkter kommer att avvecklas genom avtalet, antingen genast eller efter en övergångstid. Likaså innebär avtalet att den dubbla tekniska testningen slopas, vilket ger exportprodukterna betydligt bättre villkor i priskonkurrensen. Även om fördelarna berör alla företag kommer de relativt sett att få särskilt stor betydelse för de små och medelstora företagen. Avtalet möjliggör samarbete inom många ekonomiska sektorer. När det gäller traditionell industri har till exempel fartyg hittills exporterats till Kanada i ganska liten utsträckning på grund av de höga tullarna. Avtalet kan således väntas komma till nytta för fartygsbyggnadsindustrin. Detsamma gäller jordbruket och livsmedelsindustrin.

Av det mervärde som den finländska exporten genererar kommer en allt större del att uppstå inom servicen. Reglerna enligt avtalskapitlet om samarbete i fråga om elektronisk handel kan i synnerhet väntas bidra till att avveckla hindren för exporten av digitala tjänster. Avtalet erbjuder fler möjligheter att exportera service även inom exempelvis miljöområdet, transportsektorn och de ingenjörstekniska tjänsterna. Detta har också ett nära samband med underlättandet av temporär rörlighet för arbetskraften.

Investeringsskyddet

Tvistlösningsförfarandet med anknytning till investeringsskyddet enligt avtalet har kritiserats både under avtalsförhandlingarna och efter att ändringar gjorts för att åtgärda bristerna i det avtalsenliga förfarandet. Genom Ceta-avtalet ska en investeringsdomstol med ständiga medlemmar inrättas. Det har dock ifrågasatts om systemet är lämpligt och om det nationella domstolssystemet behöver åsidosättas. Till vissa delar innebär avtalet att beslutanderätten i förvaltnings- och domstolsavgöranden överförs av ett utländskt rättskipningsorgan, vilket har analyserats av grundlagsutskottet (GrUU 61/2017 rd — RP 149/2017 rd). Grundlagsutskottet anser inte att avtalsbestämmelserna om domstolssystemet innebär en med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till en internationell organisation.

Utlåtande EkUU 1/2018 rd

En konstitutionell analys hör inte till ekonomiutskottets uppgifter, utan här ligger utskottets eget behörighetsområde i fokus. Relevanta frågor är framför allt hur det föreslagna systemet sammantaget kommer att påverka företagen, konsumenterna och marknadens funktion. Sakkunniga har kommit med kritik mot att systemet fortfarande efter de ändringar som gjorts ger utländska investerare en starkare förhandlingsposition i förhållande till EU, dess medlemsstater och de finländska aktörerna. Frågan berör både den föreslagna tvistlösningsmekanismen och parternas möjlighet att utveckla sin lagstiftning om ekonomisk verksamhet. Här ser utskottet det som väsentligt att det handlar om ett permanent investeringsdomstolssystem av ny typ med två rättsinstanser, som kan väntas skapa förutsättningar för en öppen och oberoende domstolsverksamhet med hög kompetens och konsekvent rättspraxis. Systemet kan också väntas säkra villkoren för investerare och företag i EU när dessa bedriver verksamhet i Kanada. Avtalet med tillhörande tolkningsinstrument skapar rättsliga garantier för att avtalet inte hindrar Finland eller EU från att utveckla sin lagstiftning inom till exempel miljöskydd, skydd av arbetstagare, konsumentskydd eller hälso- och sjukvård, förutsatt att lagstiftningen bygger på jämlikhet för och likabehandling av utländska och inhemska investerare. Framöver är det väsentligt att risken för eventuell ersättningstalan inte får leda till överdriven försiktighet i utvecklingen av den nationella lagstiftningen och EU-lagstiftningen.

Jämfört med tidigare så kallade ISDS-system för investeringsskydd anser utskottet sammantaget att den nya typen av investeringsdomstol som ska införas enligt Ceta-avtalet är rätt modell. Samtidigt ser utskottet det som viktigt att EU och Finland driver på förhandlingarna om en konvention för att inrätta en multilateral investeringsdomstol.

Avslutningsvis

Ceta-avtalet har betydligt mer omfattande ekonomisk och politisk betydelse än en bilateral handelsrelation. Det WTO-baserade frihandelssystemet har råkat i svårigheter och framför allt är framtiden oviss för TTIP-förhandlingarna, så Ceta banar också väg för kommande handelsavtal. Dessutom kan det erbjuda lösningar för att utforma partnerskapet mellan EU och Förenade Kungariket efter Brexit.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottet föreslår

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 16.2.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kaj Turunen blå
vice ordförande Harri Jaskari saml
medlem Harry Harkimo saml

Utlåtande EkUU 1/2018 rd

medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Laura Huhtasaari saf
medlem Katri Kulmuni cent
medlem Eero Lehti saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Martti Mölsä blå
medlem Arto Pirttilahti cent
medlem Hanna Sarkkinen vänst
medlem Ville Skinnari sd
medlem Joakim Strand sv
medlem Antero Vartia gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Tenhunen.

Utlåtande EkUU 1/2018 rd Avvikande mening 1

AVVIKANDE MENING

Motivering

Den tillfälliga tillämpningen av frihandelsavtalet Ceta mellan EU och Kanada inleddes i september 2017. Investeringsdomstolsfrågorna är det viktigaste frågekomplex som undantagits från den tillfälliga tillämpningen. Den nya versionen av den ständiga investeringsdomstolen (ICS) är i viss mån bättre och mer öppen för insyn än den tidigare versionen, som var en skiljemannadomstol (ISDS), men de största problemen med investeringsskyddet är inte lösta.

Ceta åsidosätter de nationella domstolarna och ger utländska investerare rättigheter som finländska investerare och medborgare inte har. Kanadensiska investerare får rätt att väcka talan mot en EU-stat hos investeringsdomstolen, om de anser att staten genom sina åtgärder har kränkt deras rättigheter. Men inhemska investerare har inga motsvarande möjligheter. Inte heller medborgare eller andra aktörer kan åtala företag i investeringsdomstolen för avtalsbrott eller missbruk. Vid sidan av utländska investerare gynnar systemet särskilt stora företag eftersom rättegångskostnaderna sannolikt kommer att vara betydande och mindre aktörer inte har realistiska möjligheter att utnyttja systemet.

EU och Kanada har stabil rättsskipning. Det finns ingen hållbar motivering till att för utländska investerare inrätta ett domstolssystem som åsidosätter den nationella rätten. Åtminstone bör det vara så att investeringsdomstolen ska ta upp ett ärende för behandling först när ärendet har behandlats av alla nationella rättsinstanser, och de olika aktörerna bör ha lika tillträde till domstolen.

Även om avtalet tekniskt sett tillåter att miljö- eller arbetarskyddsbestämmelserna skärps, hotar det föreslagna systemet faktiskt att kringskära den demokratiska beslutanderätten. Risken för dyra och långa rättsprocesser kommer att inverka på de statliga och regionala besluten, eftersom politikerna och tjänstemännen måste ta hänsyn till de kanadensiska investerarnas intressen. Principen om "rättvis och skälig behandling" i avtalet är vidare så obestämd att den också kan tillåta ingrepp i reglering som är motiverad ur miljösynvinkel eller i övrigt är av allmänt intresse. Förmodligen kommer framför allt företag som specialiserat sig på att finansiera rättegångar av den här typen att utnyttjas av utländska investerare i ökande utsträckning. Även om väckande av talan inte alltid leder till resultat, utgör redan hotet om dyra och besvärliga rättsprocesser en situation där rummet för demokratiskt beslutsfattande i praktiken krymper.

Hotet om att den lagstiftande makten kringskärs är inte bara hypotetiskt, eftersom det i en rad länder har hänt att till exempel tobaks- eller gruvbolag med stöd av investeringsavtal väckt talan mot stater som reglerat sektorerna i fråga. Särskilt starkt syns förfarandet inom gruvsektorn, där många internationella bolag, av vilka en betydande del har sina huvudkontor i Kanada, har utnyttjat investeringsskyddet mycket aggressivt för att driva sina intressen. Många gruvbolag är i sina positioneringsländer enskilda fall, vilket gör att myndigheterna har svårt att bevisa att miljöbestämmelserna och andra bestämmelser inte är diskriminerande, när det inte finns motsvarande gruvor i inhemsk ägo i samma land. Detta kan leda till omfattande konsekvenser för Finland, där det finns en hel del gruvindustri.

Utlåtande EkUU 1/2018 rd

Avvikande mening 1

I Ceta ingår ett särskilt tolkningsinstrument som syftar till att råda bot på alla bekymmer gällande staternas rätt att reglera sektorer. Tolkningsinstrumentet är välkommet, men det är oklart hur bindande det blir i förhållande till skrivningarna i själva avtalet och hur det kommer att tolkas i investeringsdomstolen. Det fråntar inte företagen deras möjlighet att väcka talan och den vägen åtminstone indirekt påverka den offentliga makten.

Sammantaget bör Ceta skapa större jämvikt mellan företagens rättigheter och skyldigheter. Avtalet hotar att ge skyddet för utländska investeringar företräde framför den demokratiska lagstiftande makten och det offentliga intresset. Det är problematiskt att bestämmelserna om företagens och investerarnas rättigheter är bindande, medan skyldigheterna gällande exempelvis miljön och skyddet av arbetstagare ingår i de stycken om hållbar utveckling som inte har samband med sanktionsförfaranden, till skillnad från staternas skyldigheter. I stället för förklaringar behövs det bestämmelser som tillåter att företagens skyldigheter verkställs effektivt och förenas med sanktioner.

Ceta främjar handeln och de ekonomiska relationerna mellan parterna och kan således vara till nytta för de berörda företagen och ekonomierna. Avtalet uppskattas kunna öka EU:s bruttonationalprodukt med 0,003–0,08 procent och Kanadas med 0,08–0,76 procent på tio år. Statens ekonomiska forskningscentral uppger att Finlands bruttonationalprodukt kan öka med 0,04 procent. Uppskattningarna är mycket osäkra, men det är ytterst sannolikt att den kanadensiska ekonomin kommer att dra mer nytta av avtalet än EU. Märk väl att fördelarna fördelas ojämnt mellan olika sektorer och befolkningsgrupper. En del av sektorerna kan också få fler nackdelar än fördelar.

Framför allt kunde de ekonomiska fördelarna med avtalet uppnås med hjälp av ett mer hållbart och demokratiskt avtal, om problemen med investerarskyddet och frågan om bindande avtalskyldigheter gällande hållbar utveckling blev lösta. I synnerhet på kort sikt kan de ekonomiska konsekvenserna av avtalet inte anses vara så betydande att det inte skulle finnas tid eller grunder för att åtgärda de problem som är väsentliga för demokrati och hållbar utveckling.

Avvikande mening

Vi föreslår

att riksdagen inte godkänner avtalet förrän det system för investeringsskydd och tvistlösning som ingår i det ersätts med ett förfarande som har stöd i de nationella rättssystemen i företagens verksamhetsländer eller förrän tillräcklig jämvikt har skapats mellan de utländska investerarnas rättigheter och skyldigheter.

Helsingfors 16.2.2018

Hanna Sarkkinen vänst
Antero Vartia gröna

Utlåtande EkUU 1/2018 rd
Avvikande mening 2

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner det i oktober 2016 undertecknade övergripande avtalet om ekonomi och handel mellan Kanada, å ena sidan, och Europeiska unionen, och dess medlemsstater, å andra sidan, samt lagen om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen.

Vi Sannfinländare förespråkar i princip fri handel och undanröjande av handelshinder, men vårt nationella intresse måste alltid komma i främsta rummet. Det omfattande avtalet om ekonomi och handel innebär att en betydande del av beslutanderätten framöver kommer att finnas utanför landets gränser i och med skiljeförfarandet.

Martti Koskeniemi, professor i folkrätt vid Helsingfors universitet, påpekar i sitt yttrande att den investeringsdomstol som ska inrättas i och med Ceta kommer att ta över en betydande del av Finlands rättsliga beslutanderätt. Fördelarna med avtalet överskuggas av de risker som den här överföringen innebär. Att underställa beslutanderätten i investeringstvister ett internationellt förfarande inskränker betydligt behörigheten för Finlands riksdag och myndigheter. Enligt Koskeniemi vore den bästa lösningen att parterna helt enkelt uttrycker sitt förtroende för sina domstolars förmåga att lösa investeringstvister. I särskilda situationer kunde staterna ha möjlighet att komma överens om att tvisten ska lösas enligt traditionellt skiljeförfarande mellan staterna.

Internationellt sett har en lång rad länder svidande erfarenheter av hur övernationella storföretag har åtalat dem i en övernationell domstol. Propositionen ger bara den privata sektorn mer inflytande i tvistemål, medan de stater som är avtalsparter alltså får sämre villkor.

Om de privata aktörerna inte är nöjda med den nationella lagstiftningen har de ingen skyldighet att anlita nationella domstolar utan kan få sin sak behandlad direkt av investeringsdomstolen. Det ligger inte i Finlands intresse att vårt nationella rättsväsende ringaktas så här.

Avvikande mening

Jag föreslår

att riksdagen förkastar lagförslaget.

Helsingfors 16.02.2018

Laura Huhtasaari saf