

U 20/2017 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen angående förhandlingarna om ett investeringsskyddsavtal mellan Europeiska unionen och Myanmar (*Investeringsskyddsavtal med Myanmar*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds en promemoria till riksdagen angående förhandlingarna om ett investeringsskyddsavtal mellan Europeiska unionen och Myanmar.

Helsingfors den 23 februari 2017

Utrikeshandels- och utvecklingsminister Kai Mykkänen

Handelsråd Maria Pohjanpalo

UTRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA
30.1.2017

STATSRÅDETS SKRIVELSE TILL RIKSDAGEN ANGÅENDE FÖRHANDLINGARNA OM ETT INVESTERINGSSKYDDSAVTAL MELLAN EUROPEISKA UNIONEN OCH MYANMAR

1 Bakgrund

År 2007 inledde Europeiska unionen (EU) förhandlingar om ett frihandelsavtal med Sydostasiatiska nationers förbund (Asean) på regional grund. Kommissionens förhandlingsmandat omfattade sex av Aseans medlemsländer, varför till exempel Myanmar inte omfattades av mandatet. Våren 2009 stod det klart att de interregionala förhandlingarna inte fortskred, eftersom parterna hade olika uppfattningar om förhandlingarnas innehåll och avtalets ambitionsnivå. I december 2009 beslutade EU att fortsätta förhandla med de enskilda Aseanländerna. EU och Myanmar beslutade att endast förhandla om ett investeringsskyddsavtal enligt ett separat mandat. Beslutet om att inleda förhandlingar med Myanmar fattades i mars 2014, och den första förhandlingsomgången hölls i februari, den andra i maj och den tredje i september 2015. Förhandlingarna fortskred snabbare än väntat med en fjärde förhandlingsomgång i december 2016, och i januari 2017 överlämnade Europeiska kommissionen till medlemsstaterna en förhandlingstext där vissa punkter fortfarande är öppna. Bland annat har man ännu inte fastställt avtalsbestämmelserna om kapitalöverföringar, paraplyklausulen och principen om mest gynnad nation eller bestämmelserna om förfarandet vid tvistlösning mellan stater. Dessutom kan avtalets slutliga namn ännu komma att preciseras för att avspegla avtalets slutliga innehåll. Nästa förhandlingsomgång är planerad till mars 2017.

2 Avtalsförhandlingarna och behandlingen i EU

EU har hittills slutfört förhandlingarna om frihandelsavtal med Aseanländerna Singapore och Vietnam. Avtalen har dock ännu inte trätt i kraft. Dessutom förhandlar EU om frihandelsavtal med fyra andra Aseanländer, nämligen Malaysia, Thailand, Filippinerna och Indonesien. Dessa omfattades av kommissionens ursprungliga förhandlingsmandat för Aseanländerna.

EU:s mål är att avtalen med Aseanländerna ska vara så lika varandra som möjligt, så att de enskilda avtalen kan fungera som byggklossar i ett framtida regionalt frihandelsavtal, om parterna så önskar.

Även i förhandlingarna med Myanmar har man strävat efter likartade avtalsbestämmelser som de som man avtalade om i fråga om investeringar under de redan avslutade förhandlingarna om ett frihandelsavtal mellan EU och Vietnam. Under förhandlingarna har man enats om att behandla alla ämnesområden som är av gemensamt intresse för parterna och som gäller investeringsskydd och tvistlösning. Det kommer att finnas en viss asymmetri i avtalet på grund av skillnader i parternas utveckling, och i avtalet betonas utvecklingsaspekten.

Myanmar inledde en demokratiseringsprocess år 2011. I april 2016 inledde en demokratiskt vald regering sitt arbete. Regeringen har satt som mål att främja fredsprocessen i landet, samsättningen och den ekonomiska utvecklingen. Armén har fortfarande stor makt, eftersom den enligt grundlagen utnämner tre viktiga ministrar i regeringen och har en egen kvot i parlamentet. Relationerna mellan EU och Myanmar har utvecklats successivt sedan år 2011. Förhandlingarna om investeringsskydd kan ses som en del av denna process, genom vilken man stöder Myanmars integration i den globala världsekonomin.

Myanmars bruttonationalprodukt har under de senaste åren vuxit snabbt, och tillväxten väntas ligga kvar på 7–9 procent. Myanmars regering strävar efter att förnya landets affärsverksamhetsmiljö. Ekonomiska reformer behövs även i fortsättningen för att landet ska kunna utvecklas. I Världsbankens översikt ”Doing Business 2017”, som beskriver affärsverksamhetsmiljön, placerade sig Myanmar på 170:e plats.

Enligt kommissionen har de mänskliga rättigheterna haft en framträdande roll under förhandlingarna. Dessutom har hållbar utveckling och öppenhetsaspekten stått i centrum för förhandlingarna, och man har enats om avtalsbestämmelser om dessa. Kommissionen har även låtit utföra en hållbarhetsbedömning av avtalet.

Det har nu hållits fyra förhandlingsomgångar. Under den fjärde omgången gjordes betydande framsteg, framför allt i fråga om bestämmelserna om tvistlösning vid investeringstvister. Under den tredje förhandlingsomgången hade Myanmar endast informerats om EU:s förslag till tvistlösning vid investeringstvister, men de olika elementen i förslaget hade inte behandlats. I övrigt gjordes under den tredje förhandlingsomgången framsteg bland annat i fråga om statens regleringsrätt och marknadstillträde.

Enligt kommissionen förhandlar Myanmar samtidigt om investeringsskydd med Förenta staterna och Kanada.

3 Ärendets nationella beredning

Utrikesministeriet har berett ärendet i samarbete med övriga sektorministerier. U-skrivelsen har behandlats i ett skriftligt förfarande i sektionen för handelspolitiska frågor den 26 januari 2017. Sektionen för handelspolitiska frågor har behandlat förhandlingspositionerna.

Riksdagen informerades med en E-skrivelse (E 19/2014 rd) om inledandet av förhandlingar om ett investeringsskyddsavtal med Myanmar.

4 Rättsgrunden enligt EU-rätten

Kommissionen ger sitt förslag till undertecknande av avtalet när förhandlingarna har slutförts. Eftersom förhandlingarna fortfarande pågår finns kommissionens förslag till beslut om undertecknande av avtalet ännu inte att tillgå. Utifrån innehållet i den översända förhandlingstexten är bedömningen i det här skedet att besluten om undertecknande och ingående av avtalet kommer att grunda sig på åtminstone artikel 207 (gemensam handelspolitik) tillsammans med artikel 218 (förfarandet) i EUF-fördraget. Den rättsliga grunden kan bedömas noggrannare när det slutliga innehållet i avtalet har fastställts. Om artikel 207 i EUF-fördraget används som materiell rättslig grund för avtalet godkänns åtgärder som gäller avtalet med kvalificerad majoritet i rådet. Enligt statsrådets preliminära bedömning kommer avtalet att innehålla enskilda frågor som omfattas av den delade behörigheten. Avtalet kommer följaktligen sannolikt att vara ett blandat avtal som förutsätter medlemsstaternas godkännande.

5 Huvudsakligt innehåll och målsättningar

Den första förhandlingsomgången hölls i februari, den andra i maj och den tredje i september 2015. Därefter hölls en paus i förhandlingarna som varade i lite mer än ett år innan förhandlingarna fortsatte i december 2016, då det gjordes betydande framsteg.

Den nuvarande förhandlingstexten beaktar parternas lagstiftningsrätt, främjar öppenhet vid tvistlösning och en rättvis fördelning av kostnaderna samt utnyttjar det nya systemet för tvistlösning vid investeringstvister. För närvarande finns det inget bilateralt invester-

ingsskyddsavtal mellan Finland och Myanmar. Avsikten är att medlemsstaternas bilaterala avtal ska ersättas med de stycken om investeringsskydd som ingår i EU:s frihandelsavtal eller av bilaterala investeringsskyddsavtal som förhandlas fram som separata avtal.

I förhandlingstexten har regleringsrätten skrivits in i de egentliga operativa avtalsbestämmelserna, och inte endast i ingressen. Reglering får dock inte ointetgöra avtalsförpliktelserna om rättvis och jämlik behandling, nationell behandling eller behandling som mest gynnad nation.

Twistlösningens oavhängighet, sakkunnighet och transparens har utvecklats. Eventuella twistfinansierande tredje parterns identitet ska offentliggöras. När det gäller twistlösning innehåller den preciserade texten ett nytt förfarande, som kommissionen ursprungligen presenterade i anslutning till TTIP-förhandlingarna. Man avstår från det i de bilaterala investeringsskyddsavtalen traditionellt tillämpade twistvisa ad-hoc-förfarandet där parterna i tvisten utser skiljemännen, och i stället inrättas ett system med en tvåstegsinvesteringsdomstol, som inbegriper ett förfarande för att söka ändring.

De nio medlemmarna i investeringsdomstolens första instans ska vara personer som innehar behörighet för rättsliga tjänster. Av dessa ska tre vara domare som föreslås av Myanmar, tre ska vara domare från Europeiska unionen och tre domare med medborgarskap i tredje land. Noggranna etiska bestämmelser fastställs för domarna, bland annat i fråga om oberoende i förhållande till någon regering och andra intressekonflikter.

Kostnaderna för domstolen som inrättas inom ramen för avtalet har ännu inte utretts i detalj. Europeiska unionens kostnader betalas ur unionens budget. De fasta kostnaderna inbegriper domarnas beredskapsarvoden samt kostnaderna för sekretariat och lokaler. Alla övriga kostnader som härrör från twistlösningen betalas av den part som förlorat tvisten. Domstolen ska förkasta talan om investeraren i samma ärende har väckt talan i en nationell domstol eller en annan internationell domstol, om inte investeraren drar tillbaka sin talan eller avslutar en pågående process.

När det gäller hållbar utveckling försöker man genom det avtal som är under förhandling främja investeringarnas medverkan till en hållbar utveckling. EU:s mål är att stärka Myanmars åtagande vad gäller genomförandet av internationella avtalsstandarder om miljö och arbetsliv. Parterna ska i avtalet också erkänna betydelsen av företagens samhällsansvar när det gäller att främja investeringarnas inverkan på utvecklingen. EU:s mål är att i avtalet inkludera åtaganden om att höra det civila samhället i frågor som rör hållbar utveckling.

Förhandlingstexten omfattar även twistlösning mellan stater. Eventuella tvister om tolkningen och tillämpningen av avtalet ska i första hand lösas genom förhandlingar och samråd. Därtill kan tvister lösas genom medling. I sista hand kan ett skiljeförfarande mellan staterna tillämpas.

Enligt förhandlingstexten inrättas en investeringskommitté, vars huvudsakliga uppgift är att säkerställa att avtalet fungerar, tillämpas och genomförs på ett ändamålsenligt sätt. Investeringskommittén ska bestå av företrädare för avtalsparterna och den ska sammanträda regelbundet.

6 Ekonomiska och andra konsekvenser

Propositionen får sannolikt inga betydande direkta konsekvenser för statsbudgeten.

Så länge förhandlingarna pågår kan man inte göra någon detaljerad bedömning av vilka konsekvenser investeringsskyddsavtalet mellan EU och Myanmar kommer att få. Avtalet förväntas ge ekonomisk nytta genom att det förbättrar de finländska företagens verksamhetsförutsättningar och möjligheter att komma in på marknaden liksom den rättsliga funktionssäkerheten i Myanmar. Avtalet skulle förbättra investeringsläget för de finländska aktörerna.

Handelsutbytet mellan Finland och Myanmar är fortfarande obetydligt, vilket avspeglar det faktum att landet först nyligen har öppnat upp sin marknad, varför handel och investeringar fortfarande medför många utmaningar.

Den finländska exporten till Myanmar har för varuhandelns del under de senaste åren varit i storleksklassen ett par miljoner euro, och år 2015 uppgick exporten inom varuhandeln till 1,7 miljoner euro. Den finländska importen från Myanmar uppgick för varuhandelns del till 3,4 miljoner euro år 2015, medan importen dessförinnan har legat kring en halv miljon euro. När det gäller exporten till Myanmar har våra viktigaste produktgrupper varit framför allt maskiner och apparater. Från Myanmar importerar Finland textilier och trä.

År 2015 uppgick handeln mellan EU och Myanmar till 1,2 miljarder euro. EU är Myanmars sjätte viktigaste handelspartner. Till Myanmar exporterar EU främst maskiner och transportanordningar medan EU importerar textilier och jordbruksprodukter. År 2015 var EU:s import något större än exporten. Myanmar är medlem i Världshandelsorganisationen WTO, och landets viktigaste handelspartner är framför allt Kina – med en andel på 41 procent – och de övriga Aseanländerna samt Japan, Sydkorea och Indien av länderna i närområdet.

I egenskap av minst utvecklat land omfattas Myanmar av EU:s förmånsbehandling enligt GSP, vilket innebär att de produkter som landet exporterar till EU-området omfattas av tull- och kvotfrihet.

7 Förhållande till lagstiftningen i Finland

Avtalet kommer enligt statsrådets bedömning även att innehålla bestämmelser som hör till medlemsstaternas behörighet eller till den delade behörigheten, som unionen ännu inte har tillämpat. I det fallet görs avtalet sannolikt som ett blandat avtal. Bestämmelser som hör till medlemsstaternas behörighet kan ingå i den del som handlar om investeringar. Avtalsbestämmelsernas förhållande till lagstiftningen i Finland utvärderas mera i detalj när avtalets slutliga innehåll har blivit känt.

8 Ålands ställning

Enligt statsrådets preliminära bedömning omfattar avtalet områden som enligt 18 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör till Ålands behörighet. Avtalsbestämmelsernas förhållande till Ålands behörighet utvärderas dock mera i detalj när avtalets slutliga innehåll har blivit känt.

9 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet stöder ett ökat samarbete mellan EU och länderna i Sydostasien och de förhandlingar med Myanmar som syftar till ett investeringsskyddsavtal. Avtalet är ett viktigt steg för att utveckla EU:s samarbete med Asien och göra samarbetet mångsidigare. Det är bra att avtalet kan bidra till att integrera Myanmar i den globala ekonomin.

U 20/2017 rd

Statsrådet stöder ett ambitiöst och modernt avtal om investeringsskydd och marknadstillträde, som beaktar principerna för ansvarsfull företagsverksamhet men som inte hindrar parterna från att utveckla en icke-diskriminerande lagstiftning eller deras möjlighet att ställa upp icke-diskriminerande politiska mål och som även omfattar det nya systemet med en investeringsdomstol.

Statsrådet stöder avtalsbestämmelser som verkligen främjar efterlevnaden och genomförandet av internationella miljöavtal och av avtal och standarder som gäller rättigheter i arbetslivet.