

TTIP: Ett hot mot demokratin eller en förutsättning för tillväxt?

Inledning

I mitten av februari 2013 höll USAs president Barack Obama sitt årliga tal om tillståndet i nationen och deklarerade att arbetet för att sluta ett omfattande handelsavtal med Europa skulle inledas. Avtalet fick namnet 'Transatlantic Trade and Investment Partnership', eller TTIP. På den europeiska sidan av Atlanten är det Europeiska kommissionen som förhandlar om avtalet som, om det skulle accepteras, innefattar alla EUs medlemsländer. Det har också sänts tydliga signaler från båda parterna att syftet med handelsavtalet inte uteslutande är att minska tullarna utan istället att skapa en djupare ekonomisk integration kring regleringar och standardiseringar¹. Endast fyra procent av de varor och tjänster som handlas mellan USA och EU berörs av tullar och den eventuella ökningen av handelsutbytet som en sänkning av dessa skulle innebära anses inte vara tillräckligt för att motivera ett nytt frihandelsavtal².

Denna kortrapport har till syfte att beskriva vad TTIP är för något, bakgrunden kring varför förslaget dyker upp just nu och på vilket sätt det kan komma att påverka Sverige och Europa.

Att förstå TTIP och dess konsekvenser är helt avgörande för att se vilka risker men också möjligheter som finns med avtalet. Utan en levande debatt inför avtalets publicering och eventuella godkännande i Europaparlamentet så riskerar det att ytterligare späda på det demokratiska underskottet många medborgare känner gentemot EU. Samtidigt är det också viktigt att Europas medborgare ges en reell möjlighet att förstå och förkasta avtalet om de anser det vara ofördelaktigt.

Bakgrund

Förslaget om ett transatlantiskt handelsavtal är på inget sätt nytt och det är inte förvånande att frågan lockat europeiska liksom amerikanska politiker i decennier. USA och EU står för ungefär hälften av världens samlade BNP och handeln mellan kontinenterna ligger på 800 miljarder euro årligen. Ett handelsavtal som skulle öka detta utbyte med ens någon procentenhet skulle få enorma effekter i och med att handelsströmmarna är så omfattande.

1995 försökte Bill Clinton få till stånd ett handelsavtal under namnet "New transatlantic agenda" men oroligheterna på Balkan och att Kina samtidigt blev fullvärdiga medlemmar i WTO gjorde att avtalet lades på is. 2007 gjorde George Bush ett nytt försök med vad som då kallades "Transatlantic economic council". Tillsammans med framförallt Tyskland ville man skapa ett tätare samarbete över Atlanten. Inte heller denna gång lyckades dock försöken fullt ut utan kollapsade kring kontroverser kring regleringsfrågor om livsmedel³. Regleringsfrågan har också varit en återkommande stridsfråga i andra frihandelsavtal mellan USA och Europa då det finns mycket skilda regleringstraditioner i de båda regionerna, något som med största sannolikhet kommer bli en stor utmaning även när TTIP förhandlas fram.

¹ <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/>

² Foreign affairs, february 2013

³ Läs gärna mer om den infekterade "chicken-issue" som fällde avtalet:
<http://blogs.wsj.com/brussels/2010/12/15/the-us-eu-beef-over-chicken/>

Europa har en tradition av att ställa höga krav på producenterna i form av fackliga rättigheter, ekologiskt hållbar produktion, säkerhetsaspekter vid produktion, integritetsskydd och så vidare. I USA är traditionen snarare att fokusera på produkten, om konsumenten är nöjd och produkten gjorts på ett kostnadseffektivt sätt som inte bryter mot lagar så godkänns den. Således är konsumenträtt gentemot företagen en viktig del av amerikansk regleringspolitik. Skillnaden i denna regleringstradition, där Europa har ett större mått av försiktighetsprincip, har fått framförallt europeiska beslutsfattare att reagera på att TTIP skulle kunna vara ett sätt för USA att sänka europeiska krav på våra produkter.

Så varför skulle ett nytt avtal lyckas denna gång om det misslyckats flera gånger förr? Den främsta anledningen är den ekonomiska krisen. USA har lyckats återhämta sig hyfsat efter sin finanskris och jobben blir långsamt fler samtidigt som tillväxten ökar. I Europa är läget helt annorlunda och många länder har fortfarande mycket hög arbetslöshet och nolltillväxt, få verkar heller tro på att ekonomin kommer sätta fart inom en nära framtid. Europa behöver helt enkelt något som skulle kunna ge en nödvändig vitaminchock till en hackande ekonomi. Dessutom är EU som union kraftigt försvagad och med hotet om ett brittiskt utträde är behovet att bevisa sitt existensberättigande stort. Även USA har intresse av att avtalet blir av i en värld där den globala ekonomin alltmer fokuserar på Kina, ett land som tidigare i år gick om USA som världens största ekonomi⁴.

Ett tungt handelsavtal skulle garantera att EU och USA behåller makten över den globala ekonomin och därmed ges tolkningsföreträde om vilka regleringar och standarder som ska gälla globalt. Samtidigt är frågan vilka eftergifter som är acceptabla för ett sådant avtal. Även om ökad handel historiskt sett har ökat tillväxten så finns det alltid vinnare och förlorare med ökande frihandel, vissa sektorer ökar sin export medan andra konkurreras ut. Frågan är vilka som är förlorare i TTIP. För att kunna svara på den frågan måste vi första studera vad som finns i avtalet.

Vad finns i avtalet?

Det är en fråga som inte är helt lätt att svara på eftersom – vilket EU kommissionens egen hemsida för TTIP uppger – förhandlingarna är sekretessbelagda⁵. Men klart är att det finns tre centrala delar i avtalet som är värda att titta närmare på:

1. Avskaffandet av tullar

Detta är den minst kontroversiella delen av avtalet och är något som förmodligen hade kunnat genomföras mycket tidigare om inte USA och EU hade inkluderat de övriga punkterna i TTIP. Enligt beräkningar som gjort av EU kommissionen skulle borttagandet av de kvarstående tullarna ge EU en BNP ökning med cirka 0,4 procent och USA en ökning på 1,0 procent⁶. Dessa siffror har dock kritiserats och ska tas med en nypa salt i och med att det finns stora intressen att visa uppblåsta förväntningar⁷. Rimligt att anta är dock att tillväxten skulle öka något om tullarna försvann. Samtidigt finns det ingen garanti för att ökad tillväxt

⁴ Kina är världens största ekonomi mätt i köpkraftsjusterad BNP. <http://rt.com/business/194264-china-surpass-us-gdp/>

⁵ <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/questions-and-answers/#negotiations-confidentiality>

⁶ The economist, feb 16 -2013 "Come on, TTIP"

⁷ ETUI policy brief, s.2

leder till fler jobb eller ökat välbefinnande, en utveckling av ”jobless growth” har pågått i många länder de senaste decennierna och är också något jag återkommer till i slutsatserna.

Trots allt detta så är ett avskaffande av tullarna den delen av avtalet som mötts med minst kritik.

2. Ökad samordning kring regleringar och standarder

En ökad samordning av regleringar för med sig stora fördelar för en exportekonomi då det minskar företagets behov av dubbla kontroller eller standarder. Det ökar också möjligheten för mindre företag som kanske annars omöjligt skulle kunna använda andra marknader än den inhemska. En samordning skulle också lätta på den enorma byråkratiska bördan som många länder tvingas hantera när antalet produkter på en global marknad ökar. Ett sådant exempel är att antalet importörer av läkemedel till USA har ökat från sex till 24 miljoner de senaste tio åren, något som sätter hård press på nödvändiga kontrollinstanser⁸. Samordning medför också risker och tidigare försök till transatlantiska handelsavtal har misslyckats eftersom EU och USA inte kunnat enas kring denna punkt.

Orosmolnet från europeiskt håll har varit att standardisering av regleringar riskerar att sänka Europas höga ambitioner när det gäller framförallt integritetsfrågor på internet, kemikalierreglering, public service sektorn inom kulturen, fackliga rättigheter och en del andra centrala delar av den europeiska samhällsmodellen. Den största utmaningen har visat sig vara två väldigt olika regleringstraditioner där USA oftare utgår från konsumenträttigheter, som rätten för slutkonsumenter att stämna företag om de behandlats illa eller fått farliga produkter, medan den europeiska modellen snarare bygger på att ställa krav på produktionsleden redan innan produkten når slutkonsument. Förenklat kan sägas att EU generellt tillämpar en försiktighetsprincip där det är upp till företaget att bevisa att deras produkt eller tjänst är ofarlig och kan produceras utan alltför stora risker för människa eller natur. Medan det i USA ofta är upp till konsumenten eller andra organ att bevisa på vilket sätt produkten kan vara skadlig⁹.

3. Införandet av en ”Investor-state dispute settlement” (ISDS)

Detta är den tveklöst mest kontroversiella delen av TTIP avtalet och också det som skapat flest rubriker runtom i Europa. ISDS går i korthet ut på att skapa en domstol där utländska företag har möjlighet att stämna stater om de känner sig orättfärdigt behandlade. Att ha internationella skiljedomstolar vid dispyter mellan företag och stater är i sig inte unikt utan är istället ett av de krav USA liksom EU brukar ställa när de förhandlar fram nya frihandelsavtal. Det som gör ISDS unikt är snarare att det i vissa centrala delar går så mycket längre än vanliga skiljedomstolar¹⁰:

- Företag ges möjlighet att stämna stater där de verkar utan att konsultera sitt hemland. Detta skiljer ISDS från exempelvis WTOs skiljedomstol där företag först måste

⁸ Foreign affairs, July 10 2013 ”Getting to Yes on Transatlantic Trade”

⁹ ”Det transatlantiska partnerskapet för handel och investeringar” – John Hilary, Arena idé

¹⁰ Friedrich ebert stiftung – ”Modalities for investment protection”

konsultera sitt hemland innan de kan föra åtal mot en stat. Detta skapar en demokratisk ingång där folkvalda måste ta ställning till hur de ställer sig till företagens krav.

- ISDS tillåter att företag omedelbart stämmer stater via den internationella domstolen och att denna därmed ställs över nationella domstolar. I exempelvis EU-domstolen är detta inte möjligt, ett företag måste här först uttömma samtliga möjligheter att överklaga nationellt innan de kan gå vidare till den överstatliga domstolen.
- Företag som endast finns inhemskt i ett land får inte använda sig av ISDS, möjligheten gäller bara utländska företag som investerat i landet. Detta riskerar att skapa en extra nivå inom juridiken dit endast utländska företag får tillträde vilket ger en snedvridning av konkurrensen till utländska investerares fördel.
- Domstolens sammansättning varierar från fall till fall beroende på vilket ärende som behandlas. Det innebär att internationella specialister kan kallas in som advokater, domare eller åklagare. Även om sakkunskapen hos dessa jurister kan vara hög så riskerar det att skapa utrymme för jäv då företagsjurister inom ett specifikt område riskerar att ha starka egenintressen inom detta. Efterforskningar visar att uppemot hälften av samtliga internationella investemang-fall har använt samma 15 advokater¹¹.
- Förhandlingarna hålls som utgångspunkt i hemlighet om inte parterna själva kommer överens om att de ska vara offentliga. Detta är den omvända praxis från exempelvis svenska domstolar som är offentliga om inte rätten beslutar att hålla dem bakom stängda dörrar.

Summeringen av ovanstående punkter har av kritiker beskrivits som ”Ett globalt förbud mot vänsterpolitik”¹² då det i realiteten försvårar för stater att självständigt ta beslut som strider mot utländska företags intressen utan att riskera stämningar på mångmiljonbelopp. EU kommissionen har dock i förhandlingar antytt dels att ISDS kan komma att helt strykas ur avtalet¹³, eller att undantag för när det får appliceras måste inkluderas. Eventuella lösningar med undantag bör dock ses med viss försiktighet eftersom fackliga och sociala rättigheter i nuläget inte är inkluderade som ett godkänt undantag i förslaget¹⁴.

Konkreta exempel på fall där företag dragit stater inför rätta är Vattenfall som just nu befinner sig i ett åtal mot Tyskland för att regeringen tagit beslut om att nedmontera kärnkraften trots att Vattenfall gjort stora investeringar i tron om att kärnkraften skulle finnas kvar. Likaså cigarettmärket Philip Morris som stämt Australien för att de har skärpt märkningskraven på cigarettförpackningar. Och stämningsansökan från det amerikanska oljebolaget Lone Pine Resources som tvingades upphöra med fracking i Kanada på grund av ett politiskt beslut¹⁵. Dessa tre exempel visar på ett tydligt sett riskerna som ISDS för med sig och hur det konkret skulle riskera att begränsa demokratins räckvidd.

¹¹ Corporate Europe Observatory (CEO), Profiting from injustice - How law firms, arbitrators and financiers are fuelling an investment arbitration boom, 2012

¹² <http://www.aftonbladet.se/ledare/ledarkronika/anderslindberg/article18013503.ab>

¹³ Jean-Claude Juncker tal inför Europaparlamentet 22 oktober - http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-705_en.htm

¹⁴ Friedrich ebert stiftung – ”Modalities for investment protection”, s.13

¹⁵ <http://www.economist.com/news/leaders/21623674-protections-foreign-investors-are-not-horror-critics-claim-they-could-be-improved>

Slutsats och diskussion

Är då TTIP överhuvudtaget värt besväret? Förespråkarnas argumentation att det kommer höja handeln och därmed tillväxten finns det goda belägg för och flera seriösa utredningar har kommit fram till att avtalet vore positivt för ekonomin. Samtidigt är siffran för hur stor denna effekt blir kraftigt varierande och det är svårt att på förhand avgöra avtalets exakta effekter på ekonomin. Troligtvis är dock EU-kommissionens förhoppningar om närmare 0,5 procent ökad tillväxt högt räknat.

Sverige är en av USAs största handelspartner (per capita) och det gör att vi givetvis har mycket att vinna på ett omfattande frihandelsavtal¹⁶. Samtidigt har vi i Sverige de senaste decennierna sett hur ökad tillväxt snarare har lett till större vinster, färre anställda och alltjämt ökande lönespridning i samhället. En ökad handel och tillväxt är med andra ord ingen garanti för fler arbetstillfällen. Risker är snarare att utan en aktiv reformpolitik som omfördelar den ökande tillväxten så kommer nackdelarna av frihandelsavtalet övervinna fördelarna för det stor flertalet. För det finns nackdelar.

Ökad handel kommer innebära nya handelsmöjligheter men också större risker för att svenska företag flyttar utomlands eller konkurreras ut. Omställning till nya industrier och näringar har alltid varit en av Sveriges styrkor men det ställer stora krav på en aktiv arbetsmarknadspolitik om stora grupper arbetstagare blir arbetslösa, något som även EU kommissionen lyfter fram som en legitim risk¹⁷. Handelsavtalet i sig kan knappast beskyllas för att ansvara för dålig omfördelnings- eller arbetsmarknadspolitik, områden som snarare ligger på nationella politikernas bord. Däremot bör en ansvarstagande politiker se till att den ökande tillväxt som ett frihandelsavtal kan ge också gynnar de grupper som slås ut när konkurrensen hårdnar.

Det är även värt att diskutera avtalets omfattning. Varför inte ett smalare avtal kring de mindre kontroversiella frågorna - som sänkta tullar - för att sedan successivt utöka avtalet till samordning av de regleringar där USA och EU redan idag liknar varandra? Varför allt på en gång? Svaret är förmodligen ett visst mått av högmod där båda parterna vill kunna gå från förhandlingsbordet och visa väljarna vilka otroliga framgångar de haft i sina förhandlingar. Att EU håller fast vid sina högt ställda krav kring farliga kemikalier, integritetsfrågor och säkerhetsaspekter i industrin är helt avgörande för att EU som projekt överhuvudtaget ska ha någon legitimitet hos medborgarna. Ett frihandelsavtal får inte användas som ursäkt för att sänka denna ambitionsnivå, tvärtom bör den nuvarande högstanivån ses som ett golv i förhandlingarna.

När det gäller ISDS är det värt att fråga sig varför vi överhuvudtaget behöver inkludera detta i TTIP. När USA eller EU tidigare har skrivit handelsavtal med andra stater där ISDS (eller liknande funktioner) funnits med så har det nästan uteslutande varit med länder som har ett opålitligt rättssamhälle. I länder som Thailand, Mexico eller Vietnam är det delvis förståeligt att företag tvekar med att investera eftersom de inte litar på rättssäkerheten i de nationella domstolarna. Men mellan EU och USA borde inte detta vara ett legitimt argument eftersom båda regionerna måste anses ha tillförlitliga rättssystem. Ett realistiskt alternativ är att ISDS

¹⁶ <http://www.regeringen.se/sb/d/18087>

¹⁷ "Refocusing EU Cohesion Policy for Maximum Impact on growth and Jobs: The reform in 10 points", EU-kommissionen, 19 november 2013

stryks från TTIP eftersom de handelsfördelar som eftersträvas kan uppnås även utan ISDS. Men om ISDS ändå ska finnas med så måste det sättas tydliga regler för domstolens mandat och helst av allt begränsa den till att kräva statligt medgivande för att inleda förhandlingar, något som är det vanligaste upplägget i andra internationella skiljedomstolar.

En utökad handel över Atlanten är något som har potential att gynna medborgarna i såväl Europa som USA. ISDS fyller däremot i detta avtal ingen funktion för att göra dessa vinster. Det som snarare behövs är modiga politiker med en vilja att omfördela tillväxten till de som annars riskerar att missgynnas i den hårdnande globala konkurrensen.

Källor

- Foreign Affairs, "Getting to Yes on Transatlantic Trade", 10 juli -2012
- Foreign Affairs, "For transatlantic trade, this time is different", 26 februari -2013
- The Economist, "Free trade across the Atlantic – Come on, TTIP", 16 februari -2013
- Friedrich ebert stiftung, "Modalities for investment protection and investor-state dispute settlement (SIDS) in TTIP from a trade union perspective", augusti 2014
- ETUI Policy brief no.4/2014 "The transatlantic trade and investment partnership: exaggerated hopes from the liberalising agenda?"
- Congressional research service, R43158: "Proposed transatlantic trade and investment partnership (T-TIP): In brief", 11 juni 2014
- Journal of common market studies, volume 52 -2014, s.25-39: "Transatlantic challenges: Ukraine, TTIP and the struggle to be strategic"
- John Hilary, "Det transatlantiska partnerskapet för handel och investeringar – Ett avtal för avreglering, ett angrepp på jobben och ett slut på demokratin", Arena idé -2014