

U 15/2018 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förhandling om associeringsavtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater samt Mercosur

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds promemoria till riksdagen om förhandling om associeringsavtalet mellan Europeiska unionen och dessa medlemsstater samt Mercosur.

Helsingfors den 19 april 2018

Utrikesminister Timo Soini

Utrikesråd Ari Mäki

UTRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA
13.4.2018

FÖRHANDLING OM ASSOCIERINGSAVTALET MELLAN EUROPEISKA UNIONEN OCH DESS MEDLEMSSTATER SAMT MERCOSUR

1 Bakgrund

Europeiska unionens råd befullmäktigade i september 1999 kommissionen och den höge representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken att inleda förhandlingar för att uppnå ett associeringsavtal med organisationen för den sydliga gemensamma marknaden Mercosur.

Mercosur (Mercado Común del Sur dvs. Sydliga gemensamma marknaden, på portugisiska Mercosul) är en ekonomisk region som bildades 1991 av Argentina, Brasilien, Uruguay och Paraguay i Sydamerika. Relationerna mellan Europeiska unionen och Mercosur bygger på ramavtalet som undertecknades i december 1995 i samband med toppmötet i Madrid. På toppmötet i Rio de Janeiro år 1999 fattade man beslut om att ersätta ramavtalet med ett associeringsavtal, som omfattar ett partnerskap om politiska frågor och säkerhetsfrågor, en förstärkning av det ekonomiska och institutionella samarbetet samt upprättandet av ett frihandelsområde för varor och tjänster.

Venezuela godkändes som en medlem i Mercosur år 2012, men landet har inte deltagit i avtalsförhandlingarna mellan EU och Mercosur. Venezuela har sedan dess tillsvidare uteslutits ur Mercosur, eftersom landet inte anses uppfylla medlemskraven. Bolivia godkändes som fullvärdig medlem i Mercosur år 2015, men dess medlemskap har ännu inte trätt i kraft då det ännu inte ratificerats av vissa medlemsländer, och således deltar inte landet i avtalsförhandlingarna.

Mercosur har accessoriska avtal med fem andra stater i regionen: Chile och Bolivia sedan 1996, Peru sedan 2000 samt Colombia och Ecuador sedan 2004.

I Mercosur-regionen bor över 250 miljoner människor och den omfattar cirka 80 procent av bruttonationalprodukten i Latinamerika. Mercosur är således en av världen största ekonomiska regioner och ett betydande växande marknadsområde. EU är Mercosurs största partner och samtidigt den största investeraren i regionen.

Mercosurs och Europeiska unionens relationer är historiskt starka och EU har understött Mercosurs interna integrationsprocess. EU godkände för åren 2007–2013 ett regionalt program på 50 miljoner euro för Mercosur. Programmet bestod av att förstärka gemenskapens institutioner, stödja Mercosur i genomförandet av associeringsavtalet och stödja medborgarsamhällets deltagande i integrationsprocessen.

Associeringsavtalet som förhandlas mellan EU och Mercosur omfattar likt EU:s övriga associeringsavtal tre pelare: politisk dialog, samarbete och frihandel. Eftersom det fortfarande förekommer mycket handelshinder i länderna i Mercosur-regionen, skulle ett omfattande frihandelsavtal medföra betydande fördelar för den europeiska industrin och serviceföretagen. Tullarna som tillämpas i Mercosur-länderna är fortfarande ganska höga. Kommissionen har bedömt att en sänkning av tullarna i och med Mercosur-avtalet skulle medföra en årlig besparing på fyra miljarder euro. Utöver tullarna förekommer det i regionen även mycket andra handelshinder.

2 Avtalsförhandlingarna och behandlingen i EU

Europeiska unionen och Mercosur har förhandlat om associeringsavtalet sedan april 2000. Förhandlingarna om associeringsavtalets **frihandelsdel** har nu förts i över 30 omgångar, varav den sista genomfördes 21.2-2.3.2018. Förhandlingarna om ett frihandelsavtal som förs som en del av associeringsavtalet har tidvis varit svåra och de har avbrutits flera gånger. Första gången detta skedde var på hösten 2004 då marknadstillträdesbuden som parterna föreslog låg för långt borta från varandra. Frihandelsförhandlingarna inleddes på nytt efter en paus på sex år sommaren 2010. Efter en snabb start strandade de emellertid åter mellan oktober 2012 och våren 2016. De ekonomiska svårigheterna i Mercosur-regionen samt valet av den till frihandel och internationellt samarbete positivt inställda Mauricio Macri till Argentinas president i slutet av 2015 gav ett gynnsamt tillfälle att på nytt inleda frihandelsförhandlingarna. Det nya utbytet av marknadstillträdesanbud (varuhandel, tjänster och offentlig upphandling) ägde rum i slutet av maj 2016. Parternas anbud låg fortfarande långt ifrån varandras förväntningar, men de ansågs dock vara en tillräcklig bra utgångspunkt för fortsatta förhandlingar. Förhandlingarna fördes om såväl frihandelsdelen som delen om politiska frågor och samarbetsfrågor under loppet av år 2017. Parterna utbytte förbättrade marknadstillträdesanbud i början av december 2017. Förhandlingarna fortsatte i Buenos Aires i samband med Världshandelsorganisationen WTO:s ministermöte 10-13.12.2017. Förhandlingarna fortsatte i januari och februari 2018. Kommissionens mål är att slutföra förhandlingarna på politisk nivå under första hälften av 2018.

Delarna om **politisk dialog och samarbete** i avtalet blev nästan färdiga redan under förhandlingsomgången i oktober 2012, men i och med att avtalsförhandlingarna dragit ut på tiden har det blivit klart att även dessa avtalsdelar bör uppdateras. På den internationella agendan har dykt upp nya viktiga frågor som bör beaktas även i samarbetet mellan EU och Mercosur. Till dessa räknas målen för hållbar utveckling (Agenda 2030) och Pariskonventionen om klimatförändringen samt de senaste vändningarna i bland annat migrationen, organiserad brottslighet och cybersäkerhet. Dessutom har det funnits anledning att ändra definitionen av samarbetet: tidigare avsågs främst utvecklingssamarbete, men i och med att Mercosur-länderna har blivit mer välbärgade är detta inte längre en central del av samarbetet mellan dessa länder och EU.

Förhandlingarna om delen gällande politiska frågor och samarbetsfrågor har enligt EU:s utrikesförvaltning varit svåra, men man har uppnått samförstånd i största delen av artiklarna. Den senaste förhandlingsomgången ordnades 1-2.3.2018 i Asunción. Obesvarade frågor förekommer främst i samband med artiklar som behandlar samarbete för att förhindra spridning av massförstörelsevapen, migrationsfrågor och konsulära frågor.

Kommissionen och den höge representanten för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik förhandlar på unionens vägnar. Kommissionen rapporterar till medlemsstaterna om framstegen i förhandlingarna.

Det förs en dialog mellan medlemsstaterna om avtalet i rådets arbetsgrupper, i synnerhet i handelspolitiska kommittén (TPC) samt i arbetsgruppen för Latinamerika och Västindien (Colac). Europaparlamentet antog en resolution om handelsförhandlingarna mellan EU och Mercosur den 17 januari 2013 (P7_TA(2013)0030).

3 Nationell behandling av ärendet

Utrikesministeriet har berett ärendet i samarbete med andra sektorsministerier. U-skrivelsen har behandlats i sektionen för yttre förbindelser och i handelspolitiska sektionen 14-21.3.2018 enligt skriftligt förfarande.

Till riksdagen skickades i maj 1999 ett E-brev om förhandlingsmandatet för associeringsavtalet mellan Mercosur-länderna och EU (E 17/1999 rd) samt i September 2014 ett E-fortsättningsbrev (EJ 30/2014 rd) och i februari 2018 ett E-brev (E 124/2017). Dessutom har riksdagen informerats om avtalsförhandlingarna i maj 2001 (HELD1373-3), i februari 2002 (HELD2684-15), i juni 2003 (HELD0383-39) och i oktober 2004 (HELD0790-53). Riksdagen har även underrättats i samband med utrikesrådets (UAN) möten då Merconsurförhandlingarna har varit på UAN:s föredragningslista. Riksdagens utrikesutskott har gett ett utlåtande i frågan UtUU 4/1999 rd.

4 Rättslig grund enligt EU-rätten

Den materiella rättsliga grunden för associeringsavtal som EU och dess medlemsstater ingår är artikel 217 i EUF-fördraget som uttryckligen gäller associering. Förfarandets rättsliga grund är artikel 218 i EUF-fördraget.

Avtalets handelsbestämmelser omfattar inte enligt statsrådets preliminära bedömning bestämmelser som omfattas av delad kompetens. Delarna i associeringsavtalet som gäller den politiska dialogen och samarbete omfattar eventuellt även bestämmelser som omfattas av medlemsstaternas kompetens och således upprättas avtalet i regel som ett blandat avtal.

Beslutsfattandet förutsätter enighet i rådet enligt artikel 218.8 i EUF-fördraget. Rådets beslut om att underteckna och tillfälligt tillämpa avtalet kräver inte samråd med Europaparlamentet eller godkännande av parlamentet. Europaparlamentet informeras dock i enlighet med artikel 218.10 i EUF-fördraget omedelbart och fullständigt i alla skeden av förfarandet. Rådets beslut om att sluta avtalet kräver dock Europaparlamentets godkännande.

5 Huvudsakligt innehåll

Avtalstexten finns ännu inte i sin helhet, på grund av vilket rubrikerna för textavsnitten och deras ordning bekräftas senare.

Avtalets ingress, allmänna principer och institutionella ram

Man har i praktiken nått enighet om ingressen. Parternas starka historiska, kulturella, politiska och ekonomiska band utgör grunden för avtalet. Parterna åtar sig att iaktta principerna för demokrati och rättsstatsprinciperna, de mänskliga rättigheterna och främja internationell säkerhet och fred samt ett multipolärt system. I ingressen till avtalet framförs parternas avsikt att utveckla och fördjupa relationerna regionerna emellan på grundval av dialog och samarbete i syfte att skapa ett strategiskt partnerskap.

I ingressen fastställs vikten av Agenda 2030 och Pariskonventionen och av att förbinda sig till dem. Dessutom betonas de positiva effekterna av de långa migrationsrörelsen mellan regionerna på den sociala, kulturella och ekonomiska utvecklingen i relationerna mellan regionerna. I ingressen stärks även betydelsen av de delade principer och värden som gäller den sociala utvecklingen för parterna och vikten av att medverka tillsammans med medborgarsamhället fastställs.

Målet med avtalet är att öka och fördjupa handeln och investeringsverksamheten mellan parterna samt den såväl politiska som handelsekonomiska, juridiska, medborgarrättsliga (frihet och säkerhet), vetenskapstekniska, samhälleliga och kulturella dialogen, samt fördjupa samarbetet inom ämnesområden som är av intresse för båda parterna. Detta anses främja ekonomisk tillväxt och förbättra livskvaliteten.

Förhandlingarna om *parter och allmänna bestämmelser, skydd av personuppgifter och regional tillämpning* pågår fortfarande.

Man har fortfarande inte uppnått samförstånd om texten som gäller *avtalets allmänna principer, syfte och mål*. Artiklarna inom avdelningen har en översiktlig och deklaratorisk utformning. Deras syfte är att ge en allmän ram för det konkreta samarbete som till viss del redan bedrivs. Parterna åtar sig att iaktta principerna för demokrati och laglighetsprincipen samt att respektera de mänskliga och grundläggande rättigheterna. Parterna åtar sig att främja en god förvaltningskultur och förbinder sig att skydda minoriteters rättigheter. Genom avtalet skapas mellan parterna en på gemensamma värden och reciprocitet samt gemensamma intressen baserad associering mellan regionerna. Syftet med associeringen är att stärka partnerskapet mellan parterna och att den leder till ett strategiskt förhållande såväl politiskt som handelsekonomiskt samt öka samarbetet mellan parterna.

Ett *toppmöte* mellan parterna ordnas vid behov vid en tidpunkt som parterna gemensamt kommer överens om. Toppmötets uppgift är att bedöma genomförandet av avtalet samt diskutera ämnen av gemensamt intresse och fastställa mål för den gemensamma verksamheten.

Ett *associeringsråd* övervakar genomförandet av avtalet och hur målen uppnås. Syftet med *associeringskommittén* som består av höga tjänstemän är att bistå rådet i att tillgodose dess skyldigheter. Formuleringen av texten gällande associeringskommittén och rådet har ännu inte finslipats. Associeringskommittén kan tillsätta *underkommittéer* att behandla ärenden som hänvisats till dem. Syftet med den *parlamentariska associeringskommittén* är att säkerställa en regelbunden dialog mellan parlamenten i EU och i Mercosur och den kan ge associeringsrådet rekommendationer.

Relationerna till medborgarsamhället spelar en viktig roll i genomförandet av avtalet. Parterna avtalar om att skapa en ändamålsenlig samrådsmekanism och åtgärder som stöder dialogen med medborgarsamhället.

Syftet med *säkerhetsklausulen* är att säkerställa att inget som skrivs ner i avtalet förutsätter avtalsparterna att utlämna uppgifter eller handla på ett sätt som kan försvaga en parts säkerhet. Avtalstexten ålägger inte någon part att avhålla sig från åtgärder som deras internationella åligganden enligt FN-stadgan att upprätthålla internationell fred och säkerhet.

Associeringsavtalet mellan EU och Mercosur upphäver och ersätter ramavtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater och Sydliga gemensamma marknaden och dess medlemsstater som undertecknades i december 1995. Man kan upprätta andra avtal för att komplettera associeringsavtalet mellan EU och Mercosur.

Politisk dialog

Parterna har huvudsakligen uppnått enighet i fråga om de politiska och samarbetsmålen. Målet med avtalet är att stärka den politiska dialogen och den gemensamma politiska agendan, stödja samarbetet inom de sektorer som är av gemensamt intresse och dra upp riktlinjer för hur man agerar på internationella forum. Avsikten är att fred, säkerhet samt politisk och ekonomisk stabilitet och ekonomisk tillväxt främjas genom den politiska dialogen. För att främja global fred och säkerhet ska man sträva efter att tillämpa förebyggande diplomati, förtroendestärkande åtgärder och söka efter fredliga konfliktlösningar genom FN-systemet och ett multipolärt samarbete. Målet med avtalet är även att stärka demokratin och rättsstatsprincipen samt främja de mänskliga och grundläggande rättigheterna. Syftet är att främja en human och social utveckling enligt Agenda 2030. Parterna förbinder sig att främja jämställdhet mellan könen

och ingripa i diskriminering på grund av sexuell läggning eller kön, inom ramen för landets egen lagstiftning. Parterna förbinder sig att bekämpa rasism, illegal vapenhandel och narkotikahandel samt annan gränsöverskridande organiserad brottslighet samt stoppa sexuellt utnyttjande av barn. Avtalsparterna förbinder sig att bekämpa korruption och penningtvätt samt stoppa ostraffbarhetens politik. Parterna förbinder sig att samarbeta i bekämpningen av terrorism och förebygga terrordåd i enlighet med internationella avtal och FN:s resolutioner med beaktande av nationell lagstiftning.

Syftet med avtalet är att stödja de interna integrationsmålen i båda regionerna och främja konsensus i interregionala och internationella frågor. Målet med avtalet är att dessutom skapa en omfattande politisk samordningsmekanism på internationell nivå för att stödja och stärka multilaterala, transparenta och demokratiska processer för hantering av internetanvändningen samt främja en diskussion om juridiska frågor.

Det delar som ännu är öppna i detta avsnitt gäller hur bekämpningen av spridning av massförstörelsevapen och dialogen om internationella skattefrågor och principer för transparens samt en eventuell finansiering ska formuleras.

Samarbete för att stärka demokratiska principer, de mänskliga rättigheterna, rättsstatsprincipen och internationell fred och säkerhet (rubriken obekräftad)

Detta avsnitt behandlar artiklar om följande ämnen: samarbete för att främja demokrati, de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen, jämställdhet mellan könen och "Kvinnor, fred och säkerhet", bekämpning av spridning av massförstörelsevapen (samt förståelse om texten saknas), allvarliga brott som väcker internationell oro och Internationella brottmålsdomstolen samt små och konventionella vapen (formuleringen ofullständig). Dessutom behandlas i avsnittet samarbete inom terrorismbekämpning, fredsbyggande och fredsbevarande, humanitär hjälp och katastrofhantering samt samarbete i multilaterala, regionala och internationella forum och organisationer, cybersäkerhet och informationsteknik (ICT) samt cyberbrottslighet.

Samarbete gällande rättighet, frihet och säkerhet (rubriken obekräftad)

Avsnittet behandlar samarbete i frågor gällande migration och internationellt skydd för flyktingar. Formuleringen av texten är ännu i stor utsträckning ofullständig och detta är en av de avtalsdelar, om vilken parterna har haft stora utmaningar att nå samförstånd. Dessutom behandlas i avsnittet rättsligt samarbete, samarbete för att bekämpa det globala narkotikaproblemet samt korruption och gränsöverskridande organiserad brottslighet, penningtvätt och finansiering av terrorism, och skydd av personuppgifter. I avsnittet behandlas ytterligare samarbete i konsulära ärenden. Parterna har dock tills vidare inte lyckats nå enighet om texten.

Samarbete i en hållbar utveckling (rubriken obekräftad)

I den artikeln som gäller mål och arbetsmetoder i detta avsnitt betonar parterna betydelsen av det internationella samarbetet samt parternas vilja att förbinda sig till hållbar utveckling och genomföra principen för Riodeklarationen (Rio Declaration on Environment and Development, Rio+20 Declaration "The Future we want") och Agenda 2030. Parterna erkänner betydelsen av en dialog och samarbete för att uppnå målen för hållbar utveckling samt att såväl den privata sektorn som medborgarsamhället ska inkluderas i det internationella samarbetet. I artikeln betonas att jämställdhet mellan könen samt flickors egenmakt spelar en betydande roll i att uppnå hållbar utveckling. Dessutom erkänner parterna att det behövs en heltäckande metod för social utveckling och att den sociala utvecklingen ska ske i steg med den ekonomiska och miljöutvecklingen.

I avtalet tillsätts en gemensam *underkommitté* att behandla frågor angående utveckling. Underkommitténs roll är att samordna samarbetsåtgärder, bistå associeringskommittén, upprätthålla en dialog bland annat om målen för hållbar utveckling. När det gäller underkommittén har man ännu inte kommit överens om de betydande delarna i avtalstexten. Man har heller inte kommit överens om texten i fråga om mekanismen mellan regionerna. Den största öppna frågan gäller huruvida man i avsnittet ska tala om hållbar utveckling eller utvecklingsamarbete och i vilken omfattning.

I avsnittet behandlas dessutom samarbete i miljöfrågor gällande hållbar stadsutveckling, klimatförändringen och haven, energifrågor och frågor gällande råvaror.

Socialt, ekonomiskt och kulturellt partnerskap

Parterna avtalar om samarbete för att öka samhällelig solidaritet och allas möjligheter att delta genom att minska fattigdom, orättvisa och ojämlikhet. Centrala mål för det ekonomiska samarbetet är utvidgade, mångsidigare och djupare ekonomiska och handelsrelationer mellan parterna genom att en starkare tillverkningssektor, i synnerhet vad gäller små och medelstora företag, samt genom nya möjligheter och ökad konkurrens, innovationer och en starkare regional ekonomisk integration. Texterna i avsnittets artiklar är huvudsakligen överenskomna, frånsett vissa undantag. I avsnittets artiklar behandlas företagets samhällsansvar, industriella samarbete och företagsmöjligheter, beskattningsfrågor, en makroekonomisk dialog, samarbete i fråga om konsumenternas rättigheter och statistik samt forskning och innovation. Dessutom behandlas samarbete i fråga om digital ekonomi, civila funktioner i rymden, turism, social utveckling, sysselsättning och arbete, utbildning, unga och idrott. Avsnittet omfattar dessutom artiklar gällande kulturellt, audiovisuellt och mediasamarbete samt regional integration. Avsnittet utvidgas eventuellt med ytterligare artiklar om små och medelstora företag samt Mercosur-ländernas deltagande i EU:s exporttjänster. Man har dock inte kommit överens om huruvida dessa ska inkluderas i avtalet eller om deras formulering.

Frihandelsavtalet

Varuhandeln

Det övergripande målet med förhandlingarna är ett stegvist undanröjande av import- och exporttullar för nästan hela varuhandeln inom en övergångsperiod på cirka tio år efter att avtalet trätt i kraft. Hittills har förhandlingarna hållits utifrån en gemensam grundtext om reglerna för varuhandeln, men flera centrala förhandlingsfrågor är ännu olösta. I samband med förhandlingarna om marknadstillträde är i synnerhet jordbruksförhandlingarna utmanande. Öppnandet av marknaden för jordbruksprodukter som är känsliga för EU är avsett att genomföras med hjälp av tullkvoter. Förbättrade marknadstillträdesanbud utbyttes inom varuhandeln i december 2017. Dessförinnan hade de utbytts i maj 2016. Anbudet förväntas förbättras en aning innan man är överens.

Energi och råvaror

I sina handelsavtal strävar EU efter en öppen, transparent, icke-diskriminerande och förutsebar affärsverksamhetsmiljö, till vilken hör varken import- eller exportmonopoler. Genom avtalsbestämmelserna strävar EU efter att säkerställa att tillgången till energinäten är icke-diskriminerande och att transiten av energiprodukterna inte hindras. Genom bestämmelserna i handelsavtalen strävar EU efter att trygga fria och förutsebara råvarumarknader. De allmänna bestämmelserna i avtalet om varuhandel och tjänster gäller även råvaruhandeln. EU har som mål att även avtala om separata råvarubestämmelser för att förbättra kravens transparens och marknadstillträdet samt säkerställa en icke-diskriminerande råvaruhandel.

Ursprungsregler

I avtalet inkluderas ursprungsregler som fastställer förutsättningar som produkterna ska uppfylla så att de kan beviljas avtalsenliga tullåttnader. Det finns en överenskommelse i vissa frågor inom detta förhandlingsavsnitt men man fortsätter förhandla om flera frågor och tillverkningssektorer.

Placeringen av företag, inresa för personer i anknytning till företagsverksamhet samt gränsöverskridande tjänstehandel

Målet med avtalet är att minska hindren vid exempelvis bildande av dotterbolag, gränsöverskridande tjänstehandel och inresa för personer i anknytning till företagsverksamhet.

Målet är icke-diskriminering, det vill säga att den andra partens tjänster och företag kan handla på samma marknadsvillkor som landets egna tjänster och företag om inte annat avtalas. EU gav i maj 2016 ett eget förbättrat förslag (ett så kallat anbud) till villkor för marknadstillträde (förbindelse). Anbudets nivå motsvarade inte vid den tiden parternas förväntningar. Mercosur gav ett nytt förbättrat anbud i december 2017.

Finland kan ingå nya förbindelser som är mer långtgående än de förbindelser som ingicks inom ramen för GATS-avtalet när det gäller villkor för gränsöverskridande tjänster och företagens placering bland annat i fråga om juridiska, bokförings-, forsknings- och utvecklingstjänster samt rådgivnings- och konsulttjänster i anknytning till industriell produktion, inredningsplanerings-, underhålls- och reparationstjänster, post- och kurirtjänster samt byggnads-, distributions- och transporttjänster. Finland förbinder sig även till att finländska konsumenter utan begränsningar kan från Finlands sida använda tjänster inom olika branscher i Mercosur-regionen (inkl. trafik-, turism-, olika expert-, utbildnings- eller social- och hälsovårdstjänster). Avtalsdelen gällande tjänstehandel behandlar inte statsbidrag, vilket medför att parterna behåller total prövningsrätt i huruvida de beviljar tjänster, investeringar eller konsumenter understöd. Dessutom kan Finland ingå nya förbindelser i fråga om villkor för grundande av företag inom andra branscher än servicebranscherna, såsom jord- och skogsbrukssektorn, fiskerieringen, industri-, gruv- och energiproduktionsbranscherna.

När det gäller inresa för personer i anknytning till företagsverksamhet ingår Finland nya förbindelser inom vissa branscher vad gäller tjänsteproducenter som kommer tillfälligt in i landet på grund av företagsinterna förflyttningar, företagsbesök och avtal. Särskilt i förhållande till tjänsteproducenter som reser in i landet med stöd av ett leveransavtal förbinder sig Finland till att landet inte tillämpar prövning av tillgången på arbetskraft på cirka 30 tjänsteproducenter som uppfyller vissa villkor som kommer till Finland från Mercosur-regionen. Ett villkor för inresa är bland annat att företaget har ett avtal med ett företag i EU om att tillhandahålla en tjänst och att den som reser in i landet i regel är högt utbildad. När detta antal tjänsteproducenter som kommer in i landet utan prövning av tillgången på arbetskraft uppnås, kan man åter tillämpa denna prövning på de tjänsteproducenter som överstiger ovan nämnda antal. Förbindelserna ingår inom branscher där Finland inte enligt den gällande utlänningslagen för närvarande tillämpar prövning av tillgången på arbetskraft. Avtalet förutsätter heller inte tillämpning av prövning av tillgången på arbetskraft, utan en part kan alltid erbjuda den andra partens tjänster och företag "bättre behandling" (det vill säga mindre diskriminerande behandling) än vad som avses i avtalet. Avtalet innebär dock att det i branscher där man ingått ovan nämnda förbindelser inte är möjligt att tillämpa prövning av tillgången på arbetskraft på det nämnda antalet ens i framtiden.

Det är även meningen att man i avtalet kommer överens om bestämmelser som gäller tjänster och investeringar. Med detta avses bland annat icke-diskriminering och transparens i samband

med tillstånds- och kompetenskrav samt -förfaranden (inkl. rimlig handläggningstid för tillstånd). I detta avseende är målet att få Mercosur-länderna att förbinda sig till de principer som redan tillämpas i Finland och EU och således jämna ut konkurrensförutsättningarna och förbättra de europeiska exportmöjligheterna. Dessutom när det gäller post- och kurir-, telekommunikations-, finansierings- samt sjötrafiktjänster innehåller avtalet särskilda skyldigheter gällande regleringen (t.ex. en oberoende regleringsmyndighet, icke-diskriminerande tillståndsförfaranden). Avtalet ger även en ram för framtida förhandlingar om ömsesidigt erkännande av yrkeskompetens.

Offentlig upphandling

Öppnandet av marknaden för offentlig upphandling inom Mercosur hör till EU:s centrala förhandlingsmål under dessa frihandelsförhandlingar. Marknadstillträdesanbud gällande offentlig upphandling utbyttes i maj 2016. Mercosurs första anbud var för snävt. Mercosur gav ett nytt förbättrat anbud i december 2017. Genom avtalet strävar man efter ett betydande marknadstillträde inom de av unionslagstiftningen fastställda gränserna så att parternas förbindelser är reciproka. Förhandlingstexten är med undantag av vissa detaljer slutförhandlad.

Skydd för immateriella rättigheter, inkl. geografiska beteckningar

Avtalet innehåller bestämmelser bland annat om upphovsrätter och närstående rättigheter, varumärken, geografiska beteckningar, mönsterskydd och patent. Under förhandlingarna strävar EU efter förbindelser enligt unionslagstiftningen och de internationella avtalen inom branschen. Man har avtalat om en del av frågorna i förhandlingsavsnittet. I fråga om läkemedel förbinder sig inte Mercosur till en lika hög nivå av patentskydd som i EU, varför avtalet inte påverkar dessa länders läkemedelsindustriers möjligheter att tillverka generiska läkemedel. När det gäller geografiska beteckningar är målet att skydda så många produkter med namnskydd inom EU som möjligt på marknaden i Mercosur. Inom denna kategori förs de sista förhandlingarna om skyddade beteckningar.

Tullförfaranden och förenklade handelsprocedurer

Avtalet ska omfatta bestämmelser om förenklade handelsprocedurer, förbättrat tullsamarbete samt förbindelser att iakttä internationella tullningsregler. Innehållet i detta stycke är huvudsakligen slutförhandlat.

Tekniska handelshinder

Målet med avtalet är att underlätta varuhandeln mellan parterna genom att minska mängden onödiga hinder som orsakas av olika tekniska bestämmelser, standarder och metoder för bedömning av överensstämmelse (såsom testning och certifiering). Målet är att öka samarbetet och transparensen mellan parterna. EU:s mål är att få till stånd förbindelser som går längre än WTO:s avtal om tekniska handelshinder. EU:s mål är en text som till innehållet motsvarar de övriga frihandelsavtalen som EU ingått den senaste tiden. Man har gjort framsteg i förhandlingarna, men det finns fortfarande öppna frågor i samband med till exempel bedömning av överensstämmelse. Man diskuterar även en separat bilaga gällande undanröjande av hinder inom fordonssektorn.

Hälso- och växtskyddsåtgärder

Utgångspunkten för förhandlingarna är principerna för WTO:s avtal om hälso- och växtskyddsåtgärder (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS). Under förhandlingarna strävar man efter att minimera negativ handelspåverkan till följd

av hälso- och växtskyddsåtgärder genom att förbättra parternas myndighetssamarbete men samtidigt ta hänsyn till parternas rätt att bedöma och hantera risker samt skydda människors, djurs och växters hälsa. Man har avtalat om en del av frågorna i förhandlingsavsnittet. Under förhandlingarna strävar man även efter att främja enhetliga standarder för djurs välbefinnande.

Konkurrenspolitik

I kapitlet om konkurrenspolitik är avsikten att parterna förbinder sig att upphöra med verksamhet som strider mot konkurrensreglerna samt till tillnärmning av lagstiftningen och effektivt verkställande av den. Avsnittets text är slutförhandlad.

Skyddsklausuler, antidumpningsåtgärder och utjämningsåtgärder

I avtalet inkluderas bestämmelser om dumpnings- och utjämningsstullar enligt WTO:s avtal samt om användning av skyddsåtgärder. Målet är även att parterna ingår ett bilateralt avtal om villkor om ibruktagande av dumpnings- eller utjämningsstullar som går längre än WTO-reglerna. Det förekommer ännu en del öppna frågor i texten när det gäller den bilaterala skyddsåtgärds-klausulen.

Hållbar utveckling

Ett avsnitt i avtalet ska innehålla bestämmelser om handel och hållbar utveckling. Bestämmelserna främjar effektivt genomförande av internationella avtal om miljö och arbetslivsrättigheter. Parterna förbinder sig även att inte sänka sina miljö- och arbetslivsnormer i syfte att främja handel eller investeringar. Separata institutionella arrangemang och förfaranden införs för uppföljning av avtalets genomförande och eventuella tvister. Det förekommer ännu en del öppna frågor i texten.

Små och medelstora företag

På föredragning av EU har parterna avtalat om att inkludera i avtalet ett kapitel om små och medelstora företag. Målet är att hjälpa små och medelstora företag att dra nytta av de möjligheter som avtalet medför.

Konfliktlösning

I avtalet inkluderas sedvanliga bestämmelser baserade på WTO:s tvistlösningsmekanism. Målet är att skapa en effektiv och snabb mekanism för lösning av tvister mellan parterna om tolkning och tillämpning av avtalet. Avsnittets text är slutförhandlad.

6 Undertecknande och provisorisk tillämpning av avtalet samt ikraftträdande

Eftersom förhandlingarna pågår är tidpunkten för undertecknande inte känd. Parterna har förhandlat om provisorisk tillämpning och avtalets ikraftträdande men ännu inte enats om den slutgiltiga utformningen av dessa bestämmelser. När avtalet träder i kraft gäller det tills vidare. Parterna kan genom skriftlig anmälan säga upp avtalet.

7 Ekonomiska och övriga konsekvenser

Avtalet har inga direkta budgetkonsekvenser för Finland men bedöms ha en positiv inverkan på relationerna och det ekonomiska samarbetet mellan EU och Mercosur-länderna. Om associeringsavtalet träder i kraft fördjupas EU:s, medlemsstaternas och Mercosur-ländernas sa-

marbete på bred front. Genom frihandelsavtalet stöds handelstillväxten mellan parterna. Som helhet bedöms avtalet ha positiva ekonomiska konsekvenser för Finland.

Mercosur är en av världen största ekonomiska regioner och ett betydande växande marknadsområde. EU är Mercosurs största handelspartner och samtidigt den största investeraren i regionen. Eftersom det fortfarande förekommer mycket handelshinder i länderna i Mercosur-regionen, skulle ett ambitiöst frihandelsavtal medföra betydande fördelar för den europeiska industrin och serviceföretagen. Tullarna som tillämpas i Mercosur-länderna är fortfarande ganska höga. Tullarna som tillämpas ligger på en genomsnittsnivå på 13 procent (genomsnittet för bundna tullar överstiger 30 procent), men när det gäller transportmedel är tullarna upp till 35 procent. Kommissionen har bedömt att en sänkning av tullarna i och med Mercosur-avtalet skulle medföra en årlig besparing på fyra miljarder euro. Detta är exempelvis cirka 7-8 gånger mer än de besparingar som uppstår till följd av de sänkta tullarna i och med frihandelsavtalet mellan EU och Kanada. I regionen förekommer det även mycket andra handelshinder.

Avtalet uppskattas öka importen av jordbruksprodukter till EU. Importen väntas öka särskilt i fråga om köttprodukter. Inverkan av den ökade importen beror på förhandlingsresultatet, i synnerhet på storleken och villkoren för de tullkvoter som beviljas.

Enligt Tullens statistik uppgick Finlands varuhandelsexport till Mercosur (Argentina, Brasilien, Paraguay och Uruguay) cirka 522 miljoner euro år 2017, cirka en procent av Finlands totala export. På motsvarande sätt var Finlands import från regionen cirka 752 miljoner euro, vilket motsvarar cirka 1,1 procent av Finlands totala import år 2017. Brasiliens andel av importen från Mercosur-regionen var cirka 76 procent och av exporten cirka 67 procent. Finlands import från Mercosur-länder består till cirka 80 procent av råvaror (bl.a. pappersmassa och malmer) samt livsmedel (bl.a. kaffe, te, kakao, frukter, växter, socker, kött och köttprodukter). Finlands export består däremot huvudsakligen av maskiner, apparater och transportmedel, vars andel utgör cirka 60 procent av den totala exporten till Mercosur-regionen. Andra centrala fabriksindustriella exportprodukter är papper och papp samt den kemiska industrins produkter. Enligt Statistikcentralen uppgick exporten av tjänster år 2016 till Mercosur-länderna till totalt 319 miljoner euro. På motsvarande sätt var importen till Finland 242 miljoner euro.

8 Förhållandet till lagstiftningen i Finland

Förhandlingarna om modernisering av associeringsavtalet mellan unionen och medlemsstaterna samt Mercosur är inriktade på ett s.k. blandat avtal med bestämmelser som hör till både unionens och medlemsstaternas kompetensområde. Det slutgiltiga beslutet om huruvida EU sluter ett unionsavtal eller ett blandat avtal fattas dock på basis av den färdiga avtalstexten. Associeringsavtalet omfattar ett avsnitt om politisk dialog och samarbete samt handel.

Det avsnitt i avtalet som gäller *politisk dialog och samarbete* väntas omfatta bestämmelser om minst följande områden: samarbete för att förstärka demokratin, de mänskliga rättigheterna, rättsstaten och jämlikhet, stärkande av internationell fred och säkerhet, samarbete inom internationella organisationer, cybersäkerhet, rättsligt samarbete, bekämpning av terrorism, narkotika, organiserad brottslighet och penningtvätt, miljön, klimatförändringen, oceanerna och haven, energi, främjande av affärsverksamhet, konsumentskydd, statistik, forskning och innovation, digital ekonomi, rymden, trafik och turism, arbetslivet, kultur och medier samt stöd för regional integration.

Avsnittet om *handel* i avtalet kommer att omfatta bestämmelser om minst följande områden: varuhandel, ursprungsregler, handel med tjänster, offentlig upphandling, skydd för immateriella rättigheter, hälso- och växtskyddsbestämmelser, tekniska handelshinder, tullförfaranden

och handelslättnader, konkurrensregler, skyddsåtgärder, hållbar utveckling samt en mekanism för avtalstvister. Enligt förhandlingsmandaten förhandlar man inte med Mercosur om investeringsskydd.

Bestämmelser som omfattas av nationell eller delad kompetens kan ingå i de avsnitt i avtalet som gäller politisk dialog och samarbete. Innan avtalsbestämmelserna preciseras är det också oklart om de endast är deklaratoriska eller går längre än samarbetsskyldigheten. Vid förhandlingarna har man ännu inte slutgiltigt avtalat om vilka bestämmelser som ska utgöra väsentliga delar av avtalet eller åtgärder av sanktionskaraktär i samband med dessa. Dessa anses dock enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis höra till riksdagens behörighet att godkänna. Handelsbestämmelserna i avtalet hör enligt statsrådets preliminära bedömning och i det nuvarande utvecklingsskedet av EU-rätten uteslutande till unionens kompetensområde.

9 Ålands ställning

Handelsbestämmelserna i avtalet omfattar i fråga om tjänster och investeringar samt offentlig upphandling en reservation för Åland som normalt inkluderas i frihandelsavtalen. Enligt reservationen kan Åland begränsa personer som inte har hembygdsrätt från att köpa fast egendom och tillhandahålla tjänster på Åland.

Handelsbestämmelserna i avtalet hör enligt statsrådets preliminära bedömning och i det nuvarande utvecklingsskedet av EU-rätten uteslutande till unionens kompetensområde. Bestämmelser som omfattas av medlemsstaternas eller delad kompetens kan ingå i de avsnitt i avtalet som gäller politisk dialog och samarbete. Enligt statsrådets bedömning kan i dessa avsnitt inkluderas bestämmelser som enligt 18 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör till Ålands kompetensområde. Avtalsbestämmelsernas förhållande till Ålands lagstiftningsbehörighet kommer att bedömas mera övergripande i ljuset av det slutgiltiga avtalsinnehållet.

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att Europeiska kommissionen och den höge representanten har fört förhandlingarna i enlighet med deras mandat och att förhandlingarna har framskridit i enlighet med EU:s och Finlands intressen. Statsrådet har inte sett några problematiska punkter för Finland i de slutförhandlade avsnitten. Statsrådet anser att avtalet stöder Finlands strävan att öka handeln och fördjupa samarbetet med Mercosur-länderna och understöder avtalet. Statsrådet anser det motiverat att förhandlingarna är inriktade på ett blandat avtal. Det slutgiltiga beslutet om avtalets natur fattas före undertecknandet i ljuset av den slutgiltiga avtalstexten.

Statsrådet anser det vara viktigt att Mercosur förbinder sig till samarbetet för internationell fred och säkerhet genom politisk dialog och samarbete och strävar efter att finna lösningar till globala utmaningar, såsom energifrågor, klimatförändringen, hållbar utveckling, mänsklig brotts- och migrationsfrågor, inklusive återtagningskyldigheten samt spridning av brottslighet, narkotika och massförstörelsevapen. Statsrådet anser det vara viktigt att frihandelsavtalet ingås med Mercosur i synnerhet med beaktande av hotet om ökade protektionistiska tendenser inom handelspolitiken i världen. EU-avtalet skulle vara Mercosurs första faktiska frihandelsavtal. Avtalet skulle ålägga Mercosur att frigöra handeln och avtalet skulle ha en större strategisk betydelse för EU. Avtalet skulle sannolikt även främja en intern ekonomisk integration inom Mercosur.

Avtalsutkastets avsnitt om politisk dialog och samarbete är ganska omfattande och har respekten för mänskliga rättigheter som ett centralt element. Statsrådet betonar vikten av de standardklausuler som tas in i alla samarbetsavtal som sluts med stater. Klausulerna avser mänskli-

ga rättigheter, internationella brottmålsdomstolen (ICC), handeldvapen och lätta vapen (SALW), bekämpningen av terrorism och icke-spridning av massförstörelsevapen (WMD). Finland anser det viktigt att förhandlings- och sanktionsmekanismen inkluderas i det slutgiltiga avtalet i enlighet med EU:s allmänna linje.

Statsrådets målsättning är att genom avtalet förbättra företagens marknadstillträde genom friare varu- och tjänstehandeln och en öppnare offentlig upphandling. Målet är dessutom tillräckliga och effektiva bestämmelser om skydd för immateriella rättigheter. Det ambitiösa avtalet skulle medföra betydande fördelar för europeiska och finländska industri- och serviceföretag, eftersom tullnivån i regionen är fortfarande relativt hög och det förekommer även mycket andra handelshinder i länderna i regionen. Statsrådet stöder EU:s målsättning att förhandla med Mercosur om bestämmelser som är mer långtgående än avtalen med Världshandelsorganisationen (WTO).

Varuhandeln

Statsrådets målsättning är att få våra centrala exportprodukter omedelbart att omfattas av befrielsen. För Finland handlar det om centrala produkter som bland annat papper, kartong och papp, järn och stål samt av dessa tillverkade produkter, maskiner och apparater samt transportmedel och fordon. När det gäller jordbruket anser statsrådet det vara viktigt att eventuella marknadsbidrag som Finland erhåller för känsliga produkter genomförs utifrån en gemensam jordbrukspolitik och i första hand med tullkvoter.

Energi och råvaror

Statsrådet ställer sig bakom målet att inkludera särskilda bestämmelser om energi och råvaror.

Ursprungsregler

Statsrådets målsättning är så enkla och tydliga ursprungsregler som möjligt, vilka gör det möjligt att effektivt utnyttja tullfördelarna enligt avtalet.

Placeringen av företag, inresa för personer i anknytning till företagsverksamhet samt gränsöverskridande tjänstehandel

Statsrådet strävar efter med avtalet att minska hinder för företagens placering och tillhandahållande av tjänster bland annat inom följande branscher: underhåll och reparation, olika tekniska planerings- och experttjänster, konsulttjänster, informations- och kommunikationsbranschen, informationssäkerhets- och digitala tjänster, arkitekt- och stadsplaneringstjänster, avlägsnande av hinder för etablerande av företag inom industriell produktion inom områdena för papper och cellulosa, förpackningsmaterial, kemiska industrins produkter, maskiner, apparater och fordon.

Offentlig upphandling

Statsrådet strävar efter ett så omfattande tillträde som möjligt till den offentliga upphandlingen på marknaden i Mercosur samt öppna upphandlingsförfaranden som inte diskriminerar europeiska aktörer.

Skydd för immateriella rättigheter

Statsrådets mål är ett avtal som omfattar ett detaljerat och omfattande skydd för immateriella rättigheter och bestämmelser om dess genomförande.

Tullförfaranden och handelslättnader

Statsrådet stöder strävan efter enklare och smidigare tull- och handelsförfaranden och ökat tullsamarbete.

Tekniska handelshinder

Tekniska handelshinder är de vanligaste handelshindren som de finländska företagen stöter på inom Mercosur-regionen. Statsrådet stöder långsiktiga förbindelser för att minska de tekniska handelshindren.

Hälso- och växtskyddsåtgärder

Statsrådet anser det vara viktigt att avtalet kompletterar i tillräckligt hög grad WTO:s avtal om hälso- och växtskyddsåtgärder. Statsrådet anser EU:s mål att i kapitlet om hälso- och växtskyddsåtgärder inkludera principer om djurs välbefinnande samt målet att stärka parternas samarbete för att minska användningen av antibiotika i djurproduktionen vara viktigt.

Konkurrenspolitik

Statsrådet anser att avtalsbestämmelserna om konkurrenspolitiken ska ligga i linje med EU:s lagstiftning. Statsrådet stöder att så starka bestämmelser om statsunderstöd som möjligt inkluderas i avtalet.

Skyddsklausuler, antidumpningsåtgärder och utjämningsåtgärder

Statsrådet stöder målen att i avtalet inkludera bestämmelser som går längre än bestämmelserna i WTO-avtalet.

Hållbar utveckling

Statsrådets mål är avtalsbestämmelser som främjar efterlevnad och effektivt verkställande av internationella miljöavtal och avtal om rättigheter i arbetslivet.

Konfliktlösning

Statsrådet anser att mekanismen för tvistlösning bör vara effektiv och förutseende.