

HANDEL

KAPITLET ÄR FRAMTAGET AV ACT SVENSKA KYRKAN, AFRIKAGRUPPERNA, FAIRTRADE SVERIGE, OCH FORUMCIV.

INTERNATIONELL HANDEL HAR EN avgörande betydelse för länders ekonomiska utveckling genom att bland annat ge exportintäkter och tillgång till teknik och produkter. Med handeln följer såväl positiva möjligheter som risker för hållbar utveckling. De internationella spelreglerna för handeln har stor betydelse för hur handelsflödena ser ut. Dessa har i hög grad bidragit till att konservera gamla och ojämlika mönster där många länder, inte minst i Afrika, har låsts in i rollen som råvaruexportörer. Livsmedelsproduktion och möjligheterna för människor i låg- och medelinkomstländer att bedriva ett hållbart jordbruk påverkas i hög grad av internationella regler och exempelvis EU:s handelspolitik.

Flera av målen i Agenda 2030 är tydligt kopplade till handelspolitiken: Mål 1 om att avskaffa fattigdom i alla dess former överallt, Mål 2 om att avskaffa hunger, uppnå tryggad livsmedelsförsörjning och förbättrad nutrition samt främja ett hållbart jordbruk, Mål 8 om att verka för varaktig, inkluderande och hållbar ekonomisk tillväxt, samt Mål 17 där det finns ett delmål om att främja ett universellt, regelbaserat, öppet, icke-diskriminerande och rättvist multilateralt handelssystem.



HANDELSPOLITIK

BAKGRUND

De multilaterala avtalen genom Världshandelsorganisationen WTO utgör grunden för de internationella spelreglerna. Till det kommer en lång rad bilaterala avtal med högre grad av frihandel mellan specifika länder och regioner. Dessa innehåller ofta så kallade investeringskyddsavtal som ger företag en trygghet i att förutsättningar för deras investeringar inte ska förändras. Avtalen ger företag möjlighet att stämma stater på mångmiljardbelopp, även vid förändringar som orsakas av exempelvis strängare miljökrav eller höjda minimilöner.

EU-kommissionen talar för hela EU i förhandlingar i WTO och förhandlar och tecknar handelsavtal med andra länder och regioner, i de flesta fall på grundval av ett förhandlingsmandat från medlemsstaterna. EU ser handel som ett viktigt verktyg för att stödja tredjeländers ekonomiska utveckling. Ett exempel är så kallade hållbarhetskapitel i EU:s handelsavtal.³⁰⁷ De syftar till att hålla båda parter ansvariga för att uppnå hållbarhetsmål i handelsutbytet och omfattar bland annat möjligheten att använda handels sanktioner vid överträdelser. Det saknas dock en tydlig uppföljning av dem. Låg- och medelinkomstländer kan få förmånligare tillträde till EU:s marknad om de har undertecknat 27 internationella konventioner om mänskliga rättigheter, arbetstgares rättigheter och miljöskydd, enligt det så kallade allmänna preferenssystemet (GSP+).

SVERIGES POLITIK

Sedan länge är Sverige pådrivande i de förhandlingar som pågår inom WTO om exempelvis förbud mot skadliga fiskesubventioner, vilket är ett exempel på handelsregler med tydlig hållbarhetseffekt.³⁰⁸ Regeringen har lagt fram en rad förslag om hur exportfrämjandet och biståndet kan kopplas ihop bättre, men det saknas i hög grad en politik för hur utvecklingspolitiska mål ska få större genomslag i den handelspolitik som berör avtal och förhandlingar om tullar och andra handelsvillkor.³⁰⁹

Utrikeshandelsstrategin (se avsnittet om exportfrämjande) lägger tonvikten på exportfrämjande och innehåller enbart övergripande formuleringar om handelspolitiken som har bäring på hållbar utveckling.³¹⁰ Regeringen önskar ett ”starkt investeringskydd” vilket i praktiken inskränker staters policyutrymme gällande klimat, miljö och mänskliga rättigheter om skydd av dessa missgynnar företags vinstintressen.³¹¹

Ett av de frihandelsavtal som använts mest av företag för att stämma stater är Energistadgefördraget (*The Energy Charter Treaty*, ECT). I juli 2023 föreslog EU-kommissionen ett gemensamt utträde ur ECT med hänvisning till att avtalet inte är förenligt med EU:s klimat- och energimål.³¹² Flera EU-länder har sedan tidigare lämnat avtalet på egen hand. Regeringen hade i januari 2024 ännu inte tagit ställning till huruvida de ämnar verka för att Sverige och EU lämnar ECT.³¹³

Utrikeshandelsstrategin saknar analys och förslag om hur EU:s handelspolitik kan förändras för att på ett tydligare sätt främja utvecklingsländers möjligheter att dra nytta av internationell handel. Detta är viktigt inte minst i relation till strategins fokus på grön omställning och svenska företags potential att bidra till detta. Stora mängder av de mineraler och metaller som behövs för en grön omställning finns i utvecklingsländer. Det är därmed av yttersta vikt att handel med dessa naturresurser utgår från den lokala kontexten för att bidra till hållbar utveckling i utvinningsländerna. Kopplingen till Agenda 2030 är svag i utrikesstrategin, och det riksdagsbundna åtagandet om att all politik ska vara samstämmig med en hållbar utveckling nämns inte alls.³¹⁴

Regeringen har ställt sig bakom EU:s rådslutsatser om handel och hållbarhet i oktober 2022 som uttryckte ett starkt stöd för EU-kommissionens förslag om att inkludera hållbarhetskapitel i alla handelsavtal.³¹⁵ Vi har inte funnit några belägg för att regeringen har agerat pådrivande för starkt uppföljning och genomförande av hållbarhetskapitlen. Regeringen uttryckte sitt fortsatta stöd för alla handelsavtal som förhandlades av EU 2022–2023.³¹⁶

Regeringen välkomnade det ambitiösa hållbarhetskapitlet i EU:s handelsavtal med Nya Zeeland³¹⁷ men har inte öppet förespråkat lika ambitiösa kapitel

i andra avtal. Trots omfattande kritik mot brister vad gäller hållbar utveckling och miljöskydd³¹⁸ har regeringen uttryckt stöd för avtalet med MER-COSUR och berömt hållbarhetskapitlet³¹⁹.

I december 2022 enades EU:s medlemsländer om en gemensam ståndpunkt till nya regler för GSP+ som bland annat innebär att länder kan förlora tullförmåner om de inte samarbetar med EU vad gäller återtagande av återvändande migranter och före detta asylsökande.³²⁰ Under det svenska ordförandeskapet i rådet avbröts de fortsatta förhandlingarna om översynen av GSP-systemet på grund av att parlamentet motsatte sig en sådan koppling mellan handelsförmåner och migration.³²¹



I arbetet med att koppla ihop handel och bistånd har regeringen inte gjort någon analys av hur handelspolitiken påverkar utvecklingsländer och håll-

bar utveckling, eller presenterat förslag till hur handelspolitik kan bidra till målen för utvecklingssamarbetet. Engagemanget för att stärka hållbarhetskapitlet i EU:s handelsavtal är svagt och det saknas besked om regeringens inställning till Energistadgefördraget.

REKOMMENDATIONER

Regeringen bör:

- verka för att nya frihandelsavtal inte innehåller investeringskydds klausuler.
- driva på för ambitiösa kapitel om hållbar utveckling i alla EU:s handelsavtal samt verka för konkreta mekanismer för implementering och uppföljning.
- inta en konstruktiv hållning i rådet för att återuppta förhandlingarna om reformen av GSP+-systemet, särskilt genom att ta bort kopplingen mellan handelsförmåner och samarbete om återvändande och återtagande.
- lämna Energistadgefördraget och driva på för att EU också gör det.

EXPORTFRÄMJANDE

BAKGRUND

Exportfrämjandet syftar till att öka svenska företags export, vilket kan ha en positiv effekt på hållbar utveckling i den mån svenska företag har en bättre hållbarhetsprofil än företag från andra länder. Exportfrämjandet genomförs genom flera myndigheter och statliga bolag. Business Sweden stödjer svenska företags deltagande i upphandlingar och projekt genom att öka kunskapen hos företagen om möjligheter på internationella marknader. Business Sweden genomför också riktade insatser som deltagande i mässor, delegationsresor, samt aktiviteter för ”match-making”. Sveriges utlandsmyndigheter spelar en viktig roll i nära samarbete med andra främjaraktörer, såsom Business Swedens utlandskontor inom lokala Team Sweden-nätverk. Andra myndigheter, som Tillväxtverket, Almi och Swedfund, bidrar också till exportfrämjandet.

Exportfinansiering handlar om att underlätta och främja export och konkurrenskraft för svensk industri genom att erbjuda gynnsamma lån för exportaffärer. AB Svensk Exportkredit (SEK) och Exportkreditnämnden (EKN) utgör tillsammans ett exportkreditsystem med statligt stöd. För att nationella system för exportfinansiering inte ska snedvrida den internationella handeln finns regler inom *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) och WTO för hur exportfinansieringen får utformas.

SVERIGES POLITIK

Den gemensamma ministerportföljen för utvecklingssamarbete och internationell handel är ett tydligt uttryck för regeringens ambition att skapa fler synergier mellan handel och bistånd och se till att biståndet stärker svenska intressen. Främjandet har fått ett stort genomslag i biståndspolitik (läs mer i kapitlet Utvecklingsfinansiering). Utrikeshandelsstrategin innehåller en rad förslag på hur Sveriges konkurrenskraft och export ska stärkas, och där ingår förslag som regeringen menar ska ”öka förutsättningarna för hållbar utveckling i utvecklingsländer genom ökat handelsutbyte”.³²² Klimatomställning, digitalisering och infrastruktur pekas ut som sektorer där ökad svensk export till

låg- och medelinkomstländer kan ge positiva hållbarhetseffekter.³²³

Strategin innehåller en rad förslag på hur samspillet mellan bistånd och främjande kan öka, bland annat genom att utveckla nya mekanismer för exportfinansiering till låg- och medelinkomstländer, inklusive genom stöd från biståndsbudgeten. Samtidigt slås det fast att ”i den mån biståndsfinansierade insatser är aktuella ska dessa tydligt bidra till Sveriges biståndspolitiska mål och vara inom ramen för OECD:s biståndskommitté DAC:s (*Development Assistance Committee*) regelverk”.³²⁴ Formuleringen är viktig eftersom DAC-reglerna slår fast att utveckling (inte exportfrämjande) måste vara huvudsyftet med en åtgärd för att den ska räknas som bistånd.³²⁵ Det finns också en formulering som explicit utesluter kostnader kopplade till exportkrediter ur den internationella biståndsstatistiken. Det är därmed inte klart om exportfinansiering kan finansieras ur biståndsbudgeten. Regeringen har redan beslutat om en biståndsstödd exportkreditgaranti på 900 miljoner kronor specifikt för export till Ukraina 2024–2026³²⁶, men enligt remissvar från berörda myndigheter är det oklart om kostnaderna kan redovisas som officiellt bistånd³²⁷.

Som ett led i genomförandet av strategin gav regeringen den 22 februari 2024 Business Sweden ”ett nytt och utökat uppdrag som syftar till att förbättra förutsättningarna för svenska företag att bidra till utvecklingssamarbetets mål och till en grön och digital omställning i låg- och medelinkomstländer” vilket finansieras med 65 miljoner kronor från biståndsanslaget. Tio av miljonerna ska satsas på svenska företags möjlighet att konkurrera i upphandlingar inom *Global Gateway*, en ny strategi i EU:s utrikes- och biståndspolitik. Det framgår av beslutet att medlen ska användas i enlighet med DAC-reglernas krav på att utveckling ska vara huvudsyfte, men inte hur detta ska kunna säkerställas i den konkreta verksamheten som bland annat handlar om att ”ta övergripande ansvar för samordning av Team Sweden”.³²⁸ Det bör noteras att Riksrevisionen nyligen konstaterade att styrningen av Business Sweden har flera brister: ”Det visar sig till exempel i att det saknas tillräckliga mekanismer för kontroll och uppföljning”.³²⁹

Fram till februari 2024 har bistånds- och utrikeshandelsminister Johan Forssell genomfört 36 resor, varav 17 har haft en tydlig inriktning på främjande.³³⁰ Det är inte klarlagt vid hur många tillfällen statsrådet har träffat företrädare för det civila samhället vid dessa resor. Det finns en stor potential att utveckla delegationsresor till att bli arenor för att skapa länkar mellan företag och civilsamhällesaktörer



Vi välkomnar ambitionen att den ökade samverkan mellan främjande och bistånd ska stärka en grön omställning i låg- och medelinkomst-

länder, liksom tydliga skrivningar om att biståndsmedel ska användas i enlighet med OECD-DAC:s regler. Samtidigt är det oroande att regeringen i praktiken börjat överträda gränsen mellan exportfrämjande och bistånd genom att använda biståndsmedel till åtgärder vars huvudsyfte tycks vara att främja svenska företags export. Det är vidare en stor brist att civilsamhällesorganisationer inte nämns bland de olika aktörer som behöver samverka mer inom ramen för Team Sweden.

REKOMMENDATIONER

Regeringen bör:

- avstå från att utveckla instrument för exportfinansiering som belastar biståndsbudgeten. Detta skulle strida mot eller tänja på OECD-DAC:s regelverk och den internationella biståndsdefinitionen.
- säkerställa att åtgärder för ökad export till utvecklingsländer, inklusive det utökade uppdraget till Business Sweden, vägleds av och bidrar till det övergripande målet för svenskt utvecklingssamarbete samt perspektiven inom PGU.
- inkludera civilsamhällesorganisationer i ”Team Sweden” och säkerställ att statsrådet för bistånd och utrikeshandel rutinmässigt träffar civilsamhällesorganisationer vid delegationsresor.