

# Internationell tjänstehandel: GATS-avtalet och Sverige<sup>o</sup>

av

Henrik Horn<sup>\*</sup>

21 november 2011

<sup>o</sup> Jag är tacksam för diskussioner med Petros C. Mavroidis, Håkan Nordström och Magnus Rentzhog, samt för många bra kommentarer från Henrik Jordahl på tidigare versioner.

<sup>\*</sup> Professor i internationell ekonomi och Senior Research Fellow, Institutet för Näringslivsforskning (IFN), Stockholm; Research Fellow vid CEPR; och Senior Non-Resident Research Fellow, Bruegel, Bryssel.

## Innehållsförteckning:

1	GATS tillkomst .....	3
2	Regelverket i GATS.....	6
2.1	Tjänster och branscher som omfattas av GATS .....	7
2.2	Generella åtaganden.....	10
2.3	Enskilda medlemsländers specifika åtaganden.....	12
2.4	Annex-avtal .....	17
2.5	Omförhandlingar av åtaganden.....	17
3	EU:s/Sveriges GATS-åtaganden.....	18
4	GATS betydelse idag och i morgon.....	19
4.1	Hur mycket liberalisering åstadkommer dagens GATS?.....	19
4.2	GATS i ett längre perspektiv .....	20
5	Hur bestämma ett lands GATS-åtaganden i en viss bransch?.....	23
6	Slutord.....	24
	Referenser .....	24

Internationell handel i tjänster har blivit alltmer betydelsefullt för Sverige.<sup>1</sup> Tjänsteexporten stod år 2008 för 15% av BNP och dess andel av total export var 28%. Sverige är i detta avseende mer involverad i tjänstehandel än EU i stort, för vilket motsvarande siffror är 10% och 24%. Sverige har också en större nettoexport som andel av tjänstehandeln än EU som helhet.<sup>2</sup> Tjänster ökar i betydelse även globalt sett och tjänsteproduktionen representerar idag ca 30% av global sysselsättning och ca 60% av global BNP. Den internationella handeln med tjänster har ökat parallellt med utvecklingen av tjänsteproduktionen och dess andel av världshandeln är nu närmare 20%.

I takt med att den internationella handeln i tjänster ökar får nationella regeringar allt starkare incitament att påverka tjänstehandeln för protektionistiska syften. Som ett svar på denna utveckling tillkom 1995 GATS – *General Agreement on Trade in Services* – som ett av huvudavtalen inom Världshandelsorganisationen (World Trade Organization, ”WTO”). WTO har mer än 150 medlemsländer och avtalet täcker över 90% av världshandeln i varor och tjänster. Eftersom GATS är bindande för alla WTO-medlemmar är GATS det i särklass mest omfattande avtalet för internationell handel i tjänster sett till antalet medlemmar. Det huvudsakliga syftet med GATS är att begränsa länders möjlighet att utforma nationell politik så att det främjar inhemska tjänsteföretags intressen på bekostnad av utländska intressen, oavsett vad politikens föregivna eller sanna syften är. GATS kan därför potentiellt vara av stor betydelse för svenska tjänsteföretag både vad gäller dess effekter på den svenska hemmamarknaden som på exportmarknader. Detta kapitel redogör kortfattat för huvuddragen i GATS med särskilt fokus på aspekter som är av intresse ur svenskt perspektiv. Eftersom GATS är ett mycket komplext avtal, är det dock bara möjligt att här belysa ytliga aspekter av avtalet.<sup>3</sup>

Kapitlet skisserar först bakgrunden till GATS tillkomst. De grundläggande åtagandena i GATS beskrivs i avsnitt 2. Avsnitt 3 belyser kortfattat EU:s och Sveriges GATS-åtaganden. Avsnitt 4 diskuterar avtalets kvantitativa betydelse i sin nuvarande utformning, samt pekar på områden där det är sannolikt att avtalet kan komma att utvecklas. Några tips om hur man kan ta reda på GATS-åtagandena för specifika länder och branscher ges i avsnitt 5. Avsnitt 6 avslutar.

---

<sup>1</sup> Se kapitlet av Rentzhog i denna volym för en utförlig beskrivning av svensk tjänstehandels sammansättning och utveckling.

<sup>2</sup> Tjänsteexporten i förhållande till tjänsteimporten var 2008 för svensk del 1,32 medan motsvarande kvot var 1,16 för EU. Samtliga siffror är tagna från WTO:s hemsida (Källa: [www.wto.org](http://www.wto.org)).

<sup>3</sup> För mer ingående legal beskrivning och analys, se t ex Eliason *et al* (2012). Francois och Hoekman (2010) ger en översikt över ekonomisk forskning om handel i tjänster.

# 1 GATS tillkomst

För att förstå GATS konstruktion och begränsningar måste vi börja med att kortfattat beskriva de ekonomiska och institutionella skälen till att GATS skapades. Som ovan nämnts har tjänster gradvis kommit att bli allt viktigare i internationell handel. Den internationella handeln i tjänster var under början av 1980-talet reglerad i vissa regionala handelsavtal, som i EG-fördraget. Men det fanns inget multilateralt avtal motsvarande regleringen av varuhandeln i GATT. Men på grund av den internationella tjänstehandels växande betydelse volymmässigt, tron att framtida tillväxt generellt sätt i hög grad skulle komma att ske i tjänsteproduktion, samt tron att vissa tjänstebanscher (som t ex informationstjänster) var av särskild betydelse för tillväxt, infördes ett tjänstehandelsavtal som ett av förhandlingsmålen i den omfattande ”Uruguay-rundan” som syftade till att fördjupa och utvidga det multilaterala GATT. Denna komplicerade förhandlingsprocess startade 1986 med ca 100 deltagande länder (mot slutet deltog närmare 125 länder) och resulterade 1994 i avtalet om WTO:s tillkomst. WTO-avtalet var mycket mer ambitiöst än dess föregångare GATT som var ett förhållandevis begränsat avtal om varuhandel. WTO-avtalet innebar en avsevärd breddning och fördjupning av varuhandelsavtalet, men kom även att inkludera ett tjänstehandelsavtal, GATS, immateriellrättsavtalet TRIPs, samt ett omfattande tvistelösningsavtal.<sup>4</sup> Alla dessa avtal gäller alla WTO-medlemmar, det är inte möjligt att ansluta sig till vissa delar men inte andra.

Liksom GATT syftar GATS till att *begränsa* medlemsländers frihet att påverka internationell handel, och främst möjligheterna att införa importrestriktioner. Varför vill då länder begränsa sin frihet i detta avseende? För att förstå detta måste vi här för ett ögonblick höja blicken och föra ett mer principiellt ekonomisk resonemang. Vi måste förstå varför enskilda regeringar ser ekonomiska och politiska fördelar med att begränsa handeln i tjänster och varför sådana uppfattningar kan få problematiska konsekvenser. Tyvärr saknas i stor utsträckning analys av dessa frågor i den ekonomiska litteraturen. Det finns flera skäl till detta, bland annat att tjänsters emellan är mycket olika till sin ekonomiska natur och att det därför är mycket svårt att komma med generell teori i detta avseende. Däremot finns det en rik litteratur om motsvarande frågor vad gäller varuhandel och eftersom det med stor sannolikhet finns starka paralleller mellan de båda områden, lutar vi oss mot denna litteratur.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Se Marchetti och Mavroidis (2011) för en beskrivning av GATS tillkomst.

<sup>5</sup> Se Grossman och Horn (2012) för en översikt över ekonomiskt tänkande om handelsavtal.

Vad har då regeringar och länder för incitament att begränsa importen av varor? Det är enklast att belysa skälen till detta genom att se på effekten av en importtull. En tull driver upp det inhemska priset på varan som tullbeläggs och skadar därmed inhemska konsumenter. Men den skapar vinster för inhemska producenter av konkurrerande varor, den skyddar sysselsättningen i dessa branscher (men inte mer generellt), och den genererar dessutom tullintäkter. På grund av dessa senare effekter kan en tull vara politiskt attraktiv. Att den är politiskt attraktiv innebär ju förstås inte att den är samhällsekonomiskt önskvärd. Men den kan till och med vara samhällsekonomiskt effektiv sett ur det importerande landets synvinkel, om den driver ner världsmarknadspriset för varan i fråga, eftersom importen då blir billigare.<sup>6</sup>

Så varför skulle det vara ett problem att enskilda regeringar införa unilaterala handelsbegränsande åtgärder? Problemet med importbegränsningar är att de ofta ”kostar mer än de smakar” sett ur ett internationellt perspektiv, eller för att uttrycka det i ekonomiska termer, de är *samhällsekonomiskt ineffektiva*: kostnaderna av importbegränsningarna för handelspartners är större än de vinster som dessa genererar för det importerande landet (eller dess beslutsfattare). Världen som helhet skulle därför vinna på att importrestriktionerna togs bort. Eftersom detta skulle åsamka det importerande landet en kostnad skulle det behöva kompenseras för att frivilligt göra detta. I princip skulle det kunna ske genom en monetär kompensation och länder skulle kunna förhandla fram sådana avtal för varje vara separat. Men internationella handelsavtal löser kompensationsproblemet på ett annat sätt: länder gör ömsesidiga åtaganden om reduktion av importbegränsande åtgärder och dessa paket av åtaganden innebär vinster för alla deltagande, förutsatt att de efterlevs.

Sett ur detta perspektiv löser alltså handelsavtal problem med *negativa internationella externaliteter*, det vill säga problem i den strategiska interaktionen *mellan* länder. Men handelsavtal kan även bidra till att lösa regeringars *inhemska* strategiska problem i relationen med olika politiska påtryckargrupper: de internationella åtagandena kan göra det lättare att hålla emot inhemska krav på att införa skadliga importrestriktioner.

---

<sup>6</sup> Vinsten är av samma typ som för en monopsonistisk köpare, som kan vinna på att minska sina inköp om det sänker inköpspriset: vinsten av det lägre priset på resterande konsumtion kan överväga förlusten av den minskade konsumtionen.

Låt oss återvända till tjänstehandeln. Regleringar som hindrar utländska tjänsteproducenter att sälja på den inhemska marknaden kan ha liknande effekter som en tull, även om de inte direkt genererar intäkter för statskassan. De kan förbättra konkurrenssituationen på den inhemska marknaden för lokala företag och den kan också driva ner priser internationellt. Även om dessa effekter är mer komplexa, är det klart att det finns politiska och ibland även nationella samhällsekonomiska skäl till begränsningar av tjänsteimport. Det är också klart att de vinster länder kan uppleva av att begränsa import av tjänster ofta domineras av kostnaderna för handelspartners. En grundtanke med GATS är att minska sådana problem, genom att koordinera handelsliberalisering.

I vissa avseenden är det svårare att reglera länders importrestriktioner vad gäller tjänster än för varor. Ett skäl är att det ofta finns stora möjligheter att begränsa tjänsteimporten på ett mindre transparent sätt, eftersom det för många tjänster finns oberoende starka skäl att reglera produktion och försäljning. En anledning till sådan reglering är att tjänsters kvalitet kan vara svårt att bedöma innan de har konsumerats. Ta exemplet med medicinsk behandling. Man skulle kunna ha ett system där alla fritt skulle kunna utöva medicin, under valfri yrkesmässig titel. Det skulle dock vara förknippat med uppenbara problem, bl a eftersom det som patient vore mycket svårt att veta om en anlitad person har kompetens att ge medicinsk behandling och kostnaderna för felbehandling skulle kunna vara mycket stora. En process där konkurrensen kontinuerligt slår ut mindre kompetenta personer och organisationer skulle därför ge upphov till mycket mänskligt lidande. Det krävs därför någon form av samordning för att minska dessa problem. Den offentligt reglerade läkarlegitimationen är ett av flera tänkbara sätt att försöka lösa detta problem. Det finns på samma sätt goda skäl för någon form av regleringar för många andra tjänster, som t ex möjligheten att kunna verka som ingenjör, revisor, lärare, pilot, tågförare, etc. Problemet ur internationell synvinkel är dock att sådana regleringar kan utnyttjas för att utestänga konkurrenter. Exempelvis kan inhemska läkare agera för att utländska läkare oavsett kompetens ska utestängas, så att lönerna för inhemska läkare hålls uppe.

Ett annat skäl till att regleringen av tjänstehandel är svårare än regleringen av varuhandel, är att behoven att reglera varierar starkt mellan olika branscher. Frisörtjänster kräver mycket lite reglering, medan medicinska tjänster och telekom-branschen kräver mycket regleringar. Men regleringarna av produktionen av medicinska tjänster har knappast någon likhet med regleringarna av produktionen av telekom-tjänster. Den stora skillnaden mellan olika branscher gör att det måste utvecklas branschspecifika regleringar inte bara nationellt, utan också att dessa

nationella regleringar måste regleras i internationella avtal som tar hänsyn till de specifika förhållandena i respektive bransch.

Slutsatsen av detta principiella resonemang är alltså att regeringar har incitament att begränsa importen av tjänster mer än vad som är önskvärt ut internationell (och kanske även nationell) synvinkel. Det krävs dock koordination mellan länder för att minska sådana problem och syftet med GATS är att åstadkomma detta. Utformningen av GATS försvåras dock av att tjänster behöver regleras nationellt av olika skäl, samtidigt som effekten av sådana regleringar och skälet bakom dem, ofta är mycket svåra att avgöra.

## 2 Regelverket i GATS

Det ursprungliga multilaterala avtalet om varuhandel – GATT – tillkom 1947 och dess grundläggande principer har varit oförändrade sedan dess, trots att avtalet utvidgats och fördjupats över tiden. GATT innehåller dels vissa generella åtaganden – ett ramverksavtal. En grundidé är att medlemmarna förbinder sig att inte diskriminera importerade produkter i offentliga beslut med handelspåverkan. Detta görs främst genom att man binder sig till två grundläggande principer, vilka mycket precist skulle kunna uttryckas som:

- *Mest gynnad nations-principen* (förkortas normalt ”MNF” efter engelskans ”Most-Favored Nation”): snarlika varor som importeras från olika WTO-medlemsländer ska behandlas lika förmånligt.
- *Nationell behandling-principen* (eng. ”national treatment”): utländska varor ska behandlas lika förmånligt som snarlika inhemska varor.

GATT innehåller också andra generella åtaganden, som t ex att inte använda kvantitativa handelshinder. Syftet med dessa regler är att gränsskydd så långt som möjligt ska vara i form av importtullar. Den andra komponenten i GATT är att de enskilda ländernas tullar bestäms genom förhandlingar i s.k. ”rundor”, vilka resulterar i landspecifika ”tull-bindningar”. Dvs, genom förhandlingar bestäms för varje medlemsland, och för var och en av tusentals olika varor som varje land importerar, maximala tullar som landet kan lägga på import från övriga WTO-medlemmar.

GATS har ärvt den övergripande strukturen i GATT, men det finns även betydande skillnader. Detta avsnitt beskriver översiktligt de formella krav som GATS ställer på medlemmarna av WTO.

## 2.1 Tjänster och branscher som omfattas av GATS

GATS grundläggande funktion är att lägga restriktioner på *myndighetsbeslut*. Dessa restriktioner gäller oberoende av om besluten är fattade på *nationell*, *regional* eller *lokal* nivå, och inkluderar även åtgärder som sker genom att myndigheter delegerat beslutsrätt till privata aktörer.

För att omfattas av GATS måste myndighetsbesluten *påverka internationell handel*. Den exakta innebörden av ”påverka” bestäms genom framväxten av praxis i WTO-domstolarna, men dessa har signalerat att begreppet ska ges en vid tolkning, så att det räcker med mycket liten effekt kvantitativt för att GATS ska gälla. Att döma av praxis vad gäller varuhandel krävs det inte att en faktisk effekt kan påvisas, utan det räcker med att det kan göras troligt att en effekt skulle kunna uppstå.

GATS täcker *alla former av myndighetsåtgärder*, som t ex lagar, förordningar, regleringar, beslut, regler, procedurer, etc, så länge de påverkar försäljningen, betalningen eller användandet av tjänster. GATS täcker dock inte tjänster som utförs som myndighetsutövning, dvs som inte bedrivs kommersiellt och inte konkurrerar med privata säljare av samma tjänster. Exempel på den senare kategorin är polisverksamhet, penningpolitisk verksamhet och hantering av obligatoriska socialförsäkringsystem.<sup>7</sup>

Tjänster måste ofta, men inte alltid, produceras när och där de konsumeras. Exempelvis, det går inte att en frisör klipper håret på en person som inte befinner sig på samma plats som den vars hår ska bli klippt. Det går inte heller att lagra hårklippningar för framtida konsumtion. En konsulttjänst kan däremot ofta utföras på en annan plats än där den utnyttjas och den kan utnyttjas vid en annan tidpunkt än då den producerades. Tjänsteproduktion är i dessa avseenden väsentligt mer mångfacetterad än varuproduktion. För att anpassa WTO-medlemmarnas åtaganden vad gäller behandling av importerade tjänster till de olika produktions/konsumtionsförhållandena för tjänster, skiljer GATS mellan *fyra leveranssätt* (eng. ”modes”):

---

<sup>7</sup> Vissa tjänster i samband med kommersiellt flyg täcks inte heller.



1. *Gränsöverskridande handel* ("cross-border supply"): säljare och köpare befinner sig i olika länder (ex. konsulttjänster som levereras i form av skriven rapport).
2. *Konsumtion utomlands* ("consumption abroad"): köpare reser till säljare för att konsumera tjänsten (ex: turism).
3. *Lokal etablering* ("commercial presence"): säljare kommer till köparen, oftast genom att etablera företag i köparens land (ex: utländska försäkringsbolag etablerar dotterbolag).
4. *Närvaro av fysisk person* ("presence of natural person"): säljaren representeras av fysisk person som reser till köparens land (ex: ingenjör som arbetar för byggföretag utomlands)

För att göra det möjligt att göra åtaganden specifikt för vissa delbranscher, används en klassificering av tjänster som följer internationell standard som dekomponerar tjänstesektorn i 12 huvudsakliga branscher, vilka sedan dekomponeras till upp till ca 160 delbranscher.<sup>8</sup> Tabell 1 ger de två högsta nivåerna i denna klassifikation. Systemet som används i GATS har dock en ytterligare disaggregeringsnivå, som dekomponerar framför allt sektorerna 1, 2, 7 och 11.

### **Tabell 1: GATS klassifikationssystem för tjänster**

- 1. Företagstjänster**
  - A. Professionella tjänster
  - B. Datatjänster
  - C. Forskning och utvecklingstjänster
  - D. Fastighetstjänster
  - E. Uthyrning eller leasing utan operatör
  - F. Övrigt
- 2. Post- och kurirtjänster**
  - A. Posttjänster
  - B. Kurirtjänster
  - C. Teletjänster
  - D. Audiovisuella tjänster
  - E. Övrigt
- 3. Byggtjänster och tillhörande ingenjörstjänster**
  - A. Allmänna byggnadsarbeten för byggnader
  - B. Allmänna byggnadsarbeten för väg- och vattenbyggnad
  - C. Installations- och montagearbete
  - D. Verksamhet som gäller färdigställandet av byggnaden samt avvecklingsarbete
  - E. Övrigt

---

<sup>8</sup> Den kompletta listan kan hämtas från WTO:s hemsida:  
[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/serv\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/serv_e.htm)

**4. Distributionstjänster**

- A. Kommissionärstjänster
- B. Partihandel
- C. Detaljhandel
- D. Franchising
- E. Övrigt

**5. Utbildning**

- A. Primärutbildning
- B. Sekundärutbildning,
- C. Högre utbildning
- D. Vuxenutbildning
- E. Övrig utbildning

**6. Miljötjänster**

- A. Avloppshantering
- B. Avfallshantering
- C. Renhållning o. dyl.
- D. Andra miljötjänster

**7. Finansiella tjänster**

- A. Försäkringstjänster
- B. Banktjänster
- C. Andra tjänster

**8. Hälso- och sjukvårdsrelaterade tjänster samt sociala tjänster**

- A. Sjukhustjänster
- B. Övrig hälso- och sjukvård för människor
- C. Sociala tjänster
- D. Övrigt

**9. Turism och reserelaterade tjänster**

- A. Hotell- och restaurangtjänster och catering
- B. Resebyrå- researrangörstjänster
- C. Turistguider
- D. Övrigt

**10. Tjänster inom kultur, fritids- och sportverksamhet**

- A. Underhållningstjänster
- B. Nyhetsförmedling
- C. Biblioteks-, arkiv- och museitjänster och andra kulturtjänster
- D. Sporttjänster och övriga fritidstjänster
- E. Övrigt

**11. Transporttjänster**

- A. Sjötransporter
- B. Transport på inre vattenvägar
- C. Lufttransport
- D. Rymdtransport
- E. Järnvägstransport
- F. Vägtransport

- G. Rörledningstransport
- H. Stödtjänster till alla transportsätt
- I. Övriga transporttjänster

## 12. Andra tjänster

Åtagandena i GATS består dels av generella åtaganden som gäller för alla medlemmar och alla tjänster. Detta ramverk är dock inte lika långtgående som motsvarande avtal i GATT; dessa generella åtaganden beskrivs översiktligt i avsnitt 2.2. Den andra typen av åtaganden i GATS består av specifika nationella åtaganden beträffande handelshinder. Dessa delas sin sin tur upp i ”horisontella” landåtaganden, och i ”bransch-specifika” landåtaganden vilka upptas i landspecifika ”åtagandelistor”; avsnitt 2.3 beskriver dessa.

## 2.2 Generella åtaganden

De generella åtagandena i GATS gäller *alla medlemsländer och alla tjänster* som omfattas av avtalet. De gäller även även för tjänstebanscher som inte tagits upp i medlemsländers åtagandelistor och även för de branscher som är listade fast utan åtaganden. Det är främst två generella åtaganden som är av praktiskt vikt, kraven på MFN-behandling och transparens.

### MFN (Art. II)

Det första generella åtagandet är att varje medlem ger varje annat medlemsland MFN-status vad gäller tjänstehandel. Dvs, alla handelspartners som är WTO-medlemmar ska behandlas på samma sätt; exempelvis, EU kan inte behandla en viss tjänst annorlunda beroende på om den levereras av ett norskt eller ett amerikanskt företag.<sup>9</sup> Denna princip har funnits i handelsavtal sedan åtminstone 1200-talet och det finns en omfattande ekonomisk litteratur om skälen till dessa slags klausuler.<sup>10</sup> Ett troligt skäl till att MFN-klausuler ofta förekommer i handelsavtal är att de omöjliggör för länder att först förhandlar fram en överenskommelse med en handelspartner och sen underminerar värdet av denna överenskommelse för denna partner genom att ge andra partner ännu förmånligare behandling. Om detta vore möjligt skulle drivkrafterna till att ingå avtal om handelsliberalisering försvagas kraftigt.

---

<sup>9</sup> Som närmare beskrivs i Håkan Nordströms kapitel i denna volym representeras Sverige i WTO av EU i stort sett alla sammanhang, eftersom handelspolitiken ligger på Kommissionsnivå inom EU.

<sup>10</sup> See Horn och Mavroidis (2001).

GATS tillåter dock betydande undantag från denna generella regel. Bl a har i stort sett alla medlemsländer fått särskilda undantag inskrivna i samband med GATS tillkomst, eller då de blivit medlemmar av WTO. Exempelvis har Sverige ett undantag som tillåter lån och garantier för främjande av nordiskt samarbete i diverse former. Dessa MFN-undantag skulle egentligen inte ha varat längre än 10 år. Men avtalet öppnar för en möjlighet att omförhandla dessa, vilket i mycket stor utsträckning sker.

Ett annat viktigt undantag från MFN-principen görs för s k regionala handelsavtal. Vissa medlemsländer har valt att gå längre i ekonomisk integration än vad WTO-avtalet stipulerar.<sup>11</sup> T ex har EU:s länder gjort väsentligt mer långtgående åtaganden om fri rörlighet än vad som görs inom WTO. Villkoren för tjänstehandel inom EU bestäms av EU-avtal och regleringar, som t ex EU:s tjänstedirektiv.<sup>12</sup> Eftersom dessa åtaganden är mer långtgående än de som görs av EU i WTO gentemot övriga WTO-medlemmar, bryter de i sig mot MFN-principen. En grundläggande tanke är WTO-avtalet inte ska förhindra sådana avtal (Art. V), förutsatt att de uppfyller två grundläggande villkor: (i) att de är tillräckligt långtgående i liberalisering av handeln inom det regionala handelsavtalet, och (ii) att de inte resulterar i högre handelshinder för utomstående medlemsländer. Vid WTO finns det idag 95 sådana avtal för tjänstehandel registrerade.

### **Transparens (Art. III)**

Ett andra genomgående tema i GATS är att medlemsländerna ska förse sina handelspartners med information om regleringen av tjänster. Skälet till detta är – som nämndes i avsnitt 2 – att det ofta är mycket lätt att utforma regleringar av tjänster på ett protektionistiskt sätt utan att det är uppenbart för utomstående att det görs. För att försvåra detta kräver GATS bl a genom att medlemsländerna ska notifiera i WTO om myndighetsbeslut som har betydande påverkan på de landspecifika åtaganden som görs genom avtalet. Medlemsländerna ska t ex också tillse att det finns administrativa enheter (eng. ”enquiry points”) där handelspartners på ett enkelt sätt ska kunna få tillgång till information om myndighetsbeslut av betydelse för tjänstehandel.

### **Andra generella åtaganden**

Det finns ett antal ytterligare generella åtaganden i GATS. Dessa är dock mestadels mer vagt formulerade målsättningar och är inte lika stringent bindande som kraven på MFN-behandling och transparens; några av dessa kommenteras i avsnitt 5

---

<sup>11</sup> Dessa avtal kan omfatta allt från två till ett flertal länder.

<sup>12</sup> Se Håkan Nordströms kapitel i denna volym.

### **Generella undantag (Art. XIV)**

GATS innehåller en liknande klausul till Art. XX GATT med generella undantag från åtagandena i hela GATS. För att klausul ska vara applicerbar krävs att åtgärden som bryter mot någon av de övriga villkoren i GATS inte är ett utslag av ”förtäckt protektionism”. Undantaget tillåter t ex medlemsländerna att göra vad som är ”nödvändigt för att skydda mänskligt liv, djurliv eller växtliv”. Det innehåller också ett undantag för åtgärder som är nödvändiga för att skydda vad om på engelska kallas ”public morals” eller ”public order”. Jag anger här den engelska ordalydelsen eftersom dessa begrepp är mycket vaga; de svenska översättningarna ”allmän moral” och ”allmän ordning” förefaller inte lika vida. Innebörden av dessa begrepp har inte ännu behandlats i någon större utsträckning av WTO-domstolarna. För att illustrera svårigheten att definiera dem, skulle exempelvis det förhållandet att det förekommer barnarbete i ett exportland, att det släpper ut koldioxid, eller att det tillämpar dödsstraff för vissa brott, kunna utgöra en tillräcklig grund för ett importland att hävda att det inte behöver tillämpa GATS, med hänvisning till att dessa fenomen står i strid med ”allmän moral”? Det finns en omfattande juridisk diskussion om vad som dessa begrepp kan täcka i WTO-sammanhang, där vissa skribenter gör mycket vidsträckta tolkningar och inkluderar ovanstående typ av förhållanden, medan andra tolkar begreppen mycket mer restriktivt.

### **2.3 Enskilda medlemsländers specifika åtaganden**

Som nämnts gäller de ovanstående åtagandena alla tjänster och medlemsländer. Men det finns även *nationella specifika åtaganden* i GATS på samma sätt som i GATT, om än av annorlunda typ. De landspecifika åtagandena i GATT är enkla i så motto att de endast består av en tullsats per vara, medan GATS-bindningarna är mer komplicerade. I GATS gör varje land åtaganden i valfritt antal tjänstebanscher, för övriga branscher gäller bara de generella reglerna om MFN, transparens, etc. Vilka dessa branscher och åtaganden är bestäms genom förhandlingar i rundor, som Uruguay-rundan och den ännu pågående Doha-rundan. För de branscher som är upptagna i länders åtagandelistor gäller, *såvida inte annat explicit sägs i listorna*, två ytterligare åtaganden – marknadstillträde och nationell behandling. Marknadstillträde avser den grad till vilken utländska tjänster ska få sälja på den inhemska marknaden, medan nationell behandling avser den grad till vilken de ska behandlas likvärdigt med inhemska konkurrerande företag i offentliga beslut. Eftersom dessa åtaganden görs explicit för vart och ett av de fyra leveranssätten för tjänster, görs totalt åtta specifika åtaganden för varje bransch för vilka åtaganden görs.

### **Marknadstillträde (Art. XVI)**

I de branscher för vilka specifika åtaganden görs, och för de fyra ovan nämnda sätten att leverera tjänster, får det inte göras begränsningar av följande aspekter, såvida inte dessa begränsningar är införda i listan med landspecifika åtaganden som redogörs för nedan:

1. Antalet tjänsteföretag;
2. Företags omsättning eller tillgångar;
3. Andelen transaktioner eller produktionsvolym,
4. Antalet fysiska personer som producerar tjänster;
5. Typen av legal person;
6. Andel utländskt kapital.

För de fyra första punkterna gäller att begränsningar får vare sig göras i form numeriskt angivna begränsningar – ”maximalt tre tjänsteleverantörer tillåts verka” – eller i form av ekonomiska ”nödvändighetstester” – ”antalet tillåtna tjänsteleverantörer bestäms av befolkningsunderlaget”.

Om ett land vill kunna införa begränsningar som inskränker ovanstående aspekter av tjänster och deras produktion måste detta alltså tas upp explicit i landets åtagandelista.

### **Nationell behandling (Art. XVII)**

Det andra generella åtagandendet i GATS är att respektera principen om nationell behandling för de branscher för vilka specifika åtaganden görs, och för de fyra ovan nämnda sätten att leverera tjänster, såvida inte begränsningar är införda i listan med landspecifika åtaganden. Dvs, en utländsk tjänst skall behandlas lika förmånligt som en inhemskt producerad likartad tjänst. Märk att *nationell behandling alltså inte gäller generellt för alla tjänstebanscher*, till skillnad från på varuhandelssidan. Nationell behandling gäller istället endast för de sektorer för vilka åtaganden görs och endast om inte undantag görs i de landspecifika åtgärdslistorna (se nedan).

### **Begränsningar i åtagandelistorna**

Åtagandelistorna innehåller information om:

- Vilka branscher som åtaganden görs.
- För dessa branscher, undantag från marknadstillträde och nationell behandling.

Det mest långtgående åtaganden för en viss bransch är att acceptera alla GATS-reglerna vad gäller marknadstillträde och nationell behandling för vart och ett av de fyra leverenssätten. Men mycket ofta görs begränsningar i åtagandena. Dessa begränsningar är av två typer. Dels görs *horisontella* begränsningar, vilka gäller alla de branscher för vilka åtaganden görs och dels görs

*bransch- och leveranssättspecifika* begränsningarna av marknadstillträde och nationell behandling. De horisontella begränsningarna berör i praktiken främst leveranssätt 3 och 4, dvs ”lokal etablering” och ”närvaro av fysisk person”. Det kan t ex röra sig om krav på andelen av företags styrelser som ska vara bosatt i landet i fråga. Dessa horisontella begränsningar av åtagandena är dock förhållandevis få, men gäller å andra sidan ett stort antal branscher.

Mycket mer omfattande är de bransch- och leveranssättspecifika begränsningarna. En extrem men mycket vanlig begränsning är att ange att ingen bindning görs alls. Det står då det importande landet fritt att diskriminera utländska tjänster som det vill, förutsatt att de generella åtagandena om MFN och transparens etc respekteras. Den andra möjligheten är att göra en partiell inskränkning av åtagandena om marknadstillträde eller nationell behandling. Exempelvis, det kan anges att för vissa finansiella tjänster tillåts utländska tjänsteproducenter endast i den mån de uppfyller vissa kapitaltäckningskrav.

De åtaganden som på detta sätt görs stipulerar den mest oförmånliga behandlingen som ett land kan ge tjänsteimporten. Inget hindrar dock att man ger mer förmånliga villkor och praktiken sker detta ofta (se nedan).

För att mer konkret illustrera hur åtagandena görs, och komplexiteten i dessa, återges i Tabell 2 den del av EU:s åtagandelista som gäller för Sverige vad avser tjänsten revision (Auditing services). Syftet är inte att belysa just denna tjänst, utan bara att visa på strukturen för åtagandena.

De två kolumnerna i tabellen anger åtaganden och inskränkningar vad gäller dels marknadstillträde och dels nationell behandling, och dessa är specificerade för de fyra leveranssätten (”MODE 1” till ”MODE 4”). Sverige ställer alltså vissa krav för leveranssätt 1, dvs när säljaren av tjänsten befinner sig i ett land utanför EU.<sup>13</sup> För de fall där en svensk köper revisionstjänster utomlands – leveranssätt 2 – görs inga inskränkningar av vare sig marknadstillträde eller nationell behandling. För fall där en utländsk leverantör av revisionstjänster etablerar sig i Sverige (leveranssätt 3) ställs samma krav som när säljaren av tjänsten befinner sig i ett land utanför EU. För de fall att en fysisk person kommer till Sverige för att sälja revisionstjänster beror åtagandena på den kontraktuella formen. T ex gör Sverige inga åtaganden vad avser ”Contractual service suppliers”.

---

<sup>13</sup> Reglerna inom EU behandlas utförligt i Håkan Nordströms kapitel i denna volym.

Slutligen, som påpekats ovan, Tabell 2 beskriver inte de totala svenska åtagandena för denna tjänst. Dels tillkommer de generella åtagandena som gäller alla tjänster, vilka beskrivs i avsnitt 2.2. Dels begränsas åtagandena ytterligare av de specifika horisontella åtaganden som gäller för Sverige (varav vissa är specifika för Sverige och andra gäller för hela EU).



**Tabell 2: Sveriges GATS-åtagande för Auditing services (CPC 86211 and 86212 other than accounting services)**

<b>MARKET ACCESS</b>	<b>NATIONAL TREATMENT</b>
<p>MODE 1: Only auditors approved in Sweden may perform legal auditing services in certain legal entities, a.o. in all limited companies. Only such persons may be shareowners or form partnerships in companies which practice qualified auditing (for official purposes). Swedish exam, work experience and residency are required for approval.</p> <p>MODE 2: None</p> <p>MODE 3: Only auditors approved in Sweden may perform legal auditing services in certain legal entities, a.o. in all limited companies. Only such persons may be shareowners or form partnerships in companies which practice qualified auditing (for official purposes). Swedish exam, work experience and residency are required for approval.</p> <p>MODE 4 (Intra-company transfer and Business Visitor): All Member States except MT: Unbound except as indicated in the horizontal section and subject to the following specific limitations: Only auditors approved in Sweden may perform legal auditing services in certain legal entities, a.o. in all limited companies. Only such persons may be shareowners or form partnerships in companies which practice qualified auditing (for official purposes). Swedish exam, work experience and residency are required for approval.</p> <p>MODE 4 (Contractual service suppliers): Unbound</p>	<p>MODE 1: Residency and Swedish exam required*</p> <p>MODE 2: None</p> <p>MODE 3: Residency and Swedish exam required*</p> <p>MODE 4 (Intra-company transfer and Business Visitor): Unbound except as indicated in the horizontal section and subject to the following specific limitations: Residency and Swedish exam required.*</p> <p>MODE 4 (Contractual service suppliers): Unbound</p>

Noter:

- (i) "a.o." står för "among other";
- (ii) "MT" står för Malta.
- (iii) \* anger att "Foreign exams and experience giving equivalent competence are recognized."

## 2.4 Annex-avtal

GATS innehåller ett antal särskilda överenskommelser som annex. Bland dessa kan följande nämnas:

### Leveranssätt 4

Detta annex specificerar att GATS inte gäller när en tjänst säljs genom leveranssätt 4 (närvaro av fysisk person), i de fall leverantören av tjänsten söker fast sysselsättning i importlandet. GATS omfattar inte heller länders regler för medborgarskap, permanent uppehållstillstånd eller arbetstillstånd. Det slås också fast att GATS inte hindrar medlemsländer från att reglera inresa av fysiska personer, etc, förutsatt att åtgärderna inte inskränker landets specifika åtaganden.

### Finansiella tjänster

Detta annex gör bl a klart att medlemsländer är fria att vidta nödvändiga åtgärder för att garantera finansiell stabilitet.

### Telekom-tjänster

Särskild uppmärksamhet har riktats mot telekom-tjänster, dels för att detta har varit en tillväxtbransch, dels för att den anses viktig för andra branscher. I annexet specificeras regler om bl a icke-diskriminering.<sup>14</sup>

## 2.5 Omförhandlingar av åtaganden

Som redogjordes för i avsnitt 2 är ett grundläggande skäl till GATS existens att länder har unilaterala incitament att begränsa tjänsteimporten mer än vad som är önskvärt sett ur ett vidare, internationellt perspektiv. För att avtalet ska ha effekt är det därför viktigt att det skapar en inlåsning av de åtaganden som görs i förhandlingarna. Men betingelserna för avtalet kan plötsligt ändras så att ett åtagande blir för kostsamt för importlandet. GATS ger därför medlemsländerna möjligheter att modifiera sina åtaganden, förutsatt att de då kompenserar andra medlemsländer för eventuella förluster (Art. XXI). Denna kompensation måste ges på ett MFN-kompatibelt sätt; det är därför exempelvis inte möjligt att det land som vill minska sina åtaganden i en bransch, ökar sina åtaganden i en annan bransch selektivt för de länder som drabbas av det minskade åtagandet. Om parterna inte kommer överens om kompensationen, förs dispyten till bindande tvistelösning. Som i alla dispyter inom WTO-systemet, om det svarande landet inte får gehör för

---

<sup>14</sup> Telekom-tjänster omfattas av ytterligare överenskommelser, varav vissa av mer teknisk natur. Se [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/telecom\\_e/telecom\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/telecom_e/telecom_e.htm).

sina argument i denna process, är det skyldigt att rätta sina åtgärder så att de överensstämmer med domstolens (eller om det överklagas, domstolarnas) tolkning av avtalet och den föreliggande situationen. Rättar sig inte den svarande parten, kan den klagande parten få rätt få vidta motåtgärder som strider mot dess GATS-åtaganden.<sup>15</sup>

### 3 EU:s/Sveriges GATS-åtaganden

Sverige påverkas av GATS-åtaganden på två fundamentala sätt. Dels får svenska tjänsteföretag tillgång till exportmarknader genom de åtagandena som görs av länder utanför EU. Dels gör Sverige och andra EU-länder egna GATS-åtaganden som ökar utländska företags möjligheter att sälja tjänster till europeiska konsumenter. Förhandlingslogiken i WTO är att åtaganden om att tillåta ökad import är en uppoffring som görs för att få tillgång till exportmarknader. Detta är hur kalkylen kan te sig ur politisk synvinkel. Men sett ur samhällsekonomisk synvinkel så kan även åtagandena om ökad import ha positiva effekter, t ex genom att de ökar det inhemska konkurrenstrycket, och därigenom leder till lägre priser och förbättrat produktutbud.

Inom det beränsade utrymme som står till förfogande här är det inte möjligt att beskriva vad GATS i praktiken innebär för svensk export – GATS-åtagandena är alldeles för komplexa för detta. För att ta reda på de villkor som GATS innebär på svenska exportmarknader måste man istället gå in i respektive åtagandelista för våra handelspartner; listorna finns att ladda ner på WTO:s hemsida.<sup>16</sup>

Sveriges åtagandelista gällande import förhandlades fram under Uruguay-rundan 1986-1994, då Sverige fortfarande stod utanför EU. År 2006 tillkom en gemensam åtagandelista för EU, eftersom EU-ländernas handelspolitik sköts av EU-kommissionen.<sup>17</sup> Denna åtagandelista är mer komplicerad än för de flesta andra WTO-medlemmar eftersom den innehåller begränsningar i åtaganden för såväl hela EU som för enskilda EU-länder och den omfattar över 200 sidor med tabeller.

---

<sup>15</sup> GATS tillåter dock inte att motåtgärder vidtas genom att åtaganden under GATT eller TRIPs dras tillbaka. Omfattningen på motåtgärderna ska motsvara den skada som sen klagande parten åsamkats i form av bortfall av export.

<sup>16</sup> <http://tsdb.wto.org/default.aspx>.

<sup>17</sup> Se Kommerskollegium (2004) för en mer detaljerad beskrivning av de ursprungliga svenska åtagandena.

De horisontella begränsningar av åtagandena som Sverige gör gäller främst för leveranssätt 3 – kommersiell närvaro. Det stipuleras här bl a att utländska företag måste uppfylla Aktiebolagslagen och Lagen om utländska filialer. Vidare förbehålls möjligheten att hindra utländska bolag och personer som inte bor i Sverige från att köpa fritidshus. Det görs också ett generellt undantag för leveranssätt 4 – närvaro av fysisk person – förutom att vissa åtaganden görs för personer som temporärt vistas i Sverige. Det anges även att subventioner till fysiska personer kan begränsas till svenska medborgare.

Det är svårare att sammanfatta de bransch-specifika åtaganden som gäller för Sverige. Men generellt kan man säga att det görs få begränsningar av åtagandena vad gäller leveranssätt 1 – gränsöverskridande handel – och framför allt leveranssätt 2 – konsumtion utomlands. Men leveranssätt 3 – lokal etablering – begränsas i olika avseende för ett stort antal branscher. För leveranssätt 4 – närvaro av fysisk person – görs oftast inga åtaganden alls, förutom de som följer av de horisontella dito.

## **4 GATS betydelse idag och i morgon**

Det vore naturligtvis intressant att veta något om GATS betydelse för handeln i tjänster. Tyvärr är det väldigt svårt att kvantifiera detta. Men vi ska i detta avsnitt mycket kort (och djärvt) spekulera om avtalets betydelse och framtida utveckling.

### **4.1 Hur mycket liberalisering åstadkommer dagens GATS?**

Med drygt femton år på nacken är GATS ännu i sin linda, jämfört med WTO:s varuhandelsavtal. Liberaliseringen av tjänstehandeln har därför generellt sett inte kommit till närmelsevis så långt som för varor. Det är dock mycket svårt att mer exakt kvantifiera dess betydelse. Ett försök gjordes av Hoekman (1996), som använde en beräkningsmässigt myckel enkel metod, i det att han beräknade ett index baserat på antalet sektorer som hade åtaganden. Den bild som Hoekmans studie ger, och som har bekräftats av senare studier som använder liknande metoder, är att de hittillsvarande GATS-åtagandena är av tämligen begränsad kvantitativ betydelse. Den allmänna uppfattningen idag tycks vara att åtagandena vad gäller leveranssätt 3 – kommersiell närvaro – är relativt sett mest betydelsefulla och att åtaganden gjorda för leveranssätt 4 – närvaro av fysisk person – är mycket begränsade. Många medlemsländer har de facto väsentligt mer liberala regler än vad de har åtagit sig i GATS, och då utgör avtalet i praktiken inte en restriktion.

Avtalet kan ändå ha betydelse, t ex genom att det bidrar till att minska osäkerheten om nivåerna, men knappast till att minska genomsnittliga nivåer.<sup>18</sup>

En bra indikator på hur mycket liberalisering som avtalet lett till är förmodligen antalet legala dispyter om avtalets åtaganden som hanteras i WTO:s tvistelösningsmekanism. Med tanke på att det är ett nytt avtal skulle det sannolikt uppstå en mängd legala dispyter om avtalet åtminstone av vissa parter tolkades som att ha betydande handelsepåverkan. Men av de över 400 dispyter som förekommit i tvistelösningsmekanismen sen WTO-avtalets tillkomst 1995, rör bara ett fåtal GATS.<sup>19</sup> Det absoluta flertalet dispyter gäller fortfarande varuhandelsavtalen.<sup>20</sup> Detta tyder starkt på att avtalet allmänt uppfattas som tämligen tandlöst.

Att avtalet dock inte är helt utan brett framgång av WTO-dispyten där medlemslandet Antigua och Barbuda framgångsrikt fört en process mot amerikanska lagar för spel via internet. WTO-domstolarna fann att vissa av USA:s federala och delstatliga lagar begränsade handeln i speltjänster för leveranssätt 1 på ett sätt som inte var specificerat i USA:s åtagandelista och därmed bröt mot USA:s åtagande vad gäller marknadstillträde.<sup>21</sup> Domen innebär att USA har legal skyldighet att ändra sin lagar i detta avseende.

Ett annat exempel på att GATS trots allt har viss betydelse är Rysslands inträde i WTO. I sitt accessionsavtal för inträde i WTO ger Ryssland ökat marknadstillträde framför allt i vissa tjänstebanscher, som försäkringsbranschen och bankverksamhet.<sup>22</sup> T ex tar man bort en tidigare övre gräns på 49% för utländskt ägande i dessa branscher.

## 4.2 GATS i ett längre perspektiv

GATS framtida betydelse kommer i mycket att vara avhängigt av WTO:s allmänna utveckling. I skrivande stund är den pågående Doha-rundan nästan helt avstannad, efter 10 år av förhandlingar, och det råder en utbredd pessimism om avtalets framtida roll. Men om GATS-avtalet skulle utvecklas förefaller det sannolikt att förutom fördjupade branschspecifika

---

<sup>18</sup> See även Gootiiz och Mattoo (2009).

<sup>19</sup> I praktiken är det fyra politikåtgärder som har ifrågasatts. Men formellt är det 22 dispyter, eftersom ett antal klagande länder har valt att initiera egna dispyter om dessa fyra åtgärder., vilket formellt räknas som separata dispyter.

<sup>20</sup> I dessa GATS-dispyter är det framför allt åtaganden om nationell behandling som ifrågasatts.

<sup>21</sup> Fallet har sedan gått vidare till en s.k. implementeringsdispyt, då USA har vägrat att genomföra de förändringar av lagstiftningen som krävs för att den ska överensstämma med USA:s GATS-åtaganden.

<sup>22</sup> Avtalet är i skrivande stund inte helt klart.

åtaganden, att de generella åtagandena kommer konkretiseras. Som nämndes ovan finns förutom åtagandena om MFN-behandling och transparens en rad andra åtaganden i ramverksavtalet. De flesta av dessa är för närvarande tämligen tandlöst formulerade, eftersom man inte hann slutföra förhandlingarna om dessa frågor i Uruguay-rundan (som ledde till skapande av GATS), utan lämnade dem för senare förhandlingar. Vissa av dessa åtaganden förhandlas i den pågående Doha-rundan, om än med mycket bristande framgång. Generellt kan konstateras att det för tjänster visat sig vara svårt att följa modellen från varuhandelssidan, med ett omfattande ramverksavtal. Tjänster är sinsemellan för olika för en sådan likabehandling.

Några exempel på områden där avtalet är ofullgånget är följande:

### **Inhemska regleringar (Art. VI)**

Denna klausul avser offentliga ingrepp som inte faller under reglerna om marknadstillträde och nationell behandling, men som ändå försvårar handel i tjänster. Siktet är här inställt framför allt på onödig byråkrati och GATS pekar här specifikt på kvalifikationskrav och –procedurer, licenskrav och -procedurer, samt tekniska standarder. Detta är ett område där gränserna för WTO-avtalet hamnar i fokus, eftersom ”bad governance” i och för sig kan förhindra handel, men utan att bryta mot WTO-avtalets principiella kärna – icke-diskriminering.

### **Godkännande (Art. VII)**

Det är inte ovanligt att länder godkänner vissa andra länders bedömningar av företag eller av att produkter uppfyller olika former av kvalitetskrav. Exempelvis kan länder acceptera andra länders bedömning vad gäller utbildningars kvalitet, att de uppfyller krav för licensiering eller standarder. Detta bryter formellt mot MFN-principen, eftersom det görs selektivt för vissa WTO-medlemmar men inte andra, men är ändå tillåtet i GATS. Avtalet kräver dock bland annat att dessa övriga WTO-medlemmar ska kunna ansöka om sådan status, och att de ska bli accepterade, förutsatt att de kan visa att de uppfyller kraven.

### **Offentliga monopol (Art. VIII) och företags konkurrensbegränsande åtgärder (Art. IX)**

GATS innehåller ett embryo till en multilateral överenskommelse om konkurrenspolitik, vilket för närvarande saknas. Anledningen är medvetenheten om att såväl offentliga monopol som konkurrensbegränsningar gjorda av företag kan försvåra tjänstehandeln. Med tanke på de svårigheter som har funnits att utarbeta internationella överenskommelser om konkurrenspolitik, är det svårt att tro att mer betydande regler kommer att tas fram inom överskådlig tid.

### **Tillfälliga skyddsåtgärder (Art. X)**

Som nämndes ovan, ger GATS möjlighet att omförhandla ingångna åtaganden. Men detta är en tämligen tungrodd process och används därför sällan. Men varuhandelsavtalet tillåter även medlemsländerna att göra temporära, unilateralt bestämda, avvikelser från t ex sina tullbindningar, när de har drabbats, eller riskerar att drabbas, av kraftiga ekonomiska störningar. Sen 1995 finns till och med ett separat avtal som reglerar detta. Motsvarande möjligheter saknas till stor del vad gäller GATS.

### **Offentlig upphandling (Art. XIII)**

Det finns ett plurilateralt WTO-avtal om offentlig upphandling. Eftersom det är pluri- och inte multilateralt, binder det endast de WTO-medlemmar som accepterat det. Denna typ av avtal har hittills varit mycket ovanliga inom WTO-avtalet, där grundtanken har varit att hela avtalspaketet ska vara ett "single undertaking", dvs att för att medlemskap kräver att man accepterar avtalen i sin helhet. Det är dock sannolikt att plurilaterala WTO-avtal kommer att bli mer vanliga i framtiden, som ett sätt att hantera spänningarna mellan länder med mycket olika ambitionsnivå vad gäller olika former av integration.

Det plurilaterala avtalet om offentlig upphandling gäller vid upphandling av kontrakt som innehåller både varor och tjänster. Det gäller också för upphandling av rena tjänstekontrakt för byggnadssektorn. Men det gäller inte för rena tjänstekontrakt inom övriga tjänstesektorer. Det finns alltså utanför GATS vissa ofullständiga åtaganden vad gäller offentlig upphandling av tjänster.

GATS anger dock uttryckligen att avtalet inte gäller för offentlig upphandling. Men det stipulerar även att förhandlingar om sådana regler ska äga rum. Eftersom offentlig upphandling är en viktig form för köp av tjänster kommer det säkerligen att bland vissa medlemmar finnas starka önskeål om en utvidgning av GATS i denna riktning, men detta kommer skert att möta mycket motstånd från andra håll.

### **Subventioner (Art. XV)**

Subventioner betraktas på varuhandelssidan med stor skepsis, exportsubventioner är exempelvis strikt förbjudna. Det finns också ett omfattande avtal om subventioner för varor. GATS påpekar att subventioner kan ha skadliga effekter på handel i tjänster, men lägger inga konkreta

restriktioner på möjligheterna att subventionera tjänster. Med tanke på den negativa attityden till subventionering vad gäller varuhandel verkar det inte osannolikt att regler kan komma att tas fram även för tjänster.

#### **Leveranssätt 4**

En politiskt känslig fråga är hur åtaganden för leveranssätt 4 (närvaro av fysisk person) ska fördjupas och breddas. Som ovan nämnts är åtagandena inom detta område hittills mycket modesta. Men det finns dock starka önskemål från t ex u-länder om att denna slags rörlighet ska utökas. Den politiska känsligheten kommer sig dock av att åtaganden inom detta område ligger nära nationella regler för t ex invandring. Det finns också en begynnande diskussion om ett internationellt avtal motsvarande WTO, men för migration. Det verkar ganska klart att dessa frågor kommer att diskuteras mycket framöver, men det är mer osäkert om detta kommer att leda till några konkreta överenskommelser.

## **5 Hur bestämma ett lands GATS-åtaganden i en viss bransch?**

Som framgått ovan är GATS alltför mångfacetterat för att det ska vara möjligt att mer övergripande beskriva vad GATS innebär för svensk industri, bortsett från att GATS-åtagandena generellt sett är av begränsat omfång. Det krävs istället att man går in i listorna för GATS-åtaganden för specifika branscher för att utröna det konkreta innehållet i åtagandena. Även detta kan ju förefalla svårt. Så hur går man tillväga för att avgöra ett lands åtaganden i en viss bransch?

All information finns tillgänglig på WTO:s hemsida, [www.wto.org](http://www.wto.org), som generellt sett är mycket användbar som källa till information om handelsstatistik, avtal och till viss del även dispytmekanismen.<sup>23 24</sup> Under fliken ”Trade Topics” hittar vi fliken ”Services”, vilket är huvudsidan för tjänstehandelsportalen på WTO:s websidor. På vänster sida finns länkar till specialsidor för olika typer av tjänster. T ex har man där en länk ”Accountancy services” som leder till material dessa tjänsters behandling i GATS. Under ”Services” hittar man också en mängd material om GATS-avtalet, inklusive pedagogiska interaktiva redogörelser för avtalets

---

<sup>23</sup> Dataset ”Horn and Mavroidis WTO Dispute Settlement Data Set (Ver. 3.0)”, som finns tillgänglig t ex på [www.econ-law.se](http://www.econ-law.se), innehåller väsentligt mer data om dispyter i WTO:s tvistelösningsmekanism än vad som är sammanställt i WTO:s portal ”Dispute Settlement”.

<sup>24</sup> En beskrivning av hur man läser åtagandelistor, samt en sammställning av de svenska åtaganden som gjordes i samband med GATS tillkomst (men som har modifierats genom omförhandlingar), finns i dokumentet

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/01/71/97/9f05a0c2.pdf>.



olika komponenter. Här finns på vänster sida även en länk till ett dokument som ger en detaljerad lista för de olika tjänstebranscherna och deras respektive CPC-kod.<sup>25</sup> Under ”Services”-fliken finns två under-flikar. Går man till ”Services schedules” och sen vidare via ”Services database” kommer man till en sida där man finner ”rullgardinslistor” för bl a alla medlemsländers specifika åtaganden, inklusive deras horisontella åtaganden, samt ländernas MFN-undantag. Här finns på höger sida en länk ”Introduction to the GATS” som leder till ett dokument som förutom att övergripande beskriva GATS, även förklarar hur man läser länders åtagande-listor.

## 6 Slutord

Den internationella handeln med tjänster blir allt viktigare, både i absoluta tal och som andel av total handel, som en återspeglning av tjänsters allt större betydelse generellt i världsekonomin, Men länder och regeringar har unilaterala incitament att begränsa importen. Det råder därför ingen tvekan om att det finns ett stort behov av ett internationellt handelsavtal för tjänster. GATS fyller i detta avseende potentiellt en viktig funktion. Det råder dock inte heller någon tvekan om att det är mycket svårt att utforma ett sådant avtal så att det rätt balanserar försvårandet av protektionism mot länders behov av att kunna reglera tjänstemarknader. GATS har i praktiken hittills betonat främst den senare faktorn, till den grad att avtalet i mycket uppfattas som uddlöst. Det är i dagsläget svårt att tro att GATS kan komma att förändras radikalt i detta avseende under överskådlig tid. Detta förhindrar dock inte att integrationen av vissa tjänstemarknader kan komma att fördjupas genom förhandlingar i WTO-rundor och genom förhandlingar i särskilda WTO-organ. Med tanke på svensk tjänsteproduktions internationella konkurrenskraft skulle det vara av svenskt intresse att så sker.

## Referenser

Trebilcock, Michael J, Robert Howse och Antonia Eliason. 2012. *The Regulation of International Trade*, Routledge, London och New York.

Francois, Joseph och Bernard Hoekman. 2010. Services Trade and Policy”, *Journal of Economic Literature* 48, 642-692.

---

<sup>25</sup> CPC-koder är ett internationellt klassificeringssystem för varor och tjänster.

Gootiz, Batshur och Aaditya Mattoo. 2009. "Services in Doha: What is on the table?", Policy Research Working Paper 4903, Development Research Group, The World Bank.

Grossman, Gene M. och Henrik Horn. 2012. *Why the WTO? An Introduction to the Economics of Trade Agreements*. I Horn, Henrik och Petros C. Mavroidis (red.), *Non-Discrimination in the GATT*. American Law Institute, Philadelphia.

Horn, Henrik och Petros C. Mavroidis. 2001. "Economic Aspects of the Most-Favored Nation Clause", *European Journal of Political Economy* 17(2), 233-279.

Kommerskollegium. 2004. "Vad betyder ett åtagande för Sverige?", Yttrande 2004-11-11.

Marchetti, Juan A. och Petros C. Mavroidis. 2011. "The Genesis of the GATS", *European Journal of International Law* 22: 689-721;