

Grund- og nærhedsnotat: Indledning af forhandlinger om frihandelsaftale med Australien

1. Resumé

Rådet ventes i løbet af andet halvår 2017 at skulle tage stilling til forslag til rådsbeslutning med tilhørende forhandlingsdirektiver om, at EU kan indlede forhandlinger med Australien om en frihandelsaftale. Formålet med at indgå en frihandelsaftale er at skabe bedre betingelser for at øge handelen og investeringerne mellem EU og Australien.

2. Baggrund

I en fælles erklæring af 22. april 2015 fra EU's højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, næstformanden for EU-Kommissionen og den australske udenrigsminister fremhævedes behovet for styrke de bilaterale handels- og investeringsforbindelser mellem EU og Australien yderligere. Dette blev fulgt op af en fælles erklæring af 15. november 2015 fra EU's ledere og Australien, hvori det blev besluttet at arbejde hen imod iværksættelsen af forhandlinger om en frihandelsaftale.

EU-Kommissionen har den 13. september 2017 fremlagt udkast til forhandlingsdirektiver, der bemyndiger Kommissionen til at indlede forhandlinger med Australien.

3. Formål og indhold

Rådet ventes i løbet af andet halvår 2017 at skulle tage stilling til forslag til rådsbeslutning med tilhørende forhandlingsdirektiver om, at EU kan indlede forhandlinger med Australien om en frihandelsaftale. Formålet med at indgå en frihandelsaftale er at skabe bedre betingelser for at øge handelen og investeringerne mellem EU og Australien.

Dette inkluderer yderligere gensidig liberalisering af handel med varer og tjenesteydelser og fastsættelse af regler vedførende en lang række handels- og investeringsrelaterede spørgsmål. Udkastet til forhandlingsdirektiver lægger bl.a. op til, at EU i forhandlingerne med Australien skal søge at inkludere nedenstående elementer:

- liberalisering af handel med varer, tjenesteydelser og udenlandske direkte investeringer
- fjernelse af begrænsninger for løbende betalinger og kapitalbevægelser, der vedrører transaktioner, der liberaliseres
- et højt niveau for beskyttelse af intellektuelle ejendomsrettigheder, herunder geografiske betegnelser
- liberalisering af gensidig adgang til offentlige udbud
- bestemmelser vedrørende konkurrence, herunder konkurrenceregler
- et specifikt SMV-kapitel
- bæredygtig udvikling og handelsmæssige aspekter af arbejds- og miljøstandarder
- bestemmelser om aspekter af energi og råmaterialer
- bestemmelser om gennemsigtighed i lovgivning
- fremme af informationsudveksling, øget anvendelse af god reguleringspraksis og øget reguleringssamarbejde

- en effektiv og bindende tvistbilæggelsesordning mellem de to aftaleparter i tilfælde af uenighed om aftalens gennemførelse

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres, hvad angår udkastet til forhandlingsdirektiver, men vil blive informeret fuldt ud på alle trin af forhandlingerne. Parlamentet ventes i øvrigt at vedtage en udtalelse.

Europa-Parlamentet skal i henhold til TEUF artikel 207, jf. artikel 218, godkende en eventuel aftale.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant, idet handelspolitikken er EU-enekompetence. Udkastet fremsættes under henvisning til TEUF artikel 207, idet de omfattede elementer alene henhører under EU-enekompetence.

Hvis forhandlingsdirektiverne efter behandling i Rådet måtte indeholde elementer, der vedrører kompetenceområder, der er delt mellem medlemsstaterne og EU, kan aftalen indgås som en blandet aftale. Hvis aftalen måtte indeholde elementer, der er ren medlemsstatskompetence, skal aftalen indgås som en blandet aftale.

Eftersom der er tale om en international aftale mellem EU og Australien, der skal regulere EU's samlede handelsrelationer med Australien, er det regeringens vurdering, at medlemsstaterne ikke alene kan opfylde formålet, og at nærhedsprincippet derfor også i disse tilfælde ville være overholdt.

6. Gældende dansk ret

En færdigforhandlet frihandelsaftale mellem EU og Australien forventes ikke at få konsekvenser for gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Indgåelse af en frihandelsaftale med Australien forventes at få positive samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser i form af bl.a. øget eksport, øget vækst og et større beskatningsgrundlag.

For så vidt angår de statsfinansielle konsekvenser, forventes disse hovedsageligt at ske indirekte via EU-budgettet i form af lavere toldindtægter. Dog berøres danske offentlige indtægter også, idet 20 % af toldprovenuet går til de enkelte medlemslande. Lavere egne indtægter til EU-budgettet vil alt andet lige medføre et højere dansk bidrag. De statsfinansielle virkninger af lavere toldindtægter ventes dog på sigt at blive modvirket af øget vækst og beskatningsgrundlag.

En frihandelsaftale med Australien forventes ikke at have negative konsekvenser for miljøet eller beskyttelsesniveauet. Aftalens bestemmelser på området for bæredygtig udvikling kan have positive konsekvenser for miljøet og beskyttelsesniveauet.

8. Høring

Kommissionen har gennemført en offentlig online-høring, som er offentliggjort på webstedet for Generaldirektoratet for Handel (DG Trade).

Sagen blev sendt i høring i Handelspolitisk Specialudvalg, inklusive erhvervs- og civilsamfundsorganisationer, d. 19. september 2017. Der er indkommet høringsvar fra Danske Rederier, Det Økologiske Råd, LO, Forbrugerrådet Tænk, Dansk Industri og Landbrug & Fødevarer.

Danske rederier:

Danske Rederier er generelt positivt indstillet overfor forhandlingsdirektivet, og at forslaget afspejler den nødvendige integration af fokus på bæredygtighed indenfor bl.a. emner såsom arbejdstagerrettigheder og miljø.

Vi noterer desuden med tilfredshed, at der i bilagene til både aftalen med Australien og med New Zealand, i afsnittet vedr. handel med tjenesteydelser, fremhæves vigtigheden af inkludering af forhandlinger om international søtransport. Dette bør naturligvis være baseline i forhandlingsmandatet for EUCO på denne - og enhver fremtidig handelsaftale. Såfremt der måtte være spørgsmål til ovenstående, uddyber Danske Rederier naturligvis gerne på de fremsendte bemærkninger.

Det Økologiske Råd:

DØR støtter et retfærdigt og regelbaseret multilateralt handelssystem, der understøtter en bæredygtig omstilling, herunder opfyldelse af klimaaftalen fra COP21 og FN's bæredygtighedsmål 2030.

DØR mener, at Danmark og EU skal prioritere det multilaterale samarbejde og brede aftaler om fremtidens regler for grænseoverskridende handel og investeringer. DØR henstiller til, at Danmark arbejder for, at nærværende bilaterale forhandlinger ikke medfører, at det multilaterale spor nedprioriteres og svækkes yderligere.

DØR støtter intentionen om, at frihandelsaftalerne indeholder kapitler om handel og bæredygtig udvikling, der fremmer overholdelsen og en effektiv gennemførelse af bl.a. multilaterale aftaler, herunder klimaaftalen fra Paris. For at disse kapitler skal have en reel værdi bør de være bindende og have samme status som andre kapitler i aftalen, således at de giver mulighed for sanktioner, såfremt en part til aftalen misligholder forpligtelserne under kapitlet.

Såfremt kapitlerne om handel og bæredygtig udvikling blot giver parterne mulighed for at starte en dialog i tilfælde af misligholdelse af forpligtelserne, vil de reelt set ikke have nogen værdi for miljø og klima, sådan som vi har set i flere tidligere indgåede handelsaftaler.

Vedrørende ”bestemmer om aspekter af energi og råmaterialer” er det bekymrende, at det ønskes at ”begrænse konkurrenceforvridende adfærd”. Dette står i modsætning til samme kapitels intention om at understøtte og fremme ”handel og udenlandske direkte investeringer yderligere i sektoren for vedvarende energi”. En favorisering af vedvarende energi, herunder yderligere afgifter, skatter og eventuelle forbud mod klimaskadelig energi og råmaterialer, er en del af både den eksisterende og især fremtidige værktøjskasse til at begrænse klimaforandringer

og opfyldte målene fra Paris-aftalen. For at undgå tvetydighed ved eventuelle fremtidige tvister, bør det i dette kapitel gøres mere eksplicit, at konkurrenceforvridning til fordel for klimavenlige teknologier, herunder vedvarende energi, ikke kan undgås. Det må blot ikke være konkurrenceforvridning vendt mod eller til fordel for bestemte virksomheder eller nationer, men udelukkende for klimavenlige teknologier.

LO:

Det er afgørende for LO, at forhandlingsdirektivet indeholder tydelige ambitioner om, at handelsaftalen skal fremme bæredygtighed i forhold til arbejdstagerrettigheder, miljø og klimaforhold.

Med vedtagelsen af FN's bæredygtigheds mål og EU Kommissionens målsætning om at bidrage til målenes realisering vil det være nødvendigt at tage flere værktøjer i brug og i LO ser vi et stort potentiale i at anvende handelsaftaler som et værktøj, der kan fremme respekten for internationale standarder, ikke mindst de konventioner mv. vedtaget af ILO.

Belært af de erfaringer der indtil nu er gjort med EU's bilaterale handelsaftaler er det vigtigt, at man i de indledende faser får fastlagt hvilke udfordringer der er for arbejdstagerrettighederne. Den konsekvensanalyse, som er indeholdt i udkast til forhandlingsdirektiv er et skridt i den retning, men den må følges op af en klar prioriteret plan for implementering og håndhævelse.

Endelig er det afgørende for LO, at civilsamfundet, herunder arbejdsmarkedets parter i EU og Australien bliver hørt i processen.

Forbrugerrådet Tænk:

Forbrugerrådet Tænk finder naturligvis, at det er prisværdigt, at Kommissionen denne gang har offentliggjort udkast til "forhandlingsdirektiver" vedr. frihandelsaftaler med Australien og New Zealand.

EU Kommissionens formand Jean Claude Juncker udtalte da også på et møde i dag i Bruxelles, hvor vi var til stede, at nu var der ikke nogen der kunne sige, at det foregik i det skjulte.

Forbrugerrådet Tænk må imidlertid beklage, at det ikke er muligt at afgive en udtalelse på den meget korte tidsfrist, idet vi bemærker, at den første aftale mellem EU og Australien vedr. dette emne er fra november 2015.

Da der er tale om kommende aftaler mellem EU og de pågældende lande, har vi været i kontakt med vores europæiske organisation, BEUC, der også har modtaget mandaterne til udtalelse, men heller ikke de har haft mulighed for på den korte tid at vurdere de fremsendte papirer.

Forbrugerrådet Tænk skal imidlertid udtale, at vi har noteret os, at et af formålene er at øge fordelene for forbrugerne - i hvilken forbindelse vi skal minde om, at det længe har været et krav fra forbrugersiden, f.eks. da man indførte SME kapitler, at der blev fokuseret på hvilke fordele de konkrete frihandelsaftaler måtte give forbrugerne. Forbrugerrådet Tænk har også bemærket, at der henvises til Kommissionens "Trade for all" papir, der har mange gode takter.

Vi er netop i dag blevet orienteret om, at der d. 13. september også blev offentliggjort et papir om det Multilaterale Investment Court, MIC, som ligeledes er sendt i høring i Bruxelles. Vi skal derfor tilføje, at selvom det er godt, at man er gået bort fra privat voldgift, er vi og vores europæiske forbrugerorganisation, BEUC fortsat kritisk overfor det foreslåede system.

Dansk Industri:

Dansk Industris medlemmer har alene offensive interesser i forhold til indgåelse af handels- og investeringsaftaler med Australien og New Zealand, og vi ser derfor frem til indgåelse af ambitiøse aftaler med begge lande, hvor ambitionen må være at skabe fuld markedsadgang på ensartede vilkår for europæiske virksomheder på hhv. det australske og new zealandske marked, og omvendt give virksomheder fra de to lande en fuld og lige adgang til det europæiske marked.

Vi kan derfor fuldt ud bakke op om de forhandlingsmål, der er opstillet i forhandlingsdirektiverne og ser frem til, at parterne hurtigt når frem til en aftale. EU og Canada har som bekendt i dag taget hul på at høste gevinsterne ved CETA-aftalen, og ambitionen bør i store træk være, at replicere indholdet i CETA-aftalen i forbindelse med aftalerne med Australien og New Zealand, uden at der på samme vis kommer til at gå otte år fra igangsættelse af forhandlingerne til virksomhederne kan begynde at drage fordel af en aftale. Mange af de ting, som vi er blevet enige med Canada om, bør således kunne overføres direkte til disse to aftaler, uden at der bør være behov for at trække noget fra eller lægge noget til. Det vil ydermere give den fordel, at der skabes konsistens imellem aftalerne, hvilket vil gøre det lettere for virksomhederne at anvende handelsaftalerne. Forskelle mellem handelsaftaler – særligt når det kommer til oprindelseslandsregler – giver som bekendt mange udfordringer og kvaler for virksomhederne og reducerer anvendelsesgraden af aftalerne.

Vi har noteret os, at der ikke lægges op til at forhandle investeringsbeskyttelsesaftaler med Australien og New Zealand i regi af nærværende aftaler, men at der i stedet vil blive søgt deres opbakning til etablering af en multilateral investeringsdomstol. DI kan tilslutte sig denne tilgang, dels fordi det vil betyde, at det vigtige, men kontroversielle, investeringsbeskyttelsessystem ikke kommer til at overskygge nærværende handels- og investeringsforhandlinger, dels fordi det er væsentligt at få disse to lande med om bord, hvis det skal lykkes at overbevise resten af det globale samfund om fordelene ved at etablere en multilateral investeringsdomstol.

Landbrug & Fødevarer:

Landbrug & Fødevarer støtter EU's aktive handelspolitiske dagsorden. En reguleret samhandel baseret på bilaterale frihandelsaftaler er en central forudsætning for eksporten fra den danske landbrugs- og fødevarerklynge.

Landbrug & Fødevarer støtter udkast til direktiver til grund for frihandelsforhandlinger med hhv. Australien og New Zealand. Med få undtagelser har den danske landbrugs- og fødevarerklynge kun offensive interesser i frihandelsaftaler med de to lande. Landbrug & Fødevarer lægger især vægt på kapitlerne om markedsadgang for landbrugs- og fødevarer samt SPS.

Landbrug & Fødevarer ser ikke et særligt behov for at lade et kapitel om investeringsbeskyttelse være omfattet af frihandelsaftalerne, idet dette kan forhandles særskilt i stand-alone investeringsbeskyttelsesaftaler.

Landbrug & Fødevarer forbeholder sig ret til at vende tilbage med mere konkrete input til forhandlingerne, når de er indledt på baggrund af forhandlingsdirektiverne.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forventningen er, at EU's medlemslande generelt vil stille sig positive over for at indlede forhandlinger om en frihandelsaftale mellem EU og Australien, idet der dog kan ventes drøftelser af, i hvilken grad investeringsområdet skal medtages i en aftale. Der forventes som udgangspunkt forskellige vægtninger blandt medlemslandene for så vidt angår offensive og defensive handelsinteresser.

Eftersom Kommissionen har valgt at fremlægge udkast til forhandlingsdirektiver, der alene indeholder områder under EU-enekompetence kan der endvidere opstå drøftelse af konsekvenserne heraf, herunder godkendelsesprocedurer samt sikring af nationale parlamenters involvering.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter, at EU indleder forhandlinger om en frihandelsaftale med Australien med henblik på at styrke rammevilkårene for samhandel og investeringer til gavn for danske virksomheder og dansk vækst.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen blev forelagt for Folketingets Europaudvalg den 6. oktober 2017.