

Ambassaden i Washington den 28. januar 2010

## Kvartalsrapport fra USA 4. kvartal 2009

### Indhold

- Amerikansk landbrug og klimaet – i kølvandet på COP15
- Reform af den amerikanske fødevarekontrol
- USDA under pres for at øge fokus på internationale handelsspørgsmål
- FDA skærper risikovurderingen af bisphenol A men griber ikke til forbud
- Genoptagelse af EU-USA forhandlingerne om økologisk ækvivalens
- Dairy Import Assessment – nye krav til rapportering
- Nominering af vicelandbrugsminister for fødevarer sikkerhed
- Ikke udsigt til øget brug af bestråling
- Kina og markedsadgang for amerikansk svinekød (H1N1)
- Øget debat om antibiotiske vækstfremmere

### Amerikansk landbrug og klimaet – i kølvandet på COP15

Den amerikanske landbrugsminister, Tom Vilsack, prioriterede deltagelsen i COP15 endog meget højt. Han tilbragte således ikke mindre end 9 dage i København. Deltagelsen var mere indenrigspolitisk end udenrigspolitisk rettet. Vilsack havde som sin primære mission at påvirke det stærkt klimaskeptiske amerikanske landbrug i retning af større velvilje overfor klimaregulering, således at vedtagelsen af en amerikansk klimalov i forlængelsen af COP15 forhåbentlig kunne muliggøres.

Op til COP15 var det ikke nemt at komme i gang med en amerikansk klimalov. Huset vedtog en klimalov i juni men lovgivningsarbejdet gik i stå i Senatet. Kombinationen af rekordhøj ledighed på 10 pct., kun svage forbedringer i de øvrige økonomiske indikatorer samt udsigten til midtvejsvalget i november 2010, er ikke et godt udgangspunkt for vedtagelsen af en politik, som – på den korte bane - vil medføre øgede økonomiske byrder for forbrugere og erhvervslivet.

Efter COP15 ser det ikke lettere ud. Demokraternes usikkerhed i forhold til midtvejsvalget blev stærkt aktualiseret af valgchokket i Massachusetts den 18. januar 2010, hvor vælgerne i den mest Demokratiske stat i USA valgte at erstatte den afdøde senator, Ted Kennedy, med republikaneren Scott Brown. Demokraterne mister derved det magiske flertal på 60 mandater i Senatet.

Hos den dominerende amerikanske landbrugsorganisation, Farm Bureau, grædes der tørre tårer over udfaldet af COP15 og de manglende udsigter til en klimalov. Farm Bureau holdt i starten af januar sit årsmøde for 2010. Mødet resulterede i en enstemmig resolution om at

modarbejde enhver form for klimaregulering og at støtte lovgivningstiltag, der vil fratage det amerikanske miljøministerium (EPA) adgangen til at regulere klimagasser under de eksisterende miljølove. Mødet glimrede i øvrigt ved fraværet af den amerikanske landbrugsminister.

Op til årsmødet havde en bred kreds af amerikanske klimaforskere offentligt henvendt sig til Farm Bureau's præsident, Bob Stallman. Forskerne påpeger, at Farm Bureau er helt ude af trit med enhver forskningsmæssig konsensus. Under Farm Bureau's vedtagelse af den nævnte resolution blev dette ikke nævnt. Tværtimod blev resolutionen vedtaget med stående ovationer fra de ca. 400 delegerede, der kort forinden havde overværet en veloplagt key-note speaker (Chris Horner, forfatter af "Red Hot Lies") cementere konspirationsteorien om Climate Gate uden at modtage nogen kritiske spørgsmål fra den tætpakkede sal.

I sin kamp mod klimaregulering har Farm Bureau fået en ven i USDA's cheføkonom, Joe Glauber. Glauber fremlagde i december 2009 analyser af de økonomiske konsekvenser af offset-ordningerne, som landbruget ville kunne udnytte i medfør af klimaloven vedtaget i Repræsentanternes Hus medio 2009. Analysen viser, at det CO<sub>2</sub>-kvotebelagte erhverv (som vel at mærke ikke indbefatter landbruget) ville udnytte adgangen til at købe landbrugets offsets, hvilket ville resultere i skovrejsning på et areal svarende til ca. 23 mio. hektar, svarende til ca. 6 pct. af det amerikanske landbrugsareal. Med henvisning til FAO's rapport om behovet for en forøgelse af den globale landbrugsproduktion med 70 pct. i 2050, har Farm Bureau her et stærkt argument imod klimaregulering. Landbrugsminister Vilsack har tydeligvis erkendt problematikken og har senest trukket i land i forhold til analyserne i den forstand, at han nu er fortaler for også at inddrage resultater af analyser foretaget af andre end hans egen – normalt ellers så hæderkronede – økonomiske analyseenhed.

Paradoksalt nok var det kun i kraft af det meget erhvervsvenlige landbrugsudvalg i Huset, at Husets klimalov blev udvidet med et offset-program målrettet landbruget. Når end ikke et sådant tilbud kan bryde den enstemmige skepsis i den stærkeste amerikanske landbrugsorganisation, er det svært at få øje på klimapolitiske medvinde på kort og mellemlangt sigt.

## **Reform af den amerikanske fødevarekontrol**

Ambassadens kvartalsrapporter har efterhånden længe varslet omfattende reformer af den amerikanske fødevarekontrol. I 2009 blev en lov (H.R.2749) vedtaget i Repræsentanternes Hus, og en lov begyndte også at tage form i Senatet. Grundet den højt prioriterede sundhedsreform havde Senatet dog ikke kapacitet til at få realitetsbehandlet og vedtaget lovforslaget (S.510), der blev fremsat af senator Durbin. Før en reform kan blive en realitet udestår derfor fortsat vedtagelse i Senatet, koordinationsprocedure mellem Huset og Senatet med henblik på at nå et fælles lovforslag, vedtagelse af dette i begge kamre samt tiltrædelse af præsidenten. Vurderingen er, at en reform af fødevarekontrollen kan vedtages inden udgangen af 2010.

I fokus for ambassadens indsats for at præge den kommende lovgivning er fortsat bestemmelserne vedrørende ækvivalensvurdering og certificering af importerede produkter. På baggrund af den seneste dialog med en bred kreds af aktører, herunder både stabsmedarbejdere i Huset og Senatet, USTR (United States Trade Representative) og ledelsen i FDA, vurderer ambassaden, at der er mindre grund til bekymring end først antaget. Selvom der i de foreliggende lovforslag indgår tekster, der kunne tolkes som om, at FDA skal adoptere det importregime, som USDA har benyttet sig af i mange år i forhold til kød og æg, tyder intet på, at det er hensigten at gøre dette.

USDA skal foretage indledende ækvivalensvurdering af kontrolsystemet i et land, før end virksomheder i dette land kan eksportere kød til USA, ligesom landets kontrolsystem hvert år skal gennem et tidskrævende revisionsbesøg fra USDA. Af samme grund anvender USDA 80 pct. af USA's fødevarerkontrolressourcer rettet mod import, selvom kød og æg kun udgør 20 pct. af importen.

FDA vil dog ikke være forpligtet til at agere på samme måde. De foreliggende lovtekster vurderes derimod at have til hensigt at sikre FDA mulighed for at opskalere kravene til lande, hvorfra der måtte være tale om systematiske fødevarerikkerhedsproblemer. I dag har FDA ikke sådanne hjemler, og er derfor generelt set henvist til reaktiv grænsekontrol.

Givet det høje danske niveau af fødevarerikkerhed er der næppe grund til bekymring for at FDA ville anvende en sådan mulighed overfor Danmark. Tværtimod kan en strengere importkontrol, som målrettes lande uden stringente fødevarerikkerhedssystemer, formentlig ende med at udgøre en konkurrencemæssig fordel for Danmark.

Sagen vil fortsat skulle følges nøje, herunder også når en kommende lov skal udmøntes nærmere i bekendtgørelser.

Ambassaden er også opmærksom på bestemmelser vedrørende sporbarhed, bioterrorisme og afgifter. Med præsident Obama's anbefaling af en tre-årig fastfrysning af de føderale budgetter fra 2011 som følge af recessionen, kan det blive vanskeligt at finansiere reformen uden afgifterne, og disse udgør derfor et fokuspunkt i den kommende forhandlingsfase.

Der skal som tidligere erindres om, at den igangværende reformproces retter sig mod Food and Drug Administration (FDA). Dermed er kontrol af kød og æg ikke i spil, idet disse produkter reguleres særskilt af USDA (United States Department of Agriculture).

I øvrigt kan det oplyses, at FDA tidligere i januar styrkede sit ledelsesmæssige fokus på fødevarerikkerhed ved at udpege Michael Taylor som deputy commissioner. Funktionen som deputy commissioner er en nyskabelse, som ifølge iagttagere vil medvirke til en betydelig styrkelse af fødevarerikkerhedsområdet, der ellers har været hæmmet af tidskrævende koordinering mellem ligestillede chefer på lavere niveau. Taylor vurderes at være et stærkt kort til posten, idet han både har ledelseserfaringer fra tidligere poster i FDA såvel som USDA.

## **USDA under pres for at øge fokus på internationale handelsspørgsmål**

I Washingtons landbrugskredse er der tiltagende frustration over landbrugsminister Tom Vilsack. Han blev af landbruget ellers anset for et godt kort qua sin guvernørbaggrund i landbrugsstaten Iowa samt hans klare opbakning til bioteknologi, men et år efter hans tiltræden er dommen, at han nok ser USDA som et springbræt til helt andre poster, og at han muligvis ikke vil varetage sin nuværende rolle længere end til efter midtvejsvalget i november 2010. Hans rejsemønster i det første år, som har lagt sig meget tæt op ad Obama's indenrigs- og udenrigspolitiske prioriteter (læs: Ikke markedsadgang for landbrugs- og fødevarer), synes at underbygge dette.

Vilsack's manglende engagement i forhold til de handelspolitiske anliggender har udgjort en af hovedkilderne til frustration. Foreign Agriculture Service (FAS) er den styrelse under USDA, som har ansvaret for blandt andet at fastholde og udvide markedsadgangen for amerikanske landbrugs- og fødevarer på eksportmarkederne. FAS råder til dette formål over et betydeligt korps af landbrugsdiplomater. FAS har imidlertid under Vilsack undergået en række omprioriteringer. Fokus er i høj grad blevet lagt på at understøtte en helt anden og meget høj prioritet for præsidenten; krigen i Afghanistan. I overensstemmelse hermed blev Michael Michener udpeget som direktør for FAS. Michener var aldeles ukendt blandt handelskyndige aktører i Washington, men havde til gengæld en fortid i USAID, der er den amerikanske pendant til Danida. De eksportorienterede dele af amerikansk landbrug så vantro til, og i det forløbne år har FAS mildt sagt ikke levet op til forventningerne herfra.

At Michener pr. 1. januar 2010 blev udpeget som USA's permanente repræsentant i FAO kom derfor ikke som en overraskelse. Som erstatning for Michener er udpeget John Brewer, der har en fortid fra konsulentfirmaet Booz Allen Hamilton. Brewer har ikke specifik erfaring fra landbrugsområdet, men har arbejdet med finansielle spørgsmål og vurderes at være en styrkelse af FAS's svækkede handelsprofil. Samtidig er Darci Vetter blevet udpeget som assisterende vicelandbrugsminister med ansvar for FAS. Vetter, som i forvejen er en af ambassadens gode kontakter, udgør en klar styrkelse af den handelspolitiske kompetence, idet hun både har en fortid i USTR og i Senatet, hvor hun arbejder med handelspolitik.

## **FDA skærper risikovurderingen af bisphenol A men griber ikke til forbud**

Sikkerheden af bisphenol A (BPA), som anvendes i blandt andet sutteflasker, har de seneste par år været genstand for øget opmærksomhed fra såvel den amerikanske administration som Kongressen.

Obama-administrationen igangsatte i juni 2009 en revurdering af eksisterende videnskabelige data. Denne revurdering resulterede den 15. januar 2010 i en melding om, at FDA er blevet opmærksom på, at BPA muligvis kan have negative sundhedseffekter for fostre, spædbørn og børn.

De nye data giver ikke FDA anledning til her og nu at udstede forbud mod BPA, men myndigheden vil iværksætte yderligere forskning, styrke overvågning af området og rådgive forbrugerne om passende forholdsregler, herunder at kassere defekte plasticprodukter samt vælge sutteflasker uden indhold af BPA. FDA oplyser overfor ambassaden, at man først

forventer at tage stilling til relevansen af et forbud, når forskningsresultaterne foreligger om 1½-2 år. Såfremt et forbud til den tid måtte skønnes relevant, kunne man i princippet forestille sig, at det udelukkende skulle omfatte børn, der er mere udsatte end voksne. Desuden nævner FDA, at et forbud her og nu ville rejse nye spørgsmål om sikkerheden af de stoffer, som skulle erstatte BPA.

I Kongressen verserer forslag om forbud, men der har hidtil kun kunnet samles flertal for at anmode FDA om en fornyet risikovurdering, hvilket allerede er sat i gang. Så vidt ambassaden har kunnet konstatere, har to delstater samt enkelte lokale myndigheder derudover indført decentrale forbud.

## **Genoptagelse af forhandlingerne om økologisk ækvivalens**

På EU-Kommissionens initiativ blev der i november 2009 afholdt et møde mellem EU og USA om genoptagelse af de strandede forhandlinger om indgåelse af en økologisk ækvivalensaftale.

For dansk økologiekseport rummer det igangsatte forhandlingsforløb muligheder i form af ny markedsadgang. Omvendt er det dog vanskeligt at forestille sig en aftale, der inkluderer gensidig anerkendelse af de forskellige tilgange til brugen af antibiotika i den animalske produktion.

De amerikanske økologiregler forbyder brugen af antibiotika. For animalske producenter reduceres komplikationerne herved af, at parallel drift omvendt er tilladt. En økologisk mælkeproducent kan flytte sin antibiotikabehandlede og dermed konventionelle malkeko til "den anden side af hegnet" og herefter fortsætte mælkeproduktionen om end til konventionelle formål.

Med en amerikansk-canadisk ækvivalensaftale fra 2009 blev der skabt præcedens for at tilsidesætte enkelte områder for til gengæld at kunne indgå en aftale. I tilfældet Canada var det dog netop anvendelsen af antibiotika, der ikke kom i mål i de endelige forhandlinger. Kun med certificering af, at antibiotika ikke er anvendt, kan canadiske, animalske produkter derfor i dag eksporteres til USA. Skulle modellen danne skole for en kommende EU-USA aftale, vil omfanget af reel, ny markedsadgang for danske produkter blive begrænset.

## **Dairy Import Assessment, nye krav til rapportering**

Som led i Farm Bill 2008 blev der vedtaget en importafgift på mejeriprodukter. Argumentet herfor var, at importerede produkter derved sidestilles med nationale produkter, som er underlagt produktionsafgifter, der bruges til promotion og forskningsaktiviteter. Importafgiften kan dog siges at være diskriminerende og er derfor blevet modarbejdet af Danmark og andre eksportlande. Udkast til bekendtgørelse forelå i 2009 og tydede på en behørigt udvandet importafgift, der vil være til begrænset gene for den danske eksport.

Selvom en endelig bekendtgørelse endnu ikke er offentliggjort, indførte de amerikanske toldmyndigheder dog med meget kort varsel og med effekt pr. 1. januar 2010 krav om deklarerings af indholdet af mælkeækvivalenter i mejeriprodukter eksporteret til USA. Kravet var ledsaget af mulighed for at afvise varepartier, der ikke levede op til den nye bestemmelse.

Tilsyneladende er der tale om manglende koordinering mellem de involverede dele af administrationen. Ambassaden har rejst sagen overfor administrationen, der oplyser, at en løsning forventes snarest, således at kravet om rapportering og risikoen for afvisning af partier udsættes indtil videre.

En endelig bekendtgørelse om importafgiften forventes dog at blive offentliggjort inden længe, og rapporteringskravet må forventes genindført på et senere tidspunkt. Ambassaden er blevet lovet en behørig frist i denne forbindelse, således at erhvervet kan nå at indrette sig på de nye krav.

## Kort nyt

### Nominering af vicelandbrugsminister for fødevarerikkerhed

Et år efter udpegningen af landbrugsminister Tom Vilsack har Obama nu nomineret Dr. Elisabeth Hagen til posten som vicelandbrugsminister med ansvar for fødevarerikkerhed. At posten så længe har været ubesat, skyldes generelle forsinkelser i processen med udpegning af kandidater til de mange politiske poster i administrationen. Processen er blevet forsinket af Obamas krav om, at lobbyister ikke kan besætte sådanne poster. Dr. Hagen er allerede ansat i USDA, hvor hun siden 2006 har haft en lederstilling i Food Safety Inspection Service, og hvor hun senest har varetaget rollen som Chief Medical Officer.

### Ikke udsigt til øget brug af bestråling

Bestråling af fødevarer er tilladt i USA, men bestrålede fødevarer skal mærkes, og der er derfor ikke tale om udbredt anvendelse. Den amerikanske kødbranche har for 4 år siden anmodet den daværende administration om, at bestråling – på linje med pasteurisering – blev klassificeret som et procesmiddel, og at mærkningskravet som følge heraf bortfaldt. Ifølge ambassadens kilder har den nuværende administration signaleret, at et sådant skridt ikke er nært forestående. I et samhandelsperspektiv er dette hensigtsmæssigt, idet der ellers kunne opstå tvister mellem EU og USA i relation til eksport af bestrålede amerikanske kødprodukter til EU.

### Kina og markedsadgang for amerikansk svinekød (H1N1)

Siden udbruddet af H1N1 influenza i foråret 2009 har det kinesiske marked været lukket for amerikansk svinekød. I starten af november 2009 gav Kina tilsagn om at genåbne markedet, men til dato er markedet dog fortsat lukket, idet forhandlinger fortsat pågår om indholdet af de dyresundhedscertifikater, der skal ledsage eksportpartierne. EU's løsning på den tilsvarende problematik, og ikke mindst Danmarks rolle i denne forbindelse, har tiltrukket sig betydelig opmærksomhed fra de amerikanske myndigheder.

Øget debat om antibiotiske vækstfremmere

I Kongressen er der fremsat forslag om et forbud mod antibiotiske vækstfremmere, som i dag anvendes rutinemæssigt i hovedparten af amerikansk landbrug. Tilsvarende forslag har været fremsat de sidste 10 år uden, at det nødvendige flertal har kunnet mobiliseres. Tilslutningen til det aktuelle forslag er dog større end tidligere, og der er også øget debat om emnet – særligt i de landbrugsfaglige medier men også i de generelle medier. Erfaringerne fra det danske forbud nævnes ofte, men udlægges markant forskelligt af tilhængerne henholdsvis modstanderne af et amerikansk forbud. Hvor tidligere forslag har lidt en stille død, synes der i denne omgang at være udsigt til et mere synligt politisk opgør. Yderligere fokus på de danske erfaringer kan ventes i den forbindelse.

Ambassaden i Washington / Anders M. Klöcker