
FOLKETINGET



Europaudvalget, Det Udenrigspolitiske Nævn og Udenrigsudvalget

EU- konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer
Dato: 14. februar 2014

TTIP - verdens største frihandelsaftale

Sammenfatning

Den 17.-18. februar tager repræsentanter fra USA og EU temperaturen på forhandlingerne om det, der kaldes verdens største frihandelsaftale. Hvad drejer forhandlingerne sig om? Hvilke interesser og dilemmaer er på spil og hvad er status? Denne note forsøger at give et overblik.

Baggrund

EU og USA står tilsammen for næsten 50 pct. af verdens BNP og 30 pct. af verdenshandelen. Kan man fremme handel mellem de to store økonomier, vil potentialet være stort. Ifølge Kommissionen vil europæisk økonomi vokse med årligt 120 mia. euro, amerikansk med 90 mia. og resten af verdens med 100 mia. euro. Tanken om et transatlantisk frihandelsområde er derfor en gammel travet. Der har i 90'erne været forgæves forsøg på en nå en aftale, men de senere års økonomiske krise og fælles bekymring over Kinas voksende økonomiske magt har givet nyt momentum til projektet. Obama gav i januar 2013 grønt lys til et transatlantisk handels- og investeringspartnerskab

(TTIP). I juni 2013 gav Rådet Kommissionen et forhandlingsmandat,¹ og på et G8-møde den 17. juni blev forhandlingerne officielt skudt i gang.

Hvad forhandles der om?

Målet med forhandlingerne er ikke at skabe et indre transatlantisk marked, men derimod at fjerne handelshindringer i en række erhvervssektorer, så det bliver lettere at købe og sælge varer og tjenesteydelser mellem EU og USA. Desuden skal det blive lettere for virksomhederne at investere på tværs af Atlanten. Der er tre hovedelementer i forhandlingerne:

A) Markedsadgang: For handel med varer drejer det sig om oprindelsesregler, antidumping og noget så traditionelt som reduktion af told. Til trods for at der allerede er meget lave toldsatser på handel med de fleste varer mellem EU og USA, er tolden fortsat høj på enkelte landbrugsvarer, tøj og tekstiler, stål og lastbiler. Desuden handler det om tjenesteydelser, offentlige udbud og indkøb samt beskyttelse af investorer med henblik på at fremme investeringer.

B) Reguleringsmæssigt samarbejde: Her indgår f.eks. fødevarerikkerhed og dyre- og plantesundhed samt tekniske handelshindringer.² Det kan være forskellige godkendelsesprocedurer, mærkningsordninger, støtteordninger, standarder, regler og forbud, som besværliggør handelen. Ambitionsniveauet på dette område er banebrydende sammenlignet med andre bilaterale handelsaftaler.³ Det er her, der for alvor er potentiale – og ventes knaster, fordi det rører ved følsomme emner, der i sidste ende handler om, hvad et samfund ser som ønskeligt og skadeligt. Der skal eventuelt nedsættes et råd for samarbejde om regulering, der løbende skal se på området.

C) Regler: Det handler bl.a. om intellektuelle ejendomsrettigheder, regler for statsstøtte og fusioner, handel og bæredygtig udvikling.

Produkter der ventes omfattet af aftalen:

Farmaceutiske produkter, visse landbrugsprodukter, fødevarer, drikkevarer, gensplejsede organismer, kemiske stoffer, CO₂-udledninger, biler, forsvarsmateriel, finansielle produkter, offentlige indkøb, energi, forsikring, intellektuelle ejendomsrettigheder, databeskyttelse, mm.

¹ Forud for Rådets vedtagelse af forhandlingsdirektiver, gav Folketingets Europaudvalg den 8. maj 2013 handels- og investeringsministeren et forhandlingsmandat.

² Også kaldet non-tariff barriers (NTB)

³ For uddybning og eksempler se Kommissionen: Det transatlantiske handels og investeringspartnerskab – reguleringsaspektet. September 2013

Begge parter har dog også emner, de ikke ønsker inkluderet. For europæerne gælder det efter fransk pres de audiovisuelle medier (hvilket bunder i ønsket om at beskytte europæisk film mod konkurrence fra Hollywood-produktioner). Amerikanerne ønskede oprindeligt at holde finansielle produkter udenfor, men indvilgede under anden runde af forhandlingerne i at inkludere disse til europæernes begejstring. Offentlige udbud inden for forsvaret er ikke omfattet.

Hvilke dilemmaer er i spil?

Risikobaseret tilgang vs forsigtighedsprincip

Et stridspunkt i forhandlingerne er regulering inden for sikkerhed, miljø, sundhed og fødevarer sikkerhed. Den europæiske tilgang til regulering bygger på et forsigtighedsprincip, der f.eks. betyder, at man i Danmark kan opretholde et forbud mod transfedtsyrer, fordi de er *mistænkt* for at medføre hjertekarsygdomme. Amerikansk regulering bygger i højere grad på en risikobaseret tilgang, og lovgivning er baseret på videnskabelig evidens. De to principper støder sammen, idet amerikanerne mener, at EU's forsigtighedsprincip er en handelshindring, der på uvidenskabeligt grundlag holder amerikanske varer ude af det europæiske marked, f.eks. GMO-baserede fødevarer.

Harmonisering eller gensidig anerkendelse

Der er på nuværende tidspunkt endnu ikke truffet beslutning om, hvilken metode, der skal anvendes: gensidig anerkendelse af hinandens regler ud fra en præmis om, at de tjener samme formål; eller harmonisering, der indebærer fælles regler, fælles håndhævelse af reglerne osv. EU har erfaring med dette metodevalg fra etableringen af det indre marked, der har fulgt begge metoder. Harmonisering er det mest besværlige, fordi man skal nå til enighed om et hav af fælles standarder, definitioner og regler. Gensidig anerkendelse kræver på den anden side, at der er et nogenlunde ensartet beskyttelsesniveau og en gensidig tillid mellem partnerens myndigheder. En model kan være gensidig anerkendelse for eksisterende lovgivning og harmonisering fremadrettet, da det ofte er nemmere at nå til enighed om nye regler. En anden model kan være en kombination, hvor gensidig anerkendelse bygger på et minimalt sæt af fælles, harmoniserede principper.⁴

⁴ Se nærmere herom i syntese fra fælles tænketank seminar skrevet af Fabry, Garbasso, Pardo: *The TTIP negotiations: A Pirandello Play*, 23. januar 2014,

Investor-stat-konfliktløsning (ISDS)

Det mest kontroversielle aspekt er investorbeskyttelse. Forhandlingerne sigter på at etablere en form for tribunal, hvor investorer kan sagsøge myndigheder og kræve erstatning for at indføre lovgivning, der truer deres investeringer – en såkaldt investor-stat-konfliktløsning (ISDS). Det kunne f.eks. være nye miljøregler, der betyder, at en stor investering i en kemisk fabrik er spildt. Disse instanser er typisk indført i aftaler, der indgås med lande, hvor det almindelige domstolssystem ikke er velfungerende og med USA, hvor domstolene ikke har jurisdiktion i forhold til internationale aftaler.

Forbrugerorganisationer er bekymrede for, at truslen om store erstatningskrav fra amerikanske virksomheder vil bremse europæiske lovgiveres vilje til og muligheder for at regulere på f.eks. miljø- eller sundhedsområdet. Eksempler fra bl.a. Canada har været fremhævet, hvor amerikanske medicinalfirmaer har krævet 500 mio. dollars i erstatning for en ændret patentlov.⁵

Overfor dette argument anfører Kommissionen, 1) at investor-stat-konfliktløsning er helt normal praksis i internationale investeringsaftaler, EU og medlemsstaterne har tilsammen indgået 1400 investeringsaftaler, der inkluderer lignende ordninger; 2) at en række EU-lande i forvejen har aftaler med USA om dette element, uden at det har forhindret disse lande i at tiltræde ny EU-lovgivning og uden erstatningskrav for eksisterende lovgivning; og 3) at man fra EU's side ikke er villig til at gå på kompromis med muligheden for at regulere til fordel for borgere og miljø.⁶ I Rådets forhandlingsdirektiv til Kommissionen står der vedr. ISDS:

*"should be without prejudice to the right of the EU and the Member States to adopt and enforce, in accordance with their respective competences, measures necessary to pursue legitimate public policy objectives such as social, environmental, security, stability of the financial system, health and safety in a non-discriminatory manner."*⁷

På grund af debatten om investorbeskyttelse annoncerede Kommissionen den 21. januar 2014, at den vil lancere en offentlig høring af EU's position på ISDS. I et lækket papir hedder det, at Kommissionen vil sikre lovgivernes manøvrer mulighed og dermed inddæmme kritikken af ISDS ved bl.a. at foreslå: 1) at den tabende part skal betale alle sagsomkostninger, 2) at indføre appelmuligheder, 3) at gøre alle dokumenter i verserende sager offentlige.⁸

⁵ En af de fremmeste kritikere er George Monbiot fra The Guardian, se bl.a. artikel af 4. november 2013: *This transatlantic trade deal is a full-frontal assault on democracy.*

⁶ Karel de Gucht's tale: The Transatlantic Trade and Investment Partnership: Where do we stand on the hottest topics in the current debate? 22. januar 2014

⁷ De fortrolige forhandlingsdirektiver af 17. juni 2013 er lækket, se EurActives hjemmeside.

⁸ Financial Times, 22. januar 2014

Forbindelse til og betydning for det globale handelssystem?

Der er delte meninger om konsekvenserne af en transatlantisk handels- og investeringsaftale for det globale handelssystem.⁹ På den ene side står eksperter, der er bekymrede for, at de store magters handel med andre - heriblandt fattigere - lande vil reduceres. F.eks. ved at europæerne i stigende grad vil købe amerikanske bøffer på bekostning af brasilianske. På den anden side mener nogle eksperter, at TTIP kan sparke gang i væksten i de to store økonomier, hvilket samlet betyder mere handel også med lande uden for aftalen. Og at TTIP vil kunne skabe ny dynamik i multilaterale forhandlinger.

Der er også uenighed om betydningen af og niveauet for fælles standarder. Kritikere af aftalen - heriblandt forbruger- og miljøorganisationer på begge sider af Atlanten - frygter, at erhvervslivet har så stor indflydelse på forhandlingerne, at henholdsvis EU og USA må slække på sine standarder for at kunne indgå kompromiser. Fortalere for aftalen mener derimod, at EU og USA med en aftale kan sætte fælles, høje standarder for global handel. Det skal ses i sammenhæng med udviklingen i verdenshandelen med globale værdikæder, der betyder, at delelementer i produkter produceres mange forskellige steder i verden, ligesom de distribueres, markedsføres og sælges globalt. Denne udvikling betyder, at der vil blive sat fælles standarder for verdenshandelen, og hvis ikke de fastsættes af USA og EU, vil de blive sat i Asien, hvilket underforstået vil føre til langt lavere standarder.

Nogle finder det mest sandsynligt, at kinesiske og indiske virksomheder på kort- og mellemlang sigt vil operere med dobbelte standarder: et sæt høje standarder for eksport til EU og USA, men lavere standarder for handel på prisfølsomme hjemmemarkeder med en voksende middelklasse.

Det er svært at forudsige betydningen af TTIP af flere grunde. For det første fordi omfang, ambitionsniveau og timing for en aftale endnu er ukendt. For det andet fordi der parallelt kører en række andre regionale og bilaterale handelsforhandlinger, f.eks. EU-Kina (investeringer), EU-Japan (handel), TTP (Stillehavet inkl. USA, ekskl. Kina). Samspil med disse er afgørende for TTIP's globale betydning.

⁹ Se bl.a. Romain Pardo: The Transatlantic Trade and Investment Partnership. A long hard road to multilateralism?, European Policy Centre, 19. juli 2013. Suprana Karmakar: Prospects for regulatory convergence under TTIP, Breugel policy contribution, 15. oktober 2013. Fabry, Garbasso, Pardo: The TTIP Negotiations: A Pirandello Play, 24. januar 2014

Hvilke erhvervsinteresser er i spil?

På hver side af Atlanten har erhvervslivet ønskelister til TTIP. Den amerikanske industri er f.eks. irriteret over den europæiske kemikalielovgivning REACH, EU's brændstofkvalitetsdirektiv, europæiske grænser for pesticider i frugt, begrænsninger på import af GMO-produkter og forbud mod væksthormoner i kød. Business Europe er bl.a. utilfredse med USA's fødevarer sikkerhedslovgivning, definitioner af mælk og det amerikanske forbud mod import af europæisk oksekød som følge af kogalskabskrisen i 90'erne.

Dansk Erhverv ser et stort potentiale inden for offentlige indkøb i USA. Ved at fjerne "Buy american"-restriktioner både på føderalt og delstatsniveau, vil der åbne sig muligheder for danske virksomheder. Dansk Landbrug er knap så optimistiske, de frygter faktisk at tabe på TTIP, fordi USA er et stort fødevarerproducerende OECD-land, der producerer kvalitetsfødevarer i større skala end i Danmark. Landbruget venter sig derimod mere af en kommende handelsaftale med Japan.¹⁰ DI ser generelt et stort potentiale for dansk økonomi i indgåelse af en omfattende og ambitiøs aftale.

Hvad er processen, aktørerne og hvem ved hvad?

Det er Kommissionen, der forhandler på EU's vegne på baggrund af Rådets forhandlingsdirektiver. Handelskommissær Karel de Gucht's chefforhandler hedder Ignacio Bercer. På den anden side af bordet sidder den amerikanske chefforhandler Daniel Mullaney. Her er det ambassadør Michael B. Froman, der er USA's ansvarlige for forhandlingerne.

Der har siden juli 2013 været afholdt i alt tre indledende forhandlingsrunder skiftevis i Washington og Bruxelles. Den 17.-18. februar er der politisk "stock-taking", hvor de Gucht og Froman mødes for at gøre status og derpå give deres chefforhandlere politisk guidance på de videre forhandlingsrunder. Fjerde runde løber 10.-14. marts, mens Obama for første gang besøger Bruxelles 24. marts, hvor TTIP også ventes drøftet. Ambitionen er officielt fortsat at nå en aftale i 2014.¹¹

¹⁰ Børsen, 12. november 2013

¹¹ EurActive, 22. januar 2014

Når en aftale er indgået mellem parterne, skal den vedtages med kvalificeret flertal i Rådet efter godkendelse i Europa-Parlamentet.¹² I USA er der bestræbelser på, at få Kongressen til at vedtage en "Trade Priority Act", der giver præsidenten "fast track authority", hvilket betyder, at Kongressen vil have kortere tid til at godkende aftalen og ikke har mulighed for at ændre i den.

Åbenhed

Forbrugerorganisationer i USA og EU har været meget kritiske over for den manglende åbenhed i forhandlingerne. De finder, at erhvervslivet i langt højere grad inddrages bag lukkede døre. I modsætning til forhandlinger i WTO er forhandlingstekster og dokumenter om bl.a. parternes forhandlingspositioner fortrolige. De centrale forhandlere afholder som svar herpå orienteringsmøder med civilsamfund forud for og i slutningen af hver forhandlingsrunde.

Der er samtidig også kritik af, at tredjelande – ikke mindst lande med særlige handelsrelationer - ikke inddrages i forhandlingerne, idet resultatet vil påvirke dem direkte. Det gælder Tyrkiet i forhold til EU og Canada og Mexico, der indgår i frihandelsområdet NAFTA med USA.

Såvel Europa-Parlamentet som medlemsstaterne i Rådet ønsker også at følge forhandlingerne tæt og holder derfor Kommissionen i ørerne med krav om briefinger og adgang til centrale og fortrolige forhandlingsdokumenter.

Kommissionen forsøger sig på baggrund af kritikken med en mere aktiv kommunikationsstrategi. Løftet om en offentlig høring vedrørende ISDS skal ses i den sammenhæng ligesom nedsættelsen af en rådgivende ekspertgruppe, der både tæller erhvervsinteresser og miljø- og forbrugerorganisationer (forbrugerne er repræsenteret ved danske Benedicte Federspiel).¹³

Kommissionens signaler om lydhørhed skal først og fremmest ses i sammenhæng med, at Europa-Parlamentet skal godkende den endelige aftale.¹⁴ Parlamentet viste i juli 2012, at det er parat til at bruge sin magt, da det afviste at godkende den færdigforhandlede ACTA-aftale om internationale standarder

¹² Man kan ikke udelukke, at aftalen vil skulle ratificeres nationalt pga. elementer, der gør det til en såkaldt "blandet aftale", hvor der både indgår elementer med EU-kompetence og delt kompetence. International handel med varer og tjenesteydelser, handelsaspekter af intellektuelle ejendomsrettigheder og direkte udenlandske investeringer er EU-kompetence, jf. art. 207, TEUF.

¹³ Kommissionens pressemeddelelse, 27. januar 2014.

¹⁴ Parlamentet har gjort sin holdning klar i resolution om EU handels- og investeringsforhandlinger med USA, vedtaget 23. maj 2013.

for håndhævelse af intellektuelle ejendomsrettigheder. Den risiko er Kommissionen nødt til at tage alvorligt.

Med venlig hilsen

Lotte Rickers Olesen
(3330)