

FOLKETINGET



Europaudvalget og Udenrigspolitisk Nævn

EU-konsulenten

Til: Udvalgets medlemmer
Dato: 20. november 2017

Kontaktperson:
Lotte Rickers Olesen
Lokal nr: 3330

Modeller for fri handel mellem EU og UK efter Brexit

Sammenfatning

Der findes forskellige modeller for handelssamarbejde mellem EU og lande udenfor. Ingen af disse modeller fjerner alle handelshindringer så effektivt som EU's indre marked og toldunion. Men modellerne indeholder forskellige elementer, som kan danne inspiration for en fremtidig aftale mellem EU og Storbritannien. Denne note ser på fordele og ulemper ved de modeller, der gælder for EU's handelsrelationer med Norge, Schweiz, Tyrkiet, Canada og Ukraine.

Det Europæiske Råd besluttede i oktober 2017, at der endnu ikke er tilstrækkelige fremskridt i forhandlingerne om britisk udtræden af EU til at gå videre med at diskutere det fremtidige forhold. De besluttede dog samtidig at begynde internt at forberede denne næste fase i forhandlingerne, og at tage spørgsmålet op igen på topmødet i december.

Briterne ønsker en aftale om fri og gnidningsløs handel mellem EU og UK. Samtidig agter UK at forlade det indre marked og toldunionen. Ingen ønsker grænsekontrol mellem Irland og Nordirland. Denne note ser på de knaster, der kan opstå som følge af disse britiske målsætninger. Noten ser også på de mulige kompromiser, der kan findes, med udgangspunkt i andre landes samarbejde med EU om færre hindringer for handel.

Hvilke handelshindringer vil opstå, når UK forlader det indre marked og toldunionen?

Der er primært tre typer af barrierer for international handel, som man i EU har forsøgt at minimere gennem toldunionen og det indre marked:

Handelsbarrierer	Løsning i EU
Told og afgifter	Toldunionen afskaffer told og importkvoter på varehandel internt mellem EU-landene og indfører en fælles toldsats på varer udefra
Tekniske handelshindringer: Regler om miljø, sundhed og sikkerhed, som varer skal overholde for at kunne markedsføres. Kaldes også reguleringsmæssige hindringer eller non-tariff barriers	I det indre marked kan varer produceret i EU frit handles mellem EU-landene, enten fordi de lever op til harmoniserede EU-regler og standarder, eller pga. gensidig anerkendelse af nationale regler
Toldbehandling og relaterede procedurer, f.eks. oprindelsesregler, kontrol med produktsikkerhed, fødevarer sikkerhed samt dyre- og plantesundhed	Disse procedurer er stort set overflødige i EU som følge af dels toldunionen (hvor det fælles toldkodeks sikrer ensartet kontrol ved de ydre grænser), dels fælles regler på det indre marked

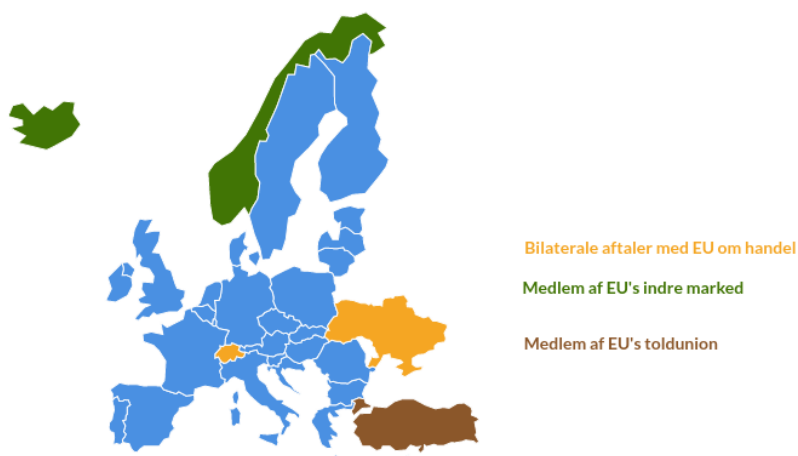
Hvorfor er det vigtigt?

Komplekse værdikæder betyder, at mange varer i produktionsfasen krydser landegrænser flere gange, inden produktet er færdigt. En bil som BMW-mini, Nissan eller Bentley Bumper har krydset Den Engelske Kanal tre-fire gange, før den er færdig. Det kan lade sig gøre med få omkostninger, fordi varer produceret i EU frit kan cirkulere i det indre marked uden godkendelse af standarder, toldprocedurer eller kontrol ved grænsen. De opfattes ganske enkelt ikke som eksport-import. Varer produceret uden for EU skal kun kontrolleres og fortoldes én gang, nemlig når de føres ind i EU. Herefter kan også de cirkulere frit.

EU er ikke nået lige så langt med at fjerne handelshindringer for tjenesteydelser som for varer, men EU's indre marked omfatter også tjenesteydelser. Dette er vigtigt for den britiske økonomi, hvor handel med tjenesteydelser, herunder bl.a. finansielle tjenesteydelser, spiller en stor rolle.

Hvilke andre modeller for at fjerne handelsbarrierer findes?

Forskellige lande uden for EU har forsøgt at fjerne hindringer for handel med EU enten gennem medlemskab af det indre marked (f.eks. Norge og Island), medlemskab af toldunionen (f.eks. Tyrkiet) eller gennem forskellige typer af bilaterale handelsaftaler (f.eks. Schweiz, Canada og Ukraine). For både Norge og Tyrkiet gælder det, at landbrugsvarer er undtaget.



Schweiz har en række bilaterale aftaler om samarbejde med EU på forskellige områder, herunder en om frihandel fra 1972 og en fra 2002 om tekniske handelshindringer: aftalen om gensidig anerkendelse.

Ukraine har det, der hedder en dyb og omfattende frihandelsaftale (DCFTA). Karakteristisk for disse er, at landet forpligter sig til at tilnærme sin lovgivning til EU's – på visse områder er der endda tale om at overtage en del af EU's lovgivning.

Canadas aftale (CETA) er en moderne udgave af klassiske frihandelsaftaler, der indeholder både investeringsbeskyttelse, offentlige udbud og bæredygtighed (arbejdstagerrettigheder, miljøbeskyttelse mv.)

Disse modeller indeholder forskellige elementer af samarbejde og deltagelse i EU's løsninger, som vist i skemaform på den følgende side.

Elementer i samarbejdet		EU-medlem	Medlem af indre marked gennem EØS (Norge)	Medlem af EU's toldunion (Tyrkiet)	Bilaterale aftaler om bl.a. handel			Ingen tilknytning = WTO-regler
					Schweiz	Ukraine	Canada	
Fri bevægelighed for borgere	Indre Marked	Ja	Ja	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej
Fri adgang til det indre marked		Ja	Ja*	Nej	Delvis	Nej, kan delvist ske senere	Nej	Nej
Fri etableringsret		Ja	Ja	Nej	Begrænset	Delvis	Begrænset	Nej
Adgang til det indre marked for tjenesteydelser		Ja	Ja	Nej	Begrænset	Delvis (nøgle-sektorer)	Begrænset	Nej
Passporting rights finansielle tjenesteydelser		Ja	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Forpligtelse til at implementere EU-regler for det indre marked		Ja	Ja	Nej	Nej, tilsvarende regler	Delvis	Nej	Nej
Indflydelse på EU's regler for det indre marked		Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Bundet af EU-Domstolens domme om det indre marked		Ja	EFTA-Domstol følger	Nej	Nej	Delvis	Nej	Nej
Varehandel uden told og afgifter	Toldunion	Ja	Ja*	Ja*	Ja	Ja	Ja	Nej
Fravær af oprindelsesregler		Ja	Nej	Ja*	Nej	Nej	Nej	Nej
Fravær af toldprocedurer ved grænsen		Ja	Nej, men reduceret	Nej, men reduceret	Nej, men reduceret	Nej	Nej	Nej
Mulighed for at indgå egne handelsaftaler		Nej	Ja	Begrænset	Ja	Ja	Ja	Ja

* Undtagen landbrugsvarer og fisk

Hvorfor er der ikke frit valg til at sammensætte de elementer, UK ønsker?

De røde linjer for EU handler om, at nogle af disse elementer hænger sammen.

Indre Marked: Alle verdens lande har adgang til at markedsføre varer på EU's indre marked på WTO-vilkår. Lande, som EU har indgået en frihandelsaftale med, har mere favorable vilkår (lavere told og evt. samarbejde om regler). Men hvis UK ønsker *fri adgang* til det indre marked, skal det leve fuldt op til lovgivningen på det indre marked og acceptere, at EU-Domstolen i sidste instans håndhæver reglerne. Eksempelvis skal statsstøttere reglerne overholdes. Alternativet ville være at give UK mulighed for at afvige fra reglerne, hvilket kan gå ud over forbrugerbeskyttelse og lige konkurrencevilkår for virksomhederne samt medvirke til nye handelshindringer. Det er med andre ord det indre markeds funktion, der er på spil for EU.

Toldunionen: Hvis et land vil indgå egne handelsaftaler med egne toldsatsler og derfor ønsker at stå uden for toldunionen, skal der være kontrol med, at varer, der føres ind i EU, lever op til EU's lovgivning og er blevet fortoldet. Der skal også gælde regler for varernes oprindelse. Alternativt risikerer EU at lade en dør stå åben for at omgå regler for fødevarerkontrol eller undgå told på varer fra tredjelande gennem eksport via UK. Det kan illustreres med et eksempel: EU og UK indgår en frihandelsaftale uden told på vin, mens EU fastholder sine afgifter på vinimport, og UK indgår sin egen handelsaftale med USA uden vin-afgifter. I det tilfælde er håndhævelse af oprindelsesregler nødvendig for at undgå, at amerikansk vin importeres gennem UK ind i EU uden afgifter.

Hvorfor ønsker UK ikke de kendte modeller?

Ulemper ved tyrkisk medlemskab af toldunionen set med UK-briller:

- Begrænset mulighed for at indgå egne handelsaftaler, idet Tyrkiet er bundet til EU's fælles ydre toldsatsler.
- Når EU forhandler en frihandelsaftale med et tredjeland – f.eks. Ukraine - gælder dette lands præferentielle adgang til EU's marked også adgang til det tyrkiske marked. Det gælder dog ikke gensidigt – tyrkiske virksomheder får altså ikke forbedret adgang til Ukraines marked.
- Der er fortsat behov for visse typer af myndighedskontrol ved grænserne, fordi Tyrkiet ikke er medlem af det indre marked.
- I den tyrkiske model er landbrugsvarer undtaget, derfor vil problemet med grænsekontrol ved den nordiske grænse ikke blive løst.
- Den tyrkiske aftale omfatter ikke tjenesteydelser, hvilke f.eks. giver problemer på transportområdet, hvor tyrkiske fragtmænd skal have tilladelse fra hvert EU-land, de kører igennem.

Oprindelsesregler

Regler i handelsaftaler, der afgør, hvornår et produkt er produceret i et land og dermed er kvalificeret til den toldfri adgang, som handelsaftalen giver.

F.eks. skal 55 pct. af værdien af en bils bestanddele være produceret i Korea for, at bilen har toldfri adgang til EU (ifølge EU-Korea Handelsaftalen).

Oprindelsesregler og dokumentation knyttet til dem kan udgøre betydelige handelsbarrierer – særligt i sektorer med komplekse værdikæder, hvor delkomponenter til varer produceres i flere forskellige lande.

Ulemper ved norsk medlemskab af det indre marked set med UK-briller:

- Norge er bundet af reglerne på det indre marked, som Norge ikke har indflydelse på.
- Norge er indirekte underlagt EU-Domstolens afgørelser vedr. det indre marked via EFTA-Domstolen, som følger EU-Domstolens praksis.
- Norge er bundet af bestemmelser om fri bevægelighed for arbejdskraft.
- Der er fortsat behov for toldprocedurer og kontrol ved grænserne.

Ulemper ved den canadiske frihandelsaftale set med UK-briller:

- Varer kan ikke bevæge sig frit uanset, hvor de er produceret, da der ikke er tale om en toldunion. Kun varer fra Canada og EU er omfattet af frihandelsaftalen. Der gælder oprindelsesregler.
- Der er fortsat behov for toldprocedurer og kontrol ved grænserne.
- Canada er ikke medlem af det indre marked, så virksomheder risikerer dobbelt certificering af tekniske standarder, da EU's regler om gensidig anerkendelse ikke gælder.
- I den finansielle sektor er canadiske banker ikke omfattet af det indre markeds regler. Med denne model vil banker placeret i UK derfor miste muligheden for frit at sælge finansielle tjenesteydelser i EU (*passporting rights*).

Hvilke løsninger kan man i stedet forestille sig?

1) Told og afgifter: Dette er den nemme del. EU har i handelsaftaler med en række lande kraftigt reduceret tolden. I EU's handelsaftale med Canada er toldafgifter f.eks. reduceret for 98 pct. af varegrupperne (kun nogle få følsomme landbrugsprodukter er fortsat pålagt told). I dag er der ikke told på handel mellem EU og UK. Parterne vil ikke have interesse i at indføre nye toldafgifter. En undtagelse kunne være landbrugs- og fødevarerområdet, hvor EU ofte er mere protektionistisk.

2) Tekniske handelshindringer

I udgangspunktet er der ikke et stort problem med tekniske handelshindringer, idet UK ved udtræden lever op til alle reglerne på EU's indre marked. Problemet opstår, når EU og/eller UK med tiden ændrer sin lovgivning. For så vil der opstå diskrepans mellem de to regelsæt, og det kan skabe handelshindringer. Parterne vil ved forskellige regler have behov for at indføre godkendelsesprocedurer for varer produceret i henholdsvis UK og EU, hvor der i dag gælder gensidig anerkendelse.

Hvis den britiske regering vil minimere hindringer for handel på EU's indre marked, skal EU og UK opnå enighed om en mekanisme, der kan sikre ækvivalens

– altså at reglerne i EU og UK er tilsvarende. Det hidtil mest ambitiøse forsøg herpå er TTIP-forhandlingerne om en frihandelsaftale med USA, hvor ambitionen var gensidig anerkendelse – selv der, hvor lovgivningen rent teknisk afviger fra hinanden. CETA derimod indeholder kun gensidig anerkendelse for inspektioner, der sikrer overensstemmelse (*conformity inspections*). Det vil sige, at canadiske myndigheder kan godkende, at et canadisk produkt lever op til EU-regler før eksport. Det samme gør sig gældende for EU-Schweiz aftalen om tekniske handelshindringer.

Samtidig skal UK acceptere en eller anden form for håndhævelsesmekanisme. Den britiske regering ønsker ikke at underlægge sig EU-Domstolen, men har erkendt, at en eller anden form for tvistbilæggelsesmekanisme skal på plads. Her er der flere modeller.

I EØS-aftalen afgør EFTA-Domstolen tvister, der drejer sig om, hvorvidt Norge, Island og Liechtenstein lever op til EØS-aftalen. Dens afgørelser er bindende for landene. EFTA-Domstolen følger imidlertid EU-Domstolens retspraksis. Med andre ord er Norge og Island som medlemmer af det indre marked også indirekte underlagt EU-Domstolens jurisdiktion.

I Ukraines frihandelsaftale er der et tvistbilæggelsespanel efter WTO-model. Først forsøger man at løse striden gennem konsultationer. Hvis det mislykkes, nedsættes et panel, hvortil parterne udpeger eksperter for hver sag. Afgørelser skal falde senest efter 120 dage, og de er bindende for stater, men har ikke direkte virkning i forhold til borgere eller virksomheder. Hvis tvisten falder inden for de områder i aftalen, der drejer sig om, at Ukraines lovgivning skal tilnærme sig EU's (f.eks. på indre marked for tjenesteydelser), skal panelet imidlertid henvise sager til EU-Domstolen, og dens afgørelser er bindende for panelet.

I medfør af Schweiz' bilaterale aftaler er der nedsat *joint committees*, der skal overvåge, om aftalerne fungerer i praksis, og afgøre tvister, der opstår mellem parterne.

3) Toldkontrol og relaterede procedurer

Det er de fælles bindende regler for toldunionen og det indre marked, der håndhæves af Kommissionen og EU-Domstolen, som skaber den tillid, der er en forudsætning for, at varer internt i EU ikke skal igennem de omfattende toldprocedurer ved grænsen, som internationalt handlede varer normalt udsættes for. Derfor er det svært at se, hvordan man helt kan udgå kontrol af varer, der krydser EU's nye, ydre grænse til og fra De Britiske Øer, hvis UK forlader toldunionen og det indre marked.

Toldere i EU-landene overvåger godstrafikken ved de ydre grænser, men de kontrollerer langt mere end blot fortoldede varer. Kontrol handler i høj grad også om forbrugerkrav, der stilles til varer på EU's indre marked, f.eks. krav til sikre fødevarer og planter og dyrs sundhed (sanitære og phytosanitære regler). Toldere kontrollerer for ulovlige kopivarer, våbenhandel, smuglervarer, handel med sjældne dyrearter og stjålne kunstskatte. Det betyder, at også kunstkendere, dyrlæger og andre faggrupper er involverede.

Størstedelen af tolddeklarationerne ordnes i dag elektronisk. Moderne toldkontrol handler om at finde den rette balance mellem sikkerhed og effektivitet i varebevægelserne. Toldkontrol er i stigende grad blevet baseret på risikoanalyser, så inspektioner kan målrettes mod mistænkelige partier og lade de harmløse passere. Denne tilgang anvendes også ved EU's ydre toldgrænse til Norge, hvor kontrol med varer er begrænset.

Grænsen mellem Norge og Sverige

- Der er toldkontrol i form af stikprøvekontroller på varetransporter (fordi der er told på f.eks. kød, vin, tobak)
- der var 229.286 kontroller i 2016 (kilde: Nøkelstal fra Tolletaten)
- normalt er der ikke kø, men i spidsbelastningsperioder kan der være et par timers ventetid

Forsøg på at lette grænsekontrol mellem Norge og Sverige:

- Kameraer og nummerpladegenkendelse
- 15 km zone på hver side af grænse, hvor begge landes myndigheder kan operere
- Varer kontrolleres kun af den ene part på vegne af begge landes myndigheder
- Norge er med i Common Transit Convention
- Norge er medlem af det indre marked og lever derfor op til disse regler
- Norge er med i Schengen, så personkontrol er ikke nødvendig

Nogle konsekvenser ved UK's exit fra toldunionen kan således afbødes gennem en bilateral aftale om toldsamarbejde, gensidig anerkendelse af produktstandarder, informationsudveksling med EU's IT-systemer, nye teknologiske løsninger, fortsat medlemskab af Common Transit Convention og fortsat gensidig anerkendelse af virksomheder, der er certificerede som betroede importører og derfor slipper med færre kontroller. Hvis UK fortsætter den igangværende implementering af EU's fælles toldkodeks, vil det også være lettere at indgå en aftale med EU om gensidig anerkendelse af toldadministration.

Briterne lægger i deres oplæg til forhandlinger (se [EU Note 37](#) om britisk udspil på told) netop op til en sådan løsning med en kombination af forenklede proce-

durer og teknologiske løsninger til at reducere de gener, der vil opstå ved grænserne som følge af disse toldprocedurer. Det er værd at bemærke, at mange af EU's frihandelsaftaler indeholder sådanne elementer om at lette toldprocedurer, men at ingen af dem fuldstændigt fjerner behovet for kontrol ved grænsen, som er et britisk ønske af hensyn til den spændte situation i Nordirland (se [EU Note 38](#) om britisk udspil om Nordirland).

UK kan unilateralt vælge ikke at kontrollere varer, der kommer fra EU. Der kan her ligge en risiko for at bryde WTO-regler om ikke-diskrimination. Omvendt kan EU ikke i henhold til EU-retten droppe kontrollen med varer fra UK uden en aftale.

Derudover er der moms. Der er fælles EU-regler for, hvor og hvornår virksomheder skal betale moms. Når der handles med varer og ydelser over grænserne, skal der kun betales moms i ét land, så virksomheder undgår at skulle lade sig momsregistrere i andre EU-lande. Hvis UK står uden for EU's momsregler, vil der gælde regler som ved eksport. Det vil ikke medføre store problemer for varer, da eksporterede varer også kun skal betale moms et sted. For tjenesteydelser er det mere kompliceret. Når Storbritannien ikke længere er medlem af EU, får det betydning for den momsmæssige behandling, hvor ydelser anvendes.

Opsummering

Det vil ikke volde EU og UK de store problemer at blive enige om handel uden toldafgifter. Det er straks vanskeligere for parterne at blive enige om et reguleringsmæssigt samarbejde og håndhævelse heraf, der effektivt fjerner de handelshindringer, som vil opstå, når Storbritannien står uden for det indre marked og toldunionen.

Dertil kommer en løsning på de procedurer, der relaterer sig til kontrol (der ofte foregår på grænsen) med told, oprindelsesregler og regler på det indre marked (om fødevarsikkerhed, dyresundhed mv.).

De handelsaftaler, EU har indgået med Canada, Ukraine og mange andre, reducerer handelshindringer fra et udgangspunkt, hvor der var ganske mange. Men disse aftaler er langt fra at fjerne hindringer i samme grad som det indre marked og toldunionen, der er det britiske udgangspunkt.

Der er ikke noget fortilfælde i EU's handelsaftaler, der giver såkaldte passporting rights for finansielle tjenesteydelser, så bankerne i London frit kan sælge deres produkter i EU.

Denne note bygger bl.a. på:

Institute for Government: [Implementing Brexit: Customs](#) (2017)

Institute for Government: [Frictionless Trade? What Brexit means for cross-border trade in goods](#) (2017)

Nanette Neuwahl i European Foreign Affairs Review: [CETA as a Potential Model for \(post-Brexit\) UK-EU Relations](#) (2017)

House of Lords: [Brexit: the options for trade](#) (2016)

EU's Udenrigstjeneste: [EU –Ukraine Deep and Comprehensive Free Trade Agreement](#)

Schweiz' udenrigsministerie: [Switzerland and the European Union](#) (2016)

Europa-Parlamentet: [Internal Market beyond the EU: EEA and Switzerland](#) (2010)

Irish Times: [Close Sweden-Norway ties despite EU border dividing them](#) (2017)

Dagmar Schiek. [Queen's University Belfast: Escaping the jurisdiction of the Court of Justice for the European Union by EUXIT?](#) (2017)