

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

Forhandlingsdirektiv vedrørende handelsaftale med USA om afskaffelse af told på industrivarer

KOM (2019) 0015

Revideret notat. Opdateringer i forhold til samlenotat af 6. februar 2019 er markeret med streg i margin.

1. Resumé

Rådet ventes i løbet af første halvår 2019 at skulle tage stilling til forslag til rådsbeslutning med tilhørende forhandlingsdirektiv om, at EU kan indlede forhandlinger med USA om afskaffelse af told på industrivarer. Formålet er at skabe øget samhandel samt fastholde en konstruktiv dialog med USA.

2. Baggrund

USA's præsident Donald Trump og Europa-Kommissionsformand Jean-Claude Juncker blev den 25. juli 2018 enige om en fælleserklæring om at øge det transatlantiske handelssamarbejde. Dette afværgede en eskalation af handelskonflikten mellem USA og EU, hvor USA havde indført toldforøgelse på europæisk stål og aluminium og truet med straffetold på europæiske biler begrundet i nationale sikkerhedshensyn. Fælleserklæringen fra mødet i juli lægger bl.a. op til fjernelse af handelsbarrierer på industrivarer (undtagen bilindustrien), øget samhandel på en række andre områder, herunder flydende naturgas (LNG) og sojabønner, samt en fælles indsats i WTO mod urimelig handelspraksis. Der blev nedsat en arbejdsgruppe, der over det sidste halvår har kortlagt konkrete initiativer inden for fælleserklæringen og afdækket partnernes forhandlingspositioner.

På den baggrund notificerede den amerikanske administration den 11. januar 2019 Kongressen om målsætningen om at indlede forhandlinger med EU. Tilsvarende præsenterede Kommissionen den 18. januar 2019 to udkast for forhandlingsdirektiver til Rådet om hhv. en toldliberaliseringsaftale om industrivarer og en aftale om overensstemmelsesvurderinger.

Direktiverne bemyndiger alene Kommissionen til at indlede forhandlinger med USA på disse to begrænsede områder, hvor Kommissionen for indværende vurderer behov for at få mandat fra medlemslandene. Det amerikanske forhandlingsoplæg er mere omfattende og søger mandat til at forhandle om en lang række områder, herunder landbrug. Fra europæisk side ønsker man at holde sig til de elementer, der er nævnt i fælleserklæringen fra juli, og hvor man vurderer at kunne opnå forhandlingsresultater.

Det er uklart, hvordan det videre forhandlingsforløb vil udspille sig – bl.a. i lyset af de amerikanske trusler om straffetold på biler. Kommissionen ønsker imidlertid fleksibilitet til at holde dialogen åben med amerikanerne og i overensstemmelse med Juncker-Trump erklæringen at søge en aftale om afskaffelse af told på industrivarer og samarbejde om overensstemmelsesvurderinger.

3. Formål og indhold

Rådet ventes i løbet af de kommende uger at skulle tage stilling til forslag til rådsbeslutning med tilhørende forhandlingsdirektiv om, at EU kan indlede forhandlinger med USA om afskaffelse

af told på industrivarer. Formålet er at skabe øget samhandel samt fastholde en konstruktiv handelspolitisk dialog.

Der lægges op til, at EU i forhandlingerne med USA opnår en gensidig toldafskaffelse på industrivarer efter gradvis udfasning inden for en kort tidshorison. Med industrivarer forstås alle varer med undtagelse af de, der står nævnt i Annex I i WTO's aftale om landbrug. Der lægges endvidere op til, at Kommissionen undlader at inddrage bilprodukter, hvor USA har defensive handelspolitiske interesser. Desuden foreslås, at EU bør søge en aftale med USA om oprindelsesregler, herunder oprindelsesprocedurerne, på en måde, der letter handelen mellem parterne.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres, men ventes at vedtage en udtalelse. Europa-Parlamentet vil skulle informeres på alle trin af forhandlingerne i overensstemmelse med TEUF artikel 218, stk. 10.

Europa-Parlamentet skal i henhold til TEUF artikel 207, stk. 3, og jf. artikel 218, godkende en eventuel aftale.

5. Nærhedsprincippet

EU har enekompetence på området for den fælles handelspolitik, og det er derfor alene EU, der kan indgå handelsaftaler med tredjelande. Overvejelser om nærhedsprincippet er derfor ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

En handelsaftale mellem EU og USA forventes ikke umiddelbart at få konsekvenser for gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Indgåelse af en handelsaftale om afskaffelse af told på industriprodukter med USA forventes at få positive samfunds- og erhvervsøkonomiske konsekvenser i form af bl.a. øget eksport, øget vækst og et større beskatningsgrundlag.

Statsfinansielle konsekvenser forventes hovedsageligt 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 vedtagelse af forslaget skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Sagen blev forud for drøftelse i Folketingets Europaudvalg d. 8. februar sendt i høring den 31. januar 2019 med kort frist i Handelspolitisk Specialudvalg inklusiv erhvervs- og civilsamfundsorganisationer. Der er modtaget høringssvar fra Danske Maritime, Dansk Industri, Forbrugerrådet Tænk, Fagbevægelsens Hovedorganisation, Landbrug & Fødevarer og

Dansk Erhverv. Sagen er sendt i fornyet høring med længere frist. Såfremt der modtages yderligere høringssvar vil et samlet høringsnotat blive fremsendt til Folketingets Europaudvalg.

Danske Maritime har sendt følgende bemærkninger:

Danske Maritime har gennemgået de to udkast til bemyndigelser, således at Europa-Kommissionen kan indlede forhandlinger med USA om afskaffelse af told på industrivarer og overensstemmelsesvurderinger. Som oplyst i høringen er der tale om en komprimeret og ganske snæver ramme for handelsforhandlingerne med USA sammenlignet med TTIP-forhandlingerne, der forhåbentlig kun midlertidigt er stillet i bero.

Danske Maritime støtter Europa-Kommissionens udkast til forhandlingsdirektiv om afskaffelse af told på industrivarer. Som nævnt i direktivudkastet er tolden på industrivarer ganske lav på begge sider af Atlanten, men en fuldstændig fjernelse af industritolden på eksport til USA anses alligevel at være til gavn for de danske maritime industrivirksomheder, herunder ikke mindst de små- og mellemstore producenter.

Hvis TTIP forhandlingerne på et senere tidspunkt genoptages, har Danske Maritime en række yderligere prioriteringer, som fremgår af brev til Udenrigsministeriet fra december 2015.

Dansk Industri har sendt følgende bemærkninger:

Handelsaftalens omfang

Danmark er en lille åben økonomi, hvor den økonomiske vækst er baseret på eksportmuligheder og virksomhedernes globale værdikæder. DI mener derfor, at EU som grundregel bør arbejde for ambitiøse handelsaftaler, hvor målet er at opnå de størst mulige handelsliberaliseringer. Det gælder ikke mindst i forhold til USA, som er Danmarks tredje største eksportmarked, hvor danske virksomheder årligt afsætter varer og tjenesteydelser for næsten 100 mia. kr. Derfor så DI i princippet gerne, at EU gik efter en handelsaftale med samme ambitionsniveau som Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), men under de nuværende politiske omstændigheder er DI enig med Europa-Kommission i, at det er mest hensigtsmæssigt, at der forhandles om en smallere handelsaftale. Med USA's igangværende undersøgelse af, hvorvidt import af biler og bildele udgør en trussel mod national sikkerhed, er der en reel risiko for, at den nuværende handelskonflikt udvikler sig til en egentlig handelskrig, som vil få store konsekvenser for danske virksomheder. Derfor bør EU fokusere på, at der på den korte bane indgås en god og stabil aftale, der afværger konflikten med USA, og at der på længere sigt fastholdes en tæt dialog om et bredere transatlantisk handelssamarbejde.

DI bemærker desuden, at USA i modsætning til EU lægger op til, at vilkår for handel med tjenesteydelser skal indgå i forhandlingerne om en handelsaftale. Det vil umiddelbart være i dansk interesse at adressere vilkårene for handel med tjenesteydelser, da Danmark er en veludviklet serviceøkonomi med offensive interesser inden for serviceerhvervene, herunder it, rådgivning, transport, telekommunikation mv., og fordi næsten halvdelen af Danmarks eksport til USA består af tjenesteydelser. Af USA's forhandlingsmandat fremgår det imidlertid, at den amerikanske regering udelukkende vil forhandle om vilkår for handel med telekommunikation og finansielle tjenesteydelser. Gevinsten for danske virksomheder af en så smal aftale vil være

begrænset, og det vil desuden fjerne fokus fra målet om at stabilisere handelsrelationerne mellem EU og USA. DI opfordrer derfor til, at EU på længere sigt arbejder for en aftale, der for servicesektoren bredt set fjerner barrierer for handel med tjenesteydelser.

Fjerne told på industrivarer

DI støtter EU's ambition om gensidig afskaffelse af told på industrivarer. Det vil gøre en stor forskel for danske virksomheder - ikke mindst SMV'erne - der vil blive mere konkurrencedygtige på det amerikanske marked og få et bedre afsæt for at øge deres eksport til USA. En aftale om nul told vil desuden gøre det billigere for danske virksomheder at importere råmaterialer og halvfabrikata fra USA, hvormed de kan sælge deres produkter til mere konkurrencedygtige priser på de globale markeder.

Efter DP's opfattelse bør EU også arbejde for at fjerne tolden på biler og bildele. Bilindustrien er et af EU's større erhverv, og mange danske virksomheder er underleverandører til bilfabrikanterne. Det vil derfor have en positiv effekt på væksten og jobskabelse i det danske erhvervsliv, hvis den europæiske bilindustri får bedre afsætningsmuligheder på det amerikanske marked.

Endelig mener DI ikke, at EU på forhånd bør udelukke forhandlinger om at fjerne told på fødevarer. Dansk erhvervsliv har ikke egentlige defensive interesser på fødevarerområdet, og derfor kan de nuværende toldsatses bruges som redskab til at opnå større indrømmelser fra USA. Det kunne eksempelvis være udvidet adgang til at deltage i USA's offentlige udbud, hvilket vil gavne danske virksomheder bredt set.

Forbrugerrådet TÆNK har sendt følgende bemærkninger:

Udenrigsministeriet har m. mail af 31. januar 16:37 anmodet om Forbrugerrådet Tænk om eventuelle bemærkninger til de af Europa-kommissionen d. 18. januar forelagte 2 udkast til rådsbeslutninger inkl. forhandlingsdirektiver om 1. hhv. afskaffelse af told på industrivarer 2. hhv. overensstemmelsesvurderinger. Direktiverne skal bemyndige Kommissionen til at indlede forhandlinger med USA på de nævnte områder.

Om afskaffelse af told på industrivarer nævnes der, at det vil billiggøre industrivarerne for forbrugerne. Imidlertid er det erfaringsmæssigt ikke altid det som bliver resultatet, da det ofte ikke indebærer, at erhvervslivet videregiver besparelsen til forbrugerne. Det ville derfor være en god ide at nævne at det forventes /henstilles.

Tolden på industri varer mellem EU og US er ikke særlig høj – i gennemsnit ca.4 %, så fordelene ikke overvældende, men en hensigtserklæring ville være en fordel.

Forbrugerrådet Tænk har tidligere beklaget den korte tidsfrist, der desværre udelukker, at vi har haft lejlighed til at samstemme med vores europæiske kolleger og vores europæiske organisation BEUC.

Vi ser frem til at få lejlighed til at give yderligere bemærkninger.

Fagbevægelsens Hovedorganisation har sendt følgende bemærkninger:

Forhandlingsdirektiver om afskaffelse af told på industrivarer og overensstemmelsesvurderinger. FH har med interesse gennemgået de to udkast til forhandlingsdirektiver, der skal bemyndige EU til at indlede forhandlinger med USA.

Generelle bemærkninger

Som udgangspunkt er FH enige i det hensigtsmæssige i at indlede forhandlinger, som kan medvirke til at undgå en ødelæggende handelskrig mellem EU og USA. Vi noterer os, at omfanget af eksporten fra EU til USA har afgørende betydning for beskæftigelsen i EU, i og med at 4,7 mio. arbejdspladser er knyttet til denne eksport FH finder det også formålstjenligt, at Danmark i EU arbejder for at fastholde USA på et samarbejde om en hensigtsmæssig reform af WTO.

Selvom vi har forståelse for, at der kan være behov for at gennemføre en hurtig forhandlingsprocedure af hensyn til at afmontere truslen fra USA om at indføre straffetold på europæiske produkter, vil vi advare mod, at tempo sættes over sikringen af europæiske interesser. Som eksempel på dette vil vi pege på, at der er givet afkald på at gennemføre en formel konsekvensanalyse om afskaffelse af told på industriprodukter. Vi har i forbindelse med TTIP-forhandlingerne kunnet se på et samlet billede af fordele og ulemper på en meget bred vifte af forhandlingsområder, herunder hensynene til bæredygtigheden i handelssamkvemmet mellem EU og USA. Forhandlingerne på smalle områder som afskaffelse af told på industriprodukter samt overensstemmelsesvurdering vil i praksis gøre det umuligt at se det store billede.

Bemærkninger til forhandlingsmandatet om afskaffelse af told på industrivarer

Tvistbilæggelse

Det er uklart, om denne tvistbilæggelse vil være i WTO-regi eller en ordning, der etableres bilateralt mellem EU og USA. FH finder det formålstjenligt, at tvistbilæggelse foregår inden for WTO-systemet – ikke mindst for at fastholde USA på det multilaterale spor.

Afsluttende bestemmelser

Vi noterer os, at det fortsat er nødvendigt at sikre adgangen til ensidigt at suspendere indrømmelser og forpligtelser, hvis USA gennemfører strafforanstaltninger over for EU. Det forekommer fornuftigt, men det stiller spørgsmålet om, der er en gensidig interesse mellem EU og USA i at nå et resultat. Som afslutning vil vi også gøre opmærksom på, at ambitionsniveauet for handelsmæssige aftaler mellem EU og USA må fastholdes på et højere niveau end blot disse to områder (industritold og overensstemmelsesvurderinger). Herunder, at der også arbejdes for at udvikle et tættere samarbejde på de områder, som er dækket af bæredygtighedskapitlerne i EU's bilaterale handelsaftaler, ikke mindst arbejdstagerrettigheder.

Landbrug & Fødevarer har sendt følgende bemærkninger:

Landbrug & Fødevarer noterer sig, at EU Kommissionen indstiller, at landbrugs- og fødevarer ikke omfattes af forhandlingerne med USA, jf. også Kommissionens juli-erklæring. Landbrug & Fødevarer henviser i øvrigt til tidligere positionspapir fra 2016 om daværende TTIP-forhandlinger. Hvis det mod forventning skulle komme dertil, at landbrugs- og fødevarer

inddrages i forhandlingerne med USA, anmoder Landbrug & Fødevarer om at blive konsulteret igen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

EU's medlemslande forventes generelt at stille sig positive over for at indlede forhandlinger om en handelsaftale om afskaffelse af told på industrivarer. Enkelte medlemslande forventes imidlertid at være tilbageholdende med at godkende forhandlingsdirektivet før valgene til Europa-Parlamentet, og førend der er mere klarhed over amerikanske intentioner i forhold til biltold.

10. Regeringens generelle holdning

Det er regeringens holdning, at EU bør føre en konstruktiv handelsdialog med USA. Det er i den forbindelse afgørende, at EU sikrer en fælles linje og taler med én stemme. En eventuel aftale skal endvidere være i overensstemmelse med det multilaterale handelssystemets regler og principper.

På den baggrund støtter regeringen Kommissionens forhandlingsdirektiv om afskaffelse af told på industrivarer.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen blev forelagt for Folketingets Europaudvalg på mødet den 8. februar til forhandlingsoplæg.