



Läget i frihandelsförhandlingarna mellan EU och USA med fokus på handel med jordbruks- och livsmedelsprodukter

- Frihandelsförhandlingarna mellan EU och USA är mycket omfattande, både vad gäller ambitionsnivå, antalet områden som avtalet avser täcka och den andel av världens samlade handel och ekonomi som berörs.
- Ett avtal kan medföra förbättrade förutsättningar för EU:s och Sveriges handel med USA, inte bara på grund av sänkta tullar utan även till följd av minskade handelshinder av annat slag. Exempelvis kan exporten av bearbetade jordbruksprodukter och alkoholhaltiga drycker från Sverige gynnas.
- Innan ett avtal kan ingås återstår dock att finna lösningar på ett betydande antal frågor, varav vissa, som exempelvis skydd av geografiska ursprungsbeteckningar och graden av marknadstillträde för kött, är mycket känsliga för parterna.

Bakgrund

Förhandlingarna om ett frihandelsavtal mellan EU och USA (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) omfattar en större handelsvolym och en större andel av världsekonomin än någon annan frihandelsförhandling som EU någonsin har bedrivit med ett enskilt land eller en begränsad grupp av länder. Avtalet omfattar cirka en tredjedel av världshandeln och avtalsparterna står tillsammans för cirka 50 procent av världens samlade bruttonationalprodukt. Avtalet är tänkt att bli mycket ambitiöst och gå betydligt längre än att ”bara” avskaffa tullarna på de flesta produkter. Inom ramen för avtalet ska även exempelvis frågor om regler, standarder, offentlig upphandling, handelshinder av annat slag än tullar, tjänstehandel och investeringar behandlas. På så sätt kan avtalet även bli normsättande på den internationella arenan. Avtalet har också betydelse för de politiska och säkerhetsmässiga relationerna mellan EU och USA. Det finns idag på många håll i Europa en önskan om starkare relationer mellan EU och USA, till följd av bland annat oroligheterna i Ukraina och USA:s ökade fokus på Stillaohavsområdet. Specifikt på jordbruksområdet förväntas avtalet inkludera ett jordbrukskapitel som bland annat är avsett att bidra till mer samarbete och dialog mellan EU och USA.

Förhandlingarna inleddes i juni 2013 och hittills har tio förhandlingsrundor hållits. Ytterligare förhandlingar kommer att äga rum under hösten 2015. Under stora delar av 2014 gick förhandlingarna trögt (bland annat på grund av att en ny EU-kommission tillträtt och att mellanårsval hållits i USA). EU:s nya handelskommissionär Cecilia Malmström har dock ambitionen att öka förhandlingstakten under 2015.

Om förhandlingarna går i lås bedöms de största vinsterna inte komma från tulllättnader. Tullnivåerna mellan EU och USA är i idag i de flesta fall redan låga. EU:s genomsnittliga tullnivå är dock något högre än USA:s och då framförallt på jordbruksområdet (13 procent för EU jämfört med 5 procent för USA¹). Istället bedöms 80 procent av den potentiella

¹ ”World Tariff Profiles 2014”, WTO, ITC och UNCTAD



ekonomiska vinsten av avtalet komma från reduktion av andra handelsbarriärer än tullar². Det kan exempelvis röra sig om att gradvis samordna eller godkänna varandras regler och standarder, att förenkla godkännandeprocedurer eller att förenkla handelsprocedurer vid gräns, utan att sänka skyddsnivån.

Sverige vill att avtalet ska ge långtgående lättnader för handeln, såväl när det gäller tullar som exempelvis krångliga regler, inte minst eftersom USA är en av Sveriges viktigaste handelspartners och att drygt sex procent av Sveriges varuexport går dit³. Sverige investerar också mycket i USA och svenska företag finns verksamma i samtliga amerikanska delstater. För Sverige är det dock viktigt att möjligheten att stärka skyddet för miljön, människors och djurs hälsa samt löntagarnas intressen inte försämras⁴. Stödet för en ökad liberalisering av handeln mellan EU och USA är också starkt bland de flesta övriga EU-medlemsländer.

Sveriges och EU:s nuvarande handel med USA

EU har ett betydande handelsöverskott gentemot USA, både totalt för alla varor och specifikt för jordbruksprodukter och livsmedel. EU har fler offensiva intressen än USA eftersom den amerikanska marknaden kan beskrivas som något mer stängd än EU:s. Generellt omfattar EU:s intressen i förhandlingarna därmed fler förhandlingsområden, medan USA framför allt fokuserar på borttagande av tullar och vill uppnå lättnader i handeln med jordbruksprodukter.

USA är EU:s största exportdestination för jordbruksprodukter och livsmedel. Cirka 13 procent av EU:s export av jordbruksprodukter och livsmedel går dit⁵. För Sverige är USA den näst största exportdestinationen för jordbruksvaror och livsmedel utanför EU (efter Norge). Cirka 17 procent av Sveriges tredjelandsexport går till USA⁶. Import av jordbruksprodukter och livsmedel från USA står för cirka nio procent⁵ av EU:s totala import och fyra procent⁶ av Sveriges import från länder utanför EU. Av EU:s export av jordbruksprodukter och livsmedel till USA är ungefär hälften redan idag tullfri². Motsvarande siffra för USA:s export till EU är 40 procent². Svenska import- och exportuppgifter för jordbruksprodukter och livsmedel påverkas dock kraftigt av den stora mängd norsk lax som passerar Sverige på väg mot andra avsättningsmarknader i EU. Om man bortser från denna transithandel så ökar USA:s relativa betydelse som handelspartner på området.

EU:s jordbruks- och livsmedellexport till USA domineras till stor del av alkoholhaltiga drycker och bearbetade jordbruksprodukter. EU:s import från USA består i större utsträckning av mindre bearbetade jordbruksprodukter som exempelvis sojabönor och nötter. Betydande produkter för Sveriges export till USA är vodka (redan tullfritt i utgångsläget), spannmål och spannmålsberedningar samt diverse bearbetade livsmedel. Betydande importprodukter från USA till Sverige är bland annat frukter, nötter, grönsaker samt drycker.

² EU-kommissionen, www.jordbruksverket.se/download/18.7b274b1514b0905495f965be/1421831082968/John+Clarke%2C+EU-kommissionen.pdf

³ Statistiska centralbyrån

⁴ Regeringens deklaration vid 2015 års utrikespolitiska debatt i riksdagen onsdagen den 11 februari 2015.

⁵ Eurostat

⁶ Sveriges utrikeshandel med jordbruksvaror och livsmedel 2011-2013, rapport 2014:19, Jordbruksverket



Förväntade effekter av ett avtal

Ett frihandelsavtal mellan EU och USA förväntas underlätta handeln mellan parterna och leda till ökade handelsflöden såväl totalt för alla varor som specifikt för jordbruksprodukter och livsmedel.

Övergripande nivå

Ett framgångsrikt slutförande av TTIP-förhandlingarna skulle enligt en studie som genomförts av Kommerskollegium⁷ kunna öka svensk export till USA med cirka 17 procent och importen från USA med 15 procent. Detta bygger på ett försiktigt scenario med ett begränsat utfall i avtalet. För EU som helhet skulle handeln öka med cirka 20 procent i vardera riktningen. Ett mer ambitiöst avtal skulle enligt Kommerskollegium i grova drag kunna leda till dubbelt så stora handelsökningar. Sveriges och EU:s BNP skulle också kunna öka med cirka 0,2 procent. Det bör dock nämnas att det från olika håll har gjorts ett antal försök att kvantifiera effekterna av ett avtal, vilket gett upphov till varierande resultat inte minst beroende på vilka antaganden som tillämpats. Således bör siffror av detta slag tolkas med försiktighet.

Jordbruksprodukter och livsmedel

Eftersom USA:s tullnivåer på jordbruksprodukter i utgångsläget är lägre än EU:s är det sannolikt att USA kommer att öka sin jordbruksexport mer än EU som en följd av tullsänkningar inom TTIP⁸. EU brukar dock skydda känsliga sektorer i frihandelsavtal och det är troligt att bland annat nötkött, fjäderfäkött, griskött⁹ samt ris kommer att höra till dessa. Marknadstillträdet för dessa produkter kommer dock sannolikt också att utökas, men då troligen genom nya eller utökade tullkvoter istället för generella tullsänkningar. Detta innebär att EU tillämpar en reducerad tull (eller tullfrihet) för en bestämd kvantitet (tullkvoten) av en produkt och att när den kvantiteten importerats så kommer resterande import det året att beläggas med den normala, högre tullen. Rätten att utnyttja dessa tullkvoter innebär en ekonomisk fördel och hur denna rätt fördelas är därför av stor betydelse. Att komma överens om volym på och administration av sådana tullkvoter för känsliga produkter brukar ofta lämnas till slutfasen i frihandelsförhandlingar och det kan vara ett område där det är svårt att nå samförstånd.

Till EU:s mer offensiva intressen hör förbättrat marknadstillträde för mejeriprodukter (en sektor där USA:s tullnivåer är relativt höga) och bearbetade jordbruksprodukter. Ett annat stort offensivt intresse för EU är att USA ska förbinda sig till att skydda åtminstone ett urval av EU:s skyddade ursprungsbezeichnungar. Inom EU, till skillnad från i USA, finns nämligen ett system som förhindrar vissa geografiska ursprungsbezeichnungar, såsom exempelvis Roquefort, från att användas av producenter som inte befinner sig inom ett visst geografiskt område och/eller använder vissa på förhand definierade tillverkningsmetoder.

Det finns dessutom i såväl EU som USA åtgärder av annat slag än tullar som försvårar handeln med jordbruksprodukter och livsmedel. USA har bland annat regler som påverkar

⁷ "Potential Effects from an EU-US Free Trade Agreement – Sweden in Focus", Kommerskollegium, 2012

⁸ Även sänkningar av låga tullnivåer kan emellertid få ekonomisk betydelse när det rör sig om stora handelsvolymmer.

⁹ För de olika köttprodukterna ställer EU dessutom krav som även fortsättningsvis kommer att begränsa importen (se avsnittet "Uppmärksammade frågor i förhandlingarna" nedan).



EU:s export av mjölk och mejeriprodukter (kopplat till inspektioner och godkännanden), alkoholhaltiga drycker (kopplat till avgifter och flaskstorlekar) och vissa typer av frukt (kopplat till godkännanden av nya sorter). Att reducera dessa handelshinder kan ha betydelse för Sveriges export av till exempel alkoholhaltiga drycker, som är en viktig exportkategori för Sverige till USA.

På jordbruksområdet förutspår EU-kommissionen att framförallt EU:s export av bearbetade jordbruksprodukter kan komma att öka förhållandevis kraftigt om parterna lyckas nå ett avtal. Detta kan gynna Sverige, eftersom bearbetade jordbruksprodukter utgör en relativt stor andel av den svenska exporten av jordbruksprodukter och livsmedel. Också sänkta tullar och enklare procedurer vid import av insatsvaror från USA kan gynna till exempel den svenska livsmedelsindustrin.

Handeln med jordbruks- och livsmedelsprodukter påverkas i större utsträckning av andra åtgärder än tullar (till exempel tekniska regler, märkningsregler samt regler rörande livsmedelssäkerhet och djur- och växtsjukdomar) jämfört med produkter från många andra sektorer. Om parterna lyckas komma överens om att minska dessa reglers påverkan på handeln skulle det därför kunna leda till en relativt större ökning av handeln med jordbruksprodukter och livsmedel än av andra produkter.¹⁰ På samma sätt skulle mindre företag, med mindre resurser att hantera krångliga handelsprocedurer, kunna ha mer att vinna på avtalet än större företag. De potentiella vinsterna av ett avtal för EU:s del ligger dock till stor del på andra områden än inom handel med jordbruksprodukter och livsmedel, som exempelvis inom offentlig upphandling.

Uppmärksammade frågor i förhandlingarna

Vissa frågor har rönt särskilt stor uppmärksamhet i debatten om TTIP. Här beskrivs några av dessa som specifikt rör jordbruksområdet och några av mer generell karaktär.

Tillväxthormoner, genmodifierade organismer och desinfektion av kyckling

Debatten i EU om hälsoskyddsregler i TTIP-förhandlingarna har kommit att kretsa framförallt kring olika regler i EU och USA när det gäller användning av tillväxthormoner och beta-antagonister för att främja tillväxt inom köttproduktion, odling och saluföring av genmodifierade organismer (GMO) och desinfektion av kycklingslaktroppar med klordioxidlösning. I många EU-medlemsländer är opinionen starkt emot användningen av hormoner i köttproduktionen, GMO och även behandling av kyckling med klorbaserad reningslösning. EU-kommissionen har dock varit tydlig med att TTIP inte kommer att föranleda några förändringar när det gäller de grundläggande regelverken för dessa frågor. EU-kommissionen brukar i sammanhanget referera till det nyligen färdigförhandlade avtalet med Kanada som inte innebar några förändringar av EU:s regelverk inom dessa områden. Dessutom måste ett slutligt avtal godkännas av både EU-parlamentet och de enskilda medlemsstaterna innan det kan träda ikraft.

När det gäller GMO har USA främst drivit linjen att EU:s befintliga regelverk ska tillämpas mer effektivt och ändamålsenligt, snarare än att kräva förändringar i lagstiftningen. Till stor del rör kritiken EU:s långsamma process för att godkänna import av olika genmodifierade

¹⁰ "Potential Effects from an EU-US Free Trade Agreement – Sweden in Focus", Kommerskollegium, 2012



varianter av vissa grödor. Under 2015 började nya regler gälla i EU, vilka medger nationella förbud mot odling av GMO som godkänts på EU nivå. Förslag om motsvarande regler för användning av GMO som livsmedel och foder har mötts av kritik från både GMO-förespråkare och GMO-motståndare. Generellt sett har USA menat att EU i många frågor agerar inkonsekvent och utan vetenskapligt underlag (exempelvis rörande just hormoner, desinfektion av kycklingslaktkroppar och genmodifierad organismer).

Skyddade geografiska ursprungsbeteckningar

För USA är frågan om skyddade geografiska ursprungsbeteckningar (som exempelvis Roquefort och Feta) mycket kontroversiell och känslig. Det beror bland annat på att vissa av de produkter som skyddas med geografiska ursprungsbeteckningar inom EU sedan länge producerats inom USA och där saluförts under de beteckningar som EU önskar skydda. USA menar att landets varumärkeslagstiftning erbjuder tillräckligt gott skydd på området. EU-kommissionen å sin sida brukar föra fram att det bara är en liten andel av EU:s geografiska ursprungsbeteckningar som kan anses vara problematiska för USA att anamma och att det troligtvis går att finna kompromisser angående de berörda produkterna. I frihandelsförhandlingarna med Kanada visade det sig vara möjligt.

Antibiotikaresistens

För att motverka utveckling och spridning av antibiotikaresistenta bakterier verkar Sverige för att EU och USA, inom ramen för TTIP, ska enas om att samarbeta för att minska användningen av antibiotika i djurproduktionen. I USA används antibiotika i högre utsträckning än i EU i djurproduktionen och det är tillåtet att behandla hela djurbesättningar med antibiotika i tillväxtbefrämjande syfte. Detta är förbjudet inom EU sedan 2006 och i Sverige sedan 1986. Insikten om behovet av ändrade produktionsmetoder och regler kring försäljning och marknadsföring av antibiotika växer dock också i USA. Under 2015 presenterade Obamaadministrationen en nationell handlingsplan för att bekämpa antibiotikaresistenta bakterier som bland annat inkluderar önskemål om att verka för ett gemensamt system för att dela uppgifter med EU om antibiotikaresistenta bakterier. Det kan också nämnas att delstaten Kalifornien har beslutat att förbjuda användningen av antibiotika i bland annat tillväxtbefrämjande syfte i djurproduktionen från och med 2018.

Twistlösningsmekanism mellan investerare och stater (ISDS)

Sett till förhandlingarna som helhet är det kanske enskilt mest kontroversiella inslaget den så kallade "Investor-State Dispute Settlement Mechanism" (ISDS) som eventuellt kommer att ingå i avtalet. ISDS är en tvistlösningsmekanism mellan investerare och stater, som kritikerna menar kan medföra att stora amerikanska företag får makten att stämma europeiska stater om de till exempel genomför förändringar i tobaks- eller miljölagstiftningen som hotar amerikanska investerarens intressen. Liknande mekanismer finns redan i många av EU:s (eller EU-medlemsländernas) befintliga investeringsavtal. Utmaningen för EU-kommissionen i TTIP-förhandlingarna är att få till stånd ett ISDS-avsnitt som skyddar investeringar utan att inskränka på staters rätt att lagstifta och reglera exempelvis på miljöområdet. EU-kommissionen har arbetat hårt med att ta fram förslag på området som kan accepteras av EU:s medlemsländer och i slutändan även av USA. Generellt finns ett stöd bland EU:s



medlemsländer för att inkludera någon form av ISDS-mekanism i avtalet, men den mer exakta utformningen av mekanismen är en känslig fråga.

Bristande transparens

TTIP-förhandlingarna har också kritiserats kraftigt för bristande transparens. Handelskommissionär Cecilia Malmström har ökat insynen i förhandlingarna genom att offentliggöra EU:s förhandlingsmandat för TTIP samt etablera former där EU:s förslag till förhandlingstexter och ett stort antal andra dokument publiceras på EU-kommissionens hemsida. EU-kommissionen har även bland annat hållit offentliga konsultationer på ett antal områden som berörs av förhandlingarna. Tillgängligheten till amerikanska förhandlingsdokument är dock begränsad och detsamma gäller dokument som berör avveckling av tullar från båda sidor.

Övriga frågor

Andra områden som kan vara komplicerade att nå en överenskommelse om rör bland annat regulativt samarbete om finansiella tjänster, i vilken utsträckning de amerikanska delstaterna kan bindas av avtalet samt amerikanska krav på användandet av amerikanska insatsvaror och produkter i samband med vissa offentligt finansierade byggnationer och likartade projekt. För vissa EU-medlemsländer, med stort beroende av import av energiråvaror från Ryssland, är även bestämmelserna på energiområdet av stor betydelse i förhandlingarna, eftersom USA är restriktivt med att tillåta export av fossila bränslen.

Fortsatta förhandlingar

Många frågor kvarstår att lösa i förhandlingarna, men EU-kommissionen har ändå förhoppningen att förhandlingarna ska kunna avslutas under 2016. Många bedömare är tveksamma till hur realistisk denna målsättning är. USA avslutade i början av oktober 2015 förhandlingarna om ett frihandelsavtal med elva andra stater runt Stilla Havet (Trans-Pacific Partnership, TPP). Under den tid som TPP-förhandlingarna pågick kunde USA inte med full kraft engagera sig i TTIP-förhandlingarna. Nu när TPP är färdigförhandlat kan USA troligtvis i större utsträckning än tidigare fokusera på TTIP. Det kvarstår dock en krävande intern process för att få TPP-avtalet godkänt av den amerikanska kongressen.

Under 2016 (och kanske även under senare delen av 2015) kommer också presidentvalskampanjen i USA att begränsa förhandlingsmöjligheterna avsevärt. Sammantaget medför detta att det är osäkert när TTIP kan tänkas vara färdigförhandlat. Denna typ av avtal brukar kräva förhandlingar under åtskilliga år. Det finns emellertid en betydande politisk vilja att uppnå ett avtal och ett misslyckande skulle kunna påverka parternas trovärdighet och internationella ställning negativt. Detta talar för att parterna kommer att göra sitt yttersta för att nå ett avslut. När väl förhandlingarna är avslutade ska avtalet granskas legalt, översättas till parternas samtliga officiella språk samt godkännas av Europaparlamentet, Europeiska rådet och i förlängningen av alla nationella parlament i EU och av USA. Det är en process som kommer att ta lång tid.

Effekter på länder som står utanför avtalet

Det har framförts farhågor om att de handelsliberaliseringar som EU och USA kan komma att genomföra gentemot varandra inom ramen för TTIP kan påverka länder som står utanför



avtalet negativt. Orsaken är att dessa länder, relativt sett, kommer att få sämre tillträde till EU:s respektive USA:s marknad. Dessutom kan det möjligen bli svårt för framförallt fattigare u-länder att leva upp till de produktstandarder som parterna inom TTIP eventuellt kan lyckas harmonisera. EU-kommissionen ser inga betydande risker rörande detta, utan anser att ökande handel och harmoniserade regler tvärtom även gynnar de länder som står utanför avtalet. Detta inte minst mot bakgrund av att många europeiska och amerikanska företag idag ingår i globala värdekedjor och utnyttjar exempelvis insatsvaror och komponenter som även härrör från länder utanför EU och USA i sin produktion. Dessutom är det inte otänkbart att avtalet i någon form kan komma att "multilateraliseras" med tiden, vilket i sådana fall skulle innebära att fler länder kan ansluta sig till det.