

Nyhetsbrev



Tema: Europeisk jordbrukspolitik

INTERNATIONELLA HANDELSAVTAL

- *Pacta sunt servanda*

CAP INFÖR ÅR 2020

Areal Fastighetsbyrå RFM innehar ambitionen att kontinuerligt belysa aktuella ämnen med anknytning till byråns verksamhetsområden. Nyhetsbrevet utgör forum för detta syfte. Internationella relationer och dess inverkan på EU:s gemensamma jordbrukspolitik utgör ett i sammanhanget prioriterat område. I detta uppföljande nyhetsbrev behandlas jordbruksförhandlingarna inom ramen för TTIP och WTO.

REFERENSLITTERATUR:

Europeiska Unionens Råd, Särskilda Jordbrukskommittén, AGRI 8485/15

European Commission, Agricultural Policy Perspectives Brief NR. 5/2013

European Parliament, DG Internal Policies Agriculture and Rural Development "Risk and Opportunities for the EU Agri-Food sector in a possible EU-US Trade Agreement, Brussels 2014

T Jostling / S Tangermann "Agriculture, Food and the TTIP: Possibilities and Pitfalls". CEPS 2014

Kommerskollegium. "Hälsoskyddsregler i TTIP". Stockholm 2015

V H Smith. "The 2014 US Farm Bill: Implications for the WTO Doha Round in a Post-Bali Context". Washington 2015

USDA. "Agriculture in the Transatlantic Trade and Investment Partnership". November 2015

Executive of the President, The White House. "The Economic Importance of Passing a Comprehensive Food, Farm and Jobs Bill". Washington 2013

ANNOTATION: Karl-Gustav Falkenbergh har varit verksam vid Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för Jordbruk och landsbygdsutveckling, Bryssel.

Detta nyhetsbrev innefattar icke sådan konfidentiell information, vilken författaren tagit del av inom ramen för tjänsteutövning vid den Europeiska kommissionen.

Europeiska kommissionen offentliggjorde i november 2010 riktlinjerna för den gemensamma jordbrukspolitiken efter år 2013. Riktlinjerna presenteras inom ramen för kommissionens meddelande *The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*. Ett formellt lagstiftningsförslag framlades av kommissionen år 2012. Efter förhandlingar mellan rådet och Europaparlamentet antogs jordbrukslagstiftningen i juni år 2013. Kommissionen eftersträvar en jordbrukspolitisk reform, vilken härleder en dynamisk, effektiv och konkurrenskraftig europeisk jordbrukssektor. Reformen syftar till att motsvara de visioner som omnämns i strategidokumentet Europa 2020. En hållbar och intelligent tillväxt skall sålunda stimuleras. Enligt kommissionens riktlinjer skulle tre huvudsakliga mål fastställas för den gemensamma jordbrukspolitiken:

1. *Livskraftig livsmedelsproduktion.* Global efterfrågan förväntas öka kraftigt till år 2050. Råvarumarknaden torde i högre grad än tidigare komma att kännetecknas av volatilitet. EU bör således prioritera tillhandahållandet av säkra livsmedel i tillräckligt stor mängd. Avsikten är att trygga livsmedelsförsörjningen inom unionen samt även globalt.
2. *Hållbar förvaltning av naturresurser och klimatåtgärder.* Jordbrukssektorn borde i högre grad premieras för tillhandahållandet av kollektiva nyttigheter. Klimatförändringen skall

bromsas och miljöskyddet öka.

3. *Upprätthållandet av territoriell jämvikt och mångfald på landsbygden.* Jordbruksnäringen är av stor ekonomisk betydelse för landsbygden och en hörnsten för bevarandet av en levande landsbygd.

Kommissionen presenterade år 2010 riktlinjer för tre olika alternativ för framtida jordbrukspolitisk inriktning. Det första alternativet innebär en gradvis korrigering av de mest påtagliga bristerna i dagens jordbrukspolitik. Det andra alternativet innebär att den gemensamma jordbrukspolitiken reformeras i syfte att bli mera miljövänlig, rättvis och effektiv. Det tredje alternativet innebär tämligen radikala reformåtgärder då syftet är att fasa ut såväl inkomststöd som de flesta marknadsåtgärder, varvid man i stället avser fokusera på miljö och klimatförändringsmål. Marknadsåtgärder kvarstår enligt detta alternativ endast i form av störningsklausuler som aktiveras vid svårartad krissituation. Rådande pelarstruktur kvarstår inom ramen för samtliga alternativ. Ytterligare en gemensam nämnare för de tre alternativen är att systemet med direktstöd inte skall baseras på historiska referensperioder, utan i stället kopplas till objektiva kriterier av ekonomisk och miljömässig karaktär. Fördelningen och styrningen av direktstöden anses centralt. Marknadsåtgärder är i detta sammanhang främst liktydigt med offentlig intervention och stöd till privat lagring.

Härvidlag eftersträvas förenkling och rationalisering. Livsmedelskedjans funktionalitet bör förbättras, vilket innefattar utökad transparens samt balans mellan aktörernas förhandlingspositioner. Det förefaller sannolikt att framtida europeisk jordbrukspolitik i övergripande utsträckning kommer att betona betydelsen av konkurrenskraft samt framhålla miljö-, klimatförändrings- och innovationshänsyn. Landsbygdsutveckling skall ske med mera riktade och målmedvetna metoder. Kommissionen anser vidare att ett nytt försäkringssystem jämte ett WTO-kompatibelt verktyg för riskhantering bör tillföras landsbygdsutvecklingspolitiken. Härvidlag avser kommissionen försöka stävja effekterna av prisvolatilitet på marknaden samt därmed sammanhörande fluktuationer relaterade till jordbrukssektorns inkomstnivå.

Lejonparten av de förslag och intentioner som presenterades av kommissionen år 2010 kom att ingå i den reviderade jordbrukslagstiftning, vilken avser tidsperioden 2014-2020. Intentionen med den reviderade jordbrukspolitiken är förenlig med tidigare reformer. Avsikten är att stöden till jordbrukssektorn skall riktas till producent istället för till produkt. Härigenom skall jordbrukspolitiken förmås till att respondera på flera scenarion, vilka härleds från sådana faktorer som påverkar jordbruket externt. Dessa faktorer definieras av främst nationalekonomiska, miljörelaterade och territoriellt relaterade kriterier. Ekonomiska faktorer är bland annat globalisering, livsmedelssäkerhet, avtagande produktivitetstillväxt, ökad prisvolatilitet, prisfluktuationer för jordbrukets insatsmedel och jordbrukarnas position i livsmedelskedjan. Miljörelaterade faktorer är resurseffektivitet, biodiversitet, vattenkvalitet och ett stort antal miljöhot. Territoriella faktorer relaterar sig till sådana områden som påverkas av demografiska processer jämte övriga samhällsrelaterade och politiska friktioner.

För att jordbrukspolitiken skall verka i samstämmighet med övriga politikområden inom EU så inrättade kommissionen tre huvudsakliga mål för jordbrukspolitiken, vilka beskrivits enligt ovan. Långsiktig hållbarhet och konkurrenskraft är vad som eftersträvas. CAP skall tillse att det europeiska jordbruket framledes kan producera högre kvantiteter av kvalitativa produkter samtidigt som de naturresurser som krävs för produktionen bevaras.

De grundläggande historiska målsättningarna med CAP förblir alltjämt intakta. Befintlig pelarstruktur påverkas heller inte av den jordbrukspolitiska revideringen av år 2013. CAP designas för att bättre än tidigare uppfylla kriterier som avser effektivitet, målinriktning och samstämmighet. Ett helhetsperspektiv eftersträvas inom ramen för pelarstrukturen och de politiska instrumenten blir mera flexibla än tidigare. Riskhanteringsinstrument introduceras för att stävja prisvolatilitet. Jordbrukets förmåga att tillhandahålla samhällsnytta genom positiva

externa effekter uppmärksammas med ett nytt instrument i den första pelaren ("greening"). Syftet är att med direktstöd befrämja jordbruksnäringen för dess insatser som innefattar upprätthållande av landskapsbild, klimatstabilitet och miljö.

Implementeringen av CAP i dess reviderade form tenderar att fungera förhållandevis väl. De stöd som politiken omfattar anses till största delen vara förenliga med WTO:s standard för icke handelsstörande stödåtgärder. Vidare noteras att den förenklingsprocess som inleddes redan år 2008 (CAP "Health Check" Reform) fortskrider. Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna erhåller generell uppmärksamhet.

FARM BILL

USA:s jordbrukspolitik verkställs enligt den sk. Farm Bill 2014, vilken antogs av kongressen i februari 2014. Representanter för såväl demokrater som republikaner förhandlade sig fram till stark majoritet inför kongressomröstningen. Farm Bill 2014 fastslår jordbrukslagstiftningen för de närmaste fem åren och innefattar flertalet ekonomisk-politiska verktyg av handelshindrande karaktär.

Den amerikanska jordbrukssektorn tillväxt var ansevärd under tidsperioden för den föregående jordbrukslagstiftningen, Farm Bill 2008. Exporten uppnådde den högsta nivån någonsin under år 2013. Lantbruket anses i USA utgöra en nyckelfaktor relaterad till ekonomisk tillväxt och befrämjande av landsbygd. Farm Bill 2014 inkluderar liksom dess föregångare bland annat instrument för landsbygdsutveckling, handel, jordbruksstöd och stabiliserande försäkringar, forskning samt förnyelsebar energi. Farm Bill 2014 skiljer sig gentemot dess föregångare såtillvida att direktstöden försvinner. Istället introduceras ett riskhanteringsinstrument i form av försäkring mot prisfluktuationer.

De tidigare direktstöden var avlänkade från produktionen och ansågs mestadels inte som handelsstörande. De nya försäkringsprogrammen är baserade på tämligen höga produktpriser, varför dess stödmekanism kan aktiveras om prisnivåerna håller sig i närheten av vad som kan prognostiseras baserat på historiska referenser. För vete så aktiveras försäkringen om avräkningspriset sjunker under en nivå som är fastslagen till ett pris 53 % högre än långsiktigt prognostiserat världsmarknadspris (USDA 2014). Således är risken påtaglig för att försäkringsprogrammen ger upphov till handelsstörande effekter ur ett långsiktigt perspektiv.

Kongressen antog lagstiftningen med vetskap om att de ökade subsidier som försäkringsprogrammen orsakar under den tid som lagstiftningen är i kraft med största sannolikhet inte kommer att överstiga tröskeln för tillåtna *de Minimis* stöd. I enlighet med staganden i WTO:s regelverk kan ett land exkludera vissa handelsstörande stöd ställt i relation till vederbörande lands AMS (Aggregate Measurement of Support). Nivån på undantagen uppgår till 5% av värdet för den sammanlagda produktionen av ifrågavarande jordbruksprodukt. Vid antagande att rådande undantagsnivå 5% kvarstår över den tidsperiod som Farm Bill 2014 är i kraft, förmodas försäkringsprogrammen inte orsaka dispyter i WTO sammanhang.

Vid höga världsmarknadspriser torde subventionerna till lantbruket reduceras vid tillämpandet av de nya försäkringsprogrammen i jämförelse med föregående direktstöd. Vid normal världsmarknadsprisinivå torde subventionerna öka tämligen kraftigt pga försäkringsprogrammen. Givet att subventionerna trefaldigas, förväntas försäkringsprogrammen rendera en stödnivå som uppgår till ca. 4 % av värdet för den sammanlagda produktionen för respektive gröda. Härav följer att försäkringsprogrammen är förenliga med WTO.

Farm Bill 2014 torde dock medföra påtaglig risk för dispyt relaterad till WTO:s regelverk. USA är en av de globalt största producenterna av vissa grödor som omfattas av försäkringsprogrammen inom ramen för den reviderade amerikanska jordbrukslagstiftningen. Detta innebär att USA kan påverka marknaden så tillvida att relativt återhållsamma världsmarknadspriser för dessa grödor härleder ökade subventioner till det amerikanska lantbruket. Anledningen härtill är nivåerna för de interventionspriser som sammanhör med försäkringsprogrammen. Detta kan innebära att prisökningar på de berörda grödorna förhindras. Otillbörliga fördelar skulle då uppstå för USA på världsmarknaden. WTO reglerar ett dylikt förhållande genom *Subsidies and Countervailing Measures (SCM) Agreement*.

Det amerikanska jordbruket är mycket exportinriktat och amerikansk jordbrukspolitik strävar oupphörligen efter att erhålla marknadstillträde. Det primära syftet med förnyelsen av jordbrukslagstiftningen är att skapa verktyg för riskhantering och befrämja förutsättningarna för ett expanderat marknadstillträde ur ett globalt perspektiv. De internationella handelsrelaterade åtagandena inkluderas i lagstiftningen.

WTO

WTO (World Trade Organization) etablerades år 1995 som efterföljare till GATT (General Agreements on Tariffs and Trade).

WTO:s huvuduppgift är att skapa stabila spelregler för den globala handeln. Ett regelverk för internationell handel skall upprätthållas. WTO syftar till att åstadkomma en liberal världshandel genom multilaterala förhandlingar. Protektionism motverkas genom gradvis avveckling av handelshinder. Organisationen skall eftersträva att lösa handelstvister opartiskt och objektivt.

Ministerkonferensen utgör det högsta beslutande organet i WTO. Varje medlemsland representeras här på ministernivå. Ministerkonferensen strävar efter att sammanträda vartannat år. För tidsperioden mellan ministerkonferenserna utgör Allmänna rådet det högsta beslutande organet inom WTO. Medlemsländerna representeras här normalt på ambassadörsnivå.

Vid den fjärde ministerkonferensen i Qatars huvudstad Doha år 2001 beslöts att handelsförhandlingar skulle inledas på ett 20-tal områden med målsättningen att uppnå ett slutligt avtal före den 1 januari 2005. Förhandlingarna erhöll det formella namnet "Doha Development Agenda" (DDA, Doharundan). Den inledande konferensen i Doha följdes sedan upp med en flera ministerkonferenser. Emedan allvarliga friktioner uppstod i de sammanlänkade jordbruks- och industrivaruförhandlingarna, framstod det mycket snart att ett avtal inte kunde uppnås. Den uppenbara problematiken i relationen mellan jordbruk och industrivaror ansågs dock möjlig att lösa. Inför ministermötet i Genève i juli 2008 kunde skönjas en återhållsam optimism om att Doharundan skulle kunna avslutas under år 2008. Emedan förhandlingsprocessen inte utmynnade i ett slutgiltigt avtal, förblir WTO:s rådande regelverk fortsättningsvis i kraft.

Förhandlingar fortgår kontinuerligt på flera plan i syfte att uppnå ett balanserat avslut på Doharundan. Multilaterala handelsavtal är i nuläget mycket svåra att överenskomma. Orsakerna härtill är flera. Geopolitiska spänningar och väpnade konflikter med påföljande flyktingproblematik härleder reducerat förhandlingsutrymme. Makroekonomisk turbulens föranleder skilda prioriteringar. Doharundan kommer eventuellt att skjutas upp på oviss tid.

Jordbrukssektorns andel av den globala ekonomin tenderar att minska. Detta till trots tillskrivs jordbruksförhandlingarna en central position i Doharundan. Anledningen härtill står främst att finna i jordbruksnäringens betydelse för den enskilda statens livsmedelsförsörjning. Förutom den traditionella försörjningsberedskapsrelaterade infallsvinkeln anses också garantier för fullgod livsmedelssäkerhet såsom ett väsentligt argument för bibehållandet av en nationell produktionskapacitet. Därtill inverkar jordbrukets omedelbara effekter på landsbygden och lantbrukarnas livsvillkor samt för livsmedelsindustrins lokalisering. Jordbruksförhandlingarna inom Doharundan har särskilt inriktat sig på befrämjandet av utvecklingsländernas möjligheter till likvärdig konkurrens på världsmarknaden.

Jordbruksförhandlingarna indelas i tre huvudområden: marknadstillträde, interna stöd och exportstöd.

Det fastslogs redan vid ministerkonferensen i Hong Kong år 2005 att exportstöden skulle försvinna senast år 2013. Efter långvariga förhandlingar togs beslut vid ministerkonferensen i Nairobi december 2015 att samtliga exportstöd omedelbart skulle avskaffas. Utvecklingsländer kan avskaffa stöden under en övergångsperiod fram till och med 2018. Meningsskiljaktigheter kvarstår vad avser förhandlingar inom områdena marknadstillträde och interna stöd.

Förhandlingsläget inom WTO är att betrakta som ansträngt såväl generellt som inom jordbruksområdet.

TTIP

Det är förenat med avsevärd svårighet att korrekt prognostisera om och när ett eventuellt slutgiltigt avtal kan förhandlas fram inom ramen för Doharundan. Härav följer att det befintliga WTO-arrangemanget avseende multilaterala handelsavtal förblir i kraft. I framtiden torde dock regionala och bilaterala handelsavtal, vilka inte regleras av WTO, komma att tillskrivas påtaglig betydelse.

Europeiska Unionen och Förenta Staterna har under en längre tid varit medvetna om att ett bilateralt frihandelsavtal dem emellan skulle alstra uppenbara fördelar inom flera områden. De båda regionerna stod för omkring hälften av global sammanlagd BNP år 2013.

Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) syftar till att eliminera handelsbarriärer mellan EU och USA. Ökad frihandel förväntas befrämja investeringarna mellan länderna och därmed förbättra sysselsättningsnivån. Detta leder sedan till ökad ekonomisk tillväxt, varmed konkurrenskraften gradvis tilltar. Förhandlingarna inom TTIP pågår alltsedan år 2013 och bygger på långvariga traditioner av samarbete inom internationell handelspolitik. Ett vittomfattande frihandelsavtal mellan dessa båda aktörer medför sannolikt konsekvenser för global handelspolitik i ett vidgat perspektiv.

Vid i princip varje handelsförhandling som förs internationellt, så utgör jordbruket en av de största stötestenarna. EU och USA har tvistat i över 50 år om frågeställningar som berört marknadstillträde och nivån på inhemska jordbruksstöd. Inom WTO har dispyterna varit såväl flertaliga som långvariga.

Kombattanterna söker båda hävda sina respektive intressen och jordbrukspolitiska prioriteringar. På grund av åtaganden inom GATT/WTO och därmed sammanhörande interna jordbrukspolitiska reformer, samt på grund av prisbildningsprocessen av jordbruksvaror på världsmarknaden, föreligger i nuläget ett jämförelsevis reducerat förhållande vad avser priset på jordbruksvaror i EU och USA. Härav följer att det kan vara möjligt att inkludera också jordbruksnäringen till ett eventuellt transatlantiskt handelsavtal.

EU har såväl offensiva som defensiva intressen i de jordbrukspolitiska TTIP-förhandlingarna. Ett internationellt handelsavtal indelas normalt i flera kapitel. Vad som eftersträvas är ett balanserat förhållande mellan jordbrukskapitlet och övriga handelskapitel under förhandling, samt väl avvägd intern balans inom ramen för jordbrukskapitlet.

EU kommissionen skall verkställa förhandlingar inom ett givet sk. förhandlingsmandat. Inom ramen för förhandlingsmandatet framgår de riktlinjer för TTIP-förhandlingarna som godkänts av EU:s medlemsstater. Förhandlingsmandatet fastslår att målet med ett eventuellt avtal är att undanröja onödiga hinder för handel och investeringar. Således är avsikten inte att eliminera sådana hinder som kan motiveras. Det fastslås att avtalets SPS-kapitel skall bygga på WTO:s SPS-avtal och det befintliga veterinära samarbetsavtalet mellan EU och USA. Rätten att bestämma sin egen skyddsnivå lyfts fram. TTIP avtalets överenskommelser kommer enligt förhandlingsmandatet att vara övergripande, varför direkta sakfrågor eller EU-lagstiftning inte omfattas.

Transatlantisk handel med jordbruksprodukter

EU uppvisar under innevarande sekel ett tydligt och kontinuerligt överskott härstammande från transatlantisk handel med jordbruksprodukter. Alltsedan år 2000 har EU:s marknadstillträde ökat med 48%. För år 2013 beräknas ca. 13% av EU:s jordbruksexport vara riktad till USA. Emedan handelsutbytet förvisso är större och mera betydelsefullt för merparten övriga industriella sektorer, noteras att USA är den enskilt största marknaden för EU:s jordbruksnäring och livsmedelsindustri.

USA står för en förhållandevis liten del av importen av jordbruksprodukter till EU (8% år 2013), varför den europeiska marknaden är av relativt blygsam betydelse för det amerikanska jordbruket. Detta hindrar dock inte amerikanska strävanden efter ökat marknadstillträde och reducerade handelshinder vid förhandling om jordbrukskapitlet inom ramen för ett transatlantiskt handelsavtal. Amerikanerna riktar mycket av intresset gentemot sk. icke tariffära handelshinder (*NTM; Non Tariff Measures*). Kategorin NTM inkluderar bland annat förbud och restriktioner på EU-nivå för genmodifierade jordbruksprodukter.

Jordbrukskapitlet avser att åstadkomma en bilateral reglering av tariffära handelshinder som sträcker sig längre än vad som hittills uppnåtts inom WTO. Tullsatserna på jordbruksområdet befinner sig redan nu på en tämligen låg nivå. I medeltal utgör tullsatserna för jordbruksprodukter 4,7% för EU export till USA och 13,7% för amerikansk export till EU. Importkvoter (*TRQ*) tillämpas allmänt inom jordbruksområdet. Det är därför sannolikt att TTIP kommer att innefatta bestämmelser om bilateral fri access till 95% av existerande tariffinjer. Vissa sensitiva produkter undantages tullfrihet och för dessa gäller speciella regler. Eventuellt tillkommer tidsbestämda expanderande importkvoter (*TRQ; Tariff Rate Quota*) för sensitiva jordbruksprodukter.

Icke-Tariffära handelshinder

Konstateras kan att EU och USA år 2011 stod för 31% av den globala jordbruksproduktionen. Ett handelsavtal mellan dessa regioner genererar effekter på världsmarknaden för jordbruksprodukter och de spelregler som relaterar sig till densamma. Det är därför ur ett europeiskt perspektiv väsentligt att den del av jordbrukskapitlet som behandlar icke tariffära handelshinder (*Non Tariff Measures; NTM*) inte tillåts urholka bärande delar av europeisk jordbrukslagstiftning. Ett icke-tariffärt handelshinder (*NTM*) definieras som en politiskt betingad

intervention, vilken inte utgörs av tullsats eller kvot, som påverkar handel med varor. Definitionen kan ibland inkludera handel med tjänster. NTMs inverkan på jordbrukssektorn är avsevärd. Inom OECD påverkas samtliga av jordbrukets produkter.

Förhandlingar angående bestämmelser för NTM är av större betydelse inom jordbrukskapitlet än inom något annat förhandlingskapitel. Inom jordbrukskapitlet tillskrivs NTM en nyckelposition i förhandlingarna, detta då flera undersökningar påvisar att avlägsnandet av dessa handelshinder förmodligen alstrar större effekt än vad som estimeras uppkomma genom reduktion av tullsatserna. På grund av att det är mycket svårt att kvantifiera NTM, uppstår metodologiska dilemman vid de ekonometriska beräkningarna. De studier som genomförs anammar ofta en förhållandevis bred definition av NTM, vilket kan leda till att precisa skattningar av de effekter som NTM orsakar olika exportländer försvåras.

Ramverket för TTIP omfattar för jordbrukets del ett stort antal icke-tariffära handelshinder. Bland dessa märks främst de tekniska handelshindren (*Technical Barriers to Trade; TBT*) samt de sanitära och fytosanitära handelshindren (*Sanitary and Phytosanitary measures; SPS*). De senare tilldelas särskild uppmärksamhet genom ett eget kapitel inom ramen för de flesta sentida bilaterala och multilaterala handelsavtal, så också TTIP.

CETA

EU:s handelsavtal med Kanada (*Comprehensive Economic and Trade Agreement; CETA*) syftar till att öka bilateral handel och befrämja investeringsflöden i tider av ekonomisk osäkerhet. Avtalet förhandlades fram år 2014, legal granskning avslutades skottdagen innevarande år. Avtalets ikraftträdande skall föregås av dess godkännande i rådet och europaparlamentet. CETA definierar normer för utformandet av artiklar relaterade till SPS inom ramen för TTIP.

Tvistlösningsmekanismen tillskrivs uppmärksamhet vad avser internationella handelsavtal under förhandling och då i synnerhet TTIP. CETA innefattar en innovativ tvistlösningssystem, vilken skiljer sig från befintliga ISDS (*Investor State Dispute Settlement*). Avtalet inkluderar en artikel, enligt vilken avtalsparterna förbehåller sig rätten till att genom lagstiftning reglera det som avtalet omfattar. Tvist mellan investerare och stat skall avgöras av en permanent tillsatt tribunal. Den juridiska processen blir mera transparent än tidigare och tribunalens tolkningsutrymme tydligare. TTIP torde inkludera motsvarande tvistlösningssystem.

SPS

WTO reglerar icke-tariffära handelshinder. Alltsedan år 1995 åsyftar WTO:s SPS-avtal till att balansera medlemsländernas samtidiga intressen relaterade till skydd av människors, djurs och växters liv och hälsa på sitt eget territorium. Nationella lagar, regler, krav och procedurer skall tillämpas i relevant utsträckning. SPS-avtalet framhåller följande principiella grunder: Handeln underlättas givet att SPS-åtgärderna är harmoniserade och icke-diskriminerande. Åtgärderna skall grunda sig på vetenskaplig riskbedömning (FAO / WHO "Codex" om livsmedelssäkerhet, OIE om djurhälsa, FAO IPPC om växtskydd) och länderna skall transparent och i god tid informera varandra om kommande förändringar i sina åtgärder. Länderna förväntas beakta ekvivalensbedömningar och regionaliseringsåtgärder. Den av WTO inrättade SPS-kommittén övervakar avtalets tillämpning.

SPS-kapitlet inom TTIP bekräftar det WTO-avtal om SPS-åtgärder som parterna sedan tidigare är bundna av. Ambitionen är att åstadkomma ett avtal som konkretiserar idéer om förbättrad tillämpning av existerande regelverk, samt ökat tekniskt samarbete. För vissa SPS-hinder eftersöks en särskild lösning mellan parterna. Vidare är avsikten att genom ett SPS-avtal förebygga uppkomsten av nya handelshinder. Genom en intensifierad dialog avser parterna att skapa förtroende som grund för framtida hantering av handelshinder och regulativa skillnader.

SPS-kapitlet inkluderar sådana detaljerade åtaganden som överenskommits, samt ett annex. Kapitlet tillsätter också en förvaltningskommitté, vars uppgift bland annat är att tillsätta tekniska arbetsgrupper samt ta fram förslag att inkluderas i ett annex. Framhållas bör att beslut om uppdatering eller ändring av innehållet i annex måste genomgå ordinarie lagstiftningsprocess i respektive land för att beslutet därefter skall vinna laga kraft.

Det är inte på förhand givet att SPS-kapitlet inom ramen för TTIP förmår tillföra något mera än vad som idag omfattas av WTO:s SPS-avtal. För det fall att så sker, definieras åtaganden för bättre tillämpning av WTO:s SPS-avtal, åtaganden för effektivare godkännandeprocedurer och handelsprocedurer samt åtaganden om fortsatt tekniskt samarbete i svåra frågor. Ett TTIP-avtal som omfattar SPS-åtaganden som är mera långtgående än de befintliga WTO-avtalet kan mycket väl bli normskapande för ett stort antal framtida handelsavtal på såväl bilateral som multilateral nivå.

WTO-dispyter mellan EU och USA

WTO må finna svårighet av titanisk dimension att någonsin avsluta Doha-rundan. Detta hindrar dock inte att organisationen fortlever i vitalt tillstånd. Stridsviljan medlemsstaterna emellan har genom åren varierat, dess närvaro är dock alltid evident.

EU har en restriktiv hållning gentemot sk. GMO (genetiskt modifierade organismer). Orsaken härtill identifieras i EU:s grundläggande fördrag. Däri ingår den sk. försiktighetsprincipen. Försiktighetsprincipen nämns i artikel 191 i fördraget om Europeiska unionens (EU) funktionssätt. Den avser att säkerställa en hög nivå av skydd för miljön tack vare förebyggande beslutsfattande vid risk. I praktiken är dock principens tillämpningsområde väsentligt vidare och omfattar även konsumentpolitik, EU-lagstiftning om livsmedel samt människors, djurs och växters hälsa.

I enlighet med EU-kommissionen meddelanden om hur artiklarna i EU-fördraget skall tolkas skilt för sig eller i relation till WTO-rätten, fastslås att försiktighetsprincipen är möjlig att tillämpa på SPS-området. Enligt EU-lagstiftningen måste varje GMO genomgå en godkännandeprocedur före den kan marknadsföras. Godkännande kan gälla ett eller flera användningsområden, tex. odling eller foder.

Det finns i dagsläget ett antal godkända GMO för spårbar användning i foder, dock endast ett godkänt GMO för odling. Godkännandeprocessen inom EU är förhållandevis omständlig och tidskrävande. USA har en diametralt motsatt syn på GMO och initierade därför en WTO tvist relaterad till handelsrestriktioner gentemot EU år 1999. Tvisten drevs tillsammans med Argentina och Kanada och pågick fram till och med år 2006, då WTO panelen kom med ett avgörande till USA:s fördel. EU ingick då förlikning med Argentina och Kanada. Tvisten är fortfarande öppen gentemot USA, detta då EU inte har implementerat panelutslaget. Det förefaller sannolikt att vissa EU-medlemmar aldrig kommer att godkänna GMO i sådan utsträckning som skulle krävas för att implementera WTO:s beslut. Europaparlamentet röstade januari 2015 igenom ett förslag från EU kommissionen, vilket innebär att GMO för odling kan godkännas på EU-nivå efter riskbedömning. Medlemsstaterna kan dock tillämpa ett nationellt odlingsförbud på respektive territorium. Dyliga förbud måste grunda sig på WTO-förenliga argument. Reglerna är i kraft alltsedan våren 2015.

EU tillämpar förbud mot användning av hormoner och tillväxtfrämjande substanser inom djurhållning. EU:s lagstiftning på området är utformad med beaktande av försiktighetsprincipen. Läkemedel skall inte ges till friska djur, endast för vaccinationsprogram och botande av sjukdom samt för att förhindra överförande av infektion från djur till människa. USA tillåter att vissa substanser används inom köttdjurshållning i tillväxtbefrämjande syfte. På grund av EU:s förbud mot hormonbehandlat kött inledde USA en tvist inom WTO år 1996. Eftersom det inte var möjligt att på vetenskaplig grund belägga att hormonbehandlat kött medför hälsorisker för konsumenter, meddelade WTO-panelen år 2009 ett beslut till USA:s fördel. EU:s riskutvärderingsenhet EFSA kunde dock påvisa miljöpåverkan på fisk i vattendrag i närheten av djuranläggningar där hormoner använts.

EU:s hållning i frågan motiveras sålunda av försiktighetsprincipen samt av etiska orsaker baserade på ett massivt motstånd inom EU gentemot hormonbehandlat kött. Tvisten kom att lösas genom att EU erbjöd amerikanerna en förhöjd tullfri kvot för export av högkvalitativt nötkött producerat utan hormoner. I gengäld avskaffade USA vissa strafftullar på animalieprodukter. Ett särskilt kontrollprogram säkerställer att överenskommelsen följs.

BSE-krisen uppstod i Storbritannien på 1990-talet och drabbade europeisk nötköttsproduktion mycket hårt. BSE-frågan är fortfarande ett avsevärt SPS-hinder för jordbruksprodukter från EU. USA införde år 1997 importförbud mot nötkött från hela EU. Marknadstillträde för europeiskt nötkött till USA prioriteras av EU vid behandling av SPS-ärenden inom ramen för TTIP-förhandlingarna.

Konsekvenser av TTIP för jordbruket inom EU

Vid handel med jordbruksprodukter mellan EU och USA tillämpas låga tullsatser. Det är därför sannolikt att TTIP kommer att innefatta bestämmelser om bilateral fri access till 95% av existerande tariffinjer. Vissa sensitiva produkter undantages tullfrihet och för dessa gäller speciella regler. Eventuellt tillkommer tidsbestämda expanderande importkvoter (*TRQ: Tariff Rate Quota*) för sensitiva jordbruksprodukter. Exportstöden skall enligt överenskommelse inom WTO avskaffas. Interna stöd på jordbruksområdet behandlas normalt inte i bilaterala handelsavtal. SPS-kapitlet bekräftar gällande regelverk inom WTO och kommer eventuellt att fördjupas i förhållande till sistnämnda. TTIP tillsätter en kommitté för SPS-ärenden, vilket förmodligen tillmäts betydelse på lång sikt. EU torde hävda dess SPS lagstiftning med tillbörlig emphasis.

Effekterna av TTIP:s jordbrukskapitel är tämligen marginella vad avser BNP och frihandelsvinster i stort. Det förefaller dock sannolikt att EU:s exportöverskott gentemot USA kommer att reduceras relativt kraftigt. Importen av nötkött och fodersäd kan komma att öka. Exporten av mejeriprodukter och förädlade jordbruksprodukter torde nå betydligt högre nivåer än de som nu gäller. Regulativa bestämmelser är väsentliga för de kvalitetsprodukter som EU söker marknadstillträde för, detta pga konkurrensfördelar.

AVSLUTANDE KOMMENTAR

Multilaterala handelsavtal framförhandlas inom ramverket för WTO. På grund av dessa avtals tidskrävande processer, tenderar bilaterala och plurilaterala handelsavtal att öka i betydelse. Det är heller inte någon ovanlighet att överenskommelser inom den sistnämnda kategorin lyfts upp på multilateral nivå, varmed WTO-avtal kan slutas. Ett exempel på detta är den sk. Blaire House överenskommelsen (1992) mellan EG och USA, vilken tydligt förenklade etablerandet av WTO.

Det är förmodligen förenat med alltför stor optimism att anta att TTIP skall förmå generera sådana effekter som leder till ett avslut av Doha-rundan. Oförenligheterna mellan parterna är denna gång mera påtagliga än tidigare. Vid ingående av handelsavtal med tredje part, har EU och USA prioriterat skilda intressen. Amerikanerna tenderar att framhålla avgränsade förhandlingsområden med anknytning till exempelvis riskbedömning. Européerna tenderar att framhålla försiktighetsprincipen i ett holistiskt perspektiv, dess betydelse för djurhälsan, samt traditionella ursprungsbeteckningar. Aktörerna uppvisar tydliga distinktioner vad avser tolkning av vetenskapliga resultat, riskbedömning och principiell hållning i etiska frågor.

Frihandel alstrar välfärd i generell mening. Ett transatlantiskt handelsavtal förmodas på lång sikt verka i gynnsam riktning för såväl den europeiska som den amerikanska ekonomin. Med beaktande av att ett avtal mellan dessa båda aktörer också kommer att inverka på vidareutvecklandet av den globala standarden för vad som ett internationellt handelsavtal förväntas inkludera, ökar sannolikheten för TTIP. Det anses väsentligt att vara kapabel att förhandla fram kapitel som för lång tid framöver vägleder övriga handelsavtal. Härav följer också konkurrensfördelar då den som bestämmer internationell standard bäst kan anpassa sig till densamma.

För att ett handelsavtal på denna nivå skall kunna förhandlas och avslutas, krävs att vissa grundläggande premisser är uppfyllda. Presidentadministrationen i USA har av kongressen tilldelats det primära *TPA* (*Trade Promotion Authority*), vilket är en förutsättning för slutandet av handelsavtal. Det torde vara ett såväl republikanskt som demokratiskt intresse att uppnå framgång i TTIP. För det fall att USA i november i år väljer en president som avser föra en i mångt och mycket okonventionell och oförutsägbart politik, ökar risken radikalt såväl geopolitiskt som handelspolitiskt.

Det vore således till fördel om TTIP kunde avslutas inom ramen för den nuvarande presidentadministrationens mandatperiod. Sannolikheten för att så sker är dock tämligen marginell.

Den Europeiska kontinenten hanterar för tillfället en gigantisk flyktkatastrof, vilken uppstått främst pga krig i Syrien. Europa är multipolärt. EU och NATO:s europeiska del skall väga upp Ryssland.

De europeiska utmaningarna är mångfacetterade och ofta inbördes sammanlänkade. Sammanhållningen inom EMU och monetär stabilitet kan påverkas av ett sönderfallande Schengen-avtal. Det är sannolikt att ett eventuellt utträde av Storbritannien från EU medför allvarliga konsekvenser för samtliga involverade på flera plan. EU tillskrivs då inte densamma tyngd utrikespolitiskt. NATO:s betydelse för europeisk geopolitisk stabilitet skulle i sådant fall säkerligen lyftas fram. Detta innebär att det ur europeisk synvinkel sett är väsentligt att korrekt kunna förutsäga amerikanska säkerhetspolitiska intentioner. Dessa bedömningar underlättas givet att den amerikanska politiska makten baserar sig på traditionella republikanska, eller demokratiska, värderingar. I det förevarande sammanhanget vore det således till fördel för EU att med strategisk framsynthet designa TTIP och därigenom kvarstå som global handelspolitisk stormakt.

Karl-Gustav Falkenbergh