

NOTAT

4. januar 2018

HANDELSAFTALE MED JAPAN ER GODT NYT FOR DANMARK

Kontakt:

**Projektkoordinator,
Stefan Jørgensen
+45 33 13 07 30
stj@thinkeuropa.dk**

**Direktør, Bjarke Møller
+45 51 56 19 15
bjm@thinkeuropa.dk**

RESUME Mens USA har trukket sig tilbage som førende i den globale handel, viser den nye handelsaftale mellem EU og Japan en bemærkelsesværdig udvikling på den internationale handelspolitiske scene. EU og Japan udgør tilsammen 28 pct. af den globale økonomi, og studier viser, at handlen mellem EU og Japan kan vokse med op mod en tredjedel som følge af aftalen. Aftalen understreger, at EU er villig til at gå foran og forme rammerne for fremtidens handel.

Handelsaftalen dækker områder som er politisk sensitive og traditionelt svære at blive enige om. Det gælder f.eks. landbrug og fødevarer, hvor den danske fødevarer-eksport til Japan kan forventes at stige betydeligt. Det gælder især eksport af dansk svinekød, som japanerne aftager store mængder af.

Et centralt område i aftalen er bilindustrien, hvor gensidige handelsbarrierer fjernes. EU og Japan vil også kordinere den fremtidige regulering af bilindustrien, hvilket kan få afgørende betydning globalt, da de to økonomier tilsammen udgør en stor del af verdens bilindustri. Med aftalen kan EU således få en ledende rolle i udviklingen af nye standarder og regulering på området.

Aftalen indeholder en håndhævelsesmekanisme meget lig den, der anvendes i Verdenshandelsorganisationen, WTO. En såkaldt ISDS-mekanisme, som mødte modstand i EU's handelsaftale med Canada, er ikke en del af aftalen. Denne forhandles – modsat tidligere – separat og er endnu ikke faldet på plads. Her er EU modstandere af ISDS til beskyttelse af investorer, mens Japan er fortalere for en sådan løsning.

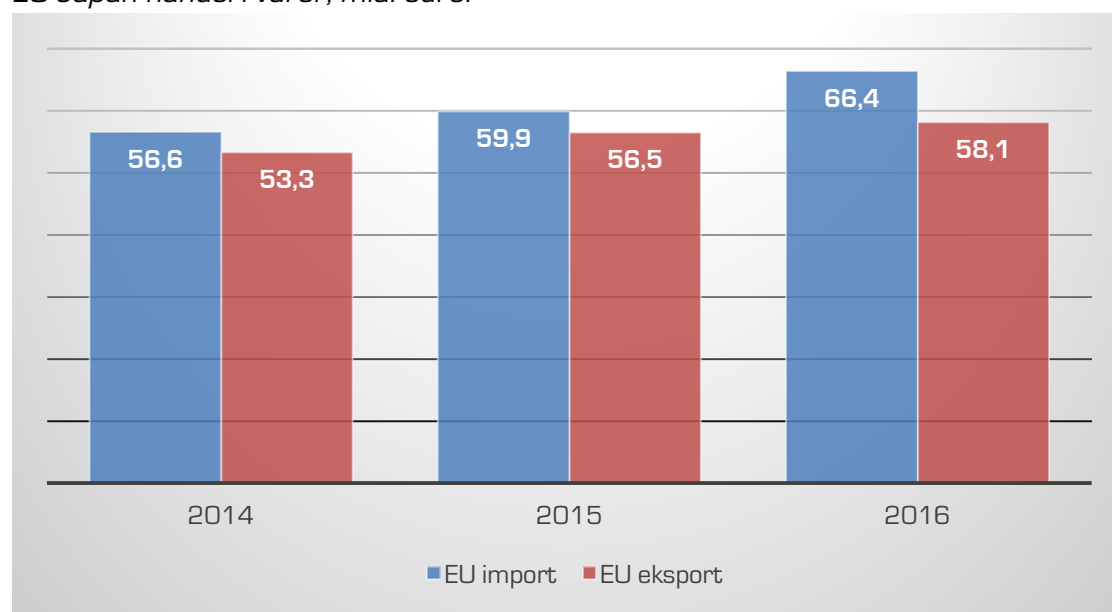
HOVEDKONKLUSIONER:

- Med handelsaftalen med Japan markerer EU sig som en ny førerøkonomi i den internationale, handelspolitiske scene, mens Donald Trump har trukket USA ud af TTIP og TPP.
- EU og Japan er nået til enighed på flere områder, der traditionelt opfattes som de sværeste i internationale handelsrelationer.
- Aftalen dækker 28 pct. af den globale økonomi. Studier viser, at handlen mellem EU og Japan kan stige op til 34 pct. som følge af aftalen.
- Det forventes, at aftalen bliver stemt igennem i Europa-Parlamentet og det Japanske parlament i 2018. Ambitionen er, at aftalen kan træde i kraft i løbet af 2019.
- Et af de vigtigste områder i aftalen er bilindustrien, hvor man kan se frem til betydelige liberaliseringer på bl.a. personbiler. Toldafgifter vil blive fjernet, og man vil sammen opdatere produktstandarder.
- Eftersom EU har en lignende aftale om bilindustrien med Sydkorea kommer EU sammen med Japan til at have stor indflydelse på rammerne for den globale bilindustri.
- Også på området for landbrug og fødevarer, hvor der i dag findes høje toldsatser, vil handelsrestriktionerne blive væsentligt reduceret. Det er vigtigt for Danmark, da området udgør en stor del af den danske eksport til Japan. Det gælder især svinekøds- og mejeriprodukter.
- Aftalen indeholder et stort kapitel om bæredygtig udvikling og anerkendelse af Paris-aftalen. Dette er dog ikke juridisk bindende.
- EU og Japan har (modsat tidligere) forhandlet handelsaftaler og investeringsaftaler hver for sig, og man er endnu ikke nået til enighed om investeringer. EU ønsker ikke den ofte kritiserede ISDS-mekanisme til investorbeskyttelse, men Japan holder indtil videre fast.

EU og Japan er nået til enighed om en handelsaftale der vil have stor betydning for verdenshandlen. Tilsammen udgør de to økonomier ca. 28 pct. af den samlede verdensøkonomi målt på BNP, hvilket gør aftalen til en af de mest omfattende i verden. Samhandlen mellem EU og Japan er betydelig trods den store fysiske afstand mellem de to økonomier. EU eksporterede i 2016 varer for omkring 58 milliarder euro og importerede for ca. 66 milliarder euro fra Japan.¹ Samhandlen er mindre for servicesektoren, men dog stadig betydelig. Man anslår, at omkring 600.000 europæiske job i dag er bundet op på eksporten til Japan,² og beregninger fra London School of Economics viser, at den nye aftale vil øge samhandlen med op mod 34 pct., hvilket vil skabe vækst både i Europa og i Japan.³ Det er især bemærkelsesværdigt, at aftalen med Japan indeholder substantielle elementer for handel med personbiler samt landbrug og fødevarer, som traditionelt set er meget politisk følsomme sektorer med betydelige handelsrestriktioner.

Figur 1: Lille negativ balance på varehandel med Japan

EU-Japan handel i varer, mia. euro.



Kilde: Tænk tanken EUROPA baseret på tal fra EU-Kommissionen, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/japan/>.

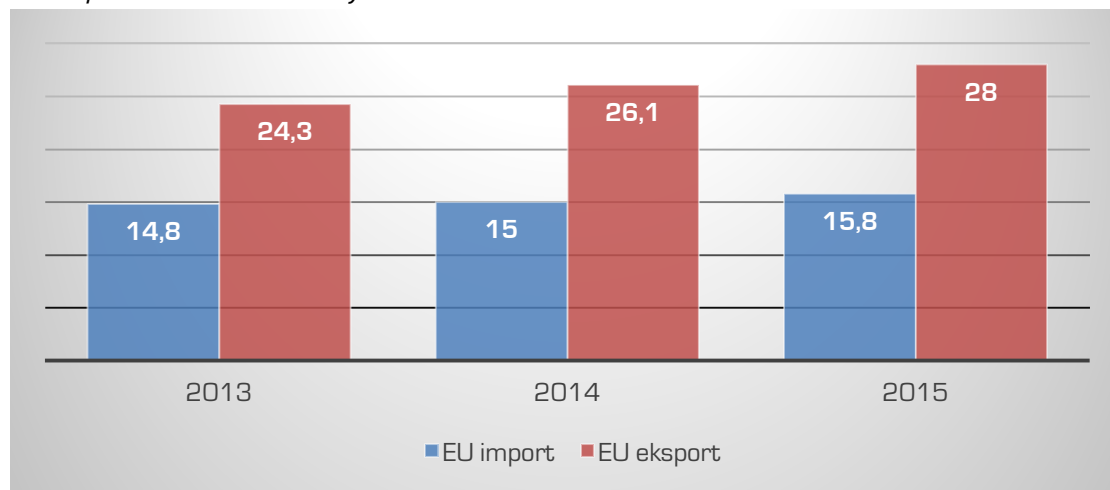
¹ "European Union, Trade in Goods with Japan" EU-kommissionen - DG Trade, 2017. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113403.pdf.

² "EU-Japan handelsaftale", DI, 2017. <https://di.dk/SiteCollectionDocuments/Afs%C3%A6tningspolitik/20170706%20-%20DI%20factsheet%20om%20EU-Japan%20FTA.pdf>.

³ "Trade Sustainability Impact Assessment of the Free Trade Agreement Between the European Union and Japan – Final Report", London School of Economics, 2016. <http://www.lse.ac.uk/business-and-consultancy/consulting/assets/documents/TSIA-EU-Japan-FTA.pdf>.

Figur 2: Positiv balance på servicehandel med Japan

EU-Japan handel i serviceydelser, mia. euro.



Kilde: Tænketanken EUROPA baseret på tal fra EU-Kommissionen, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/japan/>.

Aftalen er resultatet af forhandlinger, der har pågået siden 2011, og er den seneste i rækken af EU's efterhånden omfattende række af handelsaftaler. EU og Japan er blevet enige om principperne og har offentliggjort langt det meste af selve aftalen. Det forventes, at teksten kan stemmes igennem de respektive parlamenter i EU og Japan i 2018, og der stiles efter at aftalen træder i kraft under det nuværende kommissionsmandat, som afsluttes i 2019.

Et af hovedformålene med handelsaftalen er at sikre mere fremtidig handel mellem de to regioner, men der er også en politisk ambition om at drive regulering af international handel fremad for at skabe et handelsparadigme baseret på fælles regler. Aftalen viser, at EU er både villig og i stand til at gå forrest i den globale handelsagenda, efter USA under præsident Donald Trump har trukket sig fra en række internationale handelsforhandlinger.

Biler og fødevarer fylder i aftalen

Aftalen omfatter flere områder, der er betydelige for både EU og Japans økonomi.⁴ Biler, fødevarer- og landbrugsprodukter, servicesektoren og patentrettigheder er således alle en del af aftalen. Aftalen omfatter dog ikke investeringer og investeringsbeskyttelse, men der forhandles stadig på området, og det kan føre til en selvstændig aftale herom.

⁴ Langt størstedelen af aftalen er blevet offentliggjort. Den skal dog igennem en proces kaldet *legal scrubbing*, hvorved man sikrer, at den juridiske effekt stemmer overens med intentionen bag. Derfor kan der stadig forekomme justeringer af indholdet, inden aftalen endelig ratificeres.

Det er især bemærkelsesværdigt, at EU og Japan er nået til enighed om at liberalisere handel med biler, da det er et område, hvor der findes toldmure. Bilindustrien nyder traditionelt også stor politisk bevågenhed dels i Japan, men også i både Frankrig og Tyskland, der har store bilindustrier.

Det er imidlertid lykkedes at blive enige om en kraftig reduktion af toldgrænserne. Det indebærer, at EU gradvist udfaser sin importafgift på ca. 10 pct. i løbet af syv år. Den gradvise indfasning skal give den europæiske bilindustri tid til at tilpasse sig de nye forhold. Japan vil også reducere deres importafgifter for europæiske biler og samtidig implementere ny produktregulering, der stemmer overens med de europæiske regler på området. Det skal sikre, at protektionisme ikke genopstår i form af tekniske barrierer og specifikke produktkrav. Som følge af dette vil Japan tilslutte sig United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), som er det organ, der står for regulering af bl.a. biler.

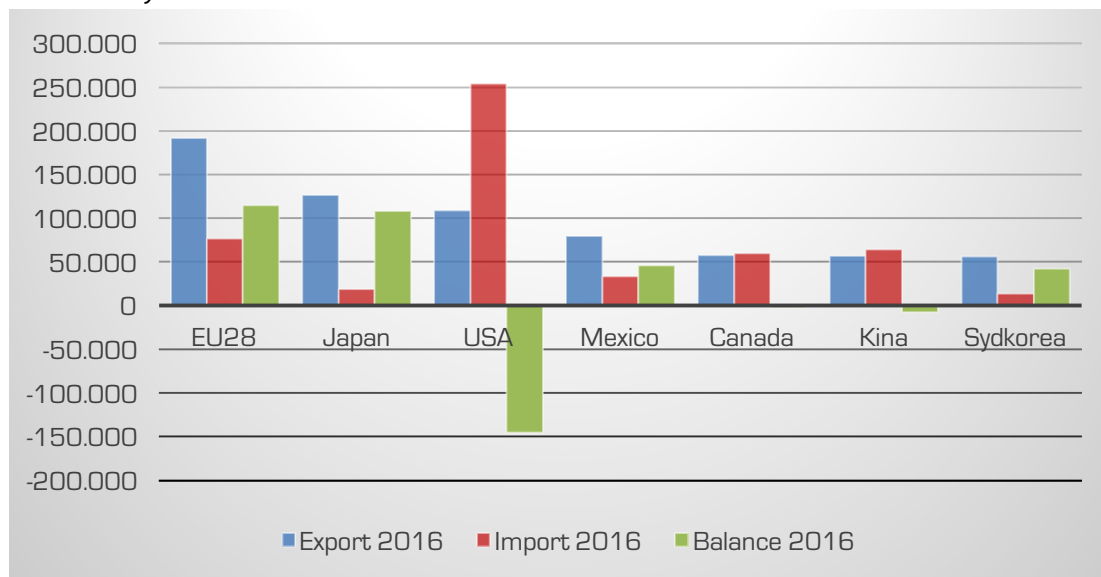
Det forventes, at UNECE's regler vil blive opdateret i løbet af de næste ti år i tråd med de retningslinjer for samarbejde mellem parterne, som aftalen indeholder⁵. På den måde vil EU og Japan begge være med til at definere hvilke tekniske standarder, det skal gøre sig gældende for personbiler. Det kan blive afgørende – også for resten af verden – da Japan og EU tilsammen udgør en stor del af det globale marked for personbiler. Dertil kommer, at EU for nylig indgik en lignende aftale med Sydkorea, som også har en betydelig bilindustri. EU er altså sammen med sine handelspartnere ved at definere rammerne for den globale bilindustri ved at indføre fælles internationale retningslinjer og produktstandarder.

Det er her værd at bemærke, at præsident Donald Trump har trukket USA ud af forhandlingerne om TTIP samt stillehavsaftalen TPP. Hermed har USA til trods for sin store bilindustri, gjort det væsentlig sværere at påvirke globale standarder og regler. Dermed risikerer den amerikanske bilindustri at skulle tilpasse sig regler, som andre økonomier fastsætter. Det gør det mere sandsynligt at den amerikanske industri kommer til at stå tilbage som "regeltager".

⁵ "EU-Japan EPA – The Agreement in Principle", EU Commission, 2017. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155693.doc.pdf.

Figur 3: EU28 og Japan er de største eksportører af biler

Verdens syv største bilindustrier, mio. euro.



Kilde: Tænketanken EUROPA baseret på tal fra EU-Kommissionen, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/japan/>.

Fødevarer og landbrug er også et område, hvor det tidligere har vist sig meget svært at få internationale aftaler, og hvor der stadig i dag er mange handelsbarrierer. Området har været et af de mest kontroversielle i Verdenshandelsorganisationen (WTO) og er en af hovedårsagerne til at Doha-runden, der skulle føre WTO-samarbejdet videre, kollapsede. Med EU og Japans aftale vil omkring 85 pct. af de toldgrænser, der gælder for fødevarer eksport til Japan, blive fjernet⁶. Japan vil som følge af dette åbne for import af svinekød. Svinekød er den største eksportvare inden for landbrugssektoren med salg til Japan på godt 1,2 milliarder euro i 2016.⁷

Toldgrænserne på andre kødtyper vil også blive reduceret, ligesom told på mejeriprodukter står over for en betydelig reduktion. F.eks. har Japan en toldgrænse på op til 29,8 pct. på bestemte typer af ost, som nu vil blive afviklet. Man er også blevet enige om at afvikle en toldgrænse på 15 pct. på salg af vin til Japan. Desuden er man blevet enige om anerkendelse af hinandens vinprodukter og en række af de tilsætningsstoffer, der her anvendes. F.eks. skal Japan godkende 35 forskellige tilsætningsstoffer, som bliver brugt til vin i EU. En lang række andre alkoholprodukter får samtidig liberaliseret deres handelsvilkår.

⁶ Dette er, hvad der forventes, men det præcise tal vil afhænge af *legal scrubbing*-processen.

⁷ "EU-Japan EPA – The Agreement in Principle", EU Commission, 2017. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155693.doc.pdf.

Området for landbrug og fødevarer er vigtigt for Danmark, da fødevarerprodukter udgør 40 pct. af vores eksport til Japan, herunder eksport af svinekød for ca. fire milliarder kroner årligt.⁸ Vigtigheden af handelsaftalen med Japan er da også blevet påpeget af direktør i Landbrug & Fødevarer, Flemming Nør-Pedersen.⁹ Han understreger, at et stærkt EU er en forudsætning for, at sådanne aftaler kan indgå til fordel for dansk eksport. Ifølge en analyse, som Copenhagen Economics har foretaget for Udenrigsministeriet før indholdet af aftalen var på plads, kan den danske eksport til Japan stige med op til 70 pct. som resultat af en handelsaftale¹⁰. Fødevarer vil tegne sig for en stor del af stigningen.

Foruden handel med fysiske varer indeholder aftalen også et afsnit om serviceydelser. Ønsket er at skabe lige konkurrencevilkår mellem europæiske og japanske servicevirksomheder og at sikre fælles definitioner. Med undtagelse af fem specifikke serviceområder etablerer man de samme principper for serviceydelser som for varer. *National Treatment*-princippet fastslår, at et land skal tilbyde mindst ligeså fordelagtige vilkår til en udenlandsk virksomhed, som der tilbydes til nationale virksomheder. *Most Favoured Nation*-princippet sikrer, at EU og Japan tilbyder hinandens virksomheder lige så favorable vilkår, som de tilbyder tredjelande, der står uden for aftalen. De to principper sikrer således, at hverken EU eller Japan kan diskriminere mod hinandens serviceudbydere i forhold til nationale eller tredjelandsvirksomheder.

Udover disse generelle principper nævner kapitlet om serviceydelser bl.a. sektoren for telekommunikation, e-handel og finanssektoren som områder, der er specielt fokus på. I forhold til e-handel skal alle elektroniske reklamer tydeligt fremstå som reklamer, og der må f.eks. ikke kræves told på elektroniske produkter. I afsnittet om telekommunikation er der provisioner på *roaming* og sikring af databeskyttelse. I forbindelse med den finansielle sektor vil man bl.a. garantere markedsadgang for finansielle serviceydelser og sikre lige adgang til betalings- og clearingsystemer. Dertil opretter man et *Financial Regulatory Forum* til at facilitere udveksling af oplysninger om finansiell regulering mellem de to regioner samt sikre dialog og koordinering på området.

⁸ "Japan-aftale ventes at få effekt fra 2020", Kenneth Lindhardt Madsen, L&F, 2017.

<https://www.lf.dk/for-medlemmer/lf-business/2017/11-17/eu-japan-frihandelsaftale-er-paa-skin-ner#.WjocgFXiaM8>.

⁹ "L&F: Japan-EU-aftale meget vigtig for landbruget", Mette Boas Springborg, Landbrugsavisen, 2017. <https://landbrugsavisen.dk/lf-japan-eu-aftale-meget-vigtig-landbruget>.

¹⁰ "Effekter af frihandelsaftaler for Danmark", Copenhagen Economics, 2013. <https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/6/246/0/Effekter%20af%20frihandelsaftaler%20for%20Danmark.pdf>.

Der er dog ikke mange substantielle tiltag på det finansielle område. Det lader til, at formålet i høj grad er at sikre nogen minimumsstandarder, som gør, at japanske og europæiske finansielle institutioner kan agere hos hinanden. At der ikke er flere substantielle tiltag i forhold til den finansielle sektor understreger, hvor svært det er blive enige på dette område, som er karakteriseret af meget omfattende og særdeles kompleks regulering.

Handel og investeringer hver for sig

Aftalen mellem EU og Japan indeholder et kapitel om bæredygtig udvikling i relation til handel. Afsnittet er meget bredt og beskæftiger sig både med rettigheder og vilkår for arbejdere, beskyttelse af miljø og forbrugere samt global opvarmning. Som noget nyt for sådanne handelsaftaler refereres der specifikt til Paris-aftalen om global opvarmning, hvortil de to regioner tilkendegiver deres intentioner om at leve op til de målsætninger der er knyttet til denne. Denne del af aftalen er dog ikke juridisk bindende og undtaget den klagemyndighed, som oprettes for at sikre overholdelse aftalen.

For at sikre, at parterne lever op til deres forpligtigelser, oprettes en såkaldt *dispute settlement mechanism*, hvorved uenigheder kan løses med bindende effekt. Det betyder, at hvis EU eller Japan mener, at deres modpart ikke lever op til deres forpligtelser, og at dette udgør en hindring for handel, så kan der indgives en klage. Det er alene myndighederne, der kan indgive sådanne klager, hvilket i praksis vil sige japanske udenrigsministerium og Europa-Kommission.

Hvis en klage indgives, har parterne 45 dage til at blive enige om en løsning på problemet. Lykkedes det ikke, vil et uafhængigt panel bestående af tre personer blive oprettet. Dette panel skal så undersøge tvisten i forhold til de forpligtigelser, der er indskrevet i handelsaftalen og udarbejde en rapport, som beskriver, hvad der skal gøres og af hvem for at løse sagen. Denne rapport er juridisk bindende og parterne skal implementere resultaterne deraf inden for en given tidsperiode.¹¹ Det er en relativ almindelig håndhævelsesprocedure kendt fra andre handelsaftaler. En lignende mekanisme er også til stede hos WTO. Det giver aftalen troværdighed og sikrer, at begge parter har til intention at levere på de områder, der er beskrevet. Desuden formaliserer det en måde, hvorpå uenigheder om aftalen kan blive løst.

¹¹ ”EU-Japan Economic Partnership Agreement”, Kapitel XX (Dispute Settlement), Artikel 15, Paragraf 8, 9 August 2017. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/december/tradoc_156449.%2020161206%20Japan-EU%20DS%20text%20FINAL.pdf.

Håndhævelsesproceduren i aftalen mellem EU og Japan adskiller sig fra de mekanismer for investorbeskyttelse (ISDS), der ofte anvendes i investeringsaftaler. For det første omhandler håndhævelsesproceduren ikke investeringer, men handel, og for det andet kan private virksomheder ikke klage – det kan alene landenes myndigheder. ISDS-mekanismer har tidligere ført til kritik og folkelige protester, bl.a. i Tyskland. De er blevet kritiseret for at give virksomheder for stor magt over stater, og nogle frygter, at det kan hæmme staters evne til at foretage ellers legitim regulering.

Det skal dog nævnes, at EU og Japan forhandler på investeringsområdet, men at dette – hvis der opnås fælles forståelse – vedtages som en selvstændig pakke. Den 16. maj 2017 afsagde EU-Domstolen en dom baseret på EU's handelsaftale med Singapore, der fastslår, at internationale aftaler om investeringer og dertilhørende regler for afgørelser af konflikter mellem investorer og stater, er en fælles kompetence mellem EU og medlemsstaterne¹². Det betyder, at aftaler på disse områder skal stemmes igennem i medlemslandenes parlamenter i modsætning til rene handelsaftaler, der vedtages af Det Europæiske Råd og Europa-Parlamentet. Derfor forhandles handelsaftalen og investeringsaftalen som to separate enheder. På den måde respekterer man de forskellige kompetencer EU har på hhv. handel og investeringsområdet. Samtidig sikrer det, at modstand mod ISDS-delen ikke blokerer for en aftale på handelsområdet.

I de nuværende forhandlinger mellem EU og Japan om en investeringsaftale har EU-Kommissionen meddelt, at den ikke kan acceptere en ISDS-løsning og i stedet vil foretrække en model, der gør brug af en domstol til at beskytte investorer. Japan er dog fortalere for de mere traditionelle ISDS-mekanismer.¹³

¹² EU-domstolen, pressemeddelelse no 52/17, 16. Maj 2017. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-05/cp170052en.pdf>.

¹³ ”EU-Japan EPA – The Agreement in Principle”, EU Commission, 2017. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155693.doc.pdf.