

Notat

2. maj 2022

EU's frihandelsaftaler: Fra succes til "slow motion"

Kontakt:

Seniorrådgiver

Svend Roed Nielsen

33 13 07 30

srn@thinkeuropa.dk

Resumé: EU har over det seneste årti indgået en række frihandelsaftaler, der har givet store økonomiske gevinster for medlemslandene i form af øget eksport og nye arbejdspladser. Men EU har nu vanskeligheder med at færdiggøre frihandelsaftaler med en række vigtige handelspartnere især i det asiatiske vækstområde. Det er aftaler, der er nødvendige for at skabe den markedsåbning og sikkerhed som EU's virksomheder har brug for; ikke mindst i lyset af den verserede Ukraine-krig og vanskeligheder ved at opretholde forsyningskæder. EU bør derfor her genoverveje sin handelsstrategi.

Der inddrages stadig flere områder under EU's handelsforhandlinger. De omfatter nu ikke kun traditionelle toldreduktioner, men også emner som offentlige indkøb, serviceydelser, investeringer, regulatorisk samarbejde om tekniske handelshindringer, intellektuelle rettigheder (IPR), samt mere værdipolitiske emner som arbejdstagerrettigheder, klima og miljø og menneskerettigheder. Den brede spektrerede tilgang er med til at vanskeliggøre forhandlingsprocessen, ligesom den komplicerer godkendelsen i Europa-Parlamentet og i medlemslandene.

Det hele kompliceres yderligere af, at der nu er fuld gang i afslutningen af store regionale frihandelsaftaler i det asiatiske område, hvor særligt to aftaler er betydningsfulde. Det drejer sig om RCEP (Regional Comprehensive Economic

Partnership) og CPTPP (Comprehensive and Progressive agreement for Trans-Pacific Partnership)

Det er to handelsaftaler, som EU må undersøge, om de evt. kan vise vejen til hurtigere resultater mht. at afslutte aftaler med vigtige asiatiske lande. Den ene mulighed er at bruge indholdet i RCEP som model for de frihandelsaftaler, EU ønsker at indgå. Den anden mulighed der bør undersøges er de fordele og ulemper, der kan være ved, at EU tilslutter sig CPTPP.

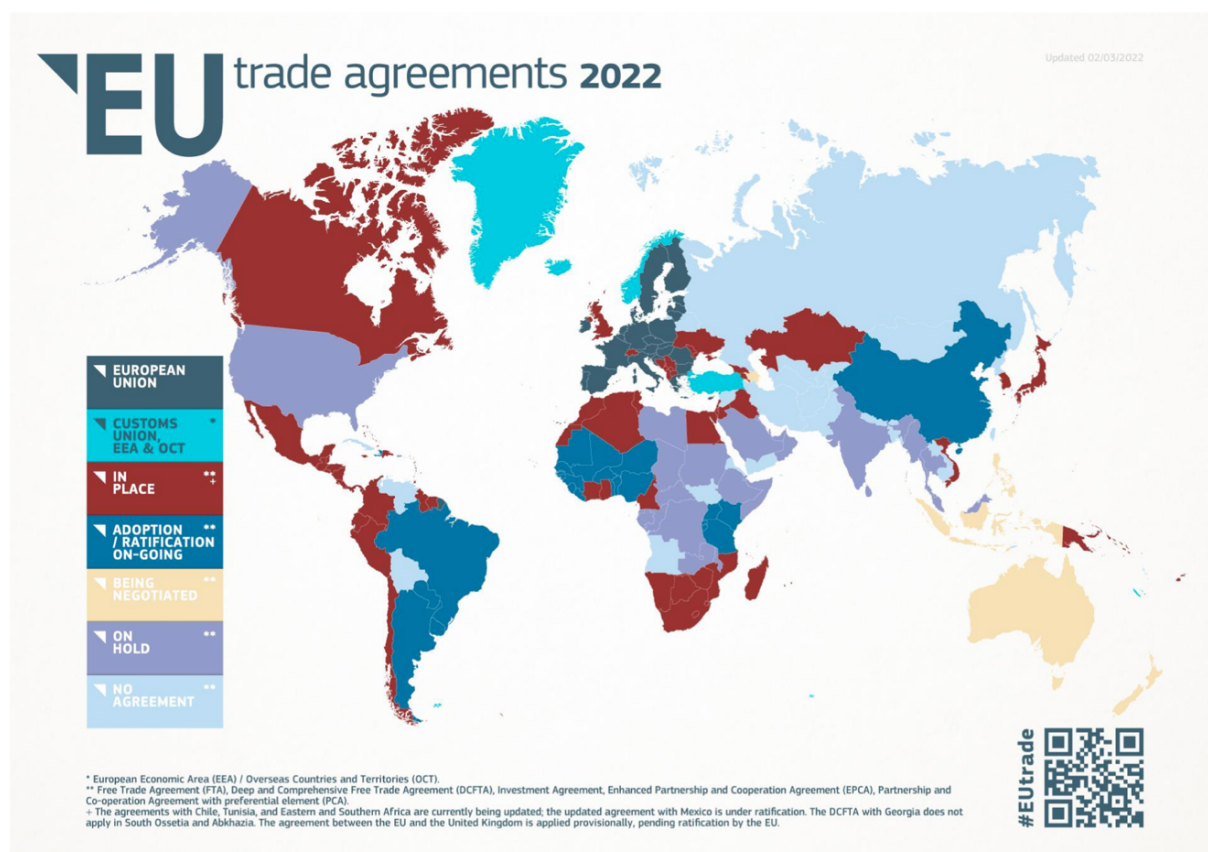
Budskaber

- EU er kørt fast i forhandlingerne med en række vigtige partnerlande, især i det dynamiske asiatiske område.
- EU må derfor genoverveje sin handelsstrategi over for disse lande, så der kan komme fremdrift i forhandlingerne og aftaler opnås. Indtil det sker, mister EU virksomheder eksport og arbejdspladser. Der er behov for genovervejelse her og nu.
- Der er muligheder, som EU straks bør undersøge. For det første er der grund til at tage ved lære af indholdet i den regionale asiatiske frihandelsaftale RCEP og lade den være rettesnor for de aftaler, som EU ønsker at indgå. Det, EU's asiatiske partnerlande allerede kender og har accepteret i RCEP, burde kunne indpasses i aftalerne med EU.
- Som den anden supplerende mulighed bør EU overveje at ansøge om medlemskab af CPTPP, hvor vigtige vestlige lande, som Canada, Australien, Japan og flere er medlemmer . Det bør her spille ind, at både Kina og UK ansøger om medlemskab. Et muligt medlemskab for EU rummer både politiske og økonomiske perspektiver og kan evt. lette vejen også for, at USA en dag vender tilbage til dette handelsforum.

EU har i det sidste ti år indgået vigtige frihandelsaftaler, men nu er der opbremsning

EU's store Indre Marked har skabt grundlaget for, at EU har kunnet indgå en lang række vidtgående frihandelsaftaler (FTA) med enkeltlande eller grupper af lande. Når EU kan tilbyde et stort og købedygtigt marked, så står man stærkt i forhandlingerne om åbning af andre landes og regioners markeder for EU-virksomhedernes produkter og services. Dette, kombineret med et dygtigt forhandlingsteam i EU-Kommissionen, har siden sammenbruddet af de multilaterale handelsforhandlinger i Doha-runden i efteråret 2008, resulteret i indgåelse af vigtige FTA med en række lande og regioner. Nedenstående Figur 1 viser status for EU's eksisterende FTA og lignende handelsaftaler, samt aftaler, der er under forhandling. Figuren viser også hvilke lande EU ikke har indledt FTA-forhandlinger med.

Figur 1. Status for EU's handelsaftaler, 2022¹



Der er forventninger om, at 90 pct. af den globale vækst fremover vil ske uden for EU området. Det er derfor helt afgørende for EU's virksomheder og deres medarbejdere, at man skaber de bedste betingelser for samhandel med de vigtigste vækstregioner. Det kræver, at EU kan afslutte mange og gode FTA'er.

¹ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf

EU ventes ingen længe at afslutte en FTA med Australien og New Zealand, men derefter er der ikke mange oplagte og tunge kandidatlande for nye EU-FTA. Det er ikke realistisk i den nærmeste fremtid at regne med EU-USA eller EU-Kina FTA-forhandlinger.

EU's muligheder ligger, for det første, i hurtigst muligt at få godkendt de aftaler, som er færdigforhandlet. Det gælder især MERCOSUR-aftalen med vigtige latinamerikanske lande samt Investeringsaftalen med Kina. Begge er blokeret i Europa-Parlamentet. For det andet bør man prioritere hurtigere resultater ved forhandlinger med vigtige asiatiske partnerlande, som har stået på i flere år men uden synderlig fremdrift.

Fokus for dette brief vil være EU's FTA-forhandlinger med de asiatiske lande, da Asien opfattes som det mest afgørende globale vækstområde.

Asiatiske lande har endvidere de seneste år indgået omfattende regionale handelsaftaler. Det drejer sig primært om følgende to regionale FTA:

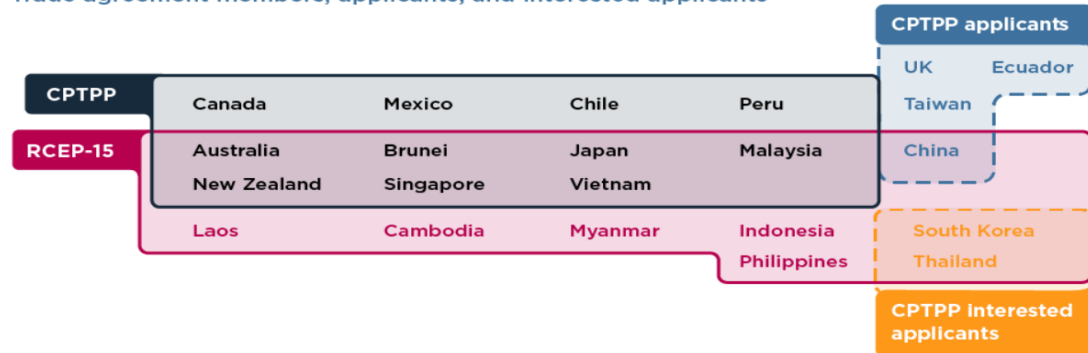
- RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership)
- CPTPP (Comprehensive and Progressive agreement for Trans-Pacific Partnership)

Figur 2 nedenfor viser status for medlemskab af disse to handelsaftaler.

Figur 2. Oversigt over lande, der er medlemmer af CPTPP og RCEP og hvilke lande der har ansøgt om medlemskab eller vist interesse for at tilslutte sig aftalerne.

Which countries are in the CPTPP and RCEP trade agreements and which want in?

Trade agreement members, applicants, and interested applicants



#PIIEcharts

Learn more at [piie.com/research/piie-charts](https://www.piie.com/research/piie-charts)



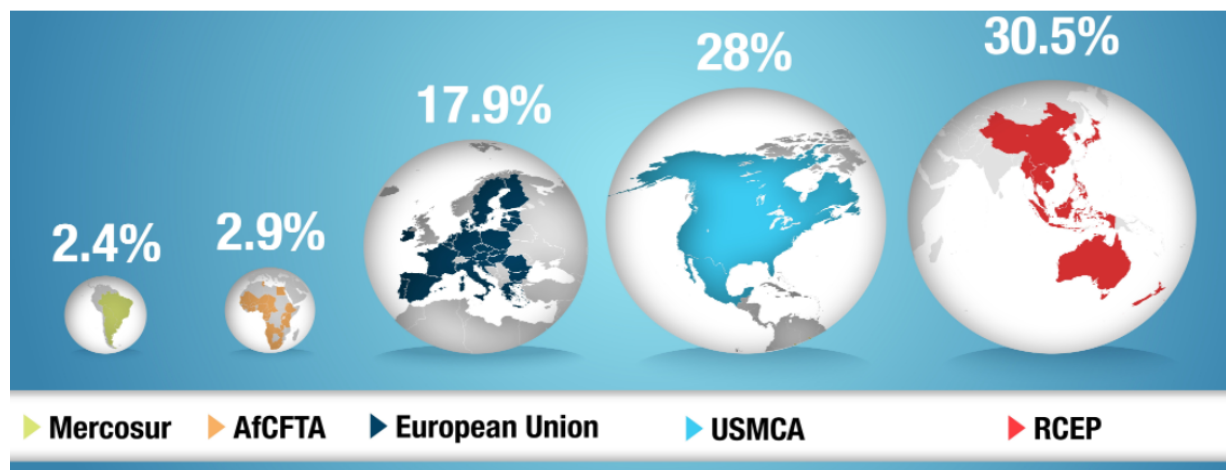
CPTPP = Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership
RCEP = Regional Comprehensive Economic Partnership

Note: CPTPP applicants refer to countries or separate customs territories that have formally submitted letters of application to the government of New Zealand. Interested applicants have publicly expressed interest in joining but have not yet formally applied.

Source: World Bank.

Figur 3, nedenunder, viser, hvor omfattende RCEP-aftalen er sammenlignet med andre handelsblokke, såsom EU og det nordamerikanske USMCA. Figuren viser den økonomiske størrelse af disse aftaler som andel af det globale BNP.

Figur 3. Udvalgte regionale handelsaftalers økonomiske tyngde målt ved deltagerens andel af det globale BNP².



Status for EU's egne FTA i Asien

² <https://unctad.org/news/asia-pacific-partnership-creates-new-centre-gravity-global-trade>

EU har i høj grad forsøgt at få foden inden for det lukrative asiatiske marked. Det er sket med en hvis succes. I 2011 blev en EU-Korea FTA iværksat på foreløbigt grundlag. Efter ratifikation af alle lande, trådte den endelig i kraft i 2015. En FTA EU-Japan trådte i kraft i starten af 2019. Samme år blev en EU-Singapore FTA på foreløbigt grundlag iværksat, idet man afventer fuld ratifikation før formel fuld iværksættelse. I 2020 blev en EU-Vietnam FTA iværksat på foreløbigt grundlag, men en række EU-lande har endnu ikke afsluttet deres ratifikationsprocedure.

EU er som nævnt lige nu tæt på at have afsluttet FTA forhandlinger med New Zealand og Australien. Disse aftaler forventes at træde i kraft på foreløbigt grundlag kort tid efter der opnås enighed.

EU's store handelspolitiske problem i det asiatiske område er, at der for en række lande har været årelange frihandelsforhandlinger, men uden at det har resulteret i endelige aftaler. Det gælder for følgende vigtige lande:

- Malaysia
- Thailand
- Indonesien
- Philippinerne
- Myanmar/Burma.

Der har heller ikke været mulighed for at blive enige ved de forhandlinger der startede tilbage i 2007 om en regional FTA med ASEAN-landene. Disse lande inkluderer Brunei, Myanmar/Burma, Cambodia, Timor-Leste, Indonesien, Laos, Malaysia, Philippinerne, Singapore, Thailand og Vietnam.

EU går dermed glip af store eksportmuligheder ved ikke at have været i stand til at afslutte, hverken ASEAN-forhandlingerne eller den ovennævnte række af bilaterale forhandlinger med vigtige og befolkningsrige lande såsom Philippinerne (332 mio. indbyggere i 2021), Indonesien (273 mio.) og Thailand (70 mio.). ASEAN-området har et samlet befolkningstal på 661 mio. og en økonomisk vækst på typisk 4-6 pct. årligt dog med tilbageslag under coronakrisen.

EU-Indien samarbejder

Endelig er der grund til at nævne Indien, med hvem EU nu har lagt op til et tættere samarbejde. Det er i høj grad også for at sikre, at Indien står på Vestens side i Ukraine krigen. EU forsøger at presse Indien til at begrænse deres mangeårige samarbejde med Rusland, en relation som Indien har brugt som modvægt til kinesisk indflydelse. Kommissionsformand Ursula von der Leyen tog initiativet til et besøg til Indien den 25. april i år. Besøget resulterede i enighed om oprettelsen af et Handels- og teknologiråd (inspireret af det tilsvarende råd mellem EU og USA). Emnerne for drøftelserne i dette råd skulle have til formål at opnå et styrket handels-teknologi- og sikkerhedssamarbejde³.

Mødet skulle også bane vejen for fremgang i EU-Indien FTA-processen, der har været fastfrosset de seneste syv år på baggrund af en række stridspunkter. En FTA med Indien vil have store politiske og handelsmæssige gevinster for EU⁴. Indien er et vanskeligt marked at få adgang til. Men med dens milliardstore befolkning er der også en forventning om, at Indien vil opleve økonomisk vækst og tilnærme sig den kinesiske økonomis størrelse. Det er dog endnu for tidligt at sige, om der reelt nu vil komme skub i handelsforhandlingerne mellem EU og Indien.

Fuld fart på det regionale handelssamarbejde i Asien er en kontrast til EU's problemer med manglende fremdrift i FTA-forhandlingerne med mange af de samme lande.

Etableringen af de to massivt store regionale handelsgrupperinger inden for RCEP og CPTPP viser, at de asiatiske lande både kan og vil indgå nye handelsaftaler. Hvorfor er EU så fanget i årelange forhandlinger med en række af de samme lande uden væsentlige fremskridt?

En vigtig grund er, at EU stiler efter mere og mere ambitiøse FTA, der går langt videre end simple betingelser som nedsættelse af told og udfasning af kvantitative begrænsninger, som er den vigtigste del af CPTPP. Moderne EU FTA'er inkluderer nu også emner som offentlige indkøb, serviceydelser, investeringer, regulatorisk samarbejde om tekniske handelshindringer, intellektuelle rettigheder (IPR) og på det seneste også arbejdstagerrettigheder,

³ <https://www.dw.com/en/eu-india-agree-to-deepen-trade-and-tech-ties-amid-ukraine-conflict/a-61579208>

⁴ https://ecfr.eu/special/what_does_india_think/analysis/the_fta_a_strategic_call_for_the_eu_and_india

klima og miljø samt menneskerettigheder. Stiller man i forhandlingerne så omfattende og ambitiøse krav over for en række lande med andre samfundsforhold, kultur og værdisæt, så kan det kun vanskeliggøre forhandlingerne.

Det bliver vanskeligere at afslutte FTA -forhandlingerne, når EU insisterer på brede værdipolitiske aftaler. Der er bestemt gode grunde til, at EU med sine omfattende FTA-krav forsøger at få fjernet mange tekniske handelshindringer, sikret IPR (intellectual property rights), og sikre sig adgang til offentlige indkøb m.m. De senere års mere skeptiske holdning til øget globalisering alene med fokus på økonomiske gevinster har også resulteret i, at der nu i mange EU-lande er krav om, at EU's FTA også bør være murbrækkere for en række krav om bæredygtighed og menneskerettigheder. EU har derfor haft god grund til at stille disse ambitiøse krav.

EU har forventet, at de gevinster man kunne tilbyde i form af øget adgang til EU's store, købedygtige og avancerede marked ville være så attraktivt, at langt de fleste forhandlingspartnere ville være villige til at acceptere EU's vidtgående krav. De årelange forhandlingsprocesser med en række lande vidner imidlertid om, at dette langt fra altid er tilfældet. EU må derfor for de lande genoverveje sin FTA forhandlingsstrategi. Hvis der ikke kan opnås enighed om vigtige FTA'er efter seriøse forhandlinger, er det nødvendigt at overveje, om EU politisk og økonomisk har råd til en fortsat uændret forhandlingsproces - eller man i stedet må søge at finde nye veje for hurtigere at afslutte forhandlingerne. EU bør i det mindste overveje alternative strategier.

Alternative EU-forhandling strategier i det asiatiske område.

Hvis det viser sig, at forhandlingerne med en række centrale asiatiske lande kører fast, er der grund til at genoverveje EU's forhandlingsstrategi. Her er der to, og måske flere, alternativer, der må undersøges for at sikre fremgang i forhandlingerne.

Alternativ 1: Anvende RCEP som model for EU's FTA med udvalgte asiatiske lande

Når EU i flere år ikke har kunnet få det optimale, så bør man overveje, om det ikke er muligt at indgå mere begrænsede FTA . Her kan man f.eks. fokusere på

mere traditionelle områder, såsom reduktion af told, kvantitative restriktioner, samt tekniske handelshindringer. EU's modydelse bliver tilsvarende mere begrænset med mindre åbning af EU-markedet. Ved at sænke ambitionsniveauet er der måske bedre mulighed for fremgang i forhandlingerne, hvilket kan resultere i, at aftalerne rent faktisk kommer i hus. En mindre ambitiøs FTA kan hen ad vejen genforhandles og gradvist udbygges op mod det mere ambitiøse niveau, EU ønsker.

EU kan ikke indgå i RCEP, idet det er et handelssamarbejde alene for lande i regionen. EU kan imidlertid bruge indholdet i RCEP som model.

Forhandlingerne om RCEP aftalen startede i 2012, og allerede i 2015 var man klar til at underskrive den færdige tekst. Aftalen trådte i kraft den 1. februar 2022. Det er en aftale mellem ASEAN-landene og de lande i regionen, som havde bilaterale FTA med ASEAN, dvs. Australia, Kina, Japan, New Zealand og Sydkorea. Indien, som også har en FTA med ASEAN, blev inviteret til at deltage, men fandt det indtil videre ikke muligt.

RCEP er en moderne relativt omfattende FTA. Den reducerer barrierer for handel med varer, serviceydelser, investeringer, Intellektuelle rettigheder, offentlige indkøb, e-handel konkurrenceregler/statsstøtte, og mere bredt økonomisk og teknisk samarbejde.

Hvis EU i sine FTA-krav bygger på det som RECEP-landekredsen allerede har vist vilje til at acceptere, burde der være en mere realistisk mulighed for, at EU hurtigere kan afslutte FTA med asiatiske lande, hvor forhandlingerne nu er kørt fast⁵.

Alternativ 2: EU ansøger om medlemskab af CPTPP

CPTPP er en aftale mellem følgende lande: Canada, Japan, Mexico, Peru, Chile, New Zealand, Australien, Brunei, Singapore, Malaysia og Vietnam. Nu har Kina, UK, Taiwan og Ecuador også søgt om optagelse

Baggrunden for CPTPP er de forhandlinger, der indledtes i 2010 som Trans-Pacific Partnership aftalen (TPP), hvor USA var blandt de ledende lande. Den resulterede i en færdig tekst i oktober 2015. Efter valget af Donald Trump til

⁵ <https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/in-force/rcep>

præsident i 2016 trak USA sig ud, mens de resterende lande videreførte samarbejdet under det nye navn CPTPP.

USA, under Obama, havde set TPP om en mulighed for inddæmme Kinas økonomiske og politiske indflydelse i det asiatiske område, men Præsident Trump underminerede totalt denne politik ved at trække USA ud af forhandlingerne. Kina var hurtig til at udfylde det vakuum, som opstod efter USA's udtrækning ved at søge om optagelse i CPTPP.

Biden-administrationen indikerede i starten af sin embedsperiode, at USA måske ville forsøge at genindtræde, men man har ikke fulgt op på dette. Årsagen er formentlig, at Biden-administrationen nu har lagt den linje, at USA ikke indgår i nye FTA, før en række indenrigspolitiske forhold er ændret, så konsekvenserne af nye FTA ikke er øget ulighed og arbejdsløshed som tidligere set.

CPTPP er i sit indhold en betydelig mere snæver FTA end RCEP og de FTA EU har stilet efter. Der er to hovedelementer i CPTPP-samarbejdet⁶.

- Det første område er en meget traditionel handelsliberalisering med toldreduktioner, hvor hvert land har forhandlet egne toldsats på plads. Endvidere visse liberaliseringer for serviceydelser inkl. visa lempelser for kommercielle rejsende.
- Det andet område er et aftalt regelsæt, der gælder for alle medlemslande og som eksempelvis fastlægger regler for fødevarerikkerhed samt regler for dataudveksling mellem medlemslandene. Disse regler er ens for alle deltagere og nye medlemmer.

EU har især peget på, at dataudvekslingsreglerne ikke lever op til de standarder, som EU ønsker. Realiteten er imidlertid, at EU ikke altid kan regne med fuldt ud at få det, som man ønsker i en FTA, især når man ikke har deltaget i forhandlingerne fra starten af. Der vil imidlertid være både økonomiske og politiske fordele ved et CPTPP-medlemskab for EU.

De økonomiske fordele består i, at man straks får adgang til en række handelslettelser på en stor kreds af vigtige markeder og også på det kinesiske marked hvis/når Kina bliver medlem. En bilateral EU-Kina frihandelsaftale har meget lange udsigter. Derfor kan et CPTPP-medlemskab her være særlig nyttigt således, at EU-virksomheder ikke stilles ringere på det kinesiske marked end

⁶ <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/trade-cptpp>

asiatiske konkurrenter. Samtidig kan EU fortsætte med de bilaterale FTA-forhandlinger med de asiatiske lande vi allerede har indledt men ikke afsluttet . Disse aftaler kan være overbygninger på det som nås gennem CPTPP-medlemskabet.

De politiske gevinster består i, at EU sammen med Canada, Japan, Taiwan, Australien, New Zealand og latinamerikanske medlemmer kan være en magtfuld modvægt overfor den indflydelse som Kina søger at opnå gennem medlemskab af CPTPP. På sigt kan EU's deltagelse i CPTPP formentlig også lette en eventuel ansøgning fra USA om medlemskab.

Som minimum må de frihandelsorienterede lande i EU, herunder Danmark, tage initiativ til, at EU-Kommissionen laver en seriøs analyse af fordele og ulemper ved et eventuelt EU-medlemskab af CPTPP. Dansk Industri i samarbejde med Tænketanken Europa afholdt den 20 maj et webinar (Filling the GAB) om handelspolitiske tiltag der kan sikre EU eksport der kan kompensere for tab på det russiske marked. Een af hovedoplægsholderne var tidligere EU-kommissær for Handel Cecilia Malmström og hun pegede netop på at EU nu bør se på mulighederne for tilslutning til CPTPP.

EU's oprindeligt meget fremgangsrig handelspolitik har mistet momentum og EU mister gradvis global økonomisk vægt dels pga. Brexit dels som følge af større vækst i andre dele af verden især i det asiatiske område-en trend vil sandsynligvis vil fortsætte. EU kan ikke længere blot gå efter det optimale i handelspolitikken. Vi må tage de mulige gevinster hjem her og nu og så bygge videre på dette og det gælder især i forhold til handelsaftaler med det økonomisk dynamiske asiatiske område.