

Værdier på udsalg

AF KENNETH HAAR

SLAGMARK #73
SIDER: 221-228

Handelspolitik er ét af de områder, Taksøe-Jensen-gruppen er sat til at undersøge for at komme med bud på, hvordan Danmark skal gøre sig gældende på dét område i fremtiden. Med de to gængse begreber i kommissoriet for gruppen, skal de vurdere hvad de danske 'interesser og værdier' er på dette område.

For nogle årtier siden, ville det have været lige til. Handelspolitik ville have været noget med at fjerne todsatser eller kvoter, og de indenrigspolitiske konsekvenser ville have været overskuelige, og af en art som kun optog et meget afgrænset segment i samfundet. Sådan er det ikke længere. Nutidens handelsaftaler breder sig ind over stort set ethvert område i samfundet, hvor der er penge på spil, og konsekvenserne rækker langt ud over justering af todsatser. Udfald af nye handelsaftaler, som de tegner sig nu, lader de store spillere i erhvervslivet sætte takten, mens andre interesser i samfundet tilsidesættes.

Alligevel synes det officielle Danmark at mene, at handelspolitik er en enøjet øvelse. Danske værdier og danske interesser defineres i den sammenhæng som de fremtrædende erhvervsgruppers interesser, og målet er at få så vidtgående aftaler som muligt, der giver store danske virksomheder bedst mulige betingelser udenlands. Hvilke konsekvenser det kan få for standarder på en række områder herhjemme, og endda for demokratiet, det er forhandlingerne om en handelsaftale mellem EU og USA kaldet TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership), det mest påtrængende eksempel på. Ser vi specifikt på de to emner, som har præget forhandlingerne hidtil, og som kan ændre politiske beslutningsprocedurer markant – 'reguleringssamarbejde' og investeringsbeskyttelse – må vi spørge, om ikke det er på tide, at demokrati defineres som en af de danske værdier og interesser, det er værd at forsvare.

AFTALEN OM ALT

Det er nemlig ikke småting, der er lagt på bordet siden TTIP-forhandlingerne blev indledt i juli 2013. Kort forinden havde medlemslandene godkendt et forhandlingsmandat, som ikke udelukkede noget område på forhånd. ”Vores mål er en bred tekst, som giver os mulighed for at være fleksible. Ellers kan vi ikke få indrømmelser fra amerikanerne. Det betyder, at vi skal undgå at tage noget som helst af forhandlingsbordet på forhånd”, sagde EU’s kommissær for handel, belgiske Karel de Gucht under forberedelserne.¹ Og derved blev det: Kort inden forhandlingerne gik i gang, blev medlemslandene præsenteret for et forhandlingsmandat, der var så bredt, som de Gucht kunne ønske.

Det var ikke en stor begivenhed, da Folketingets Europaudvalg støttede op bag forslaget ved et møde i maj 2013.² Det er sjældent, at handelspolitiske aftaler giver nogen mærkbar debat i Folketinget. Som hovedregel er der meget bred enighed om at støtte handelsliberaliseringer og ringe interesse for at gå ind i sagens substans. Derfor ligger bolden overvejende hos Udenrigsministeriet, der som andre ministerier med ansvar for handel, ser det som sin enkle opgave at gå efter de størst mulige fordele for det hjemlige erhvervsliv, mens de bredere implikationer af nutidens handelspolitiske dagsorden ikke har prioritet. I Folketingets Europaudvalg var det tilstrækkeligt for regeringen at forsikre, at en aftale, sådan som den tegnede sig, ikke ville give problemer af nogen art for reguleringen af erhvervslivet – ikke ville føre til ”lavere standarder” – og at der ville være en betragtelig gevinst på vækst og beskæftigelse.

Det kan da også lyde besnærende, men når det handler om en aftale med USA, er det også verdensfjernt. Fra første færd har kernen i de transatlantiske TTIP-forhandlinger netop været de forskellige tilgange til regulering af erhvervslivet på hjemmebanen, og ikke f.eks. todsatser, som i forvejen er meget lave mellem de to blokke. Selve dynamikken i handelsforhandlinger lægger pres på standarder i al almindelighed, og dette er næppe mere tydeligt end netop under TTIP.

PRINCIPPER PÅ SPIL

Det er et hovedformål med TTIP, at reguleringen af erhvervslivet på de to sider bringes i overensstemmelse med hinanden, f.eks. gennem harmonisering eller såkaldt ’gensidig anerkendelse’, hvor modpartens regler anerkendes som i princippet

ligeværdige – og er de reelt lavere, er resultatet 'den laveste fællesnævner'. Rammerne for produktion af varer og levering af tjenesteydelser skal flugte – alt fra regler om kemikalier, fødevarerstandarder over bankregulering til miljøpolitik skal bringes på niveau, så intet generer virksomheder fra den anden side. I den forbindelse anføres det jævnligt, at USA og EU har sammenlignelige 'beskyttelsesniveauer', men i det omfang, vi taler om den amerikanske forbundsstat, er der ikke meget hold i det. Der er afgørende principielle forskelle på EU og USA, og det er et af kernepunkterne i forhandlingerne.

På det principielle plan er det da også et hovedsigte for USA at få bugt med det såkaldte 'forsigtighedsprincip', der er skrevet ind i EU-traktaten som en grundlæggende rettesnor for regulering i EU. Ifølge dette princip kan myndighederne beslutte at skride til restriktioner over for en vare, et kemisk stof, en produktionsmetode eller andet, hvis videnskaben ikke giver et klart svar på, hvor risikabelt noget er. Desuden er det efter denne rettesnor op til erhvervslivet at påvise, at noget ikke er farligt. Omvendt i USA, hvor det er op til myndighederne at bevise uden den mindste tvivl, at noget er farligt – og kun i sådan et tilfælde kan der skrives til handling. Dette princip – sommetider kaldet 'sund videnskab' eller 'videnskabelig risikovurdering' – har sammen med en central placering af rigide cost-benefit-analyser medvirket til at lamme udviklingen af nye regler i USA. F.eks. er kun et enkelt stof blevet forbudt under de føderale regler siden midten af 1970'erne, nemlig PCB. I EU er hele 1.300 stoffer forbudt i kosmetik, i USA er tallet kun 11 – og sådan kunne man fortsætte.

BAGDØREN TIL DEREGULERING

Det betyder ikke, at TTIP vil føre til radikale ændringer inden for regulering med ét slag. Dét ville være en politisk dødsjuler. Metoden til at skabe mere harmoni mellem de to systemer er såkaldt 'reguleringssamarbejde', der nu er rykket ind som en klar hovedprioritet ved forhandlingerne (omtrent halvdelen af de forslag og positions-papirer, EU-kommissionen har lagt offentligt frem på sin hjemmeside, handler om reguleringssamarbejde). Budskabet er, at de knaster, forhandlingspartnerne ikke kan klare under selve forhandlingerne, vil de fastlægge procedurer for at håndtere i fremtiden, og det skal ske gennem tættere 'samarbejde'.

Kender man intet til, hvilke klager USA har haft over EU's regelværk i de seneste par årtier, eller til hvordan det ofte er lykkedes USA at påvirke beslutninger på dette

felt, så kan forslagene om tættere samarbejde lyde tilforladeligt. Men i betragtning af, at USA har brugt mange ressourcer i de seneste par årtier på at sænke ambitionerne i EU på områder som fødevarerstandarder, kemiregulering, og selv på et spørgsmål som brug af asbest, må man spørge, hvem det mere præcist er, der skal samarbejde, og hvordan.

Det er bl.a. belyst i et forslag fra den 21. marts i år, hvori EU-kommissionen kommer med sit bud på omfattende, fælles procedurer for, hvordan nye og eksisterende rammer for det økonomiske liv kan bringes i overensstemmelse.³ Det skal bl.a. ske ved at vedtage og gennemføre årlige programmer for regeltilpasning under former, som giver erhvervslivet de bedste betingelser for at præge forløbet. Hvis f.eks. kemiindustrien på begge sider af Atlanten formår at slå sig sammen om et fælles forslag, så er vejen meget kort til at få det inkorporeret i det årlige arbejdsprogram. Og i et modigt træk, foreslår Kommissionen også, at der skal gennemføres en grundig dialog med de amerikanske myndigheder, før Kommissionen selv beslutter sig for et forslag på et givet område. Skulle et forslag på nogen måde genere amerikanske virksomheders interesser, skal der søges en løsning. Det kan kaldes en slags uformelt EU-USA-topmøde, der skal finde sted, endnu før offentligheden eller valgte forsamlinger inddrages. På denne måde får de amerikanske myndigheder privilegier, som f.eks. Europa-Parlamentet kun kan drømme om. Og banen er på flere områder kridtet op i detaljer: Der foreligger konkrete projekter på områder som fødevarerstandarder, kemikalier, bankregulering, pesticider, kosmetik og flere andre, som peger tydeligt på, at standarderne vil blive lagt under pres og efter alt at dømme blive barberet ned over en årrække.

SÆRDOMSTOLENE OG DEMOKRATIET

'Regulerings-samarbejde' under TTIP er en nyskabelse med et demokratisk underskud, som har skabt en del dønninger, men det er et andet element i TTIP, som har skabt mest furore, nemlig 'investeringsbeskyttelse'. Her regner begge parter med at indføre en 'investor-stat tvistbilæggelse' (investor-state dispute settlement, ISDS), der vil gøre det muligt for den anden parts virksomheder og investorer at forsvare deres interesser over for officielle beslutninger af enhver art, f.eks. nye love eller domstolsafgørelser. De kan indlede en klagesag mod staten ved et internationalt voldgiftspanel, typisk Det Internationale Center til Bilæggelse af

Investeringsvister (ICSID) under Verdensbanken, hvor tre advokater vil skulle vurdere, om reglerne for investeringsbeskyttelse er overtrådt. Det er regler, som er så bredt formuleret, at intet synes givet på forhånd. Sager under andre, lignende investeringsaftaler – f.eks. NAFTA mellem USA, Canada og Mexico – er f.eks. blevet vurderet på, om en virksomhed har været udsat for ”urimelig og uligeværdig behandling” – en rund term og en standardformulering, hvis nærmere indhold løbende defineres af de afgørelser, panelerne træffer. Paneler, som ofte består af advokater, som arbejder for den type store virksomheder, der fører sager ved disse ’særdomstole’. I sidste ende er kravet fra et panel typisk en klækkelig erstatning, ofte i milliardklassen.

ISDS placerer således udenlandske virksomheder – i dette tilfælde amerikanske virksomheder – over loven, idet de kan være klager over love, og da panelernes afgørelser er bindende. Virksomhederne har med ISDS en udvej, hvis de politiske vinde eller domstolsafgørelser ved nationale domstole ikke går i deres retning. Og amerikanske virksomheder har for længst lært at bruge truslen om en klagesag offensivt over for myndighederne i lande, USA har frihandelsaftaler med, for at hindre nye regler, der går mod deres interesser.

En række sager på internationalt plan viser med al ønskelig tydelighed, at ISDS kan blive et våben mod miljøpolitik, tiltag for folkesundheden, arbejdsvilkår og forvaltning af naturressourcer, for blot at nævne nogle få. Som med tobaksgiganten Philip Morris’ sagsanlæg mod Australien og Uruguay mod regler om cigaretpakker. Eller som da det lykkedes Vattenfall – efter en sag mod Tyskland – at undgå skrap-pere regler om forurening fra kulkraftværker og blive ikendt erstatning. Derfor har ISDS hidtil været den varmeste kartoffel i debatten om TTIP, og EU-kommissionen har måttet kæmpe hårdt med bl.a. Europa-Parlamentet for overhovedet at beholde særdomstolene på forhandlingsbordet.

INGEN ØKONOMISKE FORDELE

Vi har altså at gøre med en type aftale, som vil ændre politiske beslutningsprocedurer, og som vil ændre magtbalancen mellem marked og stat til førstnævntes fordel. På den baggrund kan det måske undre, at den danske regering ikke nøler et sekund. Hvad er det så ved Danmark, der gør, at bekendelsen til ’frihandel’ drives til de ekstremer? Er der en økonomisk nødvendighed på spil?

Standardargumentet er, at Danmark er 'en lille åben økonomi', som er stærkt afhængig af handel med udlandet, altså at der er en eller anden overgribende økonomisk nødvendighed på spil. Men mange EU-lande passer samme beskrivelse herunder Østrig, hvor kansleren har vendt sig mod ISDS.⁴ Der er end ikke noget reelt grundlag for at hævde, at TTIP skulle føre til nævneværdig vækst og arbejdspladser. I den officielle rapport fra det britiske Centre for Economic Policy Research (CEPR), som Kommissionen og det danske udenrigsministerium anvender, vurderes væksten i EU på årsbasis at være 0,048 procent. Det er i statistikkenes øjne så småt, at det er det samme som nul (0) procent, og måske derfor har instituttet bag rapporten valgt at gange med ti, og vurdere vækst potentialet til at være 0,48 procent over en tiårsperiode.⁵ Samme rapport forudser, at aftalen vil føre til langvarige udgifter til de henvendte 1,3 millioner, der vil miste deres arbejde som følge af aftalen. Rapporten antager, at de herefter vil finde arbejde i andre sektorer – hvad der nok er en tvivlsom påstand.

Det er en meget spekulativ øvelse, Kommissionen har været ude i med CEPR-rapporten, og den er da også blevet stærkt kritiseret af mange økonomer.⁶ Også Europa-Parlamentets rådgivere har måttet sige fra og konstaterer i en rapport: ”Eftersom regulering er central i TTIP, er det meget svært for økonomer at finde en tilgang til vurdering af den økonomiske betydning af aftalen. [...] en empirisk økonomisk analyse på grundlag af en model, er reelt umulig, eller vil blot blive sofistikeret gætværk.”⁷

I betragtning af stødretningen i TTIP – mod lavere standarder på en række felter – er det rimeligt at spørge, om ikke taberne vil blive de lande, som bryster sig af høje standarder. I hvert fald har mindst ét studie vurderet, at de store tabere under TTIP vil være de nordeuropæiske lande med et tab på over 200.000 arbejdspladser.⁸ Der er ikke noget belæg for påstandene om vækst og arbejdspladser som udfald af TTIP.

HANDEL OG DEMOKRATI

TTIP har genereret en proteststorm rundt omkring i EU, og mange steder er regeringer kommet under hårdt pres. Kommissionen har arbejdet længe med kommunikationsstrategier af forskellig art og har tilskyndet erhvervslivet til at gå stærkere ind i debatten. Adskillige småjusteringer af EU's position er blevet præsenteret som epokegørende garantier, og en ny retorik omkring ISDS har indfundet sig for at

vinde især de europæiske socialdemokrater helt over. Også i Danmark har debatten ændret sig, og støtten til TTIP har været faldende i længere tid. Men skiftende danske regeringer og et politisk flertal i Folketinget står last og brast med de mest vidtgående ambitioner for TTIP.

Da debatten om, hvorvidt ISDS overhovedet skulle indgå i TTIP, var løbet godt i gang, rykkede den daværende danske handelsminister Mogens Jensen (S) ud sammen med ministre fra 13 andre EU-lande og appellerede til Kommissionen: "[EU's ministerråds] mandat rummer ganske klart en henstilling om, at TTIP bør rumme mekanismer til at beskytte investorer", hed det i brevet af 21. oktober 2014.⁹ Og mens adskillige europæiske regeringer har været stærkt bekymrede over forslagene fra Kommissionen til 'reguleringssamarbejde', tyder intet på særlige danske bidrag i den sammenhæng.

I det omfang talen overhovedet kommer på, hvad TTIP kan betyde for demokratiet, er der ingen sprækker at spore i den danske position. "Åbne markeder og øget handel fremmer demokrati og liberale værdier og sikrer vækst og velstand", lød det fra den danske ambassadør i Washington Lars Gert Lose og formanden for Dansk Industri Karsten Dybvad i et fælles indlæg i et amerikansk medie.¹⁰ Men på den lange bane vil den indstilling næppe være politisk holdbar. Nutidens handelspolitik i almindelighed, og TTIP i særdeleshed, handler om miljøpolitik, folkesundhed, klimapolitik, naturressourcer, velfærd, arbejdsmiljø, og i sidste ende også om demokrati. I den sammenhæng sættes hensynet til handlen øverst. En ny dansk politik på området burde vende bøtten. På alle de felter er det en udbredt dansk selvpfattelse, at der er foretaget landvindinger, som må forsvares og udbygges, og den opgave skal ikke bare løses på den nationale bane, men må suppleres med en international indsats. Som første skridt må de grundlæggende præmisser bag dansk handelspolitik ændres. Vi venter spændt på udfaldet af Taksøe-Jensen-gruppens arbejde – selvom det nok er en kende for optimistisk at tro, at der kommer den slags toner i anbefalingerne.

NOTER

- 1 Karel de Gucht til. (2013, 22. maj). Remarks on the Transatlantic Trade and Investment Partnership. Hentet fra http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-446_en.htm
- 2 Folketinget. (2013, 8. maj). Møde i Europaudvalget om samrådsspørgsmål L om Informations

- artikel ”Med et ja til bankunion hænger Danmark på regningen”. Dokumenter og video fra mødet er tilgængeligt på http://www.ft.dk/Folketinget/udvalg_delegationer_kommissioner/Udvalg/Europaudvalget/Video.aspx?s=20121&m=td.1049481&from=24-03-2013&to=17-05-2013&as=1#pv
- 3 EU-kommissionen. (2016, 21. marts). TTIP-EU proposal for Chapter: Regulatory Cooperation. Hentet fra http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc_154377.pdf
 - 4 B92. (2014, 22. december). Austrian chancellor speaks against sanctions, and TTIP. Hentet fra http://www.b92.net/eng/news/world.php?yyyy=2014&mm=12&dd=22&nav_id=92639
 - 5 CEPR. (2013, marts). Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment. Hentet fra http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf
 - 6 CEPR. (2014, 30. maj). Why Is It So Acceptable to Lie to Promote Trade Deals. Hentet fra <http://cepr.net/blogs/beat-the-press/why-is-it-so-acceptable-to-lie-to-promote-trade-deals?highlight=WyJ0dGllwidiHRpcCdzIl0=>
 - 7 European Parliamentary Research Service (EPRS). (2014, april). EU-US Transatlantic Trade and Investment Partnership: Detailed Appraisal of the European Commission’s Impact Assessment, s. 50. Hentet fra http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/528798/IPOL-JOIN_ET%282014%29528798_EN.pdf
 - 8 Jeronim Capaldo. (2014). The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership: European Disintegration, Unemployment and Instability. *GDAE Working Paper No. 14-03*. Hentet fra <http://ase.tufts.edu/gdae/pubs/wp/14-03capaldottip.pdf>
 - 9 Mogens Jensen m.fl. (2014, 21. oktober). Brev til handelskommissær Cecilia Malmström. Hentet fra <http://blogs.ft.com/brusselsblog/files/2014/10/ISDSLetter.pdf>
 - 10 Lars Gert Lose & Karsten Dybvad (2016, 3. marts). TTIP – economic growth, liberalism and democracy. *The Hill*. Hentet fra <http://thehill.com/blogs/congress-blog/foreign-policy/271512-ttip-economic-growth-liberalism-and-democracy>