

TTIP og Norge: Virkninger og handlingsvalg

Arne Melchior (red.)

En studie av NUPI i samarbeid med Ifo-München, NIBIO, Menon og jurister ved Senter for europarett, Universitetet i Oslo.



Utgiver: Norsk Utenrikspolitisk Institutt
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2016
ISSN: 1894-650X

Alle synspunkter står for forfatterens regning. De må ikke tolkes som uttrykk for oppfatninger som kan tillegges Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Artiklene kan ikke reproduseres – helt eller delvis – ved trykking, fotokopiering eller på annen måte uten tillatelse fra forfatterne.

Besøksadresse: C.J. Hambros plass 2d
Postadresse: Postboks 8159 Dep.
0033 Oslo
Internett: www.nupi.no
E-post: post@nupi.no
Fax: [+ 47] 22 99 40 50
Tel: [+ 47] 22 99 40 00

TTIP og Norge: Virksomheter og handlingsvalg

Arne Melchior (red.)

**En studie av NUPI i samarbeid med Ifo-München, NIBIO,
Menon og jurister ved Senter for europarett, Universitetet i
Oslo.**

**Med bidrag fra Ivar Alvik, Tarjei Bekkedal, Gabriel Felbermayr, Marcus
Gjems-Theie, Leo Andreas Grünfeld, Hege Medin, Klaus Mittenzwei,
Ivar Pettersen og Frode Veggeland.**

Oslo, 31 Oktober 2016.

**Denne rapporten er også tilgjengelig på engelsk, med tittel *TTIP and
Norway: Impact and trade policy options*.**

Publisert av Norsk Utenrikspolitisk Institutt

Andre publikasjoner i TTIP-prosjektet

I tillegg til denne rapporten er følgende artikler og notater tilgjengelige:

Alvik, I., T. Bekkedal & C. Hillion: Norges plass i partnerskapet mellom EU og USA – institusjonelle og regulatoriske aspekter. Inneholder (I) Norsk deltakelse i handelspartnerskapet mellom EU og USA; and (II) II: Investeringsbeskyttelse og investor-stat tvisteløsning i TTIP – implikasjoner for Norge.

Felbermayr, G., R. Aichele, I. Heiland, M. Steininger: TTIP: Potential Effects on Norway. ifo Working Paper 228.

Grünfeld L. & M. G. Theie, 2016, Hvordan vil TTIP påvirke handel og investeringer i tjenestesektoren? Menon-rapport nr. 57/2016.

Melchior, A.: TTIP and Third Countries: The Role of Trade Policy Spillovers.

Mittenzwei, K.: TTIP, jordbruk og matindustri: Modellbasert konsekvensanalyse av norske veivalg. NIBIO Rapport 2/111.

NUPI: TTIP and Norway – technical material and supplementary data.

Veggeland, F.: TTIP – regulatory cooperation on food and health.

Merknad: Noen publikasjoner vil være tilgjengelige fra 2.11.2016 og de andre følger innen 20.11.2016.

Forord

Denne rapporten er skrevet som del av et prosjekt finansiert av Nærings- og Fiskeridepartementet i løpet av 2016. Prosjektet er gjennomført av et konsortium med følgende partnere:

Partner	Temaer	Deltakere
NUPI	Prosjektledelse samt økonomiske, institusjonelle og juridiske spørsmål	Christophe Hillion, Hege Medin, Arne Melchior, Ulf Sverdrup
IFO, Munchen	Økonomisk modellanalyse	Gabriel Felbermayr , Rahel Aichele, Inga Heiland, Marina Steininger
NIBIO	Analyse av landbruk og næringsmiddelindustri samt regulatorisk samarbeid	Klaus Mittenzwei, Ivar Pettersen, Frode Veggeland
Menon	Handel med tjenester	Leo A. Grünfeld and Marcus Gjems Theie
Jurister ved Universitetet i Oslo	Juridiske aspekter	Ivar Alvik, Tarjei Bekkedal

Arne Melchior (am@nupi.no) har vært prosjektleder og er hovedkontaktperson for prosjektet. Kontaktpersoner ved de andre institusjonene er oppgitt i kursiv i tabellen. For prosjektet har det vært en interdepartemental referansegruppe med representanter fra flere departementer. Konsortiet hadde et oppstartsmøte med referansegruppen 4. april 2016. Et annet møte ble avholdt 20. september 2016 september i forbindelse med prosjektets midtveisgjennomgang. Vi takker referansegruppen for nyttige tilbakemeldinger og informasjon.

I løpet av prosjektet har en rekke personer bidratt med verdifull informasjon til prosjektet. En rekke personer har vært involvert via e-post, møter, telefon- eller Skype-samtaler, eller intervjuer. Vi takker alle disse for deres tid og verdifulle innspill. Vedlegg A inneholder en liste over personer. Takk også til Birgitte Ringstad, Stefan Almehagen Sandstad og Heidi C. Vaage som på kort varsel hjelp til med oversettelse av tekst i slutfasen.

Vi takker departementet for den økonomiske støtten til prosjektet, og dessuten for godt samarbeid underveis; med kommunikasjon, tilbakemeldinger og formidling av informasjon, men uten å påvirke prosjektets uavhengighet. Som vanlig har forfatterne det fulle ansvar for rapportens innhold, inkludert vurderinger og eventuelle feil.

Oslo, 31. oktober 2016.

Arne Melchior

Prosjektleder

Innhold

		Bidragsyttere	Side
	Kort sammendrag		3
	Sammendrag og implikasjoner		5
Kapittel 1	Innledning - en studie av mer enn TTIP		15
Kapittel 2	TTIP – ambisjoner og utsikter		22
2.1	TTIP - hva handler det om?		
2.2	Når kommer TTIP? Den politiske situasjonen for TTIP	Melchior	
2.3	Hvordan vil TTIP se ut?		
Kapittel 3	TTIP og Norges handlingsvalg		31
3.1	Kun TTIP		
3.2	Norge eller EFTA slutter seg til TTIP		
3.3	Frihandelsavtale med USA		
3.4	Konstitusjonelle aspekter ved Norges avtaler	Alvik/Bekkedal	
3.5	Oppsummering: Norges handlingsvalg overfor TTIP	Melchior	
Kapittel 4	TTIP - økonomiske konsekvenser for Norge		41
4.1	Andre studier av TTIP	Felbermayr	
4.2	Presentasjon av modellen		
4.3	Presentasjon av resultatene		
Kapittel 5	TTIP – betydningen av handel vs. investering		50
5.1	Handel og investering - nye resultater for Norge	Melchior	
5.2	Mer om Norges direkte utenlandsinvesteringer	Medin	
5.3	Virkingen av en investeringsavtale Norge-USA		
Kapittel 6	Investeringsbeskyttelse og investor-stat tvisteløsning i TTIP		59
6.1	Introduksjon		
6.2	Hvordan blir investeringsreglene i TTIP?	Alvik/Bekkedal	
6.3	Norges situasjon		
6.4	Den judisielle innvirkning i Norge av et investeringsregime i TTIP		
6.5	Konstitusjonelle skranker for norsk tiltredelse		
Kapittel 7	Regulatorisk samarbeid i TTIP		66
7.1	Bakgrunn: Tidligere transatlantisk reguleringssamarbeid	Veggeland	
7.2	Regulatorisk samarbeid i TTIP: "Myke" eller "harde" metoder?	Veggeland/ Melchior	
7.3	TTIP - regulatorisk konvergens på lengre sikt?	Veggeland	
7.4	Vil regulatorisk samarbeid i TTIP påvirke EØS-avtalen?	Bekkedal	
Kapittel 8	TTIP og utvalgte næringer		78
8.1	Jordbruk og matindustri	Mittenzwei	
8.2	TTIP og sjømatnæringen	Melchior	
8.3	TTIP og handel med tjenester	Grünfeld/ Gjems Theie	
Kapittel 9	TTIP, miljø og bærekraft	Pettersen	101
	Referanser		105
Appendix A	Liste med personer som har bidratt til prosjektet		112
Appendix B	Norges handel med EU og USA	Medin	114
Appendix C	Norges direkte utenlandsinvesteringer	Medin	120

Kort sammendrag

Denne studien analyserer TTIP-avtalen, dens virkninger for Norge og Norges handlingsvalg. TTIP-forhandlingene blir neppe avsluttet under Obamas presidenttid, men avtalen kan bli en realitet i løpet av få år. TTIP tar sikte på omfattende samarbeid på reguleringsområdet. På kort sikt blir det begrenset harmonisering av standarder men samarbeid mellom ulike systemer. På sikt er målet sterkere samarbeid på reguleringsområdet. TTIP vil ut fra det vi vet ikke bety en senking av europeiske helsekrav eller et "kappløp mot bunnen".

Hvis TTIP blir realisert og Norge står utenfor, vil EØS-avtalen bli lite berørt og den samlede økonomiske virkningen moderat. Dersom Norge slutter seg til TTIP, vil det samlet være en betydelig gevinst, med anslag fra 2236 til 6772 NOK per innbygger i de ulike scenariene. Det er betydelig variasjon mellom sektorene. Utenfor TTIP vil det være en moderat negativ virkning for et flertall av sektorene, særlig enkelte industribransjer som møter sterkere konkurranse i eksportmarkedene. Oljenæringen vil derimot tjene på økt etterspørsel og høyere pris. Hvis Norge slutter seg til TIP vil et klart flertall av næringer tjene på det; særlig forretningstjenester og en del andre tjenestenæringer. Offentlig sektor tjener på TTIP fordi innsatsvarer blir billigere.

TTIP vil bidra til nedbygging av importbeskyttelsen for norsk landbruk og uten kompensierende tiltak vil produksjon og sysselsetting reduseres. TTIP vil fortsatt tillate noe beskyttelse og omfanget av dette handlingsrommet er viktig for utfallet. Dette avhenger av framtidige forhandlinger. Med større handlingsrom og uendret budsjettstøtte kan det meste av norsk landbruk opprettholdes. Med mindre handlingsrom blir det mer krevende.

Norsk tiltredelse til TTIP kan skje ved en vanlig handelsavtale der Norge eller EFTA er formelt likeverdig med EU og USA. Alternativt kan det skje ved at Norge deltar i en europeisk pillar på samme måte som i dagens "Open Skies"-avtale på luftfartsområdet. Hvis TTIP lykkes med å etablere et omfattende reguleringssamarbeid er den siste løsningen mest sannsynlig. En slik løsning betyr at vi blir tettere koblet til EU også i handelspolitikken overfor tredjeland.

Norsk inntreden i TTIP innebærer at vi må godta etablerte regler og forhandle tosidig med EU og USA om markedsadgang. Forhandlingene med USA vil gjelde alle aspekter ved markedsadgang, mens forhandlingene med EU vil bare gjelde områder der EØS-avtalen ikke allerede er mer vidtgående. Forhandlingene med EU ved inntreden i TTIP vil dermed omfatte blant annet toll for sjømat og landbruk.

Alternativt til medlemskap i TTIP kan Norge eller EFTA inngå en handelsavtale med USA. En slik avtale vil sannsynligvis være mindre omfattende på reguleringsområdet. Også en slik avtale vil gi en økonomisk gevinst for Norge, men mindre enn tilslutning til TTIP. For Norge som helhet gir tilslutning til TTIP en gevinst på mellom 12.5 og 35 milliarder NOK i henhold til ulike scenarier, mens en frihandelsavtale med USA betyr en gevinst rundt 7.4 milliarder NOK.

I TTIP forhandles det også om såkalt investor-stat tvisteløsning, som betyr at utenlandske selskaper kan reise sak mot en stat dersom de blir urettmessig behandlet. Slik adgang fins også i nasjonal rett men internasjonale tribunaler har i noen grad tøyd grensene for hva som anses urettmessig. EU har foreslått en løsning i TTIP med opprettelse av en fast domstol samt regler som avgrenser tolkningsrommet, og dermed motvirker at ordningen griper urimelig inn i statenes "rett til å regulere". Dette og mange andre temaer analyseres nærmere i denne rapporten og de sju bakgrunnsnotatene fra prosjektet.

Sammendrag og implikasjoner

Når dette skrives (slutten av oktober 2016) fortsetter forhandlingene om TTIP med full styrke og gradvis framgang til tross for noen rykter om det motsatte. Noen politikere i EU og USA har uttrykt motstand mot TTIP men de er så langt i et mindretall. Men TTIP er ikke i mål, og det er lite sannsynlig at dette skjer under Obama. Et gunstig scenario for TTIP er at (i) TPP blir ratifisert i USA og CETA i Europa; (ii) i USA velges en ny president som støtter TTIP; (iii) det er en naturlig pause mens en ny administrasjon overtar i USA og viktige valg gjennomføres i Europa i 2017; (iv) TTIP forhandlingene fortsetter og man lykkes i å komme til enighet i 2018, og avtalen gjennomføres etter en periode på 18 måneder med ratifisering. Det er noen hindringer på veien, men dette er mulig.

TTIP reiser en rekke bredere spørsmål om internasjonal økonomisk integrasjon generelt, og om Norge handelspolitikken spesielt. Disse spørsmålene er relevante og viktige uansett hvor lang tid det tar før TTIP er i havn. Denne studien bidrar med nye fakta, analyse og innsikt på en rekke av disse områdene.

Noen av de temaer vi analyserer er politisk kontroversielle; for eksempel redusert importvern for landbruket; standarder for mattrygghet og helse; investor-stat tvisteløsning; Norges forhold til EU og så videre. Ved å fokusere på metoder og fakta, tar vi opp slike problemstillinger uten å drive politikk. Vårt mål er at studien skal være til nytte på tvers av det politiske landskapet. Vår studie er forskning og ikke en komitéinnstilling, og vi har kommentert, men ikke stemt på de tidligere utkastene.

For internasjonal handelspolitikk er TTIP et signal om at de store aktørene i verdensøkonomien nå satser på biletarele (tosidige) handelsavtaler. For noen år siden ville dette ha vært umulig på grunn av frykten for at WTO vil bli undergravd. WTO er fortsatt viktig, men store reformer er vanskeligere å få til med 164 medlemmer, så mange av disse må drives fram utenfor WTO. Vil TTIP ta ledelsen og skape globale standarder som følges av andre? Kan globale handelsreformer utvikles innenfor en "spaghetti bolle" av bilaterale avtaler eller bør dette heller skje i "plurilaterale" avtaler med flere deltakere? TTIP er også en test for reguleringssamarbeid på tvers av kontinenter med ulike reguleringssystemer. Vil de lykkes i å bygge bro over gapet eller er forskjellen mellom systemene for stor?

Norge: Handelspolitiske utfordringer

I etterkrigstidas handelspolitikk har Norge, som deltaker i Vestens rikmannsklubb, alltid vært sikret en plass nesten "øverst ved bordet" i GATT / WTO og i Europa, men for TTIP er vi på ventelisten. Utover EØS har Norge inngått en rekke frihandelsavtaler via EFTA, men vi mangler avtaler med mange av de største landene utenfor EØS. Det er ulike årsaker til dette.

- Til en viss grad er det fordi vi er et lite land og et åpent marked på de fleste områder, slik den økonomiske interessen eller behovet for andre land kan være begrenset. Så

da Japan var redd for frihandel med fisk for noen år siden, var det tilstrekkelig til å fore til at de ikke var interesserte i en frihandelsavtale med Norge.

- Noen land er landbrukseksportører og med mindre Norge eller EFTA er villige til å åpne sine markeder, vil disse handelspartnerne ikke være interessert i avtaler. Dette vil sannsynligvis være tilfellet for USA; det gjelder for Mercosur - spesielt Brasil; og tidligere har Australia og New Zealand avslått invitasjoner til å forhandle avtaler med EFTA av slike grunner.
- TTIP reiser også spørsmål om hvordan Norge og EFTA kan delta i regulatorisk samarbeid med land utenfor EØS. Vi er for små til å bestemme reglene. Skal vi gjøre dette som et vedheng til EU, eller fins det en løsning med plurilaterale avtaler hvor alle er like?

I prosjektet undersøker vi alle disse problemstillingene med et tverrfaglig team som dekker økonomi, statsvitenskap og jus. Vi undersøker de økonomiske virkningene, institusjoner og politisk økonomi, og de juridiske dimensjonene. Denne rapporten er delvis basert på de syv bakgrunnsstudiene som publiseres parallelt (se tittelside 2), og dels inneholder den nytt materiale på områder som ikke dekkes av bakgrunnsstudiene. Flere avsnitt og kapitler er basert på innspill fra andre enn rapportens redaktør, og navnene er angitt i innholdsfortegnelsen, og i fotnoter dersom det er snakk om under-avsnitt.

TTIP: Norges handlingsvalg

TTIP's ambisjon er et omfattende handles- og investeringspartnerskap som ikke bare omfatter tradisjonelle spørsmål om markedsadgang, men der også regulatorisk samarbeid over Atlanterhavet er en hovedkomponent. Vi vet ennå ikke i hvilken grad partene vil lykkes med dette. Vi bruker andre nylige handelsavtaler som TPP og CETA som sammenlikningsgrunnlag, og kombinert med tilgjengelig informasjon om TTIP kan vi se konturene av TTIP. Ut fra dette antar vi at det på kort sikt vil bli begrenset harmonisering av standarder og reguleringer i TTIP, men store vekt på mindre krevende samarbeidsformer, som for eksempel utveksling av informasjon og avtaler om gjensidig anerkjennelse (MRAs – Mutual Recognition Agreements), for eksempel om metodene for testing og godkjenning av produkter. I tillegg vil det være institusjoner under avtalen som skal fremme sterkere regulatorisk konvergens i fortsettelsen - herunder mer omfattende harmonisering av standarder.

EU har foreslått at TTIP skal være en åpen avtale der tredjeland kan bli medlemmer, forutsatt at de lever opp til standardene. Nærmere regler for tiltredelse foreligger imidlertid ikke, men vi undersøker dette i lys av andre avtaler og relevant informasjon (kapittel 3). Hvis TTIP lykkes, står Norge eller EFTA overfor alternativene som vises i tabell S.1.

	TTIP med Norge på utsiden	Innmelding i TTIP – TPP-modellen	Innmelding i TTIP – Open Skies-modellen	EFTA avtale med USA
Forhandlinger med EU	Nei	Ja, på områder der TTIP er mer vidtgående enn EØS	Ja, på områder der TTIP er mer vidtgående enn EØS	Nei
Forhandlinger med USA	Nei	Ja, på alle områder i TTIP	Ja, på alle områder i TTIP	Ja
Virkning på EØS-avtalen	Samsvars-vurdering, noen nye EØS-regler	Særlig fisk og landbruk	Matsektorer og ny tilnærming til handelspolitikken	Domino-effekt for landbruket
Hvor dyp avtale	Norge ikke med	Dyp	Dypere	Mellomnivå
Konstitusjonelle spørsmål	Begrenset	Begrenset	Avgir mer myndighet til EU	Begrenset

Dersom Norge velger å stå utenfor TTIP, vil det være en begrenset effekt på institusjonene. Noen TTIP-standarder kan komme inn i EØS som ny lovgivning, men med begrenset harmonisering i TTIP vil dette ikke være omfattende. Hvis det blir mer omfattende regulatorisk samarbeid i TTIP, vil betydningen av dette øke. Som følge av bestemmelsene i EØS-avtalen vil Norge/EFTA også bli påvirket av avtaler mellom EU og USA om såkalt samsvars-vurdering (på produkttesting og lignende, se kapitlene 3 og 7).

Deltakelse i TTIP kan skje på to måter; enten som en standard mellomstatlig handelsavtale, på linje med EFTAs nylige avtaler. TPP er også en mellomstatlig avtale der alle deltakerne har en likeverdig plass ved bordet.¹ Alternativt kan inntreden i TTIP skje i henhold til "Open Skies"-modellen, der EU og USA inngikk en avtale først og Norge og Island deretter sluttet seg til og skal behandles "som om de var medlemsland" i EU. EU skal i følge avtalen "gjøre de tiltak som er nødvendige for å sikre full deltakelse av Island og Norge i alle møter for samordning, konsultasjon eller forberedelse av beslutninger (decision shaping) mellom medlemslandene". Open Skies-modellen er dermed en to-pilar-løsning der Norge er en del av den europeiske pilaren, og avstår til EU myndigheten til å inngå handelsavtaler med tredjeland. I den mellomstatlige modellen har EFTA en likeverdig plass ved bordet sammen med EU og USA. Denne modellen er mer sannsynlig for en handelsavtale med med begrensede ambisjoner om regulatorisk samarbeid. For en dypere og mer dynamisk avtale, er det mindre sannsynlig at EU og USA ville akseptere EFTA eller Norge som likeverdig blant de tre. Basert på tidligere erfaringer, vil Sveits være interessert i en mellomstatlig løsning og neppe godta Open Skies-løsningen (med mindre de endrer praksis). Med hensyn til institusjoner og juridiske aspekter innebærer løsningen med en mellomstatlig avtale ingen vanskelige spørsmål, men Open Skies-modellen vil føye

¹ Et unntak er terskelen for iverksettelse av TPP dersom ikke alle land ratifiserer avtalen. Denne gir større land en blokkerende minoritet men ikke de små landene.

ytterligere et element til det velkjente dilemma om autonomi og innflytelse i EØS. Med Open Skies-løsningen vil Norge bli mer integrert med EU også i relasjonene til tredjeland.

Med inntreden i TTIP ville Norge eller EFTA måtte akseptere avtalens etablerte regler, men det ville være bilaterale forhandlinger om markedsadgang og kanskje også noen regulatoriske områder der nasjonal differensiering er mulig. Forhandlingene med USA ville dekke hele alle spørsmål om markedsadgang, mens forhandlingene med EU bare ville dekke aspekter hvor EØS er ikke dypere enn TTIP. Forhandlingene med EU ville derfor helt sikkert omfatte toll for landbruksvarer og fisk.

I motsetning til inntreden i TTIP ville en frihandelsavtale mellom EFTA og USA ikke inkludere forhandlinger med EU, men bare med USA. En annen forskjell er at det ikke ville være noe etablert regelverk som må legges til grunn, så forhandlingene ville starte mer fra grunnen. En slik avtale ville være rent mellomstatlig og som en standard moderne frihandelsavtale, så det ville ikke være noe institusjonelt problem for EFTA inkludert Sveits å delta. Hvis TTIP lykkes i å bli en dyp avtale med omfattende regulatorisk samarbeid, ville det under dette alternativet være vanskelig å opprettholde "parallellitet" med TTIP.

TTIP og Norge: Resultater fra en økonomisk modell for verdensøkonomien

I kapittel 4 undersøker vi de økonomiske konsekvensene for Norge av de ulike handlingsvalgene, basert på Felbermayr et. al. (2016). Dette er så vidt vi vet den første studien som er foretatt med en modell for verdensøkonomien og med spesifikt fokus på norsk handelspolitikk. Med 140 land og 57 sektorer, er modellen egnet til å undersøke virkningen for Norge og EFTA i en global kontekst. Modellen er basert på en moderne tilnærming der noen anslag (kalt "top-down") er basert på empirisk analyse av hvordan "dype" og "grunne" handelsavtaler har slat ut før. I tillegg kjører vi "bottom-up" scenarier der vi gjør realistiske forutsetninger om reduksjon i toll og ikke-tollmessige handelshindringer i TTIP og relaterte avtaler, basert på tilgjengelig informasjon.

- Med en slik global handelsmodell kan vi belyse ulike typer økonomiske virkninger: Modellen belyser standard effekter som "handelsvekst" og "handelsvridning" som oppstår når handelsbarriere reduseres, relative priser endres, og dette påvirker handelsstrømmer og produksjon. For eksempel, hvis Norge fortblir utenfor TTIP blir norske eksportnæringer utsatt for tøffere konkurranse fra USA i Europa, og fra EU i USA (handelsvridning).
- For det andre belyser modellen de samlede etterspørselseffekter av TTIP, som viser seg å være svært viktige. Hvis TTIP stimulerer økonomisk vekst i EU og USA, har det en positiv effekt også for olje- og gassnæringen i Norge.
- For det tredje tar modellen hensyn til globale verdikjeder; hvis for eksempel TTIP skaper en økning i handelen med biler mellom EU og USA kan Norge bli direkte berørt dersom bilene fraktes på norske skip. Slike effekter viser seg å være svært viktig for resultatene - selv offentlige tjenester kan tjene på billigere innsatsvarer. Analysen av verdikjeder betyr også at vi måler handelspolitikkenes effekt på verdiskapning og ikke bare bruttoproduksjon og –handel. Dette er viktig fordi det i mange næringer er slik at innsatsvarene står for en høy andel av brutto produksjonsverdi.

I noen tidligere studier av TTIP ble resultatene for tredjeland sterkt preget av antagelser om såkalte handelspolitiske ringvirkninger; dvs. at reduserte handelskostnader i TTIP i noen grad også på en eller annen måte kom tredjeland til gode. Med en slik antakelse ble resultatene for tredjeland mer positive. I prosjektet har vi med slike handelspolitiske ringvirkninger, men dette er tonet ned fordi det empiriske grunnlaget for slike antakelser er begrenset (se Melchior 2016 for en diskusjon). På den annen side har vi med "dominoeffekter" der naboland som Tyrkia og Mexico oppgraderer sine handelsavtaler med EU og USA som følge av TTIP.

IFOs resultater viser at dersom TTIP blir etablert men Norge forblir utenfor, er det samlet en svak positiv effekt på Norges BNP (bruttonasjonalprodukt). Dette tyder på at den positive etterspørseffekten fra TTIP, og muligens verdikjedeeffekter, dominerer over den negative virkningen av handelsvridning. I dette scenariet blir brutto handel faktisk redusert (Norge blir mindre åpent), men "handel i verdiskaping" øker. Industrien taper på økt konkurranse i eksportmarkedene (handelsvridning), mens olje- og gass- sektoren tjener betydelig på høyere etterspørsel og priser. Effektene er små for landbruket, og det er et beskjedent tap for sjømatnæringen.

Hvis Norge blir med TTIP, er det en betydelig inntektsgevinst per innbygger på 279 dollar eller 2253 kroner med 2015 valutakurser. Det er dermed for hver enkelt av oss i gjennomsnitt en betydelig økonomisk gevinst, tilsvarende 0,37% av inntekten. Handel en vokser med 1,1%. Hvis vi i stedet for å bli med TTIP bare inngår en avtale med USA er handelsveksten 0,4% og økningen i inntekt per innbygger noe mindre - 175 USD eller 1413 kroner. De mer "realistiske" "bottom-up"- anslagene viser en betydelig større inntektsgevinst fra handelsintegrasjon for Norge (0,65 til 1,09% av inntekten, avhengig av scenariene), med maksimalt 6771 kroner per innbygger i ett av scenariene.

Hvis vi ser på sektorvirkningene av inntreden i TTIP vil det være et tap for enkelte industrinæringene og betydelige deler av landbruket. Men et klart flertall av næringene vil tjene på deltakelse TTIP; mens det omvendt er slik at et klart flertall vil tape på å forbli utenfor. Sjømat, en del andre industribransjer og noen tjenestenæringene vil tjene på TTIP-medlemskap, med "andre forretningstjenester" som sektoren med størst gevinst. "Andre forretningstjenester" er viktig for Norge, og hvis TTIP reduserer handelshindringene de møter, vil produksjon og handel øke. Sektorvirkningene oppstår i et komplisert samspill mellom alle de tre typer effekter som er nevnt, og IFOs bakgrunnsnotat gir flere detaljer. Det er en betydelig gevinst for offentlig sektor i flere scenarier, vi antar dette verdikjedeeffektene som gir billigere innsatsvarer.

IFOs analyse setter norsk handelspolitikk i nytt lys, og er som sagt så vidt vi vet den første i sitt slag med bruk av en avansert modell for verdensøkonomien som belyser virkningene av verdikjeder i tillegg til standard-effekter på handelen. Men IFO-modellen dekker ikke alle problemstillinger, og i andre kapitler analyseres noen aspekter som ikke omfattes av IFO-studien.

TTIP og utenlandsinvesteringer

IFO-modellen er handelsdrevet i den forstand at parametrene er beregnet med bruk av data for handel over grensene, og resultatene er drevet av endringer i barrierer for vare- og tjenestehandel over grensene. Men TTIP er et handles- og investeringspartnerskap der investeringer spiller en stor rolle. Kapittel 5 analyserer derfor investeringer. I den transatlantiske økonomien inkludert Norge er det generelt slik at salg fra filialer i utlandet er mye større enn handel over landegrensene. Handel og investeringer interagerer også på ulike måter, slik at endringer i handelsbarrierer kan ha uventede effekter. I tillegg er hindringer for investering i seg selv blitt en viktig del av handelspolitikken.

I kapittel 5 presenterer vi nye resultater basert på data på bedriftsnivå for Norge, basert på Gaasland, Straume og Vårdal (2016). Det framgår at 37% av verdien av Norges eksport skjer i regi av utenlandske bedrifter, og 46% av importen. I handelen med USA er 46% av eksporten og 9% av importen foretatt av USA-eide bedrifter. For mineralske produkter, inkludert olje og gass, er 76% av eksporten foretatt av amerikanske bedrifter.

Hvis vi antar at USA-eide bedrifter er mer fortrolige med amerikanske prosedyrer og regelverk, kan den høye andelen for utenlandske bedrifter for Norges eksport til USA kan i en viss forstand redusere handelsbarrierene. På den annen side er utenlandske handelsbedrifter i gjennomsnitt store enn andre, så i den store massen av mindre eksportører eller importører er det flere norske bedrifter. Dette tyder på at det er en dobbel motivasjon for å fokusere på små og mellomstore bedrifter (SMB) i handelspolitikken. Dette er faktisk også et mål i TTIP; med handelsforenkling og SMB som en del av agendaen under "regelverks"-søylen i TTIP ("Rules", se European Commission 2016b).

I kapittel 5 viser vi at utenlandske investeringer har blitt stadig viktigere også for Norge, også i forhold til EU og USA (selv om direkte utenlandsinvesteringer USA til Norge har falt noe). I 2014 hadde norske bedrifter 164 tusen ansatte i EU, og 22 tusen i USA. Tall i motsatt retning var større, med 237 tusen EU-eide arbeidsplasser i Norge og 56 tusen eid av amerikanske selskaper. Med bruk av de samme metoder som i CEPR (2013), anslår vi at hvis hindringene for investeringer mellom Norge og USA blir redusert til det nivå som gjelder internt i EU, ville det medføre en økning på 15 tusen USA-eide arbeidsplasser i Norge og 9 tusen flere arbeidsplasser i USA som eies av norske selskaper.

TTIP og jordbruket

IFOs simuleringer tar i begrenset grad hensyn til nasjonale politiske virkemidler som for eksempel subsidier. Dette er spesielt viktig i enkelte næringer. Et viktig tilfelle er landbruk og næringsmiddelindustri, der inntreden i TTIP i følge IFO vil føre til betydelig produksjonsnedgang for mange produktområder. I prosjektet har NIBIO (Mittenzwei 2016 og kapittel 8.1 her) analysert landbruket ved hjelp av JORDMOD-modellen, som er mer detaljert med hensyn til varedekning, teknologi valg og landbrukspolitikk.

I analysen er modellen kalibrert for å gjenspeile faktisk produksjon i et basisår og med et basis-scenario for endring fram mot 2030. Effekten av TTIP blir så analysert ved å endre

verdiene for handelshindringer og andre parametere, og resultatene sammenliknes med grunnscenariet. Modellen vurderer bare netto handel med homogene produkter på verdensmarkedet; slik at det ikke tas hensyn til at TTIP bare gjelder enkelte land og ikke alle. Det er dermed ingen bilateral handel, og produktene er identiske med hensyn til opprinnelse og kvalitet. Virkningen av TTIP gjenspeiles i ulike forutsetninger om tollsatser, importkvoter og verdensmarkedspriser. Resultatene er like relevante for alle handelspolitiske endringer som påvirker toll eller verdensmarkedspriser; ikke bare TTIP. Vi tar ikke hensyn til ikke-tollmessige handelshindringer (for eksempel for GMO eller hormonbehandlet kjøtt) som begrenser handelen.

Scenariene har følgende hoveddimensjoner:

- For det første antas at en andel av Norges varelinjer for handel med varer som kan unntas fra eliminering av toll, såkalte "sensitive produkter". Dette blir satt til enten 1 eller 3%. I TTIP er 3% allerede på bordet, men forhandlingene er ennå ikke avsluttet, slik at andelen kan bli lavere.
- For det andre gjøres det forutsetninger om tollreduksjon og innføring av importkvoter for de sensitive produktene. Her vet vi ikke utfallet av TTIP-forhandlingene, men vi vet fra andre avtaler at slike ordninger er sannsynlige. Vi har derfor lagt til grunn ulike alternativer for tollreduksjon (ingen reduksjon, 33 prosent kutt, og 66 prosent kutt) og antatt en importkvote på fem prosent av det innenlandske forbruket.
- For det tredje er gjøres antakelser om hvilke produkter som anses som sensitive av Norge i forhandlingene. I simuleringene har vi antatt at kjøtt og meieriprodukter vil bli prioritert.

Gitt tilgjengelig informasjon om TTIP scenariene er ment å strekke ut en mulig "landingsbane", men som ofte i handelsforhandlinger er "djevelen i detaljene". En sikrere konsekvensanalyse kan ikke utføres før forhandlingene er avsluttet.

Dersom en slik liberalisering blir foretatt, skjer en betydelig reduksjon i produksjonen, og verdien av landbruksstøtte blir også redusert. Vi antar derfor at det vil være en politisk reaksjon, i form av to ulike scenarier: Den første kalles "uendret budsjett" og forutsetter at omfanget av subsidiene opprettholdes som før. Begrunnelsen for dette scenariet er å illustrere hvor mye jordbruk som kan opprettholdes med samme budsjett som tidligere. Den andre kalles "uendret produksjon" og forutsetter at målet er å opprettholde produksjonsnivået. Dette scenariet tar sikte på å måle kostnadene ved å bytte fra importbarrierer til intern støtte, hvis produksjonen skal opprettholdes på samme nivå som tidligere.

Resultatene er som følger:

- Med uendret budsjett og 1% sensitive produkter blir det en reduksjon på ca 30% i produksjonen.
- Med uendret budsjett og 3% sensitive produkter blir det en reduksjon på mellom 10 og 30% i produksjonen, avhengig av omfanget av tollkutt for sensitive produkter.
- Med uendret produksjon vil subsidiene øke med rundt 80% i tilfellet med 1% sensitive produkter, og med rundt 10-40% i scenarier med 3% av tollinene unntatt.

Velferdseffektene er tvetydige. Høyere innenlandsk produksjon innebærer ofte et større tilbud av fellesgoder, høyere jordbruksinntekt, men også lavere forbrukervelferd og høyere utgifter for skattebetalerne. Flere detaljer er tilgjengelige i Mittenzwei (2016).

Resultatene viser at deltakelse i TTIP vil være en betydelig utfordring for norsk landbruk, men det vil fortsatt være et handlingsrom og detaljene i en fremtidig avtale vil være viktig for utfallet. Dersom Norge oppnår unntak for 3% sensitive varer i framtidige forhandlinger, slik at beskyttelse for viktige sektorer som kjøtt og meieriprodukter blir mulig, kan en betydelig del av jordbruket opprettholdes selv med uendret budsjettstøtte. Hvis andelen sensitive produkter reduseres til 1%, vil utfordringen være mer alvorlig. Resultatet gjenstår å se, og vi understreker at simuleringene er hypotetiske og illustrative og bør ikke tas for bokstavelig. De er ment å belyse virkninger og muligheter for framtidig landbrukspolitik i Norge, stilt overfor en trend der det kan bli vanskelig for Norge opprettholde importbeskyttelsen som før.

TTIP og matstandardene

I Europa har det vært en frykt på enkelte hold for at TTIP kan undergrave europeiske standarder for mat og helse, eller til og med føre til en «kappløp mot bunnen». I kapittel 7 i denne rapporten og bakgrunnsnotatene Veggeland (2016), Melchior (2016) og Alvik et al. (2016) undersøker vi regulatorisk samarbeid i TTIP, basert på litteratur og intervjuer med noen aktører på feltet. For IFOs "bottom-up" simulerings-scenarier har vi, basert på tilgjengelig litteratur og egne vurderinger, også laget estimater på hvordan regulatorisk samarbeid kan påvirke handelskostnadene.

Som nevnt i innledningen tyder tilgjengelig dokumentasjon at det på kort og mellomlang sikt vil det ikke være så mye harmonisering av standarder i TTIP men noen "myke" tiltak som informasjonsutveksling og avtaler om gjensidig anerkjennelse (MRAs – mutual recognition agreements). TTIP vil også etablere institusjoner for fremtidig reguleringssamarbeid, med sikte på større konvergens i fremtiden. I studien undersøker vi mulighetene for dette fra ulike vinkler. TTIP bygger på 25 års transatlantisk samarbeid på området, og Veggeland (2016) undersøker tidligere resultater. Konklusjonen er at tidligere samarbeid fikk til en del, men MRAene var ingen mirakelkur og for noen produkter ble det inngått MRAer som aldri ble gjennomført. Når TTIP vil inkludere og videreføre tidligere avtaler som veterinæravtalen fra 1998 og MRA-avtalen fra 1999, er dette viktig nok men for så vidt ingen revolusjon. En mistanke er at mangel på harmonisering også gjør at «myke» metoder ikke er så effektive. Dette er egentlig ikke løst i TTIP, selv om vi ikke skal undervurdere viktigheten av at TTIP fører til nye tiltak som MRAs for mat, biler, legemidler og kjemikalier. Hvis kostnadene ved testing og godkjenning av medisiner og biler kan reduseres, kan dette gi betydelige gevinster.

Det er derfor vanskelig å vurdere potensialet for dynamikk og fremtidig regulatorisk konvergens i TTIP. Dette har også konsekvenser på det juridiske området; med «myke» samarbeidsformer kan alt gjøres som del av mellomstatlige avtaler som ikke griper dypt inn i partenes suverenitet på reguleringsområdet. De to gigantene er begge på vakt med hensyn til å slippe den andre inn i sin lovgivende prosess, selv om dialog med «stakeholders» og høringer vil bli tillatt. Disse dimensjonene er også viktig i forbindelse

med Norge inntreden; en dynamisk TTIP-avtale kan reise en del av de samme problemstillingene som EØS tidligere, om å være bundet av nye regler men ikke være fullt ut en del av beslutningsprosessen. Dette er særlig relevant for "Open Skies"-modellen for inntreden i TTIP. I EØS ble en helt spesiell institusjonell struktur opprettet for å ta hensyn til de konstitusjonelle krav, og liknende problemstillinger kan oppstå for en dyp og dynamisk TTIP der Norge tiltrer ved hjelp av Open Skies-metoden. Problemstillingen kan også melde seg i mildere form dersom Norge forblir utenfor TTIP, i den grad TTIP-avtalen produserer nye regler som blir en del av EØS-avtalen.

Alt i alt er det lite som tyder på at TTIP generelt vil føre til lavere matvarestandarder eller endre den grunnleggende lovgivningen på dette felt i EU eller USA. Partene vil fortsatt ha sine egne lover om kjemikalier, og ulike tilnærminger til GMO, hormoner og klorvaskede kyllinger. TTIP vil rett og slett ikke føre til et «kappløp mot bunnen» for standardene på matområdet.

Investor-stat tvisteløsning

Et annet omstridt spørsmål i TTIP er investor-stat tvisteløsning (ISDS – Investor-State Dispute Settlement), der kritikerne frykter at ISDS vil undergrave "retten til å regulere" og bidra til et "kappløp mot bunnen" også via denne kanalen. I kapittel 6 i rapporten og Alvik et al. (2016) undersøker vi dette.

Det er rundt 3000 bilaterale investeringsavtaler (BITs) på verdensbasis, og mange av dem har en ISDS-klausul der utenlandske selskaper kan saksøke stater hvis de blir urimelig behandlet eller diskriminert. Tilsvarende bestemmelser finnes også i de fleste nasjonale lover så spørsmålet er om utenlandske selskaper skal ha adgang til en slik spesiell prosedyre, og om tolkningen av loven er forskjellig fra nasjonal praksis. I kapittel 6 viser vi at for enkeltland er det slik at USA-eide bedrifter er de hyppigste brukerne av ISDS. Men hvis EU-28 slås sammen er EU-bedrifter de som bruker ISDS hyppigst. 1/3 av tilfellene er rettet mot land i Nord- og Sør-Amerika, og 1/3 mot land i Sentral- og Øst-Europa og på Balkan. ISDS har først og fremst hatt til hensikt å gi bedre rettsvern for investorer i fattige eller fremvoksende land med svake institusjoner, og bruk av ISDS blant utviklede land reiser spørsmålet om hvorvidt dette faktisk er nødvendig hvis deres rettsystemer er gode nok. I EU har mange av de medlemslandene mot øst mange BITS som de gjerne vil erstatte med mer moderne avtaler framforhandlet av EU.

Det er en voksende enighet blant jurister og eksperter om at den tidligere ISDS-praksisen har hatt klare svakheter. Dette til tross, ISDS har eksistert i flere tiår, og det synes å være langt mellom katastrofene. I CETA (EU-Canada) avtalen og fra EUs side i TTIP er en revidert tilnærming til ISDS lansert for å rette på noen av svakhetene ved tidligere praksis. For å fremme konsistent lovanvendelse og dommernes integritet skal ad hoc-tribunaler erstattes av permanente domstoler. I tillegg er det foreslått regler som bedre sikrer statenes "rett til å regulere" og som legger med bånd på hvordan prinsippene tolkes.

I debatten om ISDS er det viktig å erkjenne legitimiteten i at investorer skal ha rettsvern. Hovedprinsippene finnes i lovgivning over hele verden, men tolkningen kan variere. Noen hovedprinsipper er:

- Retten til erstatning som følge av ekspropriasjon.
- Retten til rettferdig og likeverdig behandling.
- Retten til nasjonal behandling; det vil si ikke dårligere enn behandlingen av innenlandske investorer.

På de ulike områdene er det et spørsmål i hvilken grad ISDS klausulen inneholder tekst som begrenser muligheten for internasjonale tribunaler til å foreta gradvise utvidelser av tolkningen av prinsippene. Permanente domstoler vil fremme mer konsistent tolkning av loven, men de kan også gi ISDS som institusjon mer tyngde eller autoritet.

Den juridiske analysen (kapittel 6 og Alvik et. Al. 2016) tyder på at internasjonale tribunaler noen ganger har strukket tolkningen av prinsippet utover tidligere etablert praksis. Innhold og utforming av en ISDS-klausul i TTIP er derfor viktig, og i CETA samt EUs forslag i TTIP er det lagt inn språk som begrenser mulighetene for uønskede endringer i tolkning og som ivaretar "retten til å regulere". En reformert ISDS som begrenser utilbørlig utvidelser av tolkning kan være nær vanlig praksis under norsk lov. I Norge har det også vært en debatt om de konstitusjonelle sidene ved ISDS; dette er også omtalt nærmere i Alvik et al. (2016).

En ISDS klausul i TTIP vil sannsynligvis gjelde mellom USA og enkelte EU-land og ikke internt mellom EU-landene. Vurderingen av Alvik et al. (2016) er at norske bedrifter ikke trenger ISDS i USA veldig sterkt, men dette kanskje kan være nyttig overfor enkelte EU-land.

Sammen med standarder for mat og helse har ISDS vært et område der frykten for "regulatorisk chill" har blitt uttrykt. Her er det nyttig å minne om at det er behov for internasjonal og ikke bare nasjonal regulering, og det kan være et problem dersom det er "chill" for internasjonal regulering av investeringer og multinasjonale selskaper. På globalt nivå er det et spørsmål om det trengs et investeringsregime som omfatter både rettigheter og forpliktelser for multinasjonale selskaper.

Ingen frihandel for fisk?

I den handelspolitiske debatten i Norge har sjømatsektoren vært en sentral aktør for å fremme handelsavtaler og markedsadgang for sin eksport til hele verden. IFOs analyse viser at sektoren vil tape noe med TTIP uten Norge, og tjene en del på deltakerlse i TTIP. I kapittel 9 viser vi at sjømatsektoren sparer om lag 2 milliarder kroner i toll gjennom Norges nåværende frihandelsavtaler, men likevel betaler mer enn 2 milliarder kroner i toll. Omtrent halvparten av dette (0,9 milliarder NOK) er toll i EU-markedet. I noen markeder som Russland og Kina, har ikke-tollmessige handelshindringer også vært et problem. Problemer med ikke-tollmessige handelshindringer i EU-markedet er i hovedsak løst i EØS som følge av Norge deltakelse i EU's veterinæravtale. Tidligere var det to tiår med konflikter med både EU og USA knyttet til dumping. Disse sakene ble løst i henholdsvis 2008 og 2012. For eksporten til USA er det i dag ingen store problemer med ikke-tollmessige handelshindringer, men nye lover vil bli gjennomført i 2017 og vil berøre eksporten. De nye lovene er motivert av miljøhensyn og bestandsforvaltning, samt hensyn til sporbarhet og IUU (illegal, unregulated, unreported) fiske. De nye lovene kan skape

ekstra kostnader for handelen, og Norge har deltatt i høringer for å påvirke detaljene i den nye lovgivningen.

I forhold til E-markedet er det et paradoks at andre land som Chile og Canada nå får nulltoll for eksporten av sjømat til EU-markedet, mens Norge, et lojalt medlem av europeisk integrasjon i flere tiår, fortsatt står overfor betydelig toll og et lappeteppes av rundt 50 tollfrie kvoter akkumulert over flere tiår, blant annet som kompensasjon for EUs ulike utvidelser. TTIP kan faktisk skape en mulighet til å gjøre noe med dette, hvis TTIP blir en realitet og Norge slutter seg til. I dette tilfellet vil det bli forhandlinger med EU om toll for fisk og landbruk, men uten nødvendigvis å trekke inn fangstkvoter og andre saker hvor interessene til havbruk og andre deler av sjømatnæringen kan være forskjellige.

Tjenester – gevinster for en del sektorer men langt fram til «kabotasje» for sjøfart i USA

IFOs resultater tyder på at tjenestenæringene vi høste betydelige gevinster av deltakelse i TTIP, med forretningstjenester øverst på listen, og offentlige tjenester vil tjene på lavere priser på innsatsvarer på grunn av verdikjedeeffekter. Mange tjenesteytende næringer vil tjene på TTIP men ikke alle. Sjøtransport vil tape betydelig på at Norge forblir utenfor TTIP men dette tapet vil i stor grad bli eliminert med inntreden i TTIP.

Kapittel 9.3 undersøker tjenesteliberalisering i TTIP nærmere, og maler et noe dystert bilde av utsiktene for økt markedsadgang i noen viktige næringer. For eksempel, innenriks sjøfart mellom amerikanske havner er reservert for innenlandske rederier under Jones Act i USA. Slik "kabotasje" vil neppe bli åpnet for utlendinger i TTIP, selv om noen sjøfartsrelaterte andre tjenester og varer kan bli berørt av TTIP.

Det vises til kapittel 9.3 for mer om tjenester.

Oppsummering: Noen implikasjoner

Gjennomgangen her viser bredden i vår studie, som omfatter analyser av økonomi, institusjoner, handelspolitikk og jus. Resultatene taler for seg selv, men la oss avslutte med å gå tilbake til de handelspolitiske utfordringene som ble nevnt i starten.

For global handelspolitikk viser TTIP at regulerings samarbeid på tvers av kontinenter er en komplisert oppgave, selv mellom rike land med en sterk ambisjon om å lykkes med dette. Målet om å fremme globale handelsregler er viktig, og TTIP vil være et viktig bidrag hvis det lykkes.

Bakgrunnsstudiene viser også at på mange områder er plurilaterale avtaler viktige i regulatorisk samarbeid så selv TTIP er en del av en større sammenheng der også andre land deltar. «Pragmatisk multilateralisme» er et slagord også i USAs handelspolitikk, med vekt på plurilaterale avtaler det det er vanskelig å bli enige om reformer i WTO.

For Norges økonomi har studien en rekke viktige implikasjoner:

- Mens TTIP uten Norge vil ha marginale effekter på Norges samlede økonomi, vil et flertall av norske næringer, særlig en del industrinæringer, tape på å stå utenfor TTIP.
- For et lite land som Norge, er det av avgjørende betydning om TTIP bidrar til økonomisk vekst i EU og USA. Av denne grunn er TTIP viktig selv for olje- og gassektoren.
- Tiltredelse til TTIP vil gi betydelige økonomiske gevinster for Norge, og positive effekter for et flertall av sektorer - med enkelte tjenesteytende næringer på toppen.
- For landbruket vil det være politisk handlingsrom igjen også med TTIP, slik at deltakelse i TTIP betyr store utfordringer for landbruket, men ikke nedleggelse. Resultatet avhenger av utfallet av framtidige forhandlingene og de politiske svar.
- Den norske handelspolitiske debatten har til tider vært dominert av sjømat og landbruk, men studien viser at en rekke andre sektorer har grunn til å bli mer opptatt av handelspolitikk.

For Norge reiser TTIP også en del viktige institusjonelle spørsmål. Hvis TTIP lykkes i å skape en dynamisk avtale med omfattende regulatorisk samarbeid er den normale mellomstatlige tilnærming til handelsavtaler kanskje ikke tilstrekkelig, og "Open Skies"-modellen der Norge blir en del av en europeisk pilar er mer sannsynlig. I dette tilfellet avstår vi myndighet til å inngå avtaler med tredjeland på de aktuelle feltene. Dette reiser flere nye problemstillinger for handelspolitikken. En positiv side ville være at vi kunne dra nytte av EUs tyngde og makt i for å forsvare våre interesser, det være seg i Open Skies eller veterinærkonflikter med Russland. På den annen side kan det reise nye diskusjoner om regulatorisk suverenitet og juridiske spørsmål, av den typen som har vært reist i forbindelse med EØS tidligere.

Det bør ikke glemmes at TTIP også er om "regler" («Rules» er den tredje pilaren i TTIP), for eksempel om spørsmål som bærekraft og menneskerettigheter. Dette er et annet felt der Norge eller EFTA er for små til å sette de globale standardene. Når disse feltene blir viktigere i handelspolitikken, styrker det argumentene for et enda sterkere samarbeid med EU om de handelspolitiske relasjonene med tredjeland.

Kapittel 1: Innledning – en studie av mer enn TTIP

TTIP forblir på agendaen selv om den ikke kan ferdigstilles under Obamas presidentskap. I skrivende stund (oktober 2016), har TTIP-forhandlingene ikke blitt ferdigstilte og det er usikkert når det vil skje. De fleste aktører tror at TTIP ikke kan komme i mål under Obamas presidentskap, og uansett hvem som tar over som USAs president kan det bli det en pause i TTIP-forhandlingene etter at en ny president har tatt over over. Transatlantisk handel og økonomisk integrasjon er likevel ikke avlyst; dette vil fortsette og før eller senere er det sannsynlig at TTIP eller en avtale som bygger på TTIP vil lykkes. Temaene som analyseres i denne studien er derfor relevante selv om TTIP ikke kan ferdigstilles innen kort tid.

TTIP handler om moderne handelspolitikk med økende kompleksitet. Når EU drar til Washington for en forhandlingsrunde om TTIP, inneholder delegasjonen omtrent 90 personer. Når EFTA forhandler om frihandelsavtaler med land utenfor EØS, inneholder delegasjonen kanskje 30-40 personer, og de møter delegasjoner som noen ganger er enda større; maksimalt antall så langt har vært over 100 (med Indonesia).² Pågående frihandelsforhandlinger er derfor ikke en håndfull personer som forhandler om tollreduksjon; det omhandler en rekke ulike områder som kan være tekniske og komplekse; og som krever ekspertise på en rekke fagområder. Siden man med TTIP forsøker å gå lenger enn vanlige handelsavtaler er kompleksiteten større, og dette gjør studien av TTIP til en utfordrende oppgave; vi hadde seks måneder og 15 personer på deltid, ikke 100 ansatte på full tid. Vi dekker mange områder men ikke alle, ettersom det var umulig å gå i dybden på samtlige temaer innenfor den gitte tidsrammen.

TTIP vipper balansen enda et steg bort fra WTO og mot frihandelsavtaler. TTIP og andre «megalaterals» slik som TPP (Trans-Pacific Partnership) representerer et steg videre i utviklingen av global handelspolitikk. Mens det har vært en massiv spredning av frihandelsavtaler etter århundreskiftet, har den delvis mislykkede utviklingsrunden i WTO (Doha Development Agenda, DDA – den siste forhandlingsrunden i Verdens handelsorganisasjon) stimulert til ytterligere fokus på alternativer utenom WTO. Med TTIP har verdens økonomiske giganter bekreftet sin deltakelse i kappløpet om frihandelsavtaler.

For små land som Norge, reiser TTIP det bredere spørsmålet om å tilpasse seg en global kontekst hvor frihandelsavtaler og “megalaterals” er en hovedarena for reformer i global handelspolitikk. Norge har EØS og frihandelsavtaler med en rekke land gjennom EFTA, men avtaler med viktige land som USA, Brasil, Kina, India, Japan og Russland mandler fortsatt.³ I et globalt handelssystem som i større grad avhenger av frihandelsavtaler, er ulikhet i økonomisk styrrelse og forhandlingsmakt en utfordring for

² Uttalelser om delegasjoners styrrelse er basert på informasjon fra EU- og EFTA-funksjonærer.

³ Det pågår forhandlinger om en frihandelsavtale mellom EFTA og India. Forhandlingene mellom Norge og Kina ble frosset etter at Nobels fredspris ble utdelt til en kinesisk dissident i 2010, mens Norges forhandlinger med Russland ble satt på vent i 2014 som følge av krisen i Ukraina.

små land. Det er også et kapasitetsproblem: mens EUs mål er frihandelsavtaler med omtrent 140 land⁴, er dette lite realistisk for EFTA og Norge.

Til tross for langsommere reformer er WTO viktig. WTO er fremdeles et viktig anker for det globale handelssystemet. De eksisterende reglene er intakte, tvisteløsningssystemet fungerer, og noen resultater i utviklingsrunden ble endelig oppnådd i 2014, herunder tiltak for handelsforenkling og avskaffelse av eksportsubsidier i landbruket. Siden WTOs begynnelse i 1995, har 36 nye medlemmer tiltrådt (Melchior 2015); dermed har WTO blitt tilnærmet verdensdekkende (164 medlemmer i oktober 2016). Med så mange medlemmer som på ulike stadier av utvikling, er det vanskeligere å bli enige om ambisiøse reformer. Det er likevel imponerende i forhold til global styring at en organisasjon med en slik global dekning innehar bindende regler på en rekke områder og et tvisteløsningssystem som i stor grad er velfungerende.

“Plurilaterale” avtaler er i ferd med å bli viktigere. Når 164 WTO-medlemmer ikke kan bli enige om reformer, så blir det et alternativ å forhandle plurilaterale avtaler hvor noen men ikke alle landene deltar. WTO har allerede tre slike avtaler (GPA om offentlige innkjøp, ITA om informasjon- og teknologiprodukter, og en avtale om handel i sivile luftfartøyer. ITA, hvor 82 land deltar (55 dersom EU regnes som én), ble nylig oppdatert og flere produkter inkludert. Noen nye plurilaterale avtaler er under utvikling: I sen planlagte TISA (Trade in Services Agreement) deltar 50 (23) land. En annen er EGA (Environmental Goods Agreement), der 44 (17) lands arbeider for å fjerne toll på mange miljørelaterte varer innen utgangen av 2016. I WTO forsøker Norge sammen med USA og 11 andre WTO-medlemmer å etablere en avtale om fiskerisubsidier.⁵ For regulatorisk samarbeid eksisterer eller planlegges en rekke mindre kjente plurilaterale avtaler på ulike områder. For eksempel forhandles nå en internasjonal avtale om lufttransport under ICAO (International Civil Aviation Organization) (ICAO 2016). Analysen av regulatorisk samarbeid i TTIP indikerer at EU og USA ikke alltid kan kjøre et sololøp og må forme allianser med andre dersom formålet er å promotere globale løsninger. Plurilaterale avtaler er relevante alternativer på en rekke områder. Problemet med å komme i mål i WTOs utviklingsrunde kan ha gitt inntrykk av at det skjer lite i internasjonal handelspolitikk ut over tosidige frihandelsavtaler; men hvis vi tar med de plurilaterale avtalene er det mye på gang.

TTIP er en test for globalt regulerings samarbeid. TTIP har ambisiøse mål om å gå lenger enn tradisjonelle forhandlinger om markedsadgang. I pressemeldingen fra den første forhandlingsrunden om TTIP i juli 2013 ble det uttalt at: “... the two trading giants will reinforce their regulatory cooperation, so as to create converging regulations by aligning their domestic standards, they will be able to set the benchmark for developing

⁴ Se for eksempel EUs handelskommisær Cecilia Malmströms tale om EUs handelspolitikk 13. oktober 2016 for styret i Eurocommerce i Brussel, tilgjengelig ved http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/october/tradoc_155013.pdf.

⁵ See <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2016/september/obama-administration-undertaking>.

global rules".⁶ I rapporten undersøker vi til hvilken grad det er sannsynlig at disse ambisjonene blir innfridd. Globale "gullstandarder" ikke er klart synlig i horisonten i de pågående forhandlingene, men konvergens og harmonisering i TTIP kan utvikles gradvis over tid og potensielt bli mer omfattende på sikt.

Studien handler ikke bare om TTIP, men også om TPP, CETA og andre nylige handelsavtaler. Siden resultatene av TTIP-forhandlingene fremdeles er ukjente, er andre nylige handelsavtaler viktige som referansepunkt for analysen. I analysen omtaler vi derfor ofte TPP, CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement) mellom EU og Canada, samt EUs, USAs og EFTAs andre frihandelsavtaler.

Neppe et kappløp mot bunnen. TTIP har vært gjenstand for politisk uenighet, med protester og demonstrasjoner i flere land. I Europa har et viktig element vært frykten for at TTIP fører til et «kappløp mot bunnen» for helse- og miljøreguleringer, for eksempel reguleringer for matsikkerhet. Vi analyserer disse problemstillingene og finner få tegn i retning av et kappløp mot bunnen, men heller en uavhengig prosess mot mer omfattende reguleringer innen helse som er drevet av politiske holdninger og som utvikles mer eller mindre uavhengig av TTIP. For eksempel, sjømatsektoren håper på å redusere ikke-tariffere handelsbarrierer og dette er også et gjennomgående mål i TTIP-forhandlingene; men samtidig introduserer USA i 2017 to nye lover som bidrar til bedre helse- og miljøreguleringer, men som sannsynligvis øker kostnadene for handelsbedriftene (se avsnitt 7.2 og 9.1). Reguleringer på mat og kjemikalier har gjennomgående blitt trappet opp på begge sider av Atlanterhavet og handelsintegrasjon har ikke hindret dette.

Vil TTIP ivareta "retten til å regulere"? Et annet omstridt spørsmål har vært frykt for at reglene for investor-stat tvisteløsning (ISDS) kan vippe maktbalansen i favør av multinasjonale selskaper og begrense statenes "rett til å regulere". Vi finner begrenset støtte for at ISDS har grepet sterkt inn i retten til å regulere. På den annen side har kritikerne av ISDS og TTIP reist gyldig kritikk på noen punkter, og dette er grunnen til at en reformert ISDS-klausul har blitt foreslått av EU i TTIP. I rapporten og tilhørende bakgrunnsnotat om juridiske forhold (Alvik et al. 2016), analyserer vi prinsippene for ISDS, argumentene for en reformert ISDS-tilnærming og implikasjonene for Norge.

En omfattende og tverrfaglig studie. Med en spennvidde fra toll og økonomisk modellanalyse til mattrygghet og geopolitikk, samt plassering av TTIP i landskapet av global handelspolitikk, er studien tematisk omfattende. Den er også tverrfaglig, med bidrag fra økonomer, statsvitere og jurister. Denne kombinasjonen er nødvendig for å belyse kompleksiteten så vel som de institusjonelle og politisk-økonomiske aspekter ved TTIP.

Vi tar opp politiske spørsmål men studien er uavhengig, og forsknings- og faktabasert. Studien er relevant for politikk ved å bidra med fakta og analyser, men vi overlater til

⁶ EU-kommisjonens pressemelding av 12. juli 2013: EU and US conclude first round of TTIP negotiations in Washington. Tilgjengelig ved http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-691_en.htm.

myndigheter og politikere å debattere temaene videre og trekke de politiske konklusjonene. Vi har ikke intervjuet alle interessegrupper for å ta «gjennomsnittet» av deres politiske syn. Vi har intervjuet mange aktører, men det har vært for å dra nytte av deres kunnskap og få verdifull informasjon, ikke for å kartlegge det politiske landskapet.

På mange områder bidrar studien bidrar med bedre vitenskapelige metoder og nye fakta:

IFO har vært en ledende bidragsyter i bruken av **“ny kvantitativ handelsteori”** i analysen av internasjonal handelspolitikk (se Felbermayr et al. 2015), hvor prediksjon om konsekvenser av handelsavtaler er direkte basert på ex-post analyser av eksisterende avtaler. I dette prosjektet har deres modell blitt oppdatert og utviklet videre, med resultater som viser virkninger av TTIP og relaterte handelsavtaler i et globalt rammeverk med 57 sektorer og 140 land. Mens effekter i sektorer som landbruk og sjømat kan bli fanget opp i partielle modeller for disse sektorene, fanger IFO-modellen opp makroeffekter, samspillet mellom ulike sektorer, samt rollen til globale verdikjeder (GVCs). Dette er viktig for et lite land som Norge siden man i betydelig grad avhenger av utviklinger i store naboland. IFOs modell er en **“generell likevektsmodell”** som gir en samlet framstilling av alle sektorer og land og tar hensyn til samspillet mellom dem.

Landbruket i Norge er tungt beskyttet mot importkonkurranse, og virkninger av TTIP og andre handelsavtaler som inkluderer landbruk er derfor et sentralt tema for Norge. I prosjektet har NIBIO **oppdatert den partielle likevektsmodellen "Jordmod" for norsk landbruk** (Mittenzwei & Gaasland 2008) og bruker den til å undersøke effekten av ulike handelspolitiske scenarier, inkludert endringer i innenlandsk støtte. I modellen er handelspolitikk fanget opp av verdensmarkedspriser og toll, og handelen er representert ved import fra hele verden, ikke kun enkelte land som USA. Analysen er derfor relevant for alle handelsavtaler som påvirker prisene på verdensmarkedet eller tollvernet, og er derfor et **vitenskapelig innspill til diskusjonen om reform i landbrukspolitikken i Norge** også utover TTIP.

Vi tar handelspolitikken «ringvirkninger» og «dominoeffekter» i betraktning på en ny måte. I nylige studier av TTIP, har antakelsene om såkalte «ringvirkninger av handelspolitikk» vært avgjørende for resultatene for tredjeland som Norge (CEPR 2013, IFO 2013). I analysen argumenterer vi, basert på Melchior (2016), for at ringvirkninger av handelspolitikk er potensielt viktig, men mindre enn antatt i tidligere studier siden omfanget av harmonisering av standarder vil være mer begrenset i TTIP, iallfall på kort sikt. «Dominoeffekter» (se f.eks. Baldwin & Jaimovich 2008) derimot, der tredjeland responderer ved TTIP ved å initiere nye avtaler eller blir med i TTIP er sannsynlig, spesielt for land i USAs og EUs nærhet. Disse vurderingene er premisser for analysen utført av IFO og for handelspolitiske vurderinger generelt.

Vi presenterer **nye fakta om samspillet mellom handel og investering.** I en tid med multinasjonale selskaper og utenlandske direkteinvesteringer (foreign direct investment, FDI) er salg fra datterselskaper er gjennomgående større enn handel over landegrensene for både varer og tjenester (Hamilton and Quinlan 2016, NUPI and Norstella 2014). I studien presenterer vi ny kunnskap om dette, der vi bygger videre på nylig arbeid i et

annet NUPI-ledet prosjekt av Gaasland, Straume og Vårdal (2016); med tillatelse fra forfatterne. Ved å bruke data på bedriftsnivå for Norge, viser vi at halvparten av Norges eksport til USA skjer i form av selskaper med USA-eierskap.

Analysen i prosjektet ivaretar de hensyn som kreves for samfunnsøkonomiske analyser i staten (DFØ 2014, 2016). Det er for det første en klar beskrivelse av bakgrunn og problemstilling, både i oppdragsbeskrivelsen og i kapitlene 1 og 2 og i ulike bakgrunnsstudier. I kapittel 3 beskrives relevante handlingsvalg samt deres institusjonelle karakteristika. I senere kapitler analyseres både økonomiske, institusjonelle og juridiske konsekvenser. I den økonomiske analysen beskrives de ulike virkninger kvalitativt, og senere blir disse tallfestet med bruk av avanserte modellverktøy. Bruken av en generell likevektsmodell i IFOs analyse innebærer at ulike effekter er veid opp mot hverandre i en samlet vurdering av effekten. I tillegg belyses fordelingsvirkninger mellom ulike sektorer og mellom produsenter og konsumenter. Handelsliberalisering i TTIP vil også ha fordelingsvirkninger ved at enkelte næringer kan få omstillingsproblemer. Derfor utfører vi i prosjektet en grundig analyse av jordbruk og matindustrien, som tallfester effekter og kostnader av ulike politikkvalg overfor sektoren, inkludert budsjettkostnader. I flere av analysene er usikkerhet tatt hensyn til ved at det er beregnet mange ulike scenarioer med ulike forutsetninger. TTIP-avtalen foreligger ennå ikke og vi trekker derfor ingen bastant konklusjon om at man skal melde seg inn i TTIP. Resultatene gir imidlertid klare konklusjoner om kostnader, gevinster og sterke og svake sider ved de ulike handlingsvalgene slik at analysen gir et godt grunnlag for å treffe en beslutning når dette skal skje. Noen av analysene (for eksempel om landbruket) er relevant ikke bare for TTIP men også for andre handelsavtaler. Analysen gir derfor et kunnskapsgrunnlag for handelspolitikken generelt og ikke bare TTIP. Analysen er gjennomført med grundighet og med et høyt kvalifisert team, og med denne hovedrapporten og sju bakgrunnsstudier i tillegg som resultat.

Kapittel 2: TTIP- ambisjoner og utsikter

2.1. TTIP – hva handler det om?

TTIP er en plan om en ambisiøs handelsavtale mellom de to største økonomiene i verden. TTIP er viktig i seg selv på grunn av størrelsen til de to partene, men også på grunn av at den vil kunne påvirke verdens handelssystem gjennom å utvikle nye regler som kan bli gjeldende normer utenfor TTIP. Tabell 2.1 sammenligner TTIP og noen andre handelsavtaler for å belyse ambisjonene til TTIP.

	EU	EEA	CETA	TPP	TTIP anslag
Toll	Null	Null utenom mat-sektorene	Null, men med noen unntak	Null, men med en del differensierte unntak	Mellom TPP og CETA
Handel med tjenester	Fri	Fri	Delvis	Delvis	Delvis
Harmonisering eller gjensidig anerkjennelse av reguleringer	Fullstendig	Fullstendig	Noen	Begrenset	Har ambisjoner om dette, men utfallet uvisst
Gjensidig anerkjennelse av prosedyrer	Fullstendig	Fullstendig	Delvis	Begrenset	Delvis
Offentlige innkjøp	Fri med terskel	Fri med terskel	Delvis, men omfattende	Delvis og nasjonalt differensiert	Uklart
Liberalisering av investeringer	Fri	Fri, men med unntak	Fri, men med unntak	Fri med negativ liste	Fri, men med unntak
Migrasjon	Fri, men med betingelser	Fri, men med betingelser	For tjenesteleverandører	For tjenesteleverandører	For tjenesteleverandører
Overnasjonale institusjoner	Ja	Ja	Nei	Nei	Neppe

Kilde: Egen vurdering. Informasjon om TTP er basert på PIIE (2016).

TTIP vil være en ambisiøs avtale ved å fremme en friere handel og friere investeringer. Den har også signalisert omfattende regulatorisk samarbeid, men dette er enklere sagt enn gjort siden de to partene har forskjellige systemer og ikke uten videre vil gi opp sin egen tilnæringsmåte. Hvis harmonisering av reguleringer viser seg å være vanskelig å få til, kan de to partene gå for mindre krevende tiltak, som for eksempel gjensidig anerkjennelse av testing og godkjenning produkter. Kostnadene ved testing og godkjenning kan være svært høye på noen områder. Ifølge OECD (2010) er den gjennomsnittlige kostnaden for å teste og godkjenne et nytt industrikjemisk produkt omkring 145 000 euro per produkt/market, og for nye sprøytemidler er kostnaden 17 millioner euro. Også for medisiner og biler er kostnadene svært høye. Hvis TTIP lykkes i å

eliminere duplisert testing og legge til rette for utveksling av testdata kan derfor kostnadene bli betydelig redusert og gi lavere priser så vel som en økning i handelen.

Selv om TTIP er en ambisiøs handels- og investeringsavtale, så har den ikke så vidtgående ambisjoner som ligger til grunn for EUs indre marked, som inkluderer migrasjon og omfattende harmonisering av lovgiving. Heller ikke er det sannsynlig at det vil bli overføring av formell myndighet til overnasjonale institusjoner, slik som EUs medlemsland har gjort innad i EU. På disse felter vil TTIP være en mindre omfattende avtale enn EU-avtalen. Denne sammenligningen holder stort sett også for EØS, dog med unntak for matsektoren, siden denne ikke er del av EØS-avtalen. For handel med matvarer vil TTIP være mer vidtgående enn EØS.

Med hensyn til den økonomiske betydningen TTIP har for Norge, viser Tabell 2.2 andelene for EU og USA i direkte investeringer, handel med varer og tjenester, både innkommende og utgående.

Type aktivitet		År	USA (%)	EU (%)
Direkte investeringer i utlandet (FDI)	Utgående	2014	10	63
	Inngående	2014	8	69
Varehandel	Eksport	2015	6	61
	Import	2015	5	65
Tjenestehandel	Eksport	2015	13	75
	Import	2015	11	66

Kilde: Statistisk Sentralbyrå. See Vedlegg B og C for flere detaljer.⁷

På grunn av den geografiske avstanden og den europeiske integrasjonen er EU mye viktigere for Norge på alle områder. Men USA er også en sentral partner, med en andel på 5-13 % av totalen. USA er relativt mer viktig for direkte investeringer og tjenestehandel enn for varehandelen. På grunn av viktigheten av EU vil det være svært viktig for Norge hvordan TTIP påvirker EU. For eksempel, hvis TTIP fører til økonomisk vekst i EU vil dette ha en positiv effekt på etterspørselen på tvers av mange sektorer.

2.2. Når kommer TTIP? Den politiske situasjonen for TTIP

Ingen TTIP mens Obama er president. I slutten av oktober 2016 er TTIP fortsatt underveis. Den femtende forhandlingsrunden (første uken av oktober 2016) førte til konkrete fremskritt innenfor noen områder. Forhandlingene om toll gikk et skritt videre, og resultater av betydning ble oppnådd for regulatorisk samarbeid. Fortsatt er det vanskelig å oppnå enighet innen områder som ISDS og offentlige anskaffelser. Utfallet for disse vanskelige temaene og den siste kjøpslåingen om markedsadgang vil først skje i slutfasen av forhandlingene, som enda ikke er innen rekkevidde. Forhandlerne har signalisert at de vil jobbe hardt under «lame-duck»-perioden (perioden mellom

⁷ Denne tabellen ble oppdatert av Hege Medin.

presidentvalget i USA 8. november og tiltredelsen av den nye presidenten i januar 2017) for å ferdigstille så mye av avtalen som mulig, men det har allerede blitt uttalt fra nøkkelpersoner i forhandlingene at TTIP-forhandlingene vil neppe bli ferdigstilt under Obamas presidentperiode.

TTIP: Iverksatt innen 2020? Per oktober 2016 et gunstig scenario for TTIP at (i) TPP blir ratifisert av Kongressen under «lame duck»-perioden, og CETA blir ratifisert av EU; (ii) at den neste presidenten i USA vil velge å fortsette TTIP-forhandlingene (gjett hvem...); (iii) at det blir en periode i 2017 der TTIP går i «dvale» mens den nye administrasjonen i USA tar over og valgene i Frankrike og Tyskland blir gjennomført; (iv) at etter dette blir det tatt en politisk avgjørelse sent 2017 eller tidlig 2018 om å fortsette med TTIP, kanskje med et par justeringer; (v) forhandlinger blir fullført i 2018; og (vi) TTIP blir iverksatt etter en 18-måneders periode med ratifisering, kanskje i 2020. Det er seks hindringer på denne veien, og alle må overvinnes for at scenariet skal bli virkelighet.

”Begrenset TTIP” (“TTIP lite”) er ikke så sannsynlig, men kan ikke utelukkes. Spesielt i Europa har det blitt reist som problemstilling om man ikke heller bør gå for en begrenset avtale under Obama-administrasjonen, der man legger til grunn det man har oppnådd i forhandlingene så langt og utelater de mest omstridte forhandlingspunktene. Det ble til og med rapportert i september 2016 at italienske og amerikanske diplomater diskuterte hvordan en slik «foreløpig» avtale kunne utformes.⁸ Denne ideen har gjentatte ganger blitt avvist av sentrale aktører forhandlingene; f.eks. av slo EUs kommisær for handel Malmstrøm denne ideen tidlig i 2016 og uttalte nylig at det kan bli en stille periode mens den neste administrasjonen tar over i USA. Næringsaktører har også fryktet at «TTIP lite» vil være mindre omfattende enn hva de forventer.⁹ Med den informasjon vi har i oktober 2016 er det mindre sannsynlig en midlertidig og mindre omfattende TTIP-avtale blir inngått, selv om vi heller ikke har sett at ideen har blitt definitivt avvist av partene.

I USA er TPP mer kontroversiell enn TTIP. I den offentlige debatten i USA er det mye mer oppmerksomhet rundt TPP enn TTIP. I den amerikanske debatten er det en økende bekymring for at en del av den internasjonale handelen ikke skjer på like vilkår, men at den er preget av urettferdige metoder. Denne frykten gjelder ikke i samme grad TTIP, siden få amerikanere er redd for å bli utkonkurrert av lave standarder og lav regulering i Europa. Siden TPP er mer kontroversiell enn TTIP, kan ratifiseringen av TPP ta bort noe av presset for TTIP. Hvis TPP blir ratifisert under «lame duck»-perioden, kan det bli enklere å fortsette med TTIP under den nye presidenten.

Men ratifiseringen av TPP er fortsatt usikker. I juni 2015 fikk Obama endelig Kongressens godkjenning for en «fast track»-lovgivning, som gjør det mulig for den amerikanske administrasjonen å forhandle frihandelsavtaler og presentere dem som en samlet pakke

⁸ Se, for eksempel, Christian Oliver, Hans von der Burchard og Alberto Mucci: TTIP Lite, less filling — but tastes great? *Politico* 12. september 2016, fra www.politico.eu.

⁹ Se “Business Groups: No Deal This Year Should Also End Talk Of 'TTIP Lite'.” World Trade Online, 28. september 2016.

som ikke kan endres. Fast track-lovgivningen betyr at TPP ikke kan bli plukket ifra hverandre av Kongressen; den må bli godkjent eller avslått. Der er dog en hard politisk kamp om ratifisering av TPP. Obamas administrasjon håper på ratifisering av TPP i «lame duck»-perioden, men dette er enda usikkert. Hvis TPP ikke blir ratifisert, vil dette være en stor nedtur for Obamas dreining mot Asia ("pivot to Asia") og hans handelsstrategi. For Obama-administrasjonen kommer TPP foran TTIP i den politiske køen, og all politisk kapital blir investert i ratifisering av TPP. På grunn av dette må kontroversielle temaer i TTIP tas opp på et senere tidspunkt. Hvis TPP blir ratifisert, kan dette bane vei for et politisk «sluttspill» om TTIP senere.

TPP- en plyndring av USA? Presidentkandidaten Donald Trump har uttalt at TPP er en «katastrofe» og en «voldtekt/plyndring av vårt land» ("rape of our country").¹⁰ Han har også gitt signaler om at hvis han blir valgt så vil han «rive i stykker» USAs handelsavtaler, trekke USA ut av TPP, introdusere toll på 35 % for Mexico og 45 % for Kina, og til og med trekke USA ut av WTO.¹¹ Mens Trump fastholder på at han vil redde amerikanske arbeidsplasser, viser en analyse av Noland m.fl. (2016) at en slik handelsfiendtlig politikk vil resultere i massiv reduksjon av arbeidsplasser i en rekke sektorer, i tillegg til tapene som blir påført konsumentene og handelspartnerne. Effekten vil være avhengig av responsen fra handelspartnerne, som kan variere fra midlertidig konflikt til omfattende handelskrig som vil skade USAs eksport. I en verden med globale verdikjeder vil importproteksjonisme også skade produsentene som er avhengig av importerte innsatsfaktorer.

USA- økt spenning overfor Kina? Mens utsagnene om handelspolitikk fra Donald Trump er ekstreme, så bør det bemerkes at USAs frykt for «urettferdig handel» og urettferdig konkurranse er blitt mer utbredt og faktisk en del av del offisielle handelsretorikken fra USAs side. På internettsiden til USTR om TPP står det at "The rules of the road are up for grabs in Asia. If we don't pass this agreement and write those rules, competitors will set weak rules of the road, threatening American jobs and workers while undermining U.S. leadership in Asia."¹² Dette fokuserer implisitt på Kina; siden mange asiatiske land er med i TPP og at Korea neppe er målet. I en slags avskjedstale holdt for WTO nylig, rettet USTR (U.S. Trade Representative, handelsministeren) Froman et kritisk blikk mot «de store fremvoksende økonomiene» og brukte konflikten mellom Kina og USA om subsidier i stålindustrien som hovedeksempel.¹³ I den amerikanske debatten blir Kina fremstilt av nøkkelpersoner som en slags gratispassasjer som ikke etterfølger de globale kjørereglene for handel. Mens det helt klart er legitimt å ha konflikter med Kina om subsidier eller valutakurser, skaper denne utbredte oppfatningen blant USAs elite en risiko for økt for polarisering i det globale handelssystemet. Også da WTO-forhandlingene kollapset i 2008 var spenningen mellom Kina og USA viktig – kanskje viktigere enn hva den burde ha vært.

¹⁰ "Trump calls trade deal 'a rape of our country'"; *Politico* 28. juni 2016, by Cristiano Lima, fra www.politico.com.

¹¹ Se Noland m.fl (2016) for dokumentasjon av de forskjellige uttalelsene.

¹² Sitert fra ustr.gov/tpp/ Oktober 2016.

¹³ USTR Froman: 'We Have Begun A New Chapter In The History Of The Multilateral Trading System', Intellectual Property Watch 17.oktober 2016, av William New.

Hillary Clinton – grenser for handelspolitisk pragmatisme? Clintons meritter innen handelspolitikk er preget av pragmatisme, med tidligere støtte til NAFTA og mange frihandelsavtaler inkludert TPP, men under presidentvalgekampen en endring mot skepsis til TPP, og økt fokus på handelsbeskyttelse ("trade defence" som for eksempel anti-dumping-tiltak) og at manglende implementering av handelsavtaler er et problem (se Noland m.fl. (2016) for en mer detaljert oversikt). Innad i det demokratiske parti er den omfattende støtten til Bernie Sanders et signal om at skepsis til handel vil være noe som Clinton må ta hensyn til om hun blir valgt. Dette skaper en «grense for pragmatisme». Uansett, Clinton har ikke uttalt seg negativt til TTIP, så om hun blir valgt vil sjansen for TTIPs suksess øke.

TTIP må bli ratifisert av alle EU-landene. Siden EUs begynnelse i 1957 har handelspolitikk vært et av de første områdene der EUs institusjoner har hatt styringen. Den siste endringen i EU-traktaten har utvidet EUs kompetanseområde, f.eks. ved å inkludere investeringer og de fleste aspekter ved tjenestehandel (se f.eks. HM Government 2014, Melchior & Sverdrup 2015). Mens rekkevidden av EUs jurisdiksjon har blitt utvidet over tid, så har også innholdet i frihandelsavtalene. TTIP vil være en omfattende avtale som vil måtte bli ratifisert av alle medlemslandene; i EU-sjargong en «blandet»-avtale der deler er dekket av nasjonal jurisdiksjon.¹⁴

Europaparlamentet må være enig. En annen institusjonell endring i EU er at Lisboa-traktaten har gitt Europaparlamentet en effektiv vetorett for handelsavtaler (ibid., Woolcock 2012). Selv om EU-kommisjonen og Ministerrådet er de som har ansvar for forhandlingene, så må den ferdige avtalen bli godtatt av parlamentet. Dette bidrar til å «politisere» EUs handelspolitikk. Den ekstra makten som parlamentet har, begrenser handlefriheten i forhandlinger: på områder som er politisk sensitive er det ikke noe «byråkratisk slakk» som gjør det mulig å inngå kompromisser som endrer EUs politikk på områder som for eksempel matvare.

TTIP kan ikke gripe for sterkt inn EUs juridiske system. EUs juridiske system gir klare klare grenser for den institusjonelle utforming av handelsavtaler (se Alvik et al. 2016 for en nærmere analyse). Dette ble demonstrert da EØS ble opprettet i 1992-1994. I motsetning til Luxembourgprosessen i forkant av EØS, der tilpasningen til et dynamisk indre marked i rask utvikling ble gjort på *ad hoc* basis med jevne mellomrom, så er EØS en dynamisk avtale hvor ny lovgivning blir vedtatt fortløpende. For å gjøre denne kompatibel med EU-lovgivningen så vel som konstitusjonelle vilkår innen EFTA-land, ble den særegne to-pilar strukturen i EØS innført, som inkluderer en EFTA-domstol og en tilsynelatende balansert EØS-råd hvor ny lovgivning blir formelt godkjent. Med mindre at det blir innført lignende «triks» i TTIP, så er det grenser for dynamikken i TTIP. Med mindre at TTIP inkluderer formelle mekanismer, så vil dynamikken i TTIP være frivillig.

Begge parter frykter overnasjonale institusjoner i TTIP. En utfordring ved TTIPs forhandlinger er til hvilken grad embetsmenn, organisasjoner eller bedrifter fra den andre parten skal ha innflytelse i beslutningsprosessen. For eksempel; vil utenlandske bedrifter

¹⁴ Avhengig av dens innhold, kan en "TTIP lite"-avtale potensielt bli helt innenfor EUs felles ansvarsområde.

få muligheten til komme med innspill når en ny regulering for et produkt skal utformes? Vil det være formelle regler som gir dem innflytelse? Frykten som noen europeiske interessegrupper har er at slike rettigheter vil la amerikanske multinasjonale selskaper få tilgang til bakrommet og at dette vil føre til «regulatorisk nedkjøling» ("regulatory chill"). I motsetning til dette legger de forhandlende partene vekt på gjensidig informasjon og dialog for å fremme økt harmonisering av standarder i fremtiden (se kapittel 7). I legale termer er begge parter nølende til å tillate formaliserte og bindende overnasjonale inngrep i deres lovgivningsprosesser. Og hvis avtalen går for langt i retning av overnasjonale prosedyrer, så kan det komme i konflikt med de rettslige aktørene. Dette skaper nok en innsnevring av handlingsrommet i TTIP-forhandlingene. Disse problemstillingene er utførlig drøftet i Alvik et al. (2016).

I EU kan CETA nå ratifiseres. CETA er EUs mest omfattende frihandelsavtale utover EØS, med dype kutt i tollsatser; markedsadgang for tjenestehandel og investeringer; gjensidig anerkjennelse av profesjonelle kvalifikasjoner; liberalisering av offentlige anskaffelser (til og med på provinsnivå i Canada); klausuler som omhandler miljø og arbeidskraft; og en reformert ISDS-klausul som kan til en viss grad være en modell for andre frihandelsavtaler (se kapittel 6). Men CETA er en blandet avtale som beskrevet over, og må derfor bli ratifisert i alle de 28 EU-landene. Det har vært usikkerhet knyttet til hvorvidt Østerrike, Tyskland og Belgia vil godkjenne avtalen. Opposisjonen har spesielt fokusert på ISDS og aspektene rundt regulatorisk samarbeid, med frykt for at frihandelen skal føre til «regulatory chill». CETA-forhandlingene ble ferdig i 2014, men etter en påfølgende juridisk gjennomgang av avtalen fram til februar 2016 ble kapittelet om investeringer endret og «retten til å regulere» ble klarere formulert.¹⁵ Europakommisjonen har oppnådd støtte i Europaparlamentet for en midlertidig implementering av mesteparten av avtalen, så etter EU-møter i desember 2016 kan deler av avtalen bli midlertidig implementert samtidig som ratifisering skjer. Tysklands sosialdemokratiske parti har bestemt seg for å stemme for CETA, og den tyske grunnlovsdomstolen har også godkjent den midlertidige innføringen. I Belgia har makthaverne i Wallonia avslått CETA, og på grunn av den føderale strukturen i Belgia var dette en hindring inntil saken ble løst i slutten av oktober 2016.¹⁶ Nylig ble en felles uttalelse om tolkningen av CETA publisert (Europakommisjonen og den kanadiske regjeringen 2016), der de prøver å imøtekomme noe av kritikken omkring ISDS, «regulatory chill» og andre problemstillinger. Avtalen skal nå godkjennes av Europaparlamentet og iverksettes delvis (uten ISDS), og det vil bli en ytterligere prosess om tvisteløsningsmekanismen.¹⁷

¹⁵ Informasjon tilgjengelig fra <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/index.aspx?lang=eng>.

¹⁶ Se euobserver.com 13. oktober 2016, "German top court gives green light to CETA ratification"; og "CETA Ratification by the EU: Faraway, So Close!" web-post 12.oktober 2016 av Patrick Leblond, University of Ottawa, fra <http://www.eucanet.org/news/media-tips/340-ceta-ratification-by-the-eu-faraway-so-close>.

¹⁷ Se <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1569>.

Brexit og TTIP: En elefant i rommet? Etter Brexit er Storbritannia fortsatt formelt sett en del av EU, så forhandlingene om TTIP kan fortsette som normalt. På en annen side kan persepsjonene og den politiske økonomien ha blitt endret, siden Storbritannia er en viktig del av det økonomiske forholdet mellom EU og USA. For handelen med varer er Storbritannia blant EU-landene det største eksportmarkedet for USA (18 % av eksporten til EU) og den nest største leverandøren av varer til USA (13 % av USAs import fra EU). For tjenester er Storbritannias betydning trolig større. Det er derfor av stor betydning for USA om og hvordan Storbritannia vil bli dekket av avtalen som forhandles, og de økonomiske interessene i EU-USA-forholdet kan være litt forskjellige fra dem som gjelder i triangelet EU27-USA-Storbritannia. Løsningen etter at Brexit er blitt satt i verk vil delvis avhenge av om Storbritannia velger «hard» Brexit eller «soft» Brexit - hvor «soft» Brexit indikerer at den økonomiske integrasjonen mellom EU og Storbritannia vil fortsette omtrent som i dag, og kanskje med Storbritannia som en tredjeparts deltaker i dagens handelsavtaler. I prosjektet har vi vurdert det slik at vi ikke ville vite mye mer om disse usikkerhetsmomentene før prosjektfristen, så vi har valgt å anta at Storbritannia oppnår "full deltakelse" i TTIP.

Forutsetning: Det vil bli TTIP. Som påvist i dette avsnittet er det usikkerhet knyttet til veien videre for TTIP, og det er noen hindringer i veien. For å vurdere effekten av TTIP antar vi at TTIP vil bli gjennomført, og at Storbritannia oppnår en likeverdig deltakelse i denne avtalen.

2.3. Hvordan vil TTIP se ut?

Det er betydelig usikkerhet om innholdet i TTIP. Til tross for økende åpenhet fra forhandlerne, lekkasjer av konfidensielle dokumenter og en overveldende strøm av litteratur om TTIP, så er det fortsatt mye vi ikke vet. På noen områder, som for eksempel tollreduksjoner, innebærer tilgjengelig informasjon om TTIP og andre nylige handelsavtaler at vi kan smalne inn utfallsrommet ganske mye. På andre områder er dette vanskeligere, og mulige utfall er mange. Derfor er det for eksempel vanskelig å beskrive og spå utfallet for offentlige anskaffelser og tjenestehandel. Nedenfor gjør vi noen vurderinger for noen områder. Denne listen er ikke uttømmende, og det er usikkerhet på alle områder.

På det regulatoriske feltet vil TTIP være mindre ambisiøs enn hva som opprinnelig var planen: EU og USA lovet en ny "gullstandard" – det vil si omfattende regulatorisk samarbeid og harmonisering som skulle skape regler som andre ville følge. Vi vet ennå ikke utfallet og innholdet av TTIP-avtalen, men det er mer sannsynlig at resultatet vil være mindre ambisiøst enn først antatt, iallfall på kort og mellomlang sikt. De to hovedgrunnene er (i) at de regulatoriske systemene i EU og USA er svært forskjellige; og (ii) at de to partene, da spesielt EU, møter legale og politiske begrensninger som umuliggjør kompromisser på vanskelige områder. På det regulatoriske området vil det derfor være samarbeid og håndfaste resultater på mange felter, men begrenset harmonisering. TTIP ser derfor ut til å bli «samarbeid mellom ulike systemer» uten å forandre de regulatoriske systemene på noen av partenes side. Et spørsmål er om det vil bli mer harmonisering i det lange løp; f. eks. for nye produkter og nye standarder. Dette er

mulig og også sannsynlig, men det vil begrenses av at de grunnleggende regulatoriske rammeverkene forblir forskjellige. For eksempel vil alle nye kjemiske produkter bli håndtert i henhold til REACH-lovgivningen i EU (se kapittel 7) og TSCA (Toxic Substances Control Act) og andre lover i USA.

Betydelige tollreduksjoner: For varehandelen forventer vi at det vil bli omfattende eliminering av toll og tollreduksjoner. For ikke-jordbruksvarer vil det mest sannsynlig bli fullstendig eller nesten fullstendig eliminering av toll. For jordbruksvarer vil det bli vesentlig eliminering og reduksjoner i toll, men kanskje ikke i like stor grad som under CETA. Grunnen for dette er at begge parter er store eksportører, og liberalisering av jordbruk er et sensitivt tema på begge sider. En viss andel av tollinjene (vi anslår i intervallet 1-3 % av alle varer) vil bli unntatt fra tolleliminering, og dette kan sørge for et fortsatt «handlingsrom for beskyttelse» for sensitive jordbruksvarer. Toll vil bli videre analysert i kapitlene 4 og 8.

Tjenester – mulig suksess for profesjonelle kvalifikasjoner, men økningen i markedsadgang usikker. Et eksempel er shipping, der amerikansk innenrikstrafikk («cabotage») beskyttet av Jones Act og utelukker utlendinger. Denne loven vil neppe bli mye endret, selv om noen shipping-relaterte tjenester kan bli liberalisert. Oljeboring er en kandidat, selv om vi ikke har nærmere informasjon. Gjensidig anerkjennelse av profesjonelle kvalifikasjoner er sannsynlig og vil være viktig for tjenestehandelen. Lufttrafikk vil i liten grad bli dekket, men innenfor dette feltet er det allerede en Open Skies-avtale mellom EU og USA, hvor Norge og Island deler. Dette vil bli videre undersøkt i kapitlene 3 og 8 og i Menons bakgrunnsstudie.

Avtaler om gjensidig anerkjennelse i utvalgte sektorer. For regulatorisk samarbeid vil det være begrenset harmonisering, men andre former for samarbeid, som MRAs (mutual recognition agreements) eller «samsvarsavtaler» (equivalence agreements) for testprosedyrer. Dette er særlig aktuelt for matvarer og de ni sektorene som er prioritert i det regulatoriske samarbeidet i TTIP. Dette blir videre analysert i kapittel 7 og i Veggeland (2016). Slike avtaler blir også tatt hensyn til i IFOs analyse (se kapittel 4 og IFOs bakgrunnsnotat).

Offentlige anskaffelser – vil EU få tilgang til markedet i USAs delstater? Forhandlingene om offentlige anskaffelser i TTIP har vært vanskelige og utfallet vil være uklart frem til «sluttspillet» i forhandlingene. EU har krevd tilgang til de sub-føderale markedene, slik som de har oppnådd i CETA, men USA er ikke villig til å innfri dette. Offentlige anskaffelser er også dekket i IFOs «nedenfra-og-opp»-scenario, med utgangspunkt tidligere anslag om liberalisering i TTIP.

Ingen løsning i sikte for en investorer-stat tvisteløsningsmekanisme. ISDS er også et kontroversielt tema og vi henviser til kapittel 6 og Alvik et al. (2016) for analyse av dette. Hvis TTIP kan føre til en ny og modernisert tilnærming til ISDS, så vil dette være et viktig framskritt og antakeligvis en «gullstandard» som vil kunne bli global. Det er for øyeblikket ikke klart om dette er mulig.

Institusjoner i TTIP: Mellomstatlige institusjoner uten mye overnasjonalisme? Det vil være styringsorganer, felles komiteer og mål om informasjonsutveksling og fremtidig samarbeid, men i en form hvor en utvidelse av TTIP-regler og samarbeid er i hovedsak frivillig. Vi vil ikke bagatellisere viktigheten av å bygge tillit, og det juridiske fundament i TTIP-avtalen vil kunne forbedre effektiviteten i samarbeidet. Det tidligere transatlantiske samarbeide har imidlertid illustrert at tålmodighet er påkrevd; de to partene har hatt avtaler innenfor flere områder før, noen ganger med treg fremgang (se avsnitt 7.1). TTIPs institusjoner er også videre belyst i kapittel 6 og i Alvik et al. (2016).

TTIP i det lange løp er vanskelig å beskrive. I noen tidligere studier av TTIP, er en stor del av de anslåtte økonomiske effektene skyldtes virkninger på tvers av sektorene snarere en sektorspesifikke reformer, som f.eks. iverksetting av generelle ambisjoner om økt samarbeid (Ecorys 2009, CEPR 2013). Dette var særlig viktig for de langsiktige effektene av TTIP. Men til og med den kortsiktige evalueringen i foregående avsnitt er usikker, og vi unnlater å legge til et langsiktig scenario med gjettverk om hvordan TTIP kan se ut langt inn i fremtiden. I IFOs modellsimuleringer er det langsiktige scenarioet basert på en økonometrisk studie om hvordan dype frihandelsavtaler har slått ut tidligere, og det «dype» TTIP-scenarioet kan derfor si mer om virkningen av TTIP i det lange løp.

Det må legges til at det vi her har nevnt er langt fra den hele menyen av områder som er dekket av TTIP. For en komplett oversikt over TTIP-menyen, refererer vi til Europakommisjonen sine hjemmesider; se for eksempel European Commission (2016b).

Kapittel 3: TTIP og Norges handlingsvalg

Utgangspunktet for denne delen av analysen er scenariene definert i Departementets oppdragsbeskrivelse og har til felles at de går utfra at TTIP realiseres:

- **Kun TTIP:** Norges økonomiske relasjoner med EU og USA reguleres av WTOs regelverk (inkludert en mulig TISA-avtale) og EØS; og tar også hensyn til forhandlinger om markedsadgang på sjømat og landbruk innenfor eksisterende rammeverk.
- **Inntreden i TTIP:** Norge slutter seg til TTIP som et tredjeland.
- **Frihandelsavtale med USA:** En frihandelsavtale fremforhandles med USA, enten av Norge selvstendig eller gjennom EFTA.
- **Kun gjensidige godkjenningssavtaler:** Gjensidige godkjenningssavtaler (MRA-er) forhandles med USA, tilsvarende slike ordninger i TTIP.

I utredningen dekkes de tre første scenariene av IFOs bidrag (Kapittel 4). NIBIOs studie (Kapittel 8.1) analyserer handelsliberalisering i landbruk mer generelt og er derfor relevant for alle de tre scenariene. Virkningen av MRA-er dekkes av "bottom-up"-scenariene i IFOs analyse (se kapittel 4) og omtales også i kapittel 7 om regulatorisk samarbeid. I det som følger ser vi på noen av de institusjonelle, juridiske og handelspolitiske aspektene i de ulike scenariene og beskriver de kvalitative virkningene.

3.1. Kun TTIP

Hovedvirkningene for Norge. Kun TTIP kan sies å ha fire hovedtyper av økonomiske virkninger for Norge:

- Først kommer vanlige handelsvridende virkninger av at konkurrenter oppnår økt markedsadgang; amerikanske eksportører i EU og eksportører fra EU i USA. Virkningen avhenger av omfanget av handelshindringer, dybden av liberalisering, og de industrielle strukturene.
- Videre er det den generelle etterspørselsvirkningen dersom TTIP påvirker økonomisk vekst i EU og i USA. Særlig EU er et viktig marked for Norge på grunn av den store eksportandelen. Denne virkningen fordeles på tvers av mange sektorer og er kun mulig å måle i globale handelsmodeller som den benyttet av IFO i Kapittel 3.
- For det tredje er det virkningen fra verdikjeder på etterspørselsiden, f.eks. om TTIP fører til mer handel med kjøretøy over Atlanteren kan dette føre til økt etterspørsel etter norske skipsfartstjenester. Slike effekter kan være både positive og negative avhengig av endringene på sektornivå, handelseffekter og verdikjedens natur.
- For det fjerde kan det være handelspolitiske ringvirkninger dersom TTIP fører til liberalisering eller forenklede prosedyrer som også blir gjeldende for tredjeland. I tidligere studier om TTIP er disse ringvirkningene den viktigste driveren for effekter av TTIP på tredjeland (Melchior 2016).

Alle disse fire virkningstypene omfattes av IFOs simuleringsmodell, og vi henviser her til Kapittel 4 og IFOs studie for videre diskusjon.

Kun TTIP: Fortsatt liberalisering på landbruk mellom EU og Norge. TTIP vil ikke i seg selv kreve liberalisering innen landbruk for Norge. Norge har verdens høyeste prisnivå på matvarer ifølge ferske data fra Verdensbanken, og har også et av verdens høyeste importvern på landbruksprodukter.¹⁸ Liberalisering ville derfor tjene både forbrukere og handelspartnere, men også påvirke innenlandsk produksjon og sysselsetting i primærjordbruket og matvareindustrien. Det er imidlertid med jevne mellomrom forhandlinger med EU under EØS-avtalens Artikkel 19. Tidligere har disse forhandlingene ført til forbedret markedsadgang for begge parter, og EU har, som den sterkeste eksportøren, hatt betydelig vekst i eksporten til Norge gjennom de siste to tiår (se f.eks. Melchior & Sverdrup 2015). En ny EØS-forhandlingsrunde på landbruk er nå underveis, men prosessen er tidkrevende og vi vet foreløpig lite om utfallet. Derfor foretar vi her ikke beregninger for Artikkel 19-liberalisering på landbruk med EU. NIBIOs analyse av landbruk er imidlertid relevant for alle former for økt markedsadgang til Norge, inkludert det som skjerr i EØS-sammenheng. For sjømat viser vi til Kapittel 8 for videre diskusjon.

Vil "kun TTIP"-scenariet angå Norge gjennom EØS-relevante rettsakter? Hvis TTIP leder til felles reguleringer for både EU og USA, vil nye regler måtte bli EU-lovgivning og dermed også være EØS-relevant. Gitt antagelsen om at det vil være begrenset harmonisering av lovgivning i TTIP på kort- og mellomkort sikt, vil juridiske ringvirkninger av denne type være av begrenset omfang.

Samsvarsvurderinger: Tapt handelspolitisk autonomi. Et særskilt område der EUs avtaler med tredjeland har direkte konsekvenser for Norge er såkalt gjensidig godkjenning av prosedyrer for samsvarsvurdering (MRCA - mutual recognition of conformity assessment procedures). Dette gjelder sanitære og veterinære reguleringer (SPS) og tekniske reguleringer. Norge og Island er medlemmer av EUs SPS-regime gjennom veterinæravtaler, mens tekniske reguleringer dekkes av andre deler av EØS-avtalen. For varer som omfattes av EU-lovgivning stipulerer Protokoll 12 i EØS-avtalen at kun EU kan inngå MRCA-avtaler med tredjeland. Slike avtaler skal inngås med det premiss at lignende avtaler gjøres mellom tredjelandene og EFTA-statene, men dette er ikke et juridisk krav og det finnes tilfeller der tredjeland ikke har villet å inngå MRCA-avtaler med EFTA. Dersom EU inngår MRCA-avtaler med tredjeland EFTA ikke har parallelle avtaler med, er virkningen slik at tredjelandet i praksis oppnår markedsadgang også i Norge og i Island, uten automatisk resiprositet.¹⁹ Dette reduserer tredjelandets insentiver til å forhandle med EFTA. I de aller fleste tilfeller har riktignok EUs MRCA-avtaler blitt etterfulgt av EFTA-avtaler.²⁰ Dersom MRCA-avtaler blir en del av TTIP, vil USA altså oppnå markedsadgang til Norge, men dette er ikke gjensidig med mindre Norge eller EFTA inngår liknende avtaler med USA. Dette analyseres videre i kapittel 4 (økonomiske virkninger) og kapittel 7 (om

¹⁸ Vedrørende prisnivå for matvarer, se icp.worldbank.org der siste data fra 2011 i International Comparison Project (ICP) viser at Norge er øverst på matvarer. For tariffier, se "International Trade and Market Access Data" www.wto.org; der Norge har tredje høyeste gjennomsnittlige anvendte tollsats på landbruk og femte høyeste gjennomsnittlige bundet tollsats.

¹⁹ Denne markedsadgangen for tredjeland i EFTA er ikke et juridisk krav, men oppnås i praksis på grunn av fri flyt av varer i EØS-området, f.eks. ved bruk av CE-merking.

²⁰ EFTA har MRCA-avtaler med Canada, Australia/New Zealand og Tyrkia. Avtalen med Tyrkia innebærer omfattende produktdekning og anses for å være forholdsvis betydningsfull.

reguleringer). Den økonomiske virkningen av MRCA-er avhenger av produktdekning og implementering (utpekelse av tekniske kontrollpunkter). Noen MRCA-er ble aldri implementert og man kan forledes til å tro at den økonomiske virkningen er begrenset. Noe nyere forskning antyder likevel at MRCA-avtaler er av betydning og har en økonomisk virkning (Cadot & Gourdon 2016). Disse analysene er benyttet i utformingen av IFOs "bottom-up" scenarier (se bakgrunnsnotat NUPI 2016 med teknisk materiale).

3.2. Norge eller EFTA slutter seg til TTIP

"Kun TTIP" vil si at verken Norge eller EFTA deltar i TTIP eller i noen oppfølgingsavtale. "Inntreden i TTIP" og "Frihandelsavtale med USA", innebærer derimot at Norge eller EFTA inngår en ny avtale. Det er tre viktige forskjeller mellom disse to mulighetene: (i) En frihandelsavtale med USA betyr at vi kun trenger å forhandle med USA. Tiltredelse i TTIP betyr at vi også må forhandle med EU, inkludert om markedsadgang for landbruk, sjømat og andre aspekter der TTIP er mer vidtgående enn EØS-avtalen mellom EU og Norge/EFTA. (ii) Tiltredelse i TTIP betyr at vi må akseptere et allerede etablert regelverk, mens en frihandelsavtale med USA innebærer "blanke ark" uten andre bindinger enn partenes forhandlingsposisjoner. På de fleste områder vil EØS være mer omfattende enn TTIP og dette reduserer forskjellen mellom de to alternativene. For landbruk og sjømat vil det derimot være betydelige forskjeller. (iii) I en separat frihandelsavtale med USA vil Norge/EFTA være en "likestilt partner" institusjonelt sett, mens tiltredelse i TTIP reiser flere problemstillinger om maktbalansen mellom en stormakt, en union med 28 stater, og en eller en mindre gruppe små land.

Burde TTIP være "åpen regionalisme"? Begrepet "åpen regionalisme" ble ofte diskutert på 1990-tallet (se f.eks. Bergsten 1997) og tar utgangspunkt i at det kan oppstå konflikt mellom regionalisme og multilateralisme. "Åpen regionalisme" foreslås som en mulig løsning på dilemmaet og også som en pådriver for multilateral handelsintegrasjon. Åpen regionalisme kan defineres på flere måter, de to viktigste er (i) åpent medlemskap, og (ii) utvidelse av markedsadgangsforpliktelser til andre land basert på en form for gjensidighet.

Tidligere har USA hatt åpne frihandelsavtaler, mens EUs avtaler var "lukkede". I vesteuropeisk kontekst har handelsavtaler som regel ikke inneholdt bestemmelser om åpent medlemskap. Et unntak er EØS-samarbeidet der nye medlemsland i EU tas opp tilnærmet automatisk. EFTAs avtaler fastsetter også at nye EFTA-medlemmer kan tiltre såfremt EFTA og den andre parten samtykker. Amerikanske avtaler inneholder som regel tiltredelsesbestemmelser, som f.eks. paragraf 2204 i NAFTA.²¹ På grunn av de forskjellige tradisjonene var det ikke gitt *a priori* at TTIP skulle være åpen for tiltredelse for tredjeland.

Også EU har begynt med en åpen tilnærming. I "Handel for alle"-strategien lansert i oktober 2015, tar også EU sikte på en mer åpen tilnærming til tiltredelse:

²¹ Se <https://www.nafta-sec-alena.org/Home/Legal-Texts/North-American-Free-Trade-Agreement> for avtaleteksten i NAFTA.

“EUs frihandelsavtaler bør innrettes med egnede mekanismer som lar interesserte land tiltre i etterkant, gitt at de er klare til å møte ambisjonsnivået i avtalen. EU har allerede støttet denne tilnærmingen i TiSA-forhandlingene, hvor de siden begynnelsen har insistert på at den plurilaterale avtalen må baseres på det multilaterale oppsettet i Generalavtalen om handel med tjenester (GATS), og må være åpen for ethvert interessert WTO-medlem som ønsker det. Et annet eksempel er EUs frihandelsavtale med Colombia og Peru signert i 2012, der Ecuador vil tiltre som resultat av forhandlingene som ble avsluttet i juli 2014. Flere land har allerede signalisert at de ønsker å tiltre i den fremtidige TTIP-avtalen. Dette kan undersøkes nærmere, i starten for land med tette bånd til EU eller til USA og som er klare til å møte det høye ambisjonsnivået.” (European Commission 2015, 29).

Hvordan tiltredelse i TTIP skal foregå er uklart. Den økonomiske betydningen av TTIP og de to partene har gjort at flere land har fulgt forhandlingene med stor interesse og vurderer alternativene hvis og når TTIP ferdigstilles. På spørsmål fra tyrkiske næringslivsorganisasjoner om TTIP ville være åpen for tredjeland som Tyrkia, Norge og Sveits, svarte handelskommisær Malmström i februar 2015 at ”Det var en mulighet. Andre likesinnede land kan linkes til avtalen. Men først må vi ha en avtale. Så vil vi bestemme oss for dette når avtalen er ferdig.²² Liknende uttalelser har fulgt i 2016. I juli 2016 la EU frem et konkret forslag om tiltredelse:

“Article X.17: Future Accessions to this Agreement. This Agreement is open to accession by non-Parties possessing full autonomy in the conduct of their external commercial relations and of the other matters provided for in this Agreement as the Parties may agree, that are prepared to comply with the obligations set out in the Agreement, subject to such terms and conditions as may be agreed between the non-Party and the Parties, and following approval in accordance with the applicable legal procedures of each Party and the acceding Party.”

“Artikkel X.17: Fremtidige tiltredelser til Avtalen. Avtalen er åpen for tiltredelse for utenforstående Parter som innehar full selvråderett over sine eksterne handelsrelasjoner og over øvrige anliggende forhold fastsatt av Partene i Avtalen, som er klar til å overholde forpliktelsene fastsatt i Avtalen, gitt de vilkår og betingelser den utenforstående Part og Partene samtykker, og etter godkjenning i samsvar med gjeldende juridiske prosedyrer for hver Part og for den tiltredende Part”

Vi vet altså at EU er klar for en åpen TTIP, men ikke mer om de spesifikke reglene for tiltredelse. Vi må derfor undersøke dette nærmere med den kunnskapen vi har om TTIP og i lys av andre avtaler.

Åpent medlemskap gjelder WTO og TPP. I WTO kan alle land med ”full selvråderett over egen handelspolitikk” søke om medlemskap. WTO oppnevner så en arbeidsgruppe som ber om informasjon og forbereder den videre prosessen. Videre følger multilaterale forhandlinger om tilpasninger til WTOs regelverk og bilaterale forhandlinger om markedsadgang. Når prosessen er gjennomført, noe som kan ta flere år med tøffe forhandlinger, skal Hovedrådet eller Ministerkonferansen godkjenne tiltredelsen enstemmig. En liknende prosess gjelder for TPP, som er åpen for alle medlemmer av

²² Se ”EU: Tyrkias bekymringer om TTIP er ’berettiget’”, 15. februar 2015 på <http://www.bilaterals.org/?eu-turkey-s-concerns-over-ttip>

APEC, og for andre land såfremt alle TPP-partene godkjenner det nye deltakerlandet. Disse avtalene illustrerer at tiltredelse innebærer å akseptere avtalens eksisterende regelverk, men også bilaterale forhandlinger om markedsadgang. Liknende mekanismer finnes også i plurilaterale avtaler som Avtalen om offentlige innkjøp (GPA). Oversatt til TTIP betyr dette at forhandlingene om markedsadgang kan bli bilaterale forhandlinger og ikke forhandlinger i plenum med alle partene.

Handelsavtaler inneholder markedsadgangsforpliktelser som kan være både landspesifikke og bilaterale. I WTO har hvert land egne lister med markedsadgangsforpliktelser, men disse forpliktelsene er multilaterale og dermed like overfor alle handelspartnere (bortsett fra unntak som er tillatt, for eksempel frihandelsavtaler). I de forutgående bilaterale forhandlingene kan individuelle medlemmer jobbe målrettet for å bedre markedsadgang for egne eksportsektorer. I TPP finnes både markedsadgangsforpliktelser som gjelder alle partene, og forpliktelser som er landspesifikke. For eksempel har Japan en rekke landspesifikke tollkvoter (TRQ-kvoter) som retter seg til bestemte TPP-parter, mens USA med sin 368-siders lange tolltariff i TPP har betydelig differensiering blant de forskjellige handelspartnerne. TPP-partene har også landspesifikke bestemmelser som omfatter investeringer, offentlige anskaffelser, statseide bedrifter og opphavsrett. I WTO så vel som i TPP er altså bilaterale forhandlinger en vesentlig del av tiltredelsesprosessen, og i TPP er det også flere bilaterale bestemmelser som altså ikke er "generaliserte" til å gjelde likt for alle de andre TPP-landene. EU har også en rekke landspesifikke bestemmelser i sine handelsavtaler. Gjennom tollunionen har EU felles tolltariff, mens markedsadgang for tjenester er en blanding av felles og landspesifikke forpliktelser. Både på tjenester i WTO-sammenheng og i EUs tilbudslistene i TISA-forhandlingene finnes en rekke landspesifikke forpliktelser for hvert enkelt medlemsland. Avtalenes struktur har implikasjoner for tiltredelse ved at bilaterale forhandlinger og nasjonale tilpasninger står sentralt. Et spørsmål er hvorvidt nye medlemmer oppnår dårligere vilkår enn de eksisterende medlemmene; det er generell enighet om at tiltredelsesvilkårene i WTO har blitt mer krevende over tid (se f.eks. Hoekman & Kostecki 2001, pp. 65). I TTIP-kontekst betyr denne "nasjonale differensieringen" at USA så vel som EU allerede er kjente med landspesifikke markedsadgangsforpliktelser. I TTIP-forhandlingene om toll har EU og USA hver sine lister med sensitive varer som unntas nedtrapping av tollsatser. Og som vi har sett er det mange eksempler for markedsadgangsforpliktelser som ikke bare er landspesifikke men også bilaterale, slik at vilkårene er forskjellige for ulike partnere i avtalen.

Frihandelsavtaler forhandles ofte "på toppen av" andre frihandelsavtaler. Dette er relevant for norsk TTIP-tiltredelse fordi Norges handel med EU allerede er dekket av EØS. TPP er et annet eksempel på "spagettibolle"-effekten for frihandelsavtaler, ved at nåværende bilaterale handelsavtaler mellom deltakerland i TPP forblir i kraft og vil sameksistere parallelt med TPP. ASEAN, som også inkluderer land utenfor TPP, er et annet eksempel. Sør-Korea har signalisert at det ønsker å tiltre i TPP, men har allerede frihandelsavtaler med flere av TPP-landene. Faktisk ble frihandelsavtalen mellom Sør-Korea og USA i følge koreanske kilder brukt som mal for TPP-avtalen. Ved inntreden av Sør-Korea i TTIP vil hovedsaken i realiteten være å etablere en handelsavtale mellom Sør-

Korea og Japan. For Sør-Korea er hovedutfordringen med inntreden i TPP å komme til enighet med Japan om sensitive områder som biler og landbruksprodukter.²³

En utvidet TTIP kan styres som i TPP, slik at alle partene formelt sett er likestilte. Mens TTIP er tiltenkt å være dynamisk over tid, ser det foreløpig ut til at det blir lite overnasjonalitet; alle nye forplikter må avtales fra sak til sak. TTIP er derfor fundamentalt forskjellig fra EU eller EØS der det overføres suverenitet til overnasjonale institusjoner med myndighet til å utvide omfanget av samarbeid. Mangelen på overnasjonal styring i TTIP forenkler eventuell tiltredelse av nye land rent juridisk; TTIP kan fungere som TPP, og EU og USA kunne la "likesinnede" land tiltre og være likestilte parter. I TPP (eller NAFTA) er det ingen asymmetri eller eget regelverk for avstemming som gir større land mer makt; det er konsensusbasert som i WTO. De pågående forhandlingene indikerer at TTIP kan komme til å likne mer på TPP enn opprinnelig planlagt, og det gjør den tradisjonelle tilnærmingen i mellomstatlige frihandelsavtaler mer sannsynlig. Dersom det blir en "TTIP lite", kan resultatet bli det samme. De to partenes størrelser tilsier likevel at de sannsynligvis ikke ønsker å gi mindre land som Norge en likeverdig plass rundt bordet, selv om TPP viser at det er et mulig utfall.

En annen modell er "Open Skies"-avtalen for lufttransport. Som et alternativ til tilnærmingen med "like parter" innebærer "Open Skies"-avtalen et mer asymmetrisk oppsett der EU og USA først inngikk en avtale; Norge og Island tiltrådte så i avtalen i etterkant og behandles "som om de var medlemsstater" i EU, og "Island og Norge har krav på alle de samme rettighetene og er underlagt de samme forpliktelsene som medlemsstatene under denne avtalen".²⁴ Ifølge avtalen skal EU-kommisjonen representere Norge og Island i saker under EUs embetsområde, og skal i dette tilfelle "ta de nødvendige steg for å sørge for at Island og Norge deltar fullt ut i alle møter om koordinering, konsultasjoner eller forberedelse av beslutninger ("decision shaping") mellom medlemsstatene". Island og Norge deltar også i andre europeiske avtaler om lufttransport, og dette er en betingelse for Open Skies-modellen. Open Skies-ordningen er det andre området, i tillegg til MRCA-avtalene på veterinærfeltet og innen tekniske reguleringer (se paragraf 3.1) der EFTA-landene har avgitt myndighet til EU til å gjennomføre handelspolitikk overfor tredjeland. Mens TPP-tilnærmingen åpner for at Sveits kan være en del av avtalen, er dette mindre sannsynlig med en "Open Skies"-tilnærming med mindre Sveits endrer sin posisjon i suverenitetsspørsmål.

Open Skies-modellen gir Norge tilnærmet likestilt deltakelse i Europa-pilaren. Amerikansk støtte for norsk deltakelse var en viktig driver for Norges inntreden i Open Skies-avtalen. Dette gir kanskje et signal om at USA kan ønske en liknende utforming for inntreden i TTIP. For EU var det i Open Skies-sammenheng en forutsetning at Norge allerede deltok fullt ut i det europeiske luftfartssamarbeidet gjennom EØS. Dette vil også være tilfelle for mange av elementene i TTIP, men kanskje ikke alle. Det er derfor verd å undersøke nærmere om "docking"-muligheten kan generaliseres til hele TTIP. Som del av

²³ Avsnittet er basert av intervju gjennomført av Ulf Sverdrup med en koreanske kilde.

²⁴ Avtaleteksten er tilgjengelig på <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ata/i/ic/170684.htm> eller i Official Journal L 283.29.10.2011 pp 1-24.

Open Skies-avtalen har EU en " Special Committee" der Norge inviteres når saker som er relevante for Norge diskuteres. Norge har altså full deltakelse på dette stadium i beslutningsprosessen, kanskje med det forbehold at man ikke er permanent til stede i Brussel på same måte som EU-landene. Men når vedtak skal fattes, sendes forslagene videre til andre EU-organer, først til COREPER (Komiteen for faste representanter). Beslutningene der tas som regel i tråd med anbefalingen fra Spesialkomiteen, og såfremt dette er tilfelle har Norge i praksis mer eller mindre lik innflytelse som EUs medlemsstater. Det vil likevel kunne være tilfeller der COREPER har en annen oppfatning, og i så fall vil forskjellen mellom Norge som ikke-medlem og EU-medlemslandene bli eksponert. Hovedinntrykket er likevel at samarbeidet i Open Skies-løsningen fungerer godt og at man på norsk side ikke sitter igjen med følelsen av å sitte på gangen. I så måte fungerer avtalen i praksis slik det var forespeilet. På norsk side ønsker man dessuten full "parallellisme" med EU på luftfartsområdet overfor tredjeland, ved at Norge har til hensikt å tiltre andre bilaterale luftfartsavtaler som EU inngår med tredjeland.

Brexit kan gjøre at "Open-Skies" tilnærmingen blir mer relevant. Storbritannia tar del i TTIP-forhandlingene og er part i en rekke av EUs handelsavtaler med tredjeland. Utenfor EU kunne man se for seg at Storbritannia deltar som tredjepart i TTIP eller andre avtaler, slik Norge og Island deltar i Open Skies-avtalen mellom EU og USA. Dette vil dels avhenge av Storbritannias egne valg, hvorvidt man velger "hard Brexit" med frittstående avtaler, eller "myk Brexit" som opprettholder full integrasjon i EUs indre marked. Med "hard Brexit" er Open Skies-tilnærmingen mindre sannsynlig, mens det med "myk Brexit" kan være en mulighet, der Storbritannia også kunne komme til å kjempe for større deltakelse i beslutningsprosessen.

Vil TTIP konkurrere med EØS? Ved tiltrødelse i TTIP vil det være en problemstilling at EØS på de fleste felter i forholdet mellom EU og Norge er mer vidtgående enn TTIP, og et spørsmål er hvordan de to avtalene kan sameksistere – vil man ha to sett med regler for handel mellom Norge og EU? Dette er en velkjent utfordring i moderne handelspolitikk, og i EØS/TTIP-sammenheng er den mest relevante sammenligningen TPP og de mer omfattende avtalene mellom New Zealand og Australia. Dette har man løst ved å ha et sidebrev som gir forrang til de dypere forpliktelsene i tidligere avtaler. I TPP-avtalen er det for øvrig også unntak for investor-stat tvisteløsning (ISDS) mellom de to partene.²⁵

Oppsummering: Tiltredelse i TTIP. Tiltredelse i TTIP kan gjøres som i den rent mellomstatlige tilnærmingen i TPP, eller som i Open Skies-avtalen der EFTA/Norge underordnes EU i avtalens institusjoner. Tiltredelse vil innebære bilaterale forhandlinger med USA på alle områder, og med EU på områder der EØS ikke vil ha forrang overfor TTIP. Det vil være rom for nasjonale tilpasninger som tar høyde for norske særinteresser, f.eks. med unntak for tollreduksjoner på bestemte landbruksvarer og forhandlinger om forpliktelser på tjenestområdet for Norge. TPP-avtalen viser at det er rom for slik

²⁵ Se <https://www.tpp.mfat.govt.nz/assets/docs/side-letters/New%20Zealand-Australia%20Side%20Letter%20Relationship%20between%20TPP%20and%20Other%20Agreements.pdf>.

nasjonal differensiering for markedsadgang og til en viss grad også på regler. Et sidebrev må lages for å klargjøre det juridiske hierarkiet mellom EØS og TTIP.

TTIP – en avtale med EU og ikke de enkelte land:²⁶ En rettslig problemstilling dersom tredjestater skal slutte seg til TTIP, er at avtalens institusjonelle struktur er satt opp som et samarbeid mellom blokker av stater. Helt siden deklarasjonen mellom EU og USA om en «New Transatlantic Agenda» fra 1995, har samarbeidet mellom EU og USA funnet sted på overnasjonalt nivå, det vil si mellom EU som blokk og USA, ikke på medlemsstats-/delstatsnivå. TTIPs institusjonelle struktur viderefører og videreutvikler de institusjonene som allerede eksisterer i et pågående samarbeid mellom EU og USA. I motsetning til CETA inneholder ikke TTIP et eget kapittel om regulatorisk samarbeid på nasjonalt nivå, og det skal skyldes at USA ikke ønsker et slikt kapittel. Dette juridiske aspekt øker relevansen av Open Skies modellen for inntreden i TTIP.

3.3. Frihandelsavtale med USA

Utgangspunktet for dette alternativ vil være en avtale mellom EFTA og USA (det vil si ikke mellom Norge og USA). En slik avtale vil sannsynligvis være påvirket TTIP og regelverket i avtalen, men dette regelverket vil ikke være et bindende "acquis" men et utgangspunktet. Forhandlingenes natur og innhold vil i stor grad avhenge av innholdet i TTIP; med en "TTIP lite" vil en frihandelsavtale mellom USA og EFTA være en vanlig andregenerasjonsavtale i EFTA-sammenheng. For en slik avtale er de institusjonelle utfordringene enklere da TPP-tilnærmingen følger naturlig, da med EFTA som en av partene. Med en mer omfattende og dynamisk TTIP ville man sannsynligvis ha ambisjoner om parallellisme til TTIP, og dette vil stille større krav til den institusjonelle løsningen. En standardløsning vil være såkalt "review clause" (gjennomgangsklausul), som grunnlag for jevnlig forhandlinger mellom partene om oppdateringer i avtalen. Dette kan føre til gnisninger dersom man ikke oppnår parallellisme. Det ville også skape asymmetri dersom USA først forhandler nye regler med EU, og deretter forventer at EFTA aksepterer dem. Selv om dette ville vært frivillig rent juridisk, vil forventningen om parallellisme føre til friksjon, og USA vill neppe ønske seg en dynamisk "TTIP-2" med EFTA som er forskjellig fra TTIP. Dette gjør at en mer standard frihandelsavtale med USA er mer sannsynlig enn en dynamisk avtale med parallellisme til TTIP. Dersom avtalen *de facto* skal kobles til TTIP, vil en form for tiltredelse være mer formålstjenlig.

Forhandlingene om en slik frihandelsavtale kan være mer pragmatiske på regelverk dersom den er uavhengig av TTIP, mens spørsmålene om markedsadgang vil være forholdsvis like, selv om ambisjonsnivået kan være ulikt. I MRCA-avtaler vil det også her være krav om parallellitet med EU. Rent formelt vil ikke dette gjelde for Sveits, men EFTA har i noen tilfeller hatt en felles tilnærming, med pragmatisk samtykke fra sveitsisk side.

I frihandelsforhandlinger med USA vil EFTA møte tøffe krav om toillreduksjoner for landbruk. EFTA er en frihavn for beskyttelse av landbruket, så Sveits, Island og Norge vil ikke ha problemer med samarbeidet her. Ved landbruksliberalisering i TTIP kunne man til gjengjeld, i tillegg til markedsadgang, få tilgang til en viktig og dynamisk avtale på

²⁶ Dette avsnitt er basert på et bidrag fra Tarjei Bekkedal.

reguleringsområdet. I en frihandelsavtale med USA ville fordelene med økt markedsadgang for eksporten til USA være et største godet. Fra et amerikansk perspektiv er en avtale med EFTA antakelig mindre attraktiv om det ikke gis betydelige forbedringer i markedsadgang på landbruk.

Selv om en avtale mellom EFTA og USA ikke automatisk får følger for handelsreglene mellom EFTA og EU, er det sannsynlig at liberalisering på landbruk vil føre til en dominoeffekt der EU vil etterspørre tilsvarende tollreduksjoner i de jevnligte landbruksforhandlingene i EØS-sammenheng. I noen av sine handelsavtaler har EU en likebehandlingsklausul som åpner for at om motparten inngår mer vidtrekkende avtaler med andre land, så skal det åpnes for nye forhandlinger med EU. I handelsavtalen mellom EU og Sør-Korea er det f.eks. slik at dersom Sør-Korea tiltrer i TPP og forplikter seg til å øke markedsadgangen for andre land mer enn de har gjort overfor EU, så skal deler av frihandelsavtalen dem i mellom reforhandles. I forhold til norsk landbruk har EU en "review clause" i Artikkel 19 i EØS-avtalen, og denne kan benyttes for same formål.

Oppsummering – en EFTA-avtale med USA: Dette vil sannsynligvis være en mindre omfattende avtale enn TTIP, fordi USA neppe vil inngå i et ambisiøst regulerings samarbeid med EFTA separate, og fordi parallellisme i forhold til TTIP vil være vanskelig å oppnå rent institusjonelt (med unntak for samsvarsvurderinger).

3.4. Konstitusjonelle skranker for Norges avtaler

Den norske Grunnloven er ikke til hinder for at Norge påtar seg omfattende folkerettslige forpliktelser. Det sentrale er at Stortinget vet hva det gjør. Derfor er det primært de dynamiske elementene ved TTIP som kan reise konstitusjonelle spørsmål. Mekanismene for videreutvikling av traktaten gjennom regulatorisk samarbeid og mekanismene for tvisteløsning utgjør de dynamiske elementene.

Med mulig forbehold for visse aspekter av investeringskapitlet er det helt klart at TTIP vil være en rendyrket folkerettslig avtale. Hvis Norge deltar i TTIP på like fot med EU og USA, er det vanskelig å se at dette vil reise konstitusjonelle utfordringer. Derimot vil det kunne være konstitusjonelt problematisk om Norge forplikter seg til å akseptere ny utvikling, men ikke deltar på like fot med EU og USA ved regelverksutvikling. Dette kan håndteres gjennom bestemmelser som gir Norge formell adgang til å si nei til å slutte seg til ny utvikling. Fra et demokratisk perspektiv kan det være et problem om Norge ikke oppnår en aktiv rolle i arbeidet med å utforme innholdet av ny regulering, men må nøye seg med å si ja eller nei til det som kommer. Avtaler som Schengen og EØS viser likevel at en slik veto-adgang normalt er blitt ansett som konstitusjonelt tilstrekkelig.

Tvisteløsningsmekanismen i TTIPs investeringskapittel kan komme til å innebære en overføring av dømmende myndighet til domstolsorganet. For en drøfting av dette vises til kapittel 6.

3.5. Oppsummering: Norges handlingsvalg overfor TTIP

Tabell 3.1 oppsummerer noen sætrekk ved de institusjonelle handlingsvalgene vi har drøftet.

Tabell 3.1: Norges handlingsvalg hvis TTIP er etablert				
	Kun TTIP	Innmelding i TTIP – TPP-modellen	Innmelding i TTIP – Open Skies-modellen	EFTA avtale med USA
Forhandlinger med EU	Nei	Ja, på områder der TTIP er mer vidtgående enn EØS	Ja, på områder der TTIP er mer vidtgående enn EØS	Nei
Forhandlinger med USA	Nei	Ja, på alle områder i TTIP	Ja, på alle områder i TTIP	Ja
Virkning på EØS-avtalen	Samsvars-vurdering, noen nye EØS-regler	Særlig fisk og landbruk	Matsektorer og ny tilnærming til handelspolitikken	Domino-effekt for landbruket
Hvor dyp avtale	Norge ikke med	Dyp	Dypere	Middels
Konstitusjonelle spørsmål	Begrenset	Begrenset	Avgir mer myndighet til EU	Begrenset

Tiltredelse i TTIP i tråd med Open Skies-tilnærmingen er det mest omfattende alternativet med full integrasjon i TTIP, men samtidig deltakelse i den europeiske pilaren og overføring av myndighet til EU. Et spørsmål er hvor likeverdig en slik deltakelse vil være for EFTA i EUs beslutningsprosess. Ser man på etablert praksis vil en slik løsning være vanskeligere å godta for Sveits. Sveits kunne derimot vært del i EFTA-parten i de to mellomstatlige alternativene; tiltredelse i TTIP basert på TPP-tilnærmingen, eller EFTA-forhandlinger med USA alene. Den førstnevnte av de to siste vil kreve forhandlinger også med EU, inkludert landbruk, og derfor mer omfattende reformer i handelsregimet.

Kapittel 4: TTIP –økonomiske konsekvenser for Norge

4.1. Andre studier av TTIP

Det finnes nå flere ulike ex-ante analyser av effektene av TTIP. De fokuserer for det meste på EU og USA. Tabell 4.1 viser makroøkonomiske anslag fra en del sentrale studier. Vi skiller mellom "bottom-up"-tilnærminger som bygger på spesifikke anslag for reduserte ikke-tollmessige handelsbarrierer i ulike sektorer; og "top-down"-tilnærminger som analyserer hvordan eksisterende handelsavtaler har virket, og så bruker dette til å lage anslag for TTIP. Tabellen viser CEPR (2013), utvidet ved bruk av mer detaljert informasjon om medlemsland av WTI (2016) og CEPII (2013) med en "bottom-up"-tilnærming, Aichele et al. (2016), og Felbermayr et al. (2015) anvender en "top-down"-tilnærming; Egger et al. (2015) kombinerer de to. Alle disse studiene anvender generelle likevektsmodeller handel leder til effektivitetsgevinster gjennom forbedret allokering av ressurser mellom sektorer, økt konkurranse (og dermed lavere priser) og mer effektiv ressursbruk (som følge av avskaffelse av ressurskrevende byråkrati). Ifo (2013) og Felbermayr et al. (2015) bruker en struktur med bare en sektor; de andre et rammeverk med mange sektorer. Capaldo (2014) bruker en Kenyansk makromodell, der gevinster ved handel er utelukket som følge av modellens konstruksjon. Noen studier antar ringvirkninger ("trade policy spillovers"), det vil si at handelspolitisk reform over Atlanteren gir fordeler for tredjeland som følge av etablering av globale regler og standarder. Den empiriske støtten for slike ringvirkninger er imidlertid begrenset (Felbermayr et al., 2015).

Tabell 4.1 Resultater fra tidligere studier av TTIP: Effekt på realinntekt per innbygger (endring i %)

	[1] CEPR (2013)/WTI (2016)	[2] CEPII (2013)	[3] Aichele et al. (2016)	[4] Egger et al. (2015)		[5] Felbermayr et al. (2015)		[6] Capaldo (2014)
NTBs	B-U	B-U	T-D	B-U&T-D		T-D		n.a.
Ringvirkninger	JA	NEI	NEI	NEI	JA	NEI	JA	n.a.
USA	0.4	0.3	0.5	1.0	1.1	4.9	7.1	0.4
EU	0.5	0.3	0.4	2.3	3.0	3.9	n.a.	-0.4
Tyskland	0.6	0.4	0.5	1.4	2.3	3.5	7.1	-0.3
Frankrike	0.3	0.2	0.3	1.3	1.9	3.5	7.2	-0.5
UK	0.4	0.4	0.6	1.8	2.2	5.1	9.0	-0.1
Italia	0.5	n.a.	0.3	1.5	2.2	3.9	7.7	-0.0
Spania	0.4	n.a.	0.3	0.8	1.4	5.6	9.6	n.a.
Ikke-TTIP	0.1	n.a.	-0.0	n.a.	n.a.	-0.9	0.8	n.a.
Verden	0.3	n.a.	0.2	n.a.	n.a.	1.6	3.9	n.a.

Merknad: Felbermayr et al. (2015) er en oppdatering av IFO (2013) med nyere data, Aichele et al. (2016) er en oppdatering av Aichele et al. (2014) med nyere data og vesentlig reviderte parameterestimater.

Error! Reference source not found. viser at resultatene for BNP per innbygger varierer sterkt mellom de ulike modellene, noe som i stor grad skyldes ulike scenarie-definisjoner. Kun et par studier gir informasjon om virkningene for tredjeland; i modeller med mange sektorer som kan fange opp ulike komparative fortrinn, blir tredjeland (hvorav Norge er ett) enten upåvirket av avtalen eller opplever en svakt positiv effekt; men med handelspolitiske ringvirkninger blir gevinsten større. Men i modellen av Felbermayr et al. (2015) med bare en sektor taper land som ikke er medlemmer av TTIP.²⁷ I det følgende bruker vi modellen i Aichele et al. (2016); som er svært lik CEPR (2013) og CEPII (2013).

4.2. Presentasjon av modellen

Ifos handelsmodell er en såkalt numerisk generell likevektsmodell (CGE - computable general equilibrium) som hører under ny kvantitativ handelsteori (New Quantitative Trade Theory, NQTT) (Ottaviano, 2014). Dette betyr at estimeringen av parametere (i hovedsak handelens elasticitet eller reaksjon på endring i pris, og avtalens innvirkning på handelskostnadene) er utført ved bruk av samme data som blir brukt som utgangspunkt (baseline) for modellsimuleringen. Det teoretiske grunnlag for modellen er likevel standard og sammenlignbart med andre CGE-modeller. Den er stokastisk, med flere sektorer og land, og er av samme type Ricardiansk modell som utviklet av Eaton og Kortum (2002). Modellen ble videre utvidet til å ta nasjonale og internasjonale produksjonsnettverk av Caliendo og Parro (2015). Disse nettverkene er av stor viktighet for tjenestenæringene men også matvareproduksjon. Melchior og Sverdrup (2015) viser at for norsk havbruk og matindustri er omtrent 80% av bruttoproduksjonsverdien innsatsvarer og -tjenester.

Som alle andre velkjente CGE-modeller brukt for analyse av handelspolitikk, antar IFOs handelsmodell perfekt konkurranse og full sysselsetting. Den krever detaljerte data om sektorenes verdiskapning og produksjon, handelsstrømmer av varer og tjenester, kryssløpsrelasjoner mellom innenlandske og utenlandske sektorer, samt teknologiske koeffisienter som innsatsfaktorer (kostnadsandeler er konstante med Cobb-Douglas-teknologi). Dataene er for år 2011 og kommer, i likhet med de fleste CGE-modeller, fra den mest oppdaterte versjonen av Global Trade Analysis Project (GTAP 9.1). Dataene dekker 57 sektorer (inkludert 20 matvaresektorer) og 140 land. Vi bruker modellen til å oppdatere utgangssituasjonen for simulering av TTIP slik at den reflekterer det observerte handelspolitiske landskapet i 2016, det at vi tar hensyn til handelsavtaler som er inngått etter 2011.²⁸ Vi bruker uttrykket "baseline" om denne konstruerte utgangssituasjonen før TTIP blir innført.

²⁷ Idéen om komparative fortrinn er utelatt i ensektor modeller med en sektor. Handel skjer på grunn av produkt differensiering. Disse modellene representerer en situasjon hvor ingen land har komparative fordeler i noe produkt, men land kan kun være ulike med henhold til absolutte fordeler (deres gjennomsnittlige produktivitetsnivå).

²⁸ Mer presist: vi konstruerer et oppdatert (baseline) datasett (handelsstrømmer, sektorvis sysselsetting, verdiskapning, etc.) slik at det reflekterer handelspolitiske endringer som har funnet sted siden 2011 og til nå. Effektene av alle frihandelsavtaler per 2016 er simulert, i tillegg til de viktigste forestående avtalene for EFTA, EU-land og USA (henholdsvis EFTAs forestående avtaler med Georgia, Filipinene og Guatemala, CETA og TPP). Vi tar ikke Storbritannias utmelding av EU i betraktning.

En sentral utfordring i litteraturen om moderne handelsavtaler er at ikke tariffere hindringer (blant annet som en konsekvens av ulike reguleringer) er vanskelige å måle siden de er av mange forskjellige slag, mens tollbarrierer for handelen er relativt enkle å måle og det er også lettere å si hvordan de vil påvirkes av handelsavtaler. En svært nyttig fordel med Ifo-modellen er at den ikke krever informasjon om nivået på handelshindringene, men kun om deres endringer.²⁹

Vi anvender to ulike tilnærminger: en "top-down" og en "bottom-up". "Bottom-up"-tilnærmingen innebærer innsamling av informasjon fra bedrifter og andre kilder med formål om å kvantifisere handelskostnader på sektornivå, og deretter spesifisere liberaliseringsscenarioer og plassere parameterne inn i en passende modell. Denne tilnærmingen er brukt av CEPR (2013). For "bottom-up scenariene her bruker vi estimer basert på Ecorys (2009) og Fontagné (2011) for tjenestnæringene, og for varer basert på Cadot og Gourdon (2016) kombinert med vurderinger av omfanget av regulatorisk samarbeid i TTIP. For "top-down"-tilnærmingen benytter vi en økonometrisk «gravity-modell» for å estimere handelsvirkningen som følge av «dype» eller «grunne» frihandelsavtaler slik som NAFTA eller EU-Korea-avtalen³⁰, basert på observerte data for økonomi og handel. Disse effektene blir deretter brukt som estimat av hva som er rimelig å forvente av TTIP.

4.3. Presentasjon av resultatene

I det kommende presenterer vi simuleringsresultater for de følgende syv scenarioene:

- (i) Grunn TTIP
- (ii) Dyp TTIP
- (iii) Grunn TTIP med dominoeffekter, avtalene mellom EU-Mexico og EU-Tyrkia blir dype
- (iv) Dyp TTIP, Norge også medlem av TTIP
- (v) Dyp TTIP, EFTA-landene også medlemmer av TTIP
- (vi) Dyp TTIP og Norge forhandler frem grunn avtale med USA (alle sektorer inkludert)
- (vii) Dyp TTIP og EFTA forhandler frem grunn avtale med USA (alle sektorer inkludert)

I analysen av ikke-tariffære handelshindringer fokuserer vi særlig på "top-down"-tilnærmingen (hvor vi skiller mellom en grunn og dyp avtale), men samtidig vil vi som en sensitivitetsanalyse rapportere resultatene fra "bottom-up"-analysen. Vi fokuserer på konsekvensene for Norge, men når det er formålstjenlig, sammenligner vi med EU, USA, og Norges viktigste handelspartnere utenom EU og USA (Kina, Canada, Sør-Korea). Detaljerte resultater finnes i et underlagsnotat (Felbermayr et al., 2016).

²⁹ Dette er en standard egenskap for NQTT-modeller; se Costinot og Rodriguez-Clare (2014).

³⁰ Vi benytter informasjon fra Dür et al. (2014) til å klassifisere avtalene som «dype» og «grunne».

Makroøkonomiske effekter

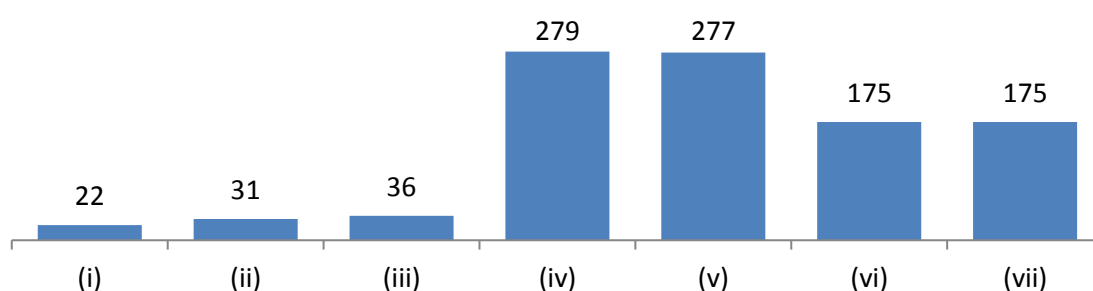
Tabell 4.2: Virkninger på realinntekt per innbygger i ulike scenarier, top-down-tilnærming (% endring fra baseline)

	(i)	(ii)	(iii)	(iv)	(v)	(vi)	(vii)
	Shallow TTIP	Deep TTIP	TTIP w. domino effect	Deep TTIP incl. NOR	Deep TTIP incl. EFTA	Deep TTIP and shallow US-NOR	Deep TTIP and shallow US-EFTA
USA	0.28	0.56	0.57	0.57	0.60	0.57	0.58
EU28	0.26	0.49	0.58	0.49	0.49	0.49	0.49
Norway	0.03	0.04	0.05	0.37	0.36	0.23	0.23
Canada	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
China	-0.02	-0.04	-0.05	-0.04	-0.04	-0.04	-0.04
South Korea	-0.02	-0.07	-0.08	-0.07	-0.07	-0.07	-0.06
World	0.12	0.24	0.28	0.24	0.25	0.24	0.25

Merknad: I scenariene med dominoeffekter fører TTIP til en fordypning av frihandelsavtalene EU-Mexico og the EU-Turkia. Datakilde: BNP-data for 2015 fra World Economic Outlook og egne simuleringer.

Simuleringsresultatene tyder på at Norge kan forvente en svakt positiv total velferdseffekt av TTIP, selv om Norge ikke deltar (scenarier (i) til (iii)). Dette tyder på at handelsstimulerende effekter som følge av økt etterspørsel i Europa og USA dominerer over handelsvridende effekter. Jo dypere TTIP er (jo mer avtalen reduserer ikke-tariffere handelskostnader mellom EU og USA), jo mer fordelaktig er det for Norge. Ytterligere avtaler med land påvirket av forverret bytteforhold (scenario (iii)) forbedrer utsiktene for Norge enda mer, men effektene er små.³¹ **Error! Reference source not found.** viser at disse gevinstene varierer fra 22 til 36 dollar i scenario (i) og (iii).

Figur 4.1 Absolutte endringer i Norges inntekt per innbygger i ulike scenarier (US-Dollars)



Merknad: Scenariene (i) og (vii) som definert ovenfor.

Det kan bemerkes at andre land utenfor TTIP-avtalen i følge resultatene kan forventes åp tape på den. Dette er situasjonen for land i Asia, som Kina og Sør-Korea. Grunnen til denne trenden er at de produserer varer som i gjennomsnitt konkurrerer mer direkte med

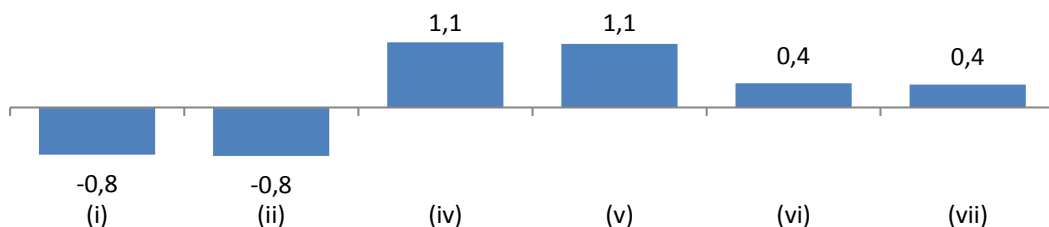
³¹ Aichele et al. (2016) kalkulerer konfidensintervall. De konkluderer med at effektene for Norge ikke er statistisk forskjellige fra null. Merk midlertidig at de eksakte resultatene vist i denne studien varierer noe fra Aichele et al. (2016) på grunn av korreksjoner i tolldata som er utført for denne studien.

varer fra EU og USA, enn goder produsert i Norge (biler sammenlignet med naturgass). Vi vil se nærmere på sektoreffektene nedenfor.

Dersom Norge også inngår en avtale med USA, enten en dyp avtale (scenario (iv) og (v)), eller en grunn (scenario (vi) og (vii)), enten alene (scenario (iv) og (vi)), eller sammen med partnere i EFTA (scenario (v) og (vii)), vil Norge uansett oppnå fordeler, skjønt mindre enn USA og EU (EU28 er vektet ved gjennomsnittlig befolkning over alle 28 medlemsstater). For totalresultatet gjør det nesten ingen forskjell om Norge slår seg sammen med øvrige EFTA land eller ikke. Gevinstene av en grunn avtale beløper seg til rundt 175 USD per innbygger, og rundt 280 ved en dyp avtale. For de andre EU-landene vil det ikke ha en målbar effekt dersom Norge inkluderes i en transatlantisk avtale; dette gjelder stort sett også for USA (men en inkludering av Sveits gjennom EFTA vil gi svakt positive fordeler for USA).

Norge er et relativt åpent land: handel med varer og tjenester (eksport pluss import) beløper seg til rundt 72% av BNP (i følge baseline data). En TTIP-avtale uten Norge vil gi en svak reduksjon i graden av norsk integrasjon med resten av verden, mens åpenheten vil øke med opp til 1.1 prosentpoeng dersom Norge blir en del av det transatlantiske initiativet. Det kan virke overraskende at Norges bruttonasjonalprodukt øker til tross for en reduksjon i åpenhet, men økningen skjer på grunn av at andelen verdiskapning i Norges handel går opp til tross for en reduksjon i brutto handel. Dette illustrerer betydningen av verdikjeder for virkningen av handelspolitikk.

Figur 4.3 Endring i graden av åpenhet I ulike scenarier (prosentpoeng)

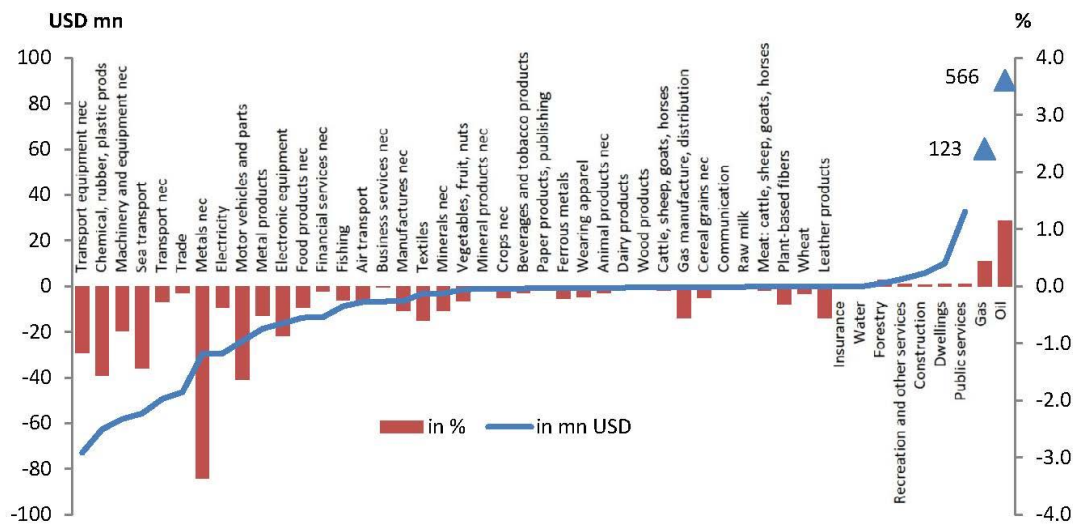


Merknad: Scenariene (i) og (vii) som definerer ovenfor. Åpenhet er handel med varer og tjenester (eksport pluss import) som andel av BNP.

Mikroøkonomiske effekter

Error! Reference source not found. viser hvordan avtalen vil påvirke verdiskapning på sektornivå. For å spare plass, har vi kun beskrevet resultatene av et scenario med en dyp TTIP-avtale og en "top-down"-tilnærming. Sektorene er rangert fra venstre til høyre med økende absoluttverdier av endringer (venstre akse). Figuren viser også prosentendringene (høyre akse).

Figur 4.3: TTIP uten Norge: Endring I verdiskaping på sektornivå (mill. USD og %)

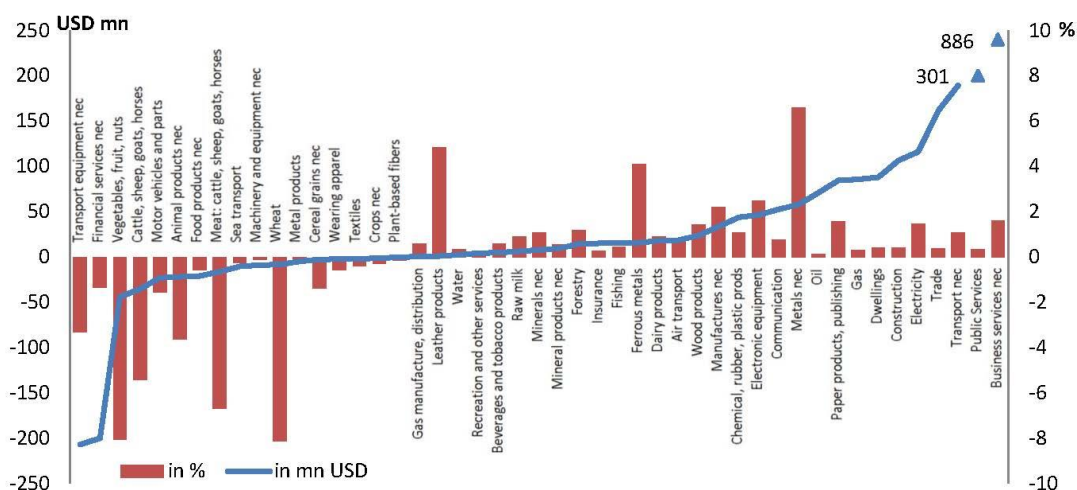


Merknad: Scenario (ii). Absolutte endringer i mill USD (venstre akse) og prosentvis endring (høyre akse). 10 sektorer med økonomisk aktivitet under USD 10 mn per år utelatt for å gjøre figuren mer leselig (vegetable oils and fats; processed rice; oil seeds; sugar; wool; silk-worm cocons; paddy rice; sugar cane, sugar beet; meat products nec; coal; petroleum, coal products. Alle detaljer er tilgjengelige i Felbermayr et al. (2016).

Tap og gevinster for Norge er konsentrert i noen få sektorer. Transportutstyr, kjemikalier, maskineri, sjøtransport, og andre transporttjenester opplever tap rundt 300 mn USD, eller 56% av totale tap (536 mn USD, eller 0.12% av BNP). Gevinstene er enda mer konsentrerte: 93% av de positive effektene (totalt 742 mn USD) havner i gass- og oljesektoren. Logikken bak disse effektene er enkel: i sektorer hvor bedrifter fra EU og USA konkurrerer med norske firmaer, skjer tap som følge av handelsvridning; mens det er gevinster i sektorer som drar fordeler av økt global økonomisk aktivitet på grunn av avtalen. Figuren viser at antall sektorer som er negativt påvirket er høyere enn antall sektorer som er positivt påvirket, men tapene er typisk svært små og ofte ikke statistisk signifikante.

Dersom Norge blir del av en transatlantisk avtale (scenario (iv) til (vii)), vil sektoreffektene bli svært forskjellige, ettersom toll og ikke-tollmessige hindringer for import fra USA ville falle, mens det er antatt at handelsbarrierene overfor EU-land forblir de samme. I en slik situasjon, vil olje og gass kun bli påvirket marginalt. Isteden vil flere tjenestenæringer, inkludert forretning- og transporttjenester, oppleve store fordeler. Industriene papir, metall, kjemikalier og elektronikk vil også få en gevinst, men noe mindre. Tapene vil være konsentrert i industriene transportutstyr og finansielle tjenester (under den problematiske og urealistiske antakelsen om at den sistnevnte er inkludert i TTIP). Maskinindustrien, derimot, vil i stor grad være upåvirket – ettersom økt konkurranse fra USA vil avbalanseres av økt markedsadgang for eksporten til USA.

Figur 4.4: TTIP inkludert Norge: Endring i verdiskaping på sektornivå (mill. USD og %)



Note: Scenario (v). Absolutte endringer i mill USD (venstre akse) og prosentvis endring (høyre akse). 10 sektorer med økonomisk aktivitet under USD 10 mn per år utelatt for å gjøre figuren mer leselig (vegetable oils and fats; processed rice; oil seeds; sugar; wool; silk-worm cocons; paddy rice; sugar cane, sugar beet; meat products nec; coal; petroleum, coal products. Alle detaljer er tilgjengelige i Felbermayr et al. (2016).

Noen jordbrukssektorer er sterk negativt påvirket. For eksempel, grønnsaker og frukt, samt hvete, har de største relative fall i verdiskaping blant alle sektorene (-8% hver). Storfe og sau, eller kjøtt, vil også erfare tydelige fall i verdiskaping (henholdsvis -5.4% og -6.7%). Det kan midlertidig påpekes at verdiskapningsverdien i disse industriene var relativt lave i utgangspunktet (baseline), slik at absoluttverdien av tapene er relativt beskjeden (-44 mill. USD i grønnsakssektoren). Modellen predikerer at reduksjonen i kornproduksjon vil lede til en økning i produksjon av råmelk og verdiskaping, noe som vil påvirke meierisektoren positivt (+18 mn USD) ettersom den er nedstrøms.

Tabell 4.3: Handelseffekter av transatlantiske handelsavtaler for Norge

	Exports			Imports		
	Initial level	change		Initial level	change	
	in mn USD	NOR out in %	NOR in in %	in mn USD	NOR out in %	NOR in in %
EU28	128057	0.32	-0.54	90227	-0.09	-1.15
USA	12755	0.63	50.69	8944	-0.45	70.23
China	6273	-1.54	-1.07	6526	0.51	-0.31
Canada	2506	-2.88	-4.24	4017	-1.56	0.93
ASEAN	4961	-1.25	-0.99	2928	0.50	0.03
South Korea	3700	-1.90	-1.64	2860	0.50	-2.81
Eurasian Customs Union	3057	-0.79	0.02	2307	0.09	-1.13
East Asia	2976	-2.16	-1.51	2289	0.44	-0.66
South Asia	1673	-0.96	-0.77	1978	0.41	0.02
MERCOSUR	1363	-0.85	-0.25	1871	-0.87	-0.37
Middle East & North Africa	1699	-1.06	-0.69	1559	0.55	0.60
EFTA	1941	-0.97	-0.33	1536	0.15	-1.79
Latin America & Caribbean	694	-0.65	6.52	1456	-1.08	2.94
Alianza del Pacifico	614	-1.48	-0.91	874	0.41	-1.25
Rest of World	731	-1.69	-1.08	823	0.69	-1.05
Southern African Customs Union	208	-1.27	-0.82	807	-1.37	-1.28
Sub-Saharan Africa	1355	-0.44	-0.01	710	-0.13	0.20
Rest of Former Soviet Union	741	-0.67	0.17	652	-0.41	-0.85
Turkey	1053	-1.71	-0.96	613	0.45	-1.04
Australia & New Zealand	676	-1.28	-0.87	485	0.87	0.38
West Balkan	920	-2.44	-3.73	329	0.09	-1.83
East Asia & Pacific	149	-0.75	-0.99	309	0.43	0.53

Merknad:: NOR out: EU og US inngår en dyp avtale uten Norge; NOR in: Norge inngår en dype avtale med USA (som likner på TTIP)

Error! Reference source not found. viser hvordan handelsstrømmene vil endres som en konsekvens av transatlantiske handelsavtaler. I basisåret har Norge et vesentlig handelsoverskudd med EU28 på nesten 40 milliarder USD, hovedsakelig som følge av olje og gass. Dersom EU og USA går sammen om en dyp TTIP-avtale, vil norsk eksport til EU og USA øke med henholdsvis 0.32% og 0.63%; mens importen vil falle med respektive 0.1% og 0.45%. Av den grunn vil handelsoverskuddet øke noe. I tilfellet med en dyp handelsavtaleavtale mellom Norge og USA vil eksport til og import fra USA øke med henholdsvis 50% og 70%.

Det er interessant at simuleringene antyder at TTIP uten Norge også vil redusere handelen med land som ikke deltar i TTIP. Ved første øyekast virker dette paradoksalt, siden man potensielt kan forvente handelsstimulerende virkninger med disse landene. Man må midlertidig legge merke til at vi viser totale handelsstrømmer, ikke andel verdiskaping i

handelsstrømmer. For eksempel, dersom Norge selger mindre til EU, vil dette kreve færre innsatsvarer fra tredjeland. I tilfellet med en avtale mellom Norge og USA, vil de forventede handelsvridende effekter være tilstede. Legg også merke til at nylig litteratur fremhever rollen handelsvridinger utgjør med henhold til det innenlandske markedet; se Dai et al. (2014).

”Bottom-up” estimater

Som et alternativ til ”top-down”-tilnærmingen vi har anvendt så langt, har vi også beregnet effekter basert på NTB-estimer (se ovenfor) og mulige reduksjoner derav. Mens detaljene finnes i (Felbermayr et al., 2016), nevner vi hovedmomentene her. For varer gjøres realistiske anslag for tollreduksjon og anslag for reduksjon i ikke-tollmessige handelshindringer er konstruert på grunnlag av Cadot & Gourdon (2016) og andre kilder. Vi skiller mellom ulike estimater for tjenestesektoren (Variant 1 og 2). I tillegg skiller vi mellom effekter på kort- og mellomlang sikt som varierer med henhold til innfasingsgrad; langsiktige effekter er mest passende ved bruk av en ”top-down”-tilnærming. Med Ecorys estimater (Variant 2), vil en ambisiøs TTIP (definert analogt med CEPR (2013)) ha liten innvirkning på inntekt per innbygger i Norge på aggregert nivå; med estimatene til Fontagné et al. (2011) (Variant 1) vil man komme til samme konklusjon.

”Bottom-up”-tilnærmingen gir generelt større samlede velferdsgevinster sammenlignet med ”top-down”-tilnærmingen. De kvalitative funnene forblir derimot i stor grad de samme.

Tabell 4.2: Effekter på realinntekt per innbygger i ulike scenarier, bottom-up tilnærming (% endring fra baseline)

Avtale	Norge utenfor				Norge innenfor			
	Begrenset		Ambisiøs		Begrenset		Ambisiøs	
Tidshorisont	Kort sikt	Mellomlang sikt	Kort sikt	Mellomlang sikt	Kort sikt	Mellomlang sikt	Kort sikt	Mellomlang sikt
Variant 1	0.01	0.01	0.01	0.01	0.79	0.74	1.09	1.04
Variant 2	0.01	0.01	0.01	0.01	0.70	0.65	1.01	0.96

Merknad: Variant 1 bruker anslag for ikke-tollmessige handelshindringer for tjenester som bygger på Fontagné et al. (2011), mens Variant 2 bygger på Ecorys (2009). Anslag for endring i ikke-tollmessige handelshindringer for industri og landbruk bygger på Kee et al. (2009) and Cadot and Gourdon (2016).

Med hensyn til sektorvise verdiskapningseffekter er mønsteret nokså likt som i ”top-down”-tilnærmingen. For detaljer vises til Felbermayr et al. (2016).

Kapittel 5: TTIP – betydningen av handel vs. investeringer

I forhold til frihandelsavtaler er det viktig å huske at i en æra med multinasjonale selskaper er en stor del av økonomisk samkvem drevet av investeringer på tvers av landegrensene. Dette er grunnen til at TTIP er en handels- og investeringsavtale, og ikke bare en handelsavtale. Til tross for viktigheten av investeringer, så er det en skjevhet i forskningen ved at handel vektlegges mest, på grunn av tilgangen på handelsstatistikk og modellverktøy som fokuserer på handel heller enn investeringer. I dette kapitlet vil vi derfor supplere med mer analyse av investeringer relatert til TTIP.

I forholdet mellom EU og USA er salg fra utenlandske datterselskaper mye større enn eksporten. En omfattende analyse utført av Hamilton & Quinlan (2016) viser at mens USA og EU til sammen utgjør 25-30 % av verdenshandelen, så utgjør deres utenlandske direkteinvesteringer (FDI) 60-70 % av verdenstotalen. En betydelig del av disse investeringene er innenfor TTIP, og som et resultat av dette var salg fra majoritetseide datterselskaper flere ganger større enn handelen i begge retninger. For eksempel, i 2013 var salg fra EU-eide datterselskaper i USA (totalt 2.4 trillioner dollar) mer enn tre ganger eksporten fra EU til USA. Dessuten skjer også mye av handelen i regi av multinasjonale selskaper – eksempelvis var 60 % av USAs import fra EU i 2014 interne transaksjoner i multinasjonale selskaper. EU-eide datterselskaper i USA representerer mer enn fire millioner jobber, og det samme gjelder i den motsatt retning.³²

Det samme gjelder mellom Norge og USA. I NUPI & Norstella (2014) ble det vist at også mellom Norge og USA var salg fra datterselskaper i 2011 klart større enn eksporten. Dette gjaldt i begge retninger, og for varehandelen så vel som tjenestehandelen. I vedlegget gis oppdatert informasjon om Norges utenrikshandel (Vedlegg B) og utenlandske direkteinvesteringer (Vedlegg C). I 2014 var Norges eksport av varer og tjenester til USA på 58 milliarder kroner, mens salg fra norskeide datterselskaper var på 175 milliarder kroner. Antallet ansatte i norskeide datterselskaper i USA var på 21 692 personer.

Investeringer påvirker handelspolitikken på flere måter. For det første har adgang til å investere blitt en viktig del av selve handelspolitikken; f.eks. for tjenester, hvor en betydelig andel av salg er fra datterselskaper (mer om dette i kapittel 8). For det andre kan effekten av handelspolitikk for varer være forskjellig når man også har investeringer over grensene. For en oversikt og analyse, se f.eks. Navaretti & Venables (2006) og Wong (1995). For eksempel er noen investeringer motivert av å unngå handelskostnader og selge i lokale markeder («tariff-jumping investment»). Å fjerne handelsbarrierer kan da redusere motivasjonen til å investere, så det oppstår en ny interaksjon mellom investeringer og handel. Noen investeringer er motivert ut fra ønske å selge i et større regionalt marked («eksport platforms FDI»); f.eks. amerikanske bedrifter som investerer i et spesielt europeisk land for så å selge videre til det europeiske markedet. En bekymring i

³² På grunn av feil i data er antall ansatte i norskeide filialer i USA oppgitt til null (Hamilton & Quinlan 2016, 12), mens tallet var 21692 i 2014 (se opplysninger i teksten her samt NUPI & Norstella 2014 for tidligere år).

forbindelse med Brexit er at utenlandske direkteinvesteringer i Storbritannia kan gå ned hvis nye handelsbarrierer mellom Storbritannia og EU oppstår som følge av Brexit. Transnasjonale investeringer skaper også globale verdikjeder hvor innsatsfaktorer og aktiviteter er spredt utover mange land (se f.eks. Timmer m.fl. 2014). Hvis handelsbarrierer øker kostnaden på innsatsvarer, så vil dette være skadelig for bedriftene, slik at de globale verdikjedene skaper en større gjensidig avhengighet mellom land for handel og handelspolitikk. Som det ble vist i det foregående kapittelet skaper globale verdikjeder etterspørseffekter på tvers av grensene som er en viktig kanal for virkningene av handelspolitikk.

Vi analyserer flere aspekter ved investeringer. Det er utenfor denne analysens omfang å undersøke i dybden alle aspekter ved investeringer i TTIP, men noen viktige dimensjoner blir belyst i det følgende. Som nevnt er analysen av globale verdikjeder i IFOs analyse relatert til investeringer. Kapittel 6 analyserer juridiske regler for investeringer, herunder investor-stat tvisteløsning. I kapittel 8 blir investeringsdrevet tjenestehandel analysert. I dette kapittelet vil vi presentere nye resultater om investeringer og deres interaksjon med handel for Norge, og vi undersøker hvordan TTIP kan påvirke utenlandske direkteinvesteringer.

5.1. Handel kontra investeringer: Nye resultater for Norge

Som en del av et parallelt forskningsprosjekt koordinert av NUPI har Straume, Vårdal & Gaasland (2016) undersøkt interaksjonen mellom varehandel og investeringer, basert på bedriftsdata fra Statistisk Sentralbyrå som dekker handel så vel som utenlandsk eierskap for handelsaktørene. Med samtykke fra forfatterne presenter vi her noen resultater.

Basert på data for hele perioden 2004-2013 under ett viser Tabell 5.1 omfanget av norske eksportører som var utenlandsk eid, så vel som bedriftenes gjennomsnittlige eksportverdi.

Tabell 5.1: Norsk vareeksport og inngående utenlandske direkteinvesteringer: Resultater fra bedriftsfordelte handelsdata					
	Bedrifter		Eksportverdi		Eksportverdi per bedrift
	Antall	% av total	Milliarder NOK	% av total	Mill. NOK
Utenlandskeid	4 987	11.4	1 118	37.1	224,1
EU-eid	4 061	9.2	535	17.8	131,8
USA-eid	650	1.5	349	11.6	537,4
Total	43 913	100	3 012	100	68,6
Kilde: Gaasland m.fl. (2016).					

I denne tiårsperioden var 11,4 % av de eksporterende bedriftene i utenlandsk eie; av disse hadde 9,2 % eiere fra et EU-land og 1,5 % eiere fra USA. De utenlandskeide bedriftene hadde høyere gjennomsnittlig eksportverdi; spesielt hadde de amerikanskeide bedriftene høy eksport per bedrift. En hovedforklaring på dette er sektorsammensetningen, med en høy andel olje og gass for USA-bedriftene. Tabell 5.2 viser de ti sektorene med den

høyeste andelen av eksport til USA i 2004-2013, og for hver av disse andelen av eksport til USA i regi av USA-eide bedrifter.

Tabell 5.2: Andel av Norges eksport til USA 2004-2013 gjort av amerikanskeide bedrifter, for de ti største produktgruppene og totalt		
Produkt (forkortet)	% av total eksportverdi til USA	% av eksport gjort av amerikanskeide bedrifter
Mineralske produkter	40.8	75.6
Uedle metaller	21.5	2.0
Maskiner	15.1	35.6
Kjemiske produkter	8.0	73.7
Edle metaller, smykker	5.1	1.6
Presisjonsinstrumenter	4.4	63.6
Transportmidler	1.2	23.4
Plast og gummi	0.9	62.3
Animalske produkter	0.6	67.3
Våpen og ammunisjon	0.5	0.2
Alle produkt	100	47.3
Kilde: Gaasland m.fl. (2016).		

For mineralske produkter (dominert av olje og gass) og kjemiske produkter, som til sammen representerer 49 % av eksporten, har amerikanskeide bedrifter en særlig høy andel av Norges eksport til USA.

Tabell 5.3 presenterer tilsvarende resultater for Norges eksport til EU.

Tabell 5.3: Andel av Norges eksport til EU 2004-2013 gjort av EU-eide bedrifter, for de ti største produktgruppene og totalt		
Produkt (forkortet)	% av total eksportverdi til EU	% av eksport gjort av EU-eide bedrifter
Uedle metaller	25.3	19.9
Mineralske produkter	22.6	13.8
Maskiner	12.2	31.6
Kjemiske produkter	9.7	24.9
Animalske produkter	9.2	7.6
Tremasse, papir, papp	4.5	23.2
Transportmidler	3.4	26.1
Plast og gummi	3.1	27.2
Presisjonsinstrumenter	1.9	12.7
Forskjellige varer	1.8	19.7
Total eksport	100	19.7
Kilde: Gaasland m.fl. (2016).		

Rundt 1/5 av Norges eksport til EU ble utført av bedrifter under EU-eierskap, med en litt høyere andel for maskiner, transportmidler, og plast og gummi.

For import så var rollen til utenlandske bedrifter noe mindre målt i antall, men størrelsesforskjellen mellom utenlandske bedrifter og andre importører var enda mer tydelig, så samlet sett er den «multinasjonale» andelen av handel enda høyere. I denne sammenhengen har vi ikke data som skiller ut EU som egen kategori, men kun data for USA.

Tabell 5.4: Norsk vareimport og inngående utenlandske direkteinvesteringer: Resultater fra bedriftsfordelte handelsdata					
	Bedrifter		Importverdi		Importverdi per bedrift
	Antall	% av total	Milliard NOK	% av total	Mill. NOK
Utenlandskeid	7 655	5.3	1 796	46.3	234.7
USA-eid	838	0.6	332	8.6	396.1
Total	144 338	100	3 881	100	26.9
Kilde: Gaasland m.fl. (2016).					

For all import i perioden 2004-2013 var bare 5 % av bedriftene utenlandskeid, men deres gjennomsnittlige importverdi var ni ganger større enn hva som var gjennomsnittet for totalen; og 46 % av samlet import var dermed i regi av utenlandske bedrifter. For

Norges import fra USA i løpet av hele perioden (331 milliarder NOK), ble 13 % utført av amerikanskeide bedrifter.

Det ville ha vært interessant å ta et steg videre og undersøke handel med innsatsvarer og bedriftsintern handel, men dette er utenfor våre rammer her. Resultatene ovenfor kaster nytt lys over Norges utenlandske handel og bekrefter den viktige rollen multinasjonale bedrifter har for handelen; utenlandskeide bedrifter står for 37 % av eksporten og 46 % av importen. Spesielt for Norges eksport til USA er en høy andel utført av amerikanskeide bedrifter.

I forhold til handelspolitikk kan man kanskje anta at ikke-tariff barrierer vil være et mindre problem for bedrifter som er eid av noen fra eksportmarkedet, siden slike bedrifter vil ha bedre informasjon om, og være bedre kjent med, regler og prosedyrer i deres «hjemland». Ut fra dette kan den høye andelen for amerikanskeide bedrifter i norsk eksport til USA bidra til at de regulatoriske hindringene ved eksport er lavere. En annen konsekvens av den høye andelen handel gjennomført av multinasjonale selskaper er at problemstillinger om internprising og skattelekking blir mer relevant. En analyse av dette er utenfor dette prosjektets rekkevidde.³³

5.2. Mer om Norges direkte utenlandsinvesteringer

Direkte utenlandske investeringer (DUIer) utgjør bare en liten andel av Norges totale investeringer i utlandet. I perioden 2004-2014, var beholdningen av porteføljeinvesteringer ut av Norge i snitt mer enn fire ganger så høy som den for DUIer, hovedsakelig pga. oljefondet; offentlig forvaltning utgjorde to tredjedeler av porteføljeinvesteringene i snitt i løpet av perioden og hele 80 % i 2014.

Det har vært en kraftig økning i kapitalbevegelser over landegrensene de siste tiårene, og Norge er intet unntak. Beholdningen av porteføljeinvesteringer ut av Norge ble nesten tredoblet i perioden 2004-2014, og dette skyldtes ikke bare oljefondet – alle sektorene vokste. DUIene vokste også, om enn ikke like mye. Figurer som viser utviklingen i nettobeholdning og -inntekt av DUIer er gitt i vedlegg C. De viser at beholdningen av DUIer mellom Norge og resten av verden rundt regnet har blitt doblet i løpet av perioden, så veksten i beholdningen av Norges utgående DUIer har vært betydelig større enn den i eksporten. Dette gjelder også DUI beholdning mellom Norge og EU og fra Norge til USA, men ikke fra USA til Norge. Her var det en nedgang, og dette føyer seg inn i en generell trend for USA; veksten i deres utgående DUIer har vært lavere enn den for verden som helhet, så deres andel har falt mye (se Figur 3, s. 12 i Melchior, Lind og Lie, 2013). Utlendinger tjente bedre på sine DUIer i Norge enn motsatt, bortsett fra i år 2014. Dette skyldes nok den tidligere høye lønnsomheten i norsk olje- og gassutvinning, der mye av de

³³ Medin & Melchior (2014) presenterer bevis basert på “speildata” hvor data fra det eksporterende og importerende land er sammenlignet. I noen år så er verdien av eksport til USA lavere i amerikanske importdata, enn hva det er i norske eksportdata. Dette kan ha mange forklaringer, og kan ikke bli sett på som bevis på under- og overrapportering.

inngående DUIene er plassert (se under). Til USA har norske DUIer til og med gitt netto tap i enkelte år.

Utlendinger tjente bedre på sine DUIer i Norge enn motsatt, bortsett fra i år 2014. Dette skyldes nok den tidligere høye lønnsomheten i norsk olje- og gassutvinning. Til USA har norske DUIer til og med gitt netto tap i enkelte år.

I tabell 5.5 vises nettobeholdning og nettoinntekt for DUIer til og fra Norge, samt tre forskjellige mål på DUI aktivitet.³⁴ Som for handelen (se vedlegg B), står EU og USA for den store majoriteten av DUIer, både til og fra Norge, men igjen er EU er mye viktigere partner enn USA. Avhengig av hvilke av variabler og tidsperiode vi ser på, foregår 38-67 % av norske DUIer i EU, mens kun mellom 1 og 14 % foregår i USA. Bildet er ganske likt om vi ser på de to aktørenes DUIer i Norge, men her står de begge for noe større andeler av totalen.

Næringsfordelte tall for enkeltland finnes ikke for DUI beholdning og inntekt, men i vedlegg C viser vi slike tall for de andre størrelsene i tabell 5.5. I form av omsetning i utenlandskeide foretak, er det tre næringer som er viktige for DUIer både inn- og ut av Norge: industrinæringen; olje- og gassutvinning og bergverksdrift; varehandel, reparasjon av motorvogner. Olje og gass har ikke den samme dominerende rollen som for varehandelen, men for DUIer mellom Norge og USA, er det den viktigste næringen.

³⁴ Statistikkene tallene er basert på har noe varierende dekning over tid, og vi velger derfor å rapportere gjennomsnittstall for perioden 2008-2014 i tillegg til tallene for 2014. Se ssb.no for detaljer.

Tabell 5.5: Direkte utenlandske investeringer (DUI)

	Partner-land	Periode	Beholdning	Nettoinntekt	Antall foretak	Antall sysselsatte	Omsetning
DUI fra Norge	Alle	År 2014	1 216 254	86 781	4 468	290 143	1 217
		Snitt 2008-2014	1 166 254	60 597	3 484	253 417	1 046
	EU	År 2014	772 026	46 134	3 015	164 008	630
		Snitt 2008-2014	695 960	23 104	2 061	124 673	487
	USA	År 2014	116 075	5 952	261	21 692	175
		Snitt 2008-2014	128 773	864	193	18 158	146
DUI til Norge	Alle	År 2014	1 296 738	48 886	6 965	337 639	1 492
		Snitt 2008-2014	1 112 599	91 071	6 187	321 722	1 259
	EU	År 2014	894 896	41 790	5 544	237 442	904
		Snitt 2008-2014	747 245	64 629	4 970	223 792	851
	USA	År 2014	98 693	4 442	591	55 754	355
		Snitt 2008-2014	114 580	20 935	541	44 844	325

Merknad: Næringsfordelingen er basert på Standard for næringsgruppering (SN2007). Beholdning og nettoinntekt er gitt i millioner faste (år 2014) NOK. *Nettobeholdningen* består av total egenkapital pluss netto lånefordringer, mens *nettoinntekten* er lik avkastningen, som er definert som summen av utbetalt utbytte, reinvestert fortjeneste og netto renteinntekter. *Omsetning* er omsetningen i foretak i mottakerlandet som er kontrollert av aktører avsenderlandet (den er gitt i milliarder faste år 2014 NOK og er definert som foretakets driftsinntekter fratrukket offentlige tilskudd, spesielle offentlige avgifter vedrørende salget og gevinst ved salg av anleggsmidler), *antall foretak* er antallet slike foretak og *antall sysselsatte* er antallet sysselsatte i disse. Kilder: Statistisk sentralbyrå (nettobeholdning og -inntekt, statistikken *Direkteinvesteringer, beholdninger og avkastning*; de andre variablene, statistikkene *Utenlandskkontrollerte foretaks aktivitet i Norge og Norskkontrollerte foretaks aktivitet i utlandet*). Se ssb.no for mer informasjon om statistikkene og dekningsgraden.

5.3. Effekter av en investeringsavtale mellom Norge og USA³⁵

I CEPR (2013) ble det beregnet anslag for barrierer for DUIer i form av en indeks fra 0-100. Hvis indeksen er 0 i et land, indikerer det at landet er fullstendig åpent for inngående DUI, mens en indeks på 100 indikerer fullstendig lukkethet. I følge indeksen er USA noe mer åpent enn EU; de to har indekser på hhv. 24 og 28. Sammenlignet med resten av verden er imidlertid begge aktører relativt liberale når det gjelder inngående DUI – indeksen for resten av verden samlet ble anslått til 37. Likevel har TTIP-forhandlingene som målsetning å ytterligere fjerne barrierer for DUIer, både i vare- og tjenestesektorene. Et mulig scenario er at barrierene mellom USA og EU reduseres til samme nivå som det som gjelder internt i EU. Her er indeksen anslått til 18, så et slikt scenario innebærer en reduksjon i USAs barrierer på 25 % (indeksen faller fra 24 til 18) og i EUs barrierer med 36 % (fra 28 til 18).

³⁵ Dette kapittelet bygger delvis på kapittel 5.5. i Nupi og Norstella (2014), men med oppdaterte tall for DUI aktivitet.

CEPR (2013b) laget anslag for hvordan DUI størrelsene nettoinntekt, antall foretak og antall sysselsatte (som definert i tabell 5.5, avsnitt 5.2) i EU og USA ville reagere på en reduksjon i indeksene – såkalte elastisiteter. De anslåtte elastisitetene lå på 0.51 for nettoinntekt, 0.35 for antall foretak og 0.31 for antall sysselsatte.³⁶ Eksempelvis betyr dette at nettoinntekten fra USAs investeringer i EU og vice versa anslås å øke med 0.51 % hvis barriereindeksen faller med 1 %. Disse tallene kan brukes til å gi et anslag på hvordan de samme DUI-størrelsene mellom Norge og USA vil kunne påvirkes av en egen investeringsavtale mellom de to. I tabell 5.6 presenterer vi slike anslag.³⁷ Vi benytter her størrelsens årsgjennomsnitt for perioden 2008-2014 som grunnlag for beregning av krone-økningen, ikke nivået i 2014. Årsaken er at statistikkens dekningsgrad varierer fra år til år. I tillegg unngår vi på denne måten at spesielle forhold i år 2014 får stor vekt.

Tabell 5.6: Forventet endring i DUIer som følge av at barrierer mellom Norge og USA blir redusert til nivået internt i EU.³⁸

Anslått ending	DUI fra	DUI størrelser		
		Nettoinntekt	Antall foretak	Sysselsatte
Prosentvis	USA til Norge	25.0	16.5	14.9
	Norge til USA	15.7	10.5	9.4
I millioner faste 2014 NOK	USA til Norge	5 234	89	6 682
	Norge til USA	136	20	1 707

Merknad: Tabellen viser forventet endring i DUIer mellom Norge og USA som følge av at investeringsbarrierer mellom de to blir redusert til nivået som gjelder internt mellom EU-landene. Nivåøkning er gitt i millioner faste (år 2014) NOK for nettoinntekten og i stykk for de andre størrelsene. Kilder: Anslått prosentvis økning, beregninger i NUPI og Norstella (2014) basert på informasjon fra CEPR (2013b, s. 92 og 93). Anslått nivåøkning, forfatterens beregninger basert på gjennomsnittlige nivåtall for perioden 2008-2014 (se tabell 5.5 i kap 5.2) samt opplysninger om NTB indekser og elastisiteter fra CEPR (2013b).

Anslagene bygger på en rekke forutsetninger og må derfor tolkes med stor forsiktighet. Blant annet antar vi at indeksen for Norge er lik den for EU, og at en avtale mellom Norge og USA vil innebære et fall i indeksene mellom de to til samme nivå som internt i EU. Flere detaljer om forutsetningene og analysen er gitt i NUPI og Norstella (2014).

³⁶ Tabell 43 i CEPR (2013).

³⁷ Elastisitetene beskriver virkninger av marginale endringer. Reduksjonene i barriereindeksene er imidlertid såpass store at de ikke kan anses som marginale. For å beregne forventet prosentvis endring i en DUI størrelse må vi derfor bruke følgende formel (se CEPR, 2013):

$$D\hat{U}I = \left(\frac{INDEKS^{ny}}{INDEKS^{gammel}} \right)^{elastisitet} - 1 \cdot D\hat{U}I$$

står her for prosentvis endring i den aktuelle DUI størrelsen,

$INDEKS^{gammel}$ og $INDEKS^{ny}$ er barriereindeksene hhv før og etter reduksjonene, mens $elastisitet$ er elastisitetene.

³⁸ Det bør understrekes at det er stor usikkerhet bak beregningene, og de må derfor tolkes med forsiktighet. Nettoinntekten er gitt i millioner faste (år 2014) NOK. Kilder: Anslått prosentvis økning, beregninger i NUPI og Norstella (2014) basert på informasjon fra CEPR (2013) s. 92 og 93. Anslått kroneøkning, forfatterens beregninger basert på gjennomsnittlige nivåtall for perioden 2008-2014 (se tabell 5.5 i kap. 5.2) samt opplysninger om NTB indekser og elastisiteter fra CEPR (2013).

Tabellen viser at amerikanerne har mest å tjene på en investeringsavtale. Den anslåtte økningen i nettoinntekten er på hele 25 %, noe som tilsvarer over 5 milliarder 2014-kroner. Den anslåtte gevinsten for Norge er betydelig lavere; krone-økningen i Norges nettoinntekt er under 3 % av den for USA. Årsakene til at økningen er større for USA er at de nyter godt av en større anslått nedgang i barriereindeksen inn til Norge enn vice versa. I tillegg er utgangsnivået på inntekten fra USAs DUIer i Norge høyere enn motsatt (tabell 5.5). Antall norskeide foretak i USA vil øke med rundt 27, mens antall ansatte i disse vil øke med rundt 2 000. Også her er økningen for USAs DUIer betydelig større enn den for Norge – rundt fire ganger så stor.

Analysen sier ikke noe om endringer innenfor de ulike næringene, men vi har tidligere sett at olje- og gassutvinning og bergverksdrift er den viktigste næringen for både inn- og utgående DUIer mellom Norge og USA. Barrierene her må imidlertid forventes å være lave siden innenlandske og utenlandske selskaper i utgangspunktet skal behandles likt både i Norge og USA når det gjelder tildeling av utvinningslisenser. Potensialet for gevinst innen denne næringen kan derfor være begrenset.

Fra tabell C.1 i vedlegg C ser vi imidlertid at industrinæringen også er viktig. Den står for 18 % av omsetningen i USA-eide foretak i Norge og 25 % av omsetningen i norsk-eide foretak i USA. Barrierene her kan forventes å være høyere, så her kan det være betydelige gevinster å hente for begge parter.³⁹

³⁹ Ecorys (2009, avsnitt 4.2 og Tabell A.7 i vedlegg 3) anslo barrierene i industrinæringene til å være omtrent dobbelt så høye som de i tjenestenæringene.

Kapittel 6: Investeringsbeskyttelse og investor-stat tvisteløsning i TTIP

6.1. Innledning

Kapittelet om beskyttelse av investeringer, og særlig den såkalte investor-stat tvisteløsningsmekanismen (ISDS), er et av de mest kontroversielle områdene under TTIP-forhandlingene.

ISDS er likevel ikke noe helt nytt. Dette er allerede en etablert mekanisme i omkring 3000 bilaterale investeringstraktater (BITs) hittil inngått på verdensbasis, samt blant annet i de multilaterale traktatene NAFTA og Energichartertraktaten. Det spesielle med ordningen er at den gir private investorer (typisk multinasjonale selskaper) adgang til selv å fremme krav under den aktuelle traktaten direkte for internasjonale voldgiftsrettsinstanser. Dette gjør at krav fra utenlandske investorer i praksis kan løftes ut av vertsstatens nasjonale rett, og inn i en alternativ rettsorden konstituert av den aktuelle investeringstraktaten samt et felles globalt voldgiftsregime som i stor grad bygger på et multilateralt rammeverk.

Det finnes allerede en omfattende voldgiftspraksis under slike ordninger i ulike investeringstraktater – så langt 739 kjente saker i følge UNCTAD. Blant disse finner vi også enkelte høyprofilerte saker, slik som det svenske energiselskapet Vattenfalls søksmål mot Tyskland under Energichartertraktaten, i forbindelse med Tysklands utfasing av atomkraft etter atomkraftulykken i Japan, og tobakkgiganten Philip Morris' søksmål mot Australia, i forbindelse med sistnevntes regulering av salg og markedsføring av tobakksprodukter. Vattenfall-saken pågår fortsatt, men Vattenfall har også tidligere hatt en sak mot Tyskland som ble forlikt med et erstatningsbeløp. Philip Morris' krav mot Australia ble nylig avvist uten realitetsbehandling. Philip Morris har imidlertid også hatt gående en lignende sak mot Uruguay, som nylig ble realitetsavgjort med tap for Philip Morris. Disse sakene og mange andre har bidratt til sterkere årvåkenhet om «retten til å regulere» under ISDS. Sakene aktualiserer noe av det som er mest kontroversielt med ISDS, nemlig at det gir utenlandske selskaper mulighet til å saksøke myndighetene i en stat når de utsettes for regulering som skader virksomheten. Selv om et krav ikke nødvendigvis fører frem, har det også vært hevdet at selve adgangen til å fremme krav kan virke avskrekkende på legitime reguleringer («regulatory chill»).

Det som er nytt med å inkludere ISDS i TTIP er at dette i større grad enn tidligere vil gi et mulig grunnlag for søksmål mot sentrale «vestlige» EU-land og USA. Canadas erfaringer kan være illustrerende. Canada er i følge UNCTADs statistikk blant de 10 landene som har fått flest ISDS-søksmål mot seg, på grunnlag av amerikanske selskapers adgang til slik tvisteløsning under NAFTA.⁴⁰ Når vi teller enkeltland er selskaper i USA er på topp når det gjelder slike søksmål; ifølge UNCTADs statistikk var nesten 1/5 av alle registrerte saker

⁴⁰ UNCTAD har registrert 26 saker mot Canada. I følge canadiske myndigheter har imidlertid Canada blitt saksøkt 38 ganger under NAFTA, hvorav 13 avsluttede og 9 pågående saker (de resterende er enten trukket eller inaktive) se <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/topics-domaines/disp-diff/gov.aspx?lang=eng>.

initiert av selskaper fra USA. Men Nederland er ikke så langt bak med 11%, og hvis vi slår sammen EU-28 var de hjemland for saksøkeren i 56% av alle saker. Av alle registrerte saker var cirka 1/3 rettet mot land i Nord- og Sør-Amerika, og rundt 1/3 mot land i Øst- og Sentral-Europa (for eksempel Tsjekia, Russland og Polen). I EU er også Spania høyt på listen, men hovedsakelig på grunn av en rekke saker anlagt etter utfasing av en støtteordning for solenergi.⁴¹ De resterende er i stor grad saker mot land i Asia og Afrika. Selv om bildet ikke er helt entydig, illustrerer statistikken at ISDS hittil i hovedsak vært benyttet i BITS mellom i-land på den ene siden, og u-land, eller såkalte «emerging markets», på den annen. Det tradisjonelle hovedformålet med ISDS har vært å tilby rettslig forutsigbarhet til investorer i land uten etablerte rettsstatstradisjoner, for å legge til rette for økte investeringer og økonomisk utvikling i disse landene. Dette gjør at formålet med å inkludere ISDS i TTIP heller ikke fremstår like opplagt som i tradisjonelle BITS.

Den eksisterende voldgiftsordningen har likevel vært kritisert lenge før TTIP, og det er en utbredt oppfatning at systemet er i en legitimitetskrise. Som følge av dette har EU foreslått en reformert tvisteløsningsmekanisme under TTIP basert på en permanent domstolsordning med en ankeinstans. En tilsvarende ordning er allerede tatt inn i EUs parallelle avtale med Canada – CETA.

Inkluderingen av ISDS i både CETA og TTIP må ses i lys av EUs felles investeringspolitikk, forankret i Lisboa-traktaten. Her går det et markant skille mellom EU-interne og EU-eksterne investeringstraktater. Et rådende synspunkt synes å være at ISDS både er unødvendig og problematisk i relasjoner mellom EU-land. Samtidig anerkjennes behovet for EU-eksterne BITS med ISDS. Forhandlingene om ISDS under TTIP er en del av dette. Samtidig kan også det skarpe skillet mellom et EU-internt og EU-eksternt perspektiv bidra til at ISDS i TTIP blir kontroversielt, siden det innebærer at amerikanske investorer i EU får adgang til en mekanisme som i et EU-internt perspektiv anses problematisk og antagelig er under utfasing. Enkelte EU-land kan ha interesse av å erstatte eksisterende BITS-avtaler med USA med en bedre tvisteløsningsordning i TTIP; spesielt har flere av de nye medlemslandene fra 2004 blitt utsatt for mange søksmål som har ført til kritikk av den eksisterende voldgiftsordningen.

Mange av de samme problemstillingene og bekymringene som har vært reist internt i EU, om at ISDS innebærer særrettigheter til utenlandske investorer som begrenser myndighetenes handlingsrom og reguleringsfrihet, gjør seg også gjeldende i en norsk kontekst. For Norge reiser en eventuell tilslutning til et ISDS-regime under TTIP også konstitusjonelle problemstillinger, som lenge har vært diskutert i tilknytning til ISDS i BITS samt under Energichartertraktaten.

⁴¹ Tall fra UNCTAD basert på <http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS>. Av 739 saker var 244 rettet mot land i Nord-, Sør- og Mellom-Amerika, og 255 var rettet mot land i Sentral- og Øst-Europa og på Balkan.

6.2. Hvordan blir regelverket for investeringer i TTIP?

Et investeringskapittel under TTIP vil mest sannsynlig bygge på elementer som allerede er velkjente fra andre investeringstraktater. Dette inkluderer tvisteløsningsmekanismen (ISDS), som gir private investorer adgang til å fremme krav under traktaten direkte for et internasjonalt tribunal, og et sett vanlige materielle beskyttelsesstandarder som i en viss utstrekning har røtter i folkerettslig sedvanerett.

De fleste eksisterende BITs baserer seg på en voldgiftsordning forankret i en av to alternative multilaterale konvensjoner – ICSID-konvensjonen (1965) og New York-konvensjonen (1958). En slik ordning er antagelig også USAs forhandlingsutgangspunkt i TTIP. Man finner en slik ordning i USAs avtale med landene rundt Stillehavet – TPP.

EUs forslag er derimot å etablere en permanent domstolsordning under TTIP, som dog fortsatt skal være basert på enten ICSID-konvensjonen eller New York-konvensjonen, slik at en dom kan håndheves på samme måte som en voldgiftsdom. Også andre elementer av dagens voldgiftsordning beholdes, slik som at det ikke er noe krav at nasjonale rettsmidler uttømmes. Der EUs forslag primært innebærer noe nytt, er når det gjelder sammensetningen av tribunalene, og at det opprettes en ankeinstans. Både panelene i første instans og anketribunalene skal bestå av tre dommere, som oppnevnes på rullerende basis fra en fast oppnevnt gruppe på henholdsvis 15 og 6 dommere. Utover dette inneholder forslaget blant annet nye etiske regler om habilitet og interessekonflikter for dommere, og omfattende krav til offentlighet og innsyn, som svarer på mye av den legitimitetskritikken som har vært reist mot den eksisterende ISDS-mekanismen basert på voldgift. Hensikten med EUs forslag er særlig å skape en mer konsistent rettsanvendelse over tid og å gi domstolen større legitimitet.

De materielle standardene man kan forvente å finne i et kapittel om investeringer omfatter i stor grad det man kan kalle grunnleggende rettsstatsprinsipper, som vi også finner igjen i norsk rett og de fleste andre nasjonale rettssystemer. Dette inkluderer følgende vanlige standarder:

- (i) Krav om erstatning ved direkte eller indirekte ekspropriasjon
- (ii) Rett til rettferdig og rimelig behandling («fair and equitable treatment»)
- (iii) Full beskyttelse og sikkerhet («full protection and security»)
- (iv) Rett til nasjonal behandling («national treatment»)
- (v) Rett til bestevilkårsbehandling («most favoured nation treatment» eller «MFN-klausuler»)
- (vi) Rett til fri overføring (inn- og utføring) av kapital
- (vii) Plikt til å overholde «forpliktelser»/paraplyklausul («umbrella clause»)

Innholdet i disse standardene er i større grad enn det som fremgår av ordlyden definert både gjennom omfattende sedvanerettslig praksis og gjennom nyere voldgiftspraksis under BITs. Retten til rettferdig og rimelig behandling og full beskyttelse og sikkerhet anses gjerne som et uttrykk for den såkalte *minstestandarden* som er en del av folkerettslig sedvanerett. Fra EUs side har det imidlertid vært ansett viktig å definere både denne og andre standarder mer presist, for å unngå muligheten for avvikende og mer

ekspansive tolkninger, som man har sett noen eksempler på i voldgiftspraksis under BITs. Det er derfor sannsynlig at et investeringskapittel både vil inneholde bestemmelser og unntak som er ment å beskytte staters generelle reguleringsfrihet, og flere og mer presise unntak for bestemte reguleringsformål.

En slik utvikling vil kunne bidra til å svare på den legitimitetskritikken som har vært reist mot ISDS, gjennom å forankre en balanse mellom investorers rettigheter og statlig reguleringsfrihet i konkrete bestemmelser i traktaten. Samtidig kan man si at utgangspunktet om statlig reguleringsfrihet allerede *har* betydelig forankring i eksisterende praksis. Det er derfor usikkert hvilken praktisk betydning slike generelle formuleringer og unntak vil ha.

6.3. Norges situasjon

Norge har i dag 10 investeringstraktater med ISDS, i tillegg til noen flere traktater som enten har en svært begrenset eller ingen ISDS-mekanisme (herunder to avtaler inngått gjennom EFTA). Norge har hittil primært inngått slike traktater med land som har begrensede investeringer her i landet, og det har hittil ikke blitt reist noen ISDS-søksmål mot Norge. Blant annet som følge av problemstillingene i tilknytning til Grunnloven, som vi kommer tilbake til nedenfor, har ikke Norge inngått BITs med ISDS siden 1995.

I likhet med de fleste andre vest-europeiske land har Norge et godt utviklet rettssystem, som for de fleste potensielle utenlandske investorer i Norge vil anses å gi tilstrekkelig rettsikkerhet. Det er derfor liten grunn til å tro at slike traktater har vesentlig betydning for Norges attraktivitet som investeringsland. Den primære interesse for Norge i å inngå traktater med ISDS er å beskytte norske investeringer i utlandet.

Et ISDS-regime som inkluderer nyere EU-land vil nok kunne ha en viss interesse for norske investorer. Antagelig gjør likevel Norges sterke tilknytning til EU gjennom EØS, at en norsk tilslutning til TTIP vil måtte skje gjennom EU. Det synes klart at TTIP ikke vil gjelde mellom EU-landene internt, men kun bilateralt, mellom EU og USA, samt USA og de enkelte EU-landene. En norsk tilslutning til et ISDS-regime under TTIP vil dermed mest sannsynlig for Norges del ikke medføre at regimet blir gjeldende i Norges «interne» relasjon til EU gjennom EØS. Det vil kun virke bilateralt overfor USA. På samme måte som internt i EU vil det kunne være i strid med EØS-avtalens likebehandlingsprinsipp om Norge etablerer investeringstraktater med utvalgte EU-land.

Ut fra en slik forutsetning er det ikke sikkert Norge isolert sett har noen sterk interesse av å bli med i et investeringsregime under TTIP. Både det amerikanske og det norske rettssystemet bygger på grunnleggende rettsstatsidealer som er godt sikret gjennom uavhengige og kompetente domstoler. Det er derfor i utgangspunktet liten grunn til å tro at manglende tillit til noen av landenes rettssystemer utgjør noen hindring av betydning for investeringsflyten mellom Norge og USA i hverken den ene eller andre retning.

Samtidig er det ikke usannsynlig at norsk aksept av et eventuelt investeringsregime vil være en forutsetning for å gå med i TTIP.

6.4. Internrettslige virkninger av et investeringsregime under TTIP

En av de innvendingene som oftest reises mot ISDS er at investorers adgang til å fremme krav mot stater griper inn i statenes nødvendige frihet til å regulere økonomisk virksomhet i samfunnets interesse. At et investeringsregime med ISDS legger begrensninger på staters interne handlingsrom og reguleringsfrihet er for så vidt en banal observasjon. I en viss forstand er det å utgjøre et effektivt rettsmiddel mot statlig myndighetsutøvelse hele formålet med en ISDS-mekanisme, og noe som ikke i seg selv kan anses som noen viktig innvending mot ordningen. Rettslig begrensning av statlig myndighetsutøvelse er grunnleggende i en rettsstat.

I et norsk perspektiv vil det likevel ha problematiske sider å binde seg til et investeringsregime som går lenger i å beskytte investorers rettigheter enn det som følger av norsk rett. Det problematiske med dette er både at norske myndigheters legitime handlingsrom under norsk rett begrenses, og at det vil favorisere utenlandske investorer fremfor norske. Ved en tilslutning til TTIP vil slike hensyn aktualiseres i en helt annen grad enn under Norges eksisterende BITs, siden risikoen for søksmål fra amerikanske investorer vil fremstå mer reell og overhengende.

Et sentralt spørsmål blir altså om og i hvilken grad et investeringsregime under TTIP vil innebære begrensninger av statlig handlingsrom og reguleringsfrihet utover det som allerede følger av norsk rett. I vårt bakgrunnsnotat har vi særlig sett på tre vanlige materielle standarder som kan ramme statlige reguleringer; forbudet mot ekspropriasjon uten full erstatning, «fair and equitable treatment»-standarden, og kravet til nasjonal behandling.

Kravet til full erstatning ved ekspropriasjon som vi finner igjen i de fleste investeringstraktater, og som et alminnelig folkerettslig prinsipp, samsvarer i all hovedsak med prinsippet vi finner igjen i den norske Grunnlovens § 105, og beskyttelsen av eiendomsretten i den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK), 1. tilleggsprotokoll, artikkel 1. I TTIP vil ekspropriasjonsbestemmelsen antagelig inkludere visse uttrykkelige presiseringer og unntak som langt på vei sikrer at prinsippet må fortolkes på en måte som i de fleste sammenhenger ikke vil avvike vesentlig fra det som følger av norsk rett. Anvendelsen av bestemmelsen vil likevel være gjenstand for et visst skjønn i praksis. Det er ikke utenkelig at et internasjonalt tribunal løsrevet fra nasjonal rett, vil kunne være mer tilbøyelig til å anse reguleringer som ekspropriasjonslignende enn det som har vært tilfelle i Høyesteretts praksis. Det finnes åpenbart tendenser til en ekspansiv rettighetsforståelse i voldgiftspraksis under eksisterende ISDS-ordninger. Her gjenstår det å se om en permanent domstolsordning, klarere presiseringer og definerte unntak i TTIP vil tøyse slike tendenser.

Et **krav til «fair and equitable treatment»** vil i TTIP antagelig få en restriktiv utforming. EUs forslag legger opp til at standarden brytes ned i mer detaljerte og presise elementer, mens USA i sine traktater gjerne knytter standarden direkte til den folkerettslige minstestandarden, som også betyr at den skal fortolkes konservativt. Den folkerettslige minstestandarden har ikke noen direkte ekvivalent i norsk rett, men kan ses som et

generelt uttrykk for grunnleggende rettsstatsprinsipper som har mer detaljerte og presise uttrykk i norsk rett. På de fleste områder må det også antas at norsk rett går betydelig lenger i å legge begrensninger for statlig myndighetsutøvelse utfra slike hensyn enn det som følger av den folkerettslige minstestandarden. I voldgiftspraksis under investeringstraktater har man riktignok sett flere eksempler på dynamiske og ekspansive fortolkninger av denne standarden, særlig med basis i et anerkjent utgangspunkt om at standarden inneholder et krav til beskyttelse av berettigete forventninger. Det er likevel grunn til å tro at særlig EUs forslag til presisering av standarden, samt forslaget om en permanent domstolsordning, vil føre til en mer entydig og forutsigbar tolkningspraksis under TTIP. Også USA ser det antagelig som en målsetning å legge til rette for en moderat fortolkningslinje i samsvar med folkerettslig sedvanerett. CETA og EUs forslag i TTIP går likevel lenger i retning av å begrense tolkningen av berettigede forventninger enn både USAs BIT-modellavtale og den noe mer restriktive formuleringen av standarden i TPP, så utfallet av TTIP-forhandlingene vil her ha betydning for rekkevidden av standarden. Dette forhindrer likevel ikke at vi uansett står overfor en potensielt dynamisk standard, som det ikke helt kan utelukkes at en fast domstol (eller internasjonale voldgiftstribunaler) vil kunne fortolke på en måte som i enkeltsaker går lenger enn det som følger av norsk rett.

Kravet til nasjonal behandling innebærer et forbud mot usaklig forskjellsbehandling av utenlandske investorer sammenlignet med vertsstatens egne borgere. Både eksisterende prinsipper i norsk rett, EØS-retten og EMK forbyr forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet. Heller ikke et slikt krav vil dermed prinsipielt sett avvike vesentlig fra det som allerede følger av norsk rett og andre internasjonale forpliktelser Norge allerede er bundet av. Som for de øvrige standardene som er nevnt hittil, er det overgivelsen av myndigheten til å fortolke og anvende standarden til internasjonale tribunaler som primært fremstår som det «inngripende» fra et norsk perspektiv.

Både en såkalt «paraplyklausul», som ubetinget forplikter staten til å overholde kontrakter og andre forpliktelser inngått direkte med private investorer, og en generelt utformet bestevilkårsklausul, vil derimot kunne ha mer prinsipielt problematiske aspekter i et norsk perspektiv. Her er det imidlertid mulig å se for seg en bindende tolkningsuttalelse eller reservasjon i forbindelse med en norsk tilslutning.

Det må uansett anses klart at det er mekanismen for investor-stat tvisteløsning (ISDS) som primært fremstår «inngripende» i et norsk internrettslig perspektiv. EUs forslag om en fast domstolsordning med en ankeinstans bygger på legitimitetsinnvendinger mot den ordningen med ad hoc voldgift som hittil har vært vanlig. EUs forslag vil adressere mange av de betenkelighetene som knytter seg til bruk av voldgift, men forutsettes også å beholde viktige elementer fra det eksisterende systemet, særlig når det gjelder rettsvirkninger og adgang til håndheving av en dom. Det helt sentrale med en fast domstol er at den vil få styrket legitimitet og autoritet. Dette vil antagelig gi en mer ensartet og forutsigbar rettsutvikling under TTIP enn det man har sett under andre investeringstraktater. Samtidig vil den økte autoriteten en fast domstol forvalter også måtte medføre at overgivelsen av myndighet til en slik domstol fremstår som mer inngripende (men ikke nødvendigvis mer problematisk) i et internrettslig perspektiv.

6.5. Særlig om mulige konstitusjonelle skranker for norsk tilslutning

I Norge har det tidligere, særlig i uttalelser fra lovavdelingen i Justisdepartementet, vært reist tvil om voldgiftsmekanismen i bilaterale investeringstraktater og den såkalte Energichartertraktaten (som Norge har signert men ikke ratifisert) er i samsvar med Grunnloven. Selv om det må knyttes forbehold til hvordan ISDS under TTIP til slutt blir seende ut, fremstår det sannsynlig at en slik mekanisme vil beholde de egenskapene som har reist spørsmål opp mot Grunnloven i en norsk kontekst.

EUs forslag legger som nevnt ikke opp til noen vesentlige endringer når det gjelder de mulige internrettslige virkningene av en dom. Forutsetningen er fortsatt at mekanismen her skal ta utgangspunkt i systemet for internasjonal voldgift, herunder den såkalte ICSID-konvensjonen, som krever at en dom må gjennomføres i intern rett på samme måte som en endelig dom fra det aktuelle landets egne domstoler.

Samtidig er en nokså parallell problemstilling til den norske grunnlovsproblematikken også blitt reist i en EU-kontekst, der det antagelig vil være i strid med EU-retten og prinsippet om EU-domstolens eksklusive kompetanse, om en dom fra et TTIP-tribunal kan få bindende virkning for hvordan EU-retten skal forstås. Det er ikke usannsynlig at dette vil føre til presiseringer i traktaten som indirekte også kan ha betydning for det norske grunnlovsspørsmålet.

Det er for tidlig å konkludere med hensyn til de grunnlovsmessige implikasjoner av en eventuell norsk tilslutning til et TTIP-regime. I lys av tidligere vurderinger og problematisering av forholdet til Grunnloven når det gjelder BITs, synes det imidlertid klart at en investor-stat tvisteløsningsmekanisme i TTIP reiser problemstillinger som må være gjenstand for en grundig konstitusjonell vurdering. EUs foreslåtte domstolsordning vil adressere en del av de legitimitetsinnvendinger som har vært reist mot en voldgiftsordning, men som pekt på over er det også aspekter av en fast domstolsordning som kan gjøre den mer inngripende enn en voldgiftsordning.

Kapittel 7: Regulatorisk samarbeid i TTIP

En av de grunnleggende ambisjonene for TTIP er å forbedre det transatlantiske regulatoriske samarbeidet. Ulike standarder, dobbelt opp med produkttesting og produktgodkjenning, og ulike informasjonskrav kan påføre store unødvendige ekstrakostnader, for eksempel for biler, kjemikalier og farmasøytiske produkter som er underlagt en rekke helse-, sikkerhets-, og miljøreguleringer. Etter hvert utviklet ambisjonene på det regulatoriske området seg til å bli en hovedpilar i TTIP. Behovet for dette ble underbygd av blant annet økonomiske studier gjort av CEPR (2013), som viste at mye av de økonomiske gevinstene fra TTIP kunne oppnås gjennom reduksjon i ikke-tariffære handelshindringer. Gjennom harmonisering og/eller teknisk samarbeid ønsket man å fjerne unødvendige kostnader og forenkle handelen. I EUs mandat fra juni 2013 het det:

”The agreement will aim at removing unnecessary obstacles to trade and investment, including existing NTBs, through effective and efficient mechanisms, by reaching an ambitious level of regulatory compatibility for goods and services, including through mutual recognition, harmonisation and through enhanced co-operation between regulators. Regulatory compatibility shall be without prejudice to the right to regulate in accordance with the level of health, safety, consumer, labour and environmental protection and cultural diversity that each side deems appropriate, or otherwise meeting legitimate regulatory objectives.” (Council of the European Union, 2013)

På denne måten ble **formålet med det regulatoriske samarbeidet balansert opp mot retten til å regulere** (jf. «regulatorisk suverenitet»). I TTIP-forhandlingene ble ni sektorer valgt ut som prioriterte i det regulatoriske samarbeidet (kjemikalier, farmasi, kosmetikk, medisinsk utstyr, motorkjøretøyer, tjenester, teknologisk utvikling («engineering»), tekoindustri). I tillegg har TTIP hatt ambisjoner om å styrke det horisontale/tverrsektorielle framtidige regulatoriske samarbeidet, herunder innenfor SPS-området (sanitære og plantesanitære området) og TBT-området (tekniske handelshindringer).

Det **regulatoriske samarbeidet omfatter et hierarki av ulike reguleringsformer**, fra såkalt «hard regulering», som harmonisering av reguleringer og standarder og inngåelse av bindende avtaler, til «myke reguleringsformer», som informasjonsutveksling, «best practice», dialog mellom regulatorer, og utveksling av personell – rettet mot å bygge tillit mellom ulike reguleringsystemer (se f.eks. Ahearn 2009; Elvestad and Veggeland 2010; OECD 2013). Jo større forskjellene er mellom ulike reguleringsystemer, jo viktigere blir slike tillitsskapende aktiviteter. Jo «hardere» reguleringsformer man benytter, jo større er risikoen for at den «regulatoriske suvereniteten» blir utfordret. I dette kapittelet skal vi studere hvor i «reguleringshierarkiet» TTIP kan forventes å plassere seg.

7.1. Bakgrunn: Tidligere transatlantiske reguleringsamarbeid

TTIP bygger på 25 års transatlantisk reguleringsamarbeid. EU og USA, som representerer to av verdens største og viktigste markeder, bestemte allerede på begynnelsen av 1990-tallet at de skulle innlede et transatlantisk regulatorisk samarbeid med sikte på å redusere handelshindringer og kostnader som var påført industrien på grunn av ulikheter i de to reguleringsystemene (Vogel and Swinnen 2011). I mai 1998 ble det Transatlantiske Økonomiske Partnerskap (Transatlantic Economic Partnership - TEP) lansert. TEP ble etablert med en ambisjon om å få en ny giv i samarbeidet mellom EU og USA på handel og investeringer. Et kjerneelement i dette samarbeidet var problemene knyttet til regulatoriske barrierer, som ble sett på som en av de viktigste hindringene for det økonomiske samkvemmet mellom EU og USA. Partene ønsket videre at samarbeidet skulle omfatte arbeid- og næringsliv, miljø og forbrukerspørsmål. På denne måten var regulatorisk samarbeid tenkt på som en kjerneaktivitet i TEP. EU og USA hadde innsett at divergerende og/eller overlappende krav, som for eksempel testing og samsvarsvurderinger, kunne skape unødvendige handelsbarrierer og høye kostnader for bedriftene, noe som igjen kunne påvirke handel og økonomi negativt.

Avtaler om gjensidig godkjenning vs. ekvivalensavtaler. To tidlige resultater fra det regulatoriske samarbeidet mellom EU og USA var Veterinæravtalen (*EU-U.S. Veterinary Equivalence Agreement – VEA*), fra 1998 og Avtalen om gjensidig godkjenning (*EC-U.S. Mutual Recognition Agreement – MRA*) fra 1999 (Official Journal of the European Communities 1998, 1999). Ekvivalensvurdering vil si at man godkjenner at en handelspartners regler er forskjellige, så lenge det er mulig å fastslå at reglene likevel kan bidra til å oppfylle en fastsatt målsetting (f.eks. helsebeskyttelse) på en tilfredsstillende måte. Slike ekvivalensvurderinger kan gjøres både for individuelle produktreguleringer (for eksempel merking regler) og for regulering av inspeksjons- og kontrollsystemer (Elvestad og Veggeland 2004, 2005; Veggeland 2006). Avtaler om gjensidig godkjenning er normalt knyttet til prosedyrene for *samsvarsvurdering* («conformity assessment procedures») som gjelder i det landet man vil ha markedsadgang til. En samsvarsvurdering er en systematisk undersøkelse for å fastslå om et produkt, en prosess eller en tjeneste oppfyller gitte krav. Målet for slike avtaler er at de involverte handelspartnerne skal oppnå gjensidig aksept for hverandres samsvarsvurderinger, selv når prosedyrene er forskjellige, forutsatt at prosedyrene gir en tilfredsstillende forsikring om at produkt, tjeneste eller prosess oppfyller importlandets krav (Shaffer 2002, Elvestad og Veggeland 2004, 2005, Nicolaodis og Shaffer 2005). På den måten ønsker man å unngå duplisering av godkjenningsprosesser – både i eksport- og i importlandet. TTIP tar sikte på å anvende både ekvivalensvurderinger og avtaler om gjensidig godkjenning i det regulatoriske samarbeidet mellom EU og USA (USDA Foreign Agricultural Tjenesten 2005; 2010; USA Trade Representative 2014; Veggeland og Evensen 2015; Puccio 2016).

Veterinæravtalen (VEA) mellom EU og USA fra 1998. Ekvivalens er en integrert del av Veterinæravtalen, og TTIP legger opp til både en videreføring og videreutvikling av ekvivalensvurderinger som en måte å forenkle handelen mellom EU og USA på. Artikkel 1 i

Veterinæravtalen vektlegges nettopp bruk av ekvivalensvurderinger (Official Journal of the European Union 1998):

The objective of this Agreement is to facilitate trade in live animals and animal products between the Community and the USA by establishing a mechanism for the recognition of equivalence of sanitary measures maintained by a Party consistent with the protection of public and animal health, and to improve communication and cooperation on sanitary measures.

Avtalens gyldighetsområde er nedfelt i artikkel 3:

(...) initially be limited to the sanitary measures applied by either Party to the live animals and animal products listed in Annex I, except as provided for in paragraph

(...) this Agreement shall not apply to sanitary measures related to food additives, processing aids, flavours, colour additives, sanitary stamps, irradiation (ionisation), contaminants (including pesticides, chemical residues, mycotoxins, natural toxins, physical contaminants and animal drug residues), chemicals originating from the migration of substances from packaging materials; labelling of foodstuffs (including nutritional labelling); feed additives, animal feedingstuffs, medicated feeds and premixes.

Veterinæravtalen ekskluderer på denne måten flere relevante (i en SPS-sammenheng) områder fra ekvivalensvurderinger, inkludert det fytosanitære området (jf. plantehelse).

Veterinæravtalen vil bli en del av TTIP. EU og USA har uttalt at Veterinæravtalen vil bli inkludert som del av et SPS-kapittel i en TTIP-avtale. Et slik SPS-kapittel vil imidlertid med all sannsynlighet omfatte flere områder (f.eks. relatert til det fytosanitære området/plantehelse). En av utfordringene knyttet til det å administrere og vedlikeholde effektive ekvivalensavtaler er relatert til EUs og USAs ulike reguleringsystemer og reguleringstilnærminger. For eksempel har EU etablert en verdikjedetilnærming – «fra fjord og jord til bord» - der kritiske punkter relatert til helserisiko identifiseres (jf. HACCP) og der inspeksjon gjennom hele verdikjeden vektlegges; USA fokuserer også på kritiske punkter med tanke på risiko, men vektlegger i større grad sluttkontroll, dvs. kontroll i siste del av verdikjeden (Van Zwanenberg and Millstone 2005; Johnson and Hanrahan 2010; Johnson 2015; Moyens 2015). Slike ulike regulatoriske tilnærminger og kulturer kan skape barrierer mot det å oppnå ekvivalens og gjensidig godkjenning (Veggeland 2006; Ahearn 2009; Veggeland and Evensen 2015). Den rollen forbrukerskepsis og føre-var prinsippet skal ha i reguleringen er også del av denne diskursen (se under).

Avtaler om gjensidig godkjenning (MRAs). MRAs er ment å bedre markedsadgangen, da først og fremst gjennom gjensidig godkjenning av samsvarsvurderinger. MRAs fastsetter under hvilke vilkår et bestemt lands myndighet vil godta resultatene fra samsvarsvurderinger (f.eks. testing, sertifisering etc.) som utføres av et annet lands kontrollorgan og vice versa. MRAs inneholder lister over godkjente laboratorier, inspeksjonsorganer og kontrollorganer i både eksport- og importlandet. MRAs kan forenkle handelen og bidra til å redusere kostnader (tid og penger) forårsaket av duplisering av prosedyrer for testing, sertifisering, produktgodkjenninger, etc. MRAs kan være basert både på samsvarsvurderinger av harmonisert regelverk (dvs. at kontrollorganene i eksport- og importland vurderer samsvar med de samme harmoniserte

bestemmelser og av ikke-harmonisert regelverk (jf. normalt at eksportlandet før eksport godkjenner produkter produsert i henhold til importlandets regler). Gjensidig godkjenning kan på denne måten bedre markedsadgangen ved å fjerne ikke-tariffære handelshindringer (NTBs). Da USA innledet forhandlinger med EU på slutten av 1990-tallet om en omfattende MRA (som omfattet sektorer), ble det det anslått at avtalen hadde ca. \$ 47 milliarder i handelsverdi og ville kunne redusere kostnader tilsvarende det to-tre prosentpoeng med toll utgjør (USTR 1997).

Avtalen om gjensidig godkjenning (MRA) mellom EU og USA fra 1999. Avtalen var klar i 1999 og dekket seks sektorer: «*Telecommunication Equipment, Electromagnetic Compatibility (EMC), Electrical Safety, Recreational Craft, Pharmaceutical Good Manufacturing Practices (GMPs), and Medical Devices*» (Official Journal of the European Union 1999). Kun avtalen på de to første av disse sektorene (i kursiv over) har vært operative, noe som illustrerer problemet med å forenkle handel gjennom regulatorisk samarbeid. EU og USA har for øvrig i tillegg forhandlet fram enda en MRA innenfor rammen av det transatlantiske økonomiske partnerskapet (TEP), nemlig en MRA som dekker regulering av skipsutstyr («marine equipment») (Elvestad and Veggeland 2004; Official Journal of the European Union 2004). Denne MRA'en omfatter gjensidig godkjenning av samsvarsvurderinger på en lang rekke av produkter som er listet opp avtalens Annex II. Avtalen inneholder også en bestemmelse (artikkel 4) om ekvivalens av tekniske reguleringer. Forhandlingene startet i 1999 og avsluttet i juni 2003. Avtalen ble undertegnet 27. februar 2004 og trådte i kraft 1. juli 2004. En parallell MRA har blitt forhandlet fram mellom USA og de tre EFTA/EØS landene Norge, Island, og Liechtenstein i tråd med EØS-avtalens protokoll 12 (*On Conformity Assessment Agreements with Third Countries*). Denne avtalen ble undertegnet 17. oktober 2005 og trådte i kraft 1. mars 2006.

Verken Veterinæravtalen fra 1998 eller Avtalen om gjensidig godkjenning fra 1999 har vært ubetingede suksesser. Begge disse avtalene har vært vanskelig å iverksette og vedlikeholde. Kun to av sektorene som omfattes av MRA'en fra 1999 har vært operative, og Veterinæravtalen, som både er operativ og som anses å ha legal status av EU, har ikke en gang fått full status som bindende internasjonal avtale ettersom den aldri ble godkjent av den amerikanske kongressen. (Elvestad and Veggeland 2004, 2005; USDA Foreign Agricultural Service 2005, 2010; Veggeland 2006; Ahearn 2009; United States Trade Representative 2014; Kommerskollegium 2015; Veggeland and Evensen 2015).

High Level Regulatory Cooperation Forum (HLRCF) ble etablert innenfor rammen av TEP og var slik en forløper til TTIP. I dette forumet har representanter for fra ulike deler av myndighetsapparatene i EU og USA anledning til å utveksle informasjon, diskutere ulike reguleringstilnærminger og fremme regulatorisk samarbeid. HLRCF vektlegger på denne måten såkalt «soft governance», dvs. ikke-bindende former for samarbeid (Elvestad and Veggeland 2010). HLRCF skapte likevel en viktig arena, der partene kunne identifisere potensialet for samarbeid på spesifikke områder. I tillegg har grupper fra det sivile samfunn blitt invitert til egne sesjoner som har blitt arrangert innenfor rammen av forumets regelmessige samlinger.

I 2007 ble Transatlantic Economic Council (TEC) etablert. Rådet skulle fungere som en arena for diskusjoner mellom politiske representanter og berørte parter om mulig videreutvikling av det regulatoriske samarbeidet. På EUs side overtok DG Trade ansvaret for å håndtere TEC fra DG Enterprise i 2011 Etter at TTIP-forhandlingene ble igangsatt, har TEC konsentrert seg om samarbeid på tekniske områder. De politiske diskusjonene om det transatlantiske reguleringsarbeidet foregår dermed med andre ord for tiden innenfor rammen av TTIP. Som nevnt vil dessuten store deler av det etablerte regulatoriske samarbeidet mellom EU og USA sannsynligvis bli inkludert i en eventuell TTIP-avtale.

Vil TTIP bidra til «ny giv» i det regulatoriske samarbeidet? Til tross for at det transatlantiske samarbeidet, som har pågått siden 1990-årene, har gitt enkelte resultater, er hovedkonklusjonen at det har levert langt under ambisjonsnivået. En hovedambisjon for TTIP er å få på plass et mer effektivt regulatorisk samarbeid, blant annet gjennom dialog, ekvivalensvurderinger, gjensidig godkjenning, og, sist, men ikke minst, gjennom institusjoner og mekanismer som mer effektivt kan administrere og håndheve avtaler og løse eventuelle tvister. I denne sammenheng vil forslagene som er fremmet i TTIP-forhandlingene på institusjonelle forhold være av stor betydning.

Reguleringsstilnæringer – EU og USA er forskjellige. USAs reguleringsystem kjennetegnes av at utstrakt myndighet er delegert til ulike underordnede reguleringsorganer som har ansvar for at lovgivningen blir iverksatt og håndhevet (Ahearn 2009). En slik desentralisert modell har bidratt til diskusjoner om faren for at reguleringsorganene blir «fanget» av særinteresser, dvs. av de samme interesser som de er satt til å regulere (jf. «regulatory capture»). Faren for «regulatory capture» understrekes av den «nedenfra-og-opp tilnærming» til regulering vi finner i USA, der myndighetene foretar omfattende konsultasjoner med og høring av berørte og interesserte parter gjennom hele reguleringsprosessen. Amerikansk lovgivning (jf. f.eks. U.S. Administrative Procedures Act (APA), the Freedom of Information Act, the Government in the Sunshine Act) åpner for offentlig innsyn i reguleringsaktiviteter og bidrar på den måten til transparente reguleringsprosesser. Denne «åpenheten» bidrar imidlertid samtidig til at mektige særinteresser, for eksempel i berørt industri, potensielt kan få stor innflytelse. Frykten for slik innflytelse er gjentatt ganger framsatt av europeiske forbrukerorganisasjoner. EU kan sies å ha en mer «ovenfra-og-ned tilnærming» til regulering, mindre preget av særinteresser, men mer preget av politisk involvering, gjennom prosesser, der både nasjonale representanter og parlamentarikere fra Europaparlamentet inngår. TTIP blir dermed nødt til å balansere USAs «nedenfra-og-opp» tilnærming med EUs «ovenfra-og-ned» tilnærming. En generell observasjon er at ulikheter i regulatoriske systemer og tilnæringer står sentralt med tanke på å forklare den tross alt begrensede rollen harmonisering har hatt i internasjonale markeder for varer og tjenester (Sykes 1999; Elvestad and Veggeland 2004; Elvestad and Veggeland 2005; Nicolaodis and Shaffer 2005; Veggeland 2006; Ahearn 2009; Vogel and Swinnen 2011).

7.2. Regulatorisk samarbeid i TTIP: «myke» eller «harde» tilnærminger?

Mat- og helseregulering i TTIP: hvor står forhandlingene? Et av forhandlingskapitlene i TTIP er spesielt relevant når det gjelder mat- og helseregulering, nemlig SPS-kapittelet (sanitære og fytosanitære tiltak som begynnes med hensynet til folks, dyrs og planters liv og helse). EU og USA har vist til at samarbeidet på SPS-området vil bygge på WTOs SPS-avtale. TTIP vil med andre ord bygge på mange av de samme mekanismene som finnes i SPS-avtalen (f.eks. ekvivalens), og vil ikke inneholde bestemmelser som bryter med SPS-avtalen. Partene tar videre sikte på å inkorporere det allerede etablerte transatlantiske regulatoriske samarbeidet, inkludert Veterinæravtalen fra 1998, i en eventuell TTIP avtale. TTIP synes imidlertid å utvide samarbeidsområdet, og tar dessuten sikte på å etablere sterkere og mer effektive institusjonelle ordninger for samarbeid, iverksetting og håndhevelse. EUs forhandlingsutspill på SPS-området innebærer ingen endring i etablerte reguleringer og standarder (European Parliament 2016; Puccio 2016). EU søker imidlertid å utvide det regulatoriske samarbeidet med USA (sammenliknet med hva som er tatt inn i Veterinæravtalen) til det fytosanitære området (f.eks. plante helse), dyrevelferd, og antibiotikaresistens. USA har imidlertid så langt avvist å inkludere både dyrevelferd (oppfatter ikke dette som et SPS-tema), og antibiotikaresistens (oppfatter ikke dette som et handelstema) i TTIP. Det fytosanitære området synes mindre kontroversielt, der partene ifølge representanter for Europakommisjonen, sannsynligvis relativt greit vil finne gjensidig akseptable formuleringer. Et forhandlingstema på SPS-området der det har vært en del uenighet, gjelder «zoning», som dreier seg om hvordan man skal håndtere en situasjon der det for eksempel er et utbrudd av en dyresykdom i et bestemt område i et land, men store deler av landet ellers ikke er berørt (Puccio 2016). Ett spørsmål har i den sammenheng vært om det aktuelle landet i en slik situasjon automatisk burde utsettes for importrestriksjoner eller om restriksjonene burde avgrenses til kun å gjelde det berørte området innenfor landet. USA følger her en tilnærming som sier at bestemte regioner kan anses som trygge basert på en vitenskapelig risikovurdering av i hvilken grad regionen har iboende trekk som kan sannsynliggjøre at den aktuelle sykdomsfremkallende organismen utvikles akkurat der. EU har foreslått at begrepet «protected zone» burde benyttes på et hvert geografisk område i EU, der den sykdomsfremkallende organismen ennå ikke er etablert. Partene ser ut til å finne en løsning basert på anerkjente internasjonale retningslinjer (Puccio 2016).

Uenighet om GMOs og ulike tilnærminger til risikovurdering og risikohåndtering. To andre områder der det foreligger uenighet mellom EU og USA, er: a) USA forslag om å ta inn en bestemmelse om «modern agricultural technology» i SPS-kapittelet og b) USAs forslag om en bestemmelse i SPS-kapittelet og risiko og vitenskap («risk and science»). Europakommisjonen har vært klar på at det uaktuelt å ta inn forslag som utfordrer etablert lovgivning i EU på GMO, noe en bestemmelse om «modern agricultural technology» potensielt kan gjøre. Når det gjelder USAs forslag på «risk and science», så har elementer i dette vært tema for diskusjoner mellom EU og USA i mange år, for eksempel i Codex Alimentarius Commission (matvarestandardorganet under FAO/WHO), der partene i flere år diskuterte internasjonale prinsipper for risikoanalyse (Borgen and Veggeland 2005). EU og USA har ulike tilnærminger til risikohåndtering og risikovurdering.

EU har tatt føre-var prinsippet inn som del av EU-retten (USA har ikke gitt prinsippet rettslig status), EU har argumentert for at et bredere sett av såkalte «other legitimate factors» (for eksempel ulike typer forbrukerhensyn) skal kunne bli tatt hensyn til i risikohåndteringen, og EU har fremmet en egen tolkning av hvordan føre-var prinsippet bør kunne anvendes i situasjoner der det foreligger usikkerhet om vitenskapelige funn eller fore lite studier om en bestemt risiko (European Commission 2000; Wiener and Rogers 2002; Veggeland and Borgen 2005; Ahearn 2009; Stoll et al. 2015; Stoll et al. 2016). På denne måten åpenbarer USAs forslag om «risk and science» en rekke forskjeller mellom EUs og USAs reguleringsystemer. Samtidig har ingen av partene åpnet for at TTIP skal forårsake til substansielle endringer i deres respektive reguleringsystemer.

Begge parter understreker betydningen av å bevare «regulatorisk suverenitet». I tråd med resonnementene over, synes det klart at forslag som oppfattes å utfordre en av partenes etablerte reguleringsystem, vil ha liten sannsynlighet for å bli godtatt i TTIP. Uttalelsen til kommisær for handel i Europakommisjonen, Cecilia Malmström vedrørende TTIP-forhandlingene er illustrerende i så måte (Malmström 2016):

“It begs to be said, again and again: No EU trade agreement will ever lower our level of protection of consumers, or food safety, or of the environment. Trade agreements will not change our laws on GMOs, or how to produce safe beef, or how to protect the environment”. (Cecilia Malmström, official Blog post, European Commission, May 2 2016).

I tråd med denne uttalelsen er det ingenting i den tilgjengelige dokumentasjonen som tyder på at TTIP på kort sikt vil innebære harmonisering av kontroversielle områder, slik som klorkylling, hormonprodusert kjøtt eller GMO. Slike områder er rett og slett ikke på forhandlingsbordet. Per oktober 2016 er det derfor ikke tegn til at TTIP vil innebære noen dramatisk endring i reguleringen av mat- og helsestandarder. Tilbakemeldinger fra forhandlingspartene høsten 2016 indikerer at forhandlingene på SPS-området går relativt greit, og at det på dette området er god tro på omforente og udramatiske løsninger. Det er samtidig verdt å merke seg at TTIP likevel vil kunne få stor betydning for reguleringsprosessene i EU og USA, ikke minst på litt lengre sikt. Sentralt i dette står utfallet av forhandlingene om institusjonelle forhold, ikke minst spørsmålet om hvorvidt USAs reguleringsmodell som er preget av sterk involvering av berørte parter, vil få gjennomslag.

Kjemikalier – en prioritert sektor i TTIP. Kjemikaliesektoren utgjør 11 prosent av verdenshandelen med varer og omfatter fire av de ni sektorene i det regulatoriske samarbeidet som er prioritert i TTIP (kjemikalier, kosmetikk, plantevernmidler og legemidler). Noen kjemikalier er relatert til betydelige helsemessige risikoer, og mange land har derfor utviklet et omfattende regelverk. Som vist av ECORYS (2009), er kjemikalier underlagt et stort antall ulike regler og forskrifter i EU og USA; noen sektorspesifikke og noen generelle. Kjemikalieområdet illustrerer også kompleksiteten i det regulatoriske samarbeidet. Nyttige vurderinger av regulatoriske spørsmål knyttet til TTIP og kjemikalier finnes for øvrig i ECORYS (2009), Kommerskollegium (2013), Elliott og

Pelkmans (2015), og ECORYS (2016). Noen internasjonale regulatoriske spørsmål er også behandlet i OECD (2010) og OECD (2013). Se også Melchior (2016) for en diskusjon.

REACH = no data, no market. I EU er REACH (registrering, vurdering, godkjenning, og begrensning av kjemikalier) regulering vedtatt i 2006, den viktigste pilaren i kjemikalierereguleringen. Et grunnleggende prinsipp er her «ingen data, intet marked». REACH krever at bedriftene gir omfattende informasjon om produksjon, bruk, klassifisering, merking, kjemisk innhold og toksikologiske egenskaper før et produkt godkjennes for salg. REACH er basert på føre-var prinsippet, noe som betyr at et produkt kan holdes tilbake, selv om det foreligger vitenskapelig usikkerhet, så lenge det kan knyttes en potensiell risiko til produktet. I tillegg til REACH er EUs regulering av klassifisering, merking og emballering (CLP) en viktig pilar i EUs kjemikaliereregulering.

USA – ny kjemikalielovgivning fra 2016. I USA hviler kjemikalierereguleringen på flere juridiske søyler og prosedyrer (Elliott og Pelkmans 2015), men en viktig del av lovgivningen har vært de Toxic Substances Control Act (TSCA). Den opprinnelige loven var fra 1976. Denne ble imidlertid etter hvert ansett som foreldet, og i juni 2016 ble den erstattet av modernisert lovgivning. Den nye TSCA styrker og utvider prosedyrer for risikovurdering og datainnsamling. Denne loven styrker også føderalt nivå, noe som er viktig siden praksis kan variere på tvers av delstatene. TSCA reformen bringer USA nærmere EUs REACH regulering, men med en noe annen tilnærming til datainnsamling og med mindre omfattende testings- og godkjenningsprosedyrer.

Ingen harmonisering av kjemikalieområdet i TTIP. Hvis EU og USA hadde ønsket å sette «gullstandard» for regulering av kjemikalier, kunne de analysert forskjellene seg imellom med sikte på å oppnå harmonisering. Dette er imidlertid politisk umulig, og det har hele tiden vært klart at TTIP ikke vil føre til at partene gjennomfører grunnleggende endringer i sin lovgivning. TTIP tar dermed sikte på å legge til rette for handel og investeringer, men med begrenset systemisk endring. Som nevnt, lignende tendenser ser vi på andre områder som genmodifiserte avlinger og bruk av hormoner i kjøttproduksjon. Generelt synes TTIP å ville operere i de mellomliggende eller nedre deler av OECDs regulatoriske hierarki.⁴²

TTIP tar dermed sikte på «myke» former for regulatorisk samarbeid også for kjemikalier. Dette kan dreie seg om informasjonsutveksling, varsling og eventuelt involvering av bedrifter fra den andre parten når nytt regelverk utarbeides. For legemidler er det også en ambisjon om å gjennomføre en MRA knyttet til samsvarsvurderingsprosedyrer for god produksjonspraksis (MRA on Conformity assessment procedures for good manufacturing practices – GMP) og prosedyrer for utveksling av sensitiv informasjon. For kosmetikk er det uenighet mellom partene knyttet til forbudet mot dyreforsøk i EU, og det har helt siden mars 2013 vært lite fremgang i forhandlingene. Som nevnt ovenfor har partene hatt en MRA på plass siden 1998, og i TTIP vil det bli gjort et nytt forsøk på å gjøre sektoravtalene operative, inkludert den på GMP i legemidler. Nye MRAs kan også bli lagt til. For eksempel vil en MRA knyttet til

⁴² Et generelt forbehold er den informasjon vi har er ufullstendig og forhandlingsutfallet i TTIP ukjent, så alle utsagn er basert på tilgjengelig informasjon i prosjektperioden.

regulering av bilsektoren kunne ha stor betydning. For en nyttig oversikt over dette og andre aspekter av MRAs, se Correia de Brito et al. (2016).

Oppsummering: Mer "myk" enn "hard" regulering i TTIP. Som antydnet i innledningen til denne rapporten, så er mye i TTIP fortsatt ikke kjent. Det må derfor åpnes for at det kan komme innspill og utfall i forhandlingene, som vi på nåværende tidspunkt ikke har informasjon om og som vi derfor ikke kan forutse. Med utgangspunkt i tilgjengelig informasjon, framstår likevel et relativt klart bilde. På kort sikt ser det ikke ut til at det vil skje mye harmonisering innenfor rammen av TTIP. «Myke reguleringsformer» synes i stedet å dominere. TTIP kan oppnå mye på handelsforenkling gjennom slike «myke» former for samarbeid, men da uten at foretas grunnleggende og omfattende endringer i partenes reguleringsystemer.

Regulatorisk samarbeid i TTIP vil ikke bidra til et "race to the bottom". Gitt at reguleringer i liten grad harmoniseres, gir ikke denne studien støtte til den utstrakte frykt som er i Europa for at TTIP vil bidra til dramatiske endringer i mat- og helsestandarder. Som vist i Veggeland (2016), så er det blitt understreket gjentatte ganger og med tyngde, både i EUs offentlige dokumenter og av Europakommisjons kommisær for handel, Cecilia Malmström, at EU ikke vil tillate at standarder senkes og beskyttelsesnivåer reduseres – dette er også klart formulert i EUs "Trade for all" strategi fra oktober 2015 (European Commission 2015).

Er det grunn til bekymring? Enkelte NGOs vil sannsynligvis være svært fornøyde med at forskjellen mellom EUs og USAs regulatoriske systemer er såpass stor at harmonisering er lite aktuelt. Det finnes også enkelte fordommer på tvers av Atlanterens, for eksempel europeere som tror at USA ikke regulerer, og amerikanere som er skeptiske til EU-landenes kapasitet til å implementere og håndheve avtaleforpliktelser. Selv om det *kan* eksistere *nivåforskjeller* på enkelte områder (f.eks. kjemikalier), er hovedinntrykket først og fremst at systemene rett og slett er forskjellige. Ut fra et globalt perspektiv kan det betraktes som et problem at selv ikke rike og utviklede land er i stand til å bli enige om de store spørsmål når det gjelder regulatorisk arbeid, for eksempel er verden delt inn i ulike «GMO-blokker», der Europa og mestedelen av Afrika er anti-GMO, mens det amerikanske kontinentet og deler av Asia er pro-GMO. Slike barrierer for regulatorisk samarbeid kan også ha stor økonomisk betydning. På mange områder ville verden, samlet sett, ha fordel av å enes om felles standarder. TTIP illustrerer, og bekrefter, at dette ikke nødvendigvis er enkelt å oppnå.

7.3. TTIP – regulatorisk konvergens på lengre sikt?

Selv om TTIP ikke umiddelbart vil bidra til utvikling av mange felles standarder, kan dette skje i større grad over tid. TTIP tar sikte på å utvikle det regulatoriske samarbeidet mellom EU og USA utover den allerede etablerte transatlantiske dialogen, gjennom både bredere produktdekning og styrking av institusjonelle mekanismer.

EU foreslår å etablere en «Joint Committee» bestående av representanter for partene, et «Transatlantic Regulator Forum», bestående av høyere tjenestemenn fra EUs og USAs reguleringsystemer, spesialiserte komiteer og arbeidsgrupper i regi av «Joint Committee»

(inkludert en SPS-komite, en TBT komite, en Markedsadgangskomite og en arbeidsgruppe som blant annet skal behandle forespørsler fra berørte parter), og et «Civil Society Forum», der et bredt spekter av representanter for sivile samfunn, næringsliv og andre interessentgrupper kan være representert. Det er også planer om å inkludere en tvisteløsningsmekanisme har hentet flere av elementene fra WTOs tvisteløsningsmekanisme. I EUs forslag til institusjonelle løsninger vektlegges den rollen berørte parter skal ga i reguleringsprosessene – se for eksempel:

Stakeholder involvement is critical for the success of regulatory cooperation activities. All natural and legal persons need to be given the opportunity to provide input to ongoing regulatory cooperation initiatives and suggest new initiatives. Appropriate modalities will need to be established for a transparent dialogue with interested natural and legal persons, both at the Ministerial and working levels (TTIP-EU proposal for Chapter: Regulatory Cooperation, page 10).

Det nye i dette er at berørte parter fra både EU og USA vil betraktes som legitime deltakere. På denne måten kan TTIP bidra til at det etableres en ny konfigurasjon av deltakere i reguleringsprosessen. EUs vektlegging av berørte parters involvering er i tråd med det såkalte «Better Regulation» rammeverket (Elvestad and Veggeland 2010), der Europakommisjonen søker å legge til rette for «(...) new opportunities for stakeholder comments throughout the entire policy lifecycle, from the initial Roadmap to the final Commission proposal» (European Commission 2015). På denne måten kan EUs «ovenfra-og-ned» tilnærming til regulering, som i stor grad er basert på involvert av medlemslandene, sies å ha beveget seg i retning av USAs «nedenfra-og-opp» tilnærming, som i stor grad har vært basert på involvering og innspill fra ulike berørte parter gjennom hele reguleringsprosessen (Ahearn 2009; Vogel and Swinnen 2011). Den institusjonelle utformingen av TTIP kan dermed potensielt endre hele konfigurasjonen av aktører som involveres i reguleringsprosessen, spesielt i de tidligere faser av reguleringsprosessen, ved initiering av arbeidet med nye reguleringer. TTIP kan på denne måten utgjøre en utfordring for tredjeland, slik som Norge. Spørsmålet er i den sammenheng *hvordan* tredjeland kan involveres i EUs og USAs felles reguleringsarbeid, *hvor tidlig* i reguleringsprosessen de kan bli involvert, og hva slags *type innspill* tredjeland vil få anledning til å komme med i reguleringsarbeidet.

7.4. Vil regulatorisk samarbeid i TTIP påvirke EØS-avtalen?

EUs handelsavtaler med tredjeland ligger utenfor EØS-avtalens virkeområde. I første omgang vil det ikke ha noen konsekvenser for EØS-avtalen om EU slutter en handelsavtale med USA og Norge står utenfor.

TTIP er en folkerettslig avtale. Derfor må avtalen gjennomføres internt i EU. I tillegg inneholder TTIP mekanismer for fremtidig regulatorisk samarbeid og regelverksutvikling. Dette gjør at TTIP indirekte og over tid kan ha visse konsekvenser for EØS-avtalen. Hvis EU vedtar regulering som er ment å oppfylle forpliktelsene i TTIP, og dette skjer gjennom endringer i EU-lovgivning som er ansett å være av relevans for EØS-avtalen, så kan dette tilflytte Norge. Det skjer ikke automatisk. Nye direktiver, eller justeringer i eksisterende direktiver får ikke umiddelbart effekt innenfor EØS. De må innlemmes gjennom beslutning

i EØS-komiteén på vanlig måte. Deretter må de rettsaktene som er innlemmet i EØS-avtalen gjennomføres i norsk rett gjennom intern lovgivning.

Regulatorisk samarbeid mellom EU og USA kan også lede frem til avtaler blokkene i mellom om gjensidig anerkjennelse («mutual recognition») på nærmere definerte områder hvor slik enighet er mulig. Siden slik enighet er bilateral, er det ikke gitt at avtaler om gjensidig anerkjennelse inngått mellom EU og USA vil lede til endringer i EUs alminnelige lovgivning – i og med at denne lovgivningen er helt generell. En annen løsning er at EU gjør avtalene som sådanne til en del av EU-rettsordenen. Avtalene vil da få en internrettslig status innad i EU på nivået under primærretten («traktatretten»), men over sekundærretten (forordninger og direktiver). Denne formen for intern EU-rett vil normalt ikke være å anse som umiddelbart EØS-relevant fordi den har et spesifikt formål; å realisere en handelsavtale med et tredjeland (USA). Som omtalt i kapittel 3 er slike avtaler håndtert gjennom EØS-avtalen protokoll 12, hvor det heter: “Mutual recognition agreements with third countries concerning conformity assessment for products where the use of a mark is provided for in EC legislation will be negotiated on the initiative of the Community. The Community will negotiate on the basis that the third countries concerned will conclude with the EFTA States parallel mutual recognition agreements equivalent to those to be concluded with the Community.” Innenfor protokollens rekkevidde innebærer dette at Norge vil få anledning til å slutte avtaler med USA, tilsvarende dem EU fremforhandler. På samme måte som når ny EU-lovgivning blir innlemmet i EØS-avtalen er det ingen automatikk i dette. Norge kan si nei. Derfor reiser ikke TTIPs påvirkning av EØS-avtalen konstitusjonelle problemer.

I teorien er det ingenting i TTIP som står i veien for et betydelig og omfattende regulatorisk samarbeid mellom EU og USA, potensielt med store konsekvenser. I praksis er det neppe grunn til å tro at konsekvensene blir omfattende, gitt at EU og USA har hatt et relativt omfattende regulatorisk samarbeid siden deklarasjonen om en «New Transatlantic Agenda» i 1995. Avtalen «the US-EU Mutual Recognition Agreement» ble sluttet i 1998 og utpekte seks forskjellige satsingsområder. Kun på området for medisinsk utstyr ledet denne satsingen til justering av EU-direktiver, og disse revisjonene var marginale.

Via protokoll 12 til EØS-avtalen har Norge sluttet seg til sju avtaler om mutual recognition fremforhandlet av EU, hvorav to er med USA. Begge USA-avtalene trådte i kraft 1. mars 2006. Den første avtalen gjelder «marine equipment». Den andre avtalen omfatter tre kategorier; “telecommunications equipment”, “electromagnetic compatibility” (EMC) og “recreational crafts”. Av de seks områdene som ble pekt ut gjennom «the US-EU Mutual Recognition Agreement», markerer protokoll 12-avtalens tre kategorier de områdene hvor EU og USA faktisk fikk samarbeidet seg i mellom til å fungere. Samlet viser dette at konsekvensene av vellykket regulatorisk samarbeid mellom EU og USA ofte har fått konsekvenser for Norge gjennom EØS-avtalen. Historien gir ikke grunnlag for å si at konsekvensene vil være omfattende, men man kan ikke utelukke at TTIP vil skape mer trykk bak samarbeidet mellom EU og USA enn det som har vært tilfelle til nå.

For videre analyse og diskusjon av TTIPs potensielt dynamiske karakter, med spesiell vekt på de juridiske sider, vises til Alvik et al. (2016).

Kapittel 8: TTIP og utvalgte næringer

IFOs analyse i kapittel 4 viser at de økonomiske virkningene vil variere betydelig mellom ulike sektorer, både for TTIP uten Norge og med norske deltakelse i TTIP. I dette kapitlet presenteres nærmere analyser av landbruk, sjømatnæringen og tjenestenæringene.

8.1. Landbruk

Effektene av TTIP for norsk jordbruk og matindustri er analysert i Mittenzwei (2016). I det følgende gis en oppsummering av viktige aspekter, men flere detaljer er tilgjengelig i rapporten.

Løpende internasjonalisering av landbruks- og matsektoren. Jordbruksavtalen i WTO Uruguay-runden av 1995 og avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) i 1994 markerte starten på internasjonalisering av norsk landbruk som ikke virker avsluttet. Importbeskyttelse har så langt vært basert på tollsatser som ikke har åpnet for gjennomgripende import. Budsjettstøtte ble underlagt reduksjonsforpliktelser med, så langt, heller moderate endringer for norsk landbrukspolitik. Handel med matvarer fra EU øker som følge av EØS-avtalen og dens iboende mekanisme for å forhandle tollfrie kvoter for basisjordbruksvarer og spesielle bestemmelser for handelen med bearbeidede jordbruksvarer (RÅK). Fra et landbruksperspektiv, er TTIP ikke "ny", men en videreføring av en prosess mot mer handelsliberalisering og åpning av det innenlandske markedet.

Økende ubalanse i handelen med EU. Norge har alltid vært en matimportør med fokus på korn, råvarer til fôrproduksjon og produkter som ikke kan produseres av klimatiske årsaker. Importen er mer enn tredoblet mellom 2000 og 2015, mens eksporten til EU har doblett. Imidlertid har eksporten startet fra en mye mindre basis, slik at ubalansen i handelen øker målt i absolutte verdier. Fremtidsutsiktene for handelen med matvarer med EU tyder ikke på klare tegn til brå endringer eller at trenden snur med det første. Det er heller å vente at ubalansen vil vokse.

Jordbruksvarer er viktige sensitive produkter i TTIP. De tilgjengelige dokumentene om forhandlingene tyder på at jordbruksvarer vil spille en viktig rolle i definisjonen av sensitive produkter for EU og USA. Utkast til forhandlingstekster viser at om lag tre prosent av alle varelinjer vil bli fritatt fra tolleliminering på permanent basis. Det er uklart om importkvoter skal opprettes for sensitive produkter. Tekstene tyder på at om lag 15 prosent av EUs og USAs tollinjer på jordbruk ikke vil være fullt ut liberalisert etter en fullstendig implementering av TTIP. Dette utgjør 15 prosent av eksportverdien av jordbruksvarer eksportert fra EU og 27 prosent for eksport fra USA. Amerikanske myndigheter legger vekt på meieri, bearbeidede jordbruksvarer og vin, mens EU synes å velge storfe, sukker og ris.

Markedsadgang er en økonomisk og politisk utfordring. Norsk jordbruk er basert på et grensevern. Det utgjør 35 - 55 prosent av jordbrukets samlede produksjonsverdi avhengig av verdensmarkedspriser. Meieriprodukter (kjøttprodukter) står for 25 (40) prosent av

bruttoproduksjon og 25 (33) prosent av grensevern. Norge har omlag 7 000 tollinjer hvorav 1 400 av disse dekker jordbruksprodukter. Selv om alle sensitive produkter ble reservert jordbruket, ville det ikke vært teknisk mulig å unnta alle jordbruksprodukter fra kravet om fjerning av toll.

I tillegg er importvernet én av tre pilarer i den norske modellen for jordbruk. De to andre pilarene er jordbruksforhandlingene mellom regjeringen og bondeorganisasjonene og markedsregulering for å sikre innenlandske priser i tråd med jordbruksforhandlingene. En fjerning av importvernet kan derfor få betydning også for de to andre pilarene.

Detaljert konsekvensanalyse. Den partielle likevektsmodell Jordmod har blitt brukt til å analysere virkninger av vesentlig bedret markedsadgang for norsk jordbruk og matsektoren. Modellen inneholder en detaljert beskrivelse av de viktigste teknologiske, agronomiske og økonomiske sammenhengene i produksjon av jordbruksvarer på bruksnivå og regionalt nivå. Den dekker de viktigste økonomiske og noen juridiske virkemidler for jordbruket. Handelspolitikk med tollsatser, tollkvoter og eksportsubsidier er en integrert del av modellen. Den har tidligere blitt brukt til konsekvensanalyse av EU-medlemskap og ulike alternativer for WTOs Doha-runde. Modellresultatene har blitt brukt til å vurdere samfunnsøkonomiske konsekvenser for jordbruk og matvaresektoren inkludert offentlige goder som tilbys av jordbrukssektoren. I rapporten er det også utført beregninger for å illustrere effekten av TTIP for handelen med bearbejdede jordbruksvarer som er en del av EØS-avtalen.

Simuleringer: Jakten på sensitive produkter. Modelløvelsen inneholder en rekke simuleringer for å vurdere effekten av ulike forutsetninger på sensitive produkter for det samlede resultatet for norsk jordbruk. Simuleringsresultatene er sammenlignet med en referansebane der dagens trender i jordbruket er forlenget til 2030. Referansebanen omfatter fjerning av eksportsubsidier fra 2020 i samsvar med WTO Bali avtalen av 2013, men inkluderer ikke et resultat av de pågående forhandlingene i regi av EØS om ytterligere liberalisering av handelen med jordbruksvarer. Simuleringene er basert på to alternativer for sensitive produkter: (1) 1 prosent varelinjer (alle meierivarer), og (2) 3 prosent varelinjer (alle meierivarer og kjøttprodukter). Simuleringene skiller videre mellom to politiske premisser: (1) å holde budsjettstøtte på samme nivå som i referansebanen, og (2) å holde matproduksjon på referansebanens nivå.

Jordbruk er ikke konkurransedyktig uten politisk endring. Fjerning av toll uten kompensierende tiltak vil ha en sterk negativ innvirkning på lønnsomhet i sektoren, sysselsetting og matproduksjon. Modellresultatene tyder på at mesteparten av jordbruket ikke vil være lønnsomt under slike forhold. Aktivitetsnivået i jordbruket vil avta dersom budsjettstøtten ikke økes over referansebanens nivå (figur 1). Matproduksjon målt i energiekvivalenter reduseres med 10-30 prosent, avhengig av forutsetninger om sensitive produkter. Et høyere antall tollinjer og lavere tollreduksjon gir mer produksjon, sysselsetting og jordbruksareal i drift. Sysselsetting omfatter både primærjordbruket og næringsmiddelindustrien. Hvis matproduksjonen holdes på samme nivå som i referansebanen, må budsjettstøtten økes utover referansebanens verdi. Hvor mye mer

budsjettstøtte som må gis, avhenger av de konkrete forutsetningene om sensitive produkter. Sensitive produkter gir importbeskyttelse og begrenser nødvendigheten for økt budsjettstøtte.

Tabell 8.1. Matproduksjon, sysselsetting og jordbruksareal (Referansebane = 100)

		1% tollinjer	1% tollinjer	3% tollinjer	3% tollinjer
		0% tollred.	33% tollred.	33% tollred.	66% tollred.
Budsjettstøtte som i referansebane	Matproduksjon	72	72	90	79
	Sysselsetting	74	74	96	86
	Jordbruksareal	60	60	87	71
Matproduksjon som i referansebane	Matproduksjon	96	96	99	98
	Sysselsetting	92	92	99	96
	Jordbruksareal	90	90	95	90

Antall tollinjer viktigere enn tollreduksjon? En økning av tollinjer for sensitive produkter fra 1 prosent til 3 prosent mot en dypere kutt i tollsatser fra 33 prosent til 66 prosent, ser ut til å resultere i større jordbruksaktivitet. Matproduksjon øker fra 72 prosent til 79 prosent. Dette resultatet skyldes forholdet mellom priser og tollsatser. På grunn av høye tollsatser for meierivarer har en ytterligere tollreduksjon en relativ liten innvirkning på norsk prisnivå, og dermed lønnsomhet og produksjon. Tabell 8.1 viser at det er ingen endringer hvis tollsatsene for meieriprodukter reduseres med 33 prosent sammenlignet med ingen tollreduksjon. Dette resonnementet gjelder i noe mindre grad for kjøttprodukter som har et noe svakere importvern enn meierivarer. Likevel synes en utvidelse av antall sensitive produkter fra 1 prosent til 3 prosent ved å inkludere kjøttprodukter å gi større aktivitetsnivå i jordbruket.

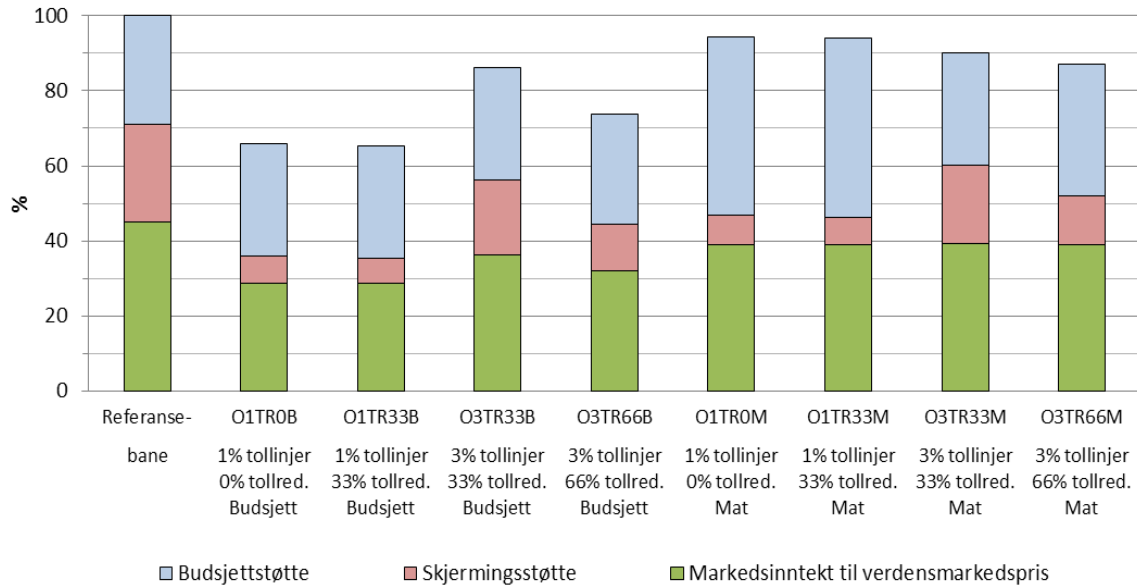
Gevinster for forbrukerne, tap for produsenter og skattebetalere. Tabell 8.2 viser velferdseffekter av de ulike modellsimuleringer for ulike samfunnsgrupper. Forbrukerne nyter godt av lavere matvarepriser. Det kan også forventes at økt markedstilgang vil gi et bredere mattilbud. Skattebetalere vil måtte bære kostnadene ved høyere budsjettstøtte gjennom økt beskatning – med mindre pengene tas fra andre politikkområder. Det er i modellen forutsatt et krav til vederlag til arbeid og kapital som må oppnås før det kan bli norsk produksjon. En reduksjon i samlet vederlag indikerer derfor færre bønder og mindre kapital fremfor en reduksjon i vederlag per bonde. Grunnrenten er beregnet ved å trekke alle kostnader (inkl. vederlag til arbeid og kapital) fra alle inntekter inkl. tilskudd. Den kommer i modellen til uttrykk som en arealrente og en rente på melkekvoter. Grunnrente er å betrakte som inntekt til eiere av areal og melkekvoter. Grunnrenten blir redusert med 30 – 35 prosent i alle simuleringene og tyder på dårligere lønnsomhet og lavere aktivitetsnivå. Siden andelen leid land øker, vil noen av disse tapene tilfaller ikke-aktive bønder. Grunnrenten øker imidlertid med om lag 10 prosent i to simuleringer. Det skyldes modelltekniske forhold i forbindelse med å finne en likevektsløsning og kan tyde på at budsjettstøtten er litt for høy i disse to simuleringene.

Tabell 8.2. Velferdsvirkning (Referansebane = 100)

		1% tollinjer	1% tollinjer	3% tollinjer	3% tollinjer
		0% tollred.	33% tollred.	33% tollred.	66% tollred.
Budsjettstøtte som i referanse- bane	Konsumentoverskudd	130	131	112	119
	Vederlag arbeid & kapital	66	66	91	79
	Grunnrente	71	69	74	64
	Skattefinansiering	104	104	104	102
	Samlet velferd	117	117	106	109
Matproduksjon som i referanse- bane	Konsumentoverskudd	131	131	112	119
	Vederlag arbeid & kapital	93	93	96	93
	Grunnrente	110	107	75	70
	Skattefinansiering	165	165	104	122
	Samlet velferd	123	123	106	111

Den samlede endringen i samlet velferd sammenlignet med referansebanen er positiv i alle simuleringer. Hovedårsaken er velferdsgevinsten i forbrukerne som oppveier tapene for skattebetalere, aktive bønder og eiere av areal og/eller melkekvoter. Verdien av offentlige goder som produseres av jordbruket er ikke tatt hensyn til i velferdsanalysen og kan potensielt endre resultatet. Det finnes så langt ingen omfattende og pålitelige kvantitative anslag for verdien av offentlige goder produsert av jordbruket. I tillegg er det stor variasjon av forholdet mellom offentlige goder og matproduksjon. Velferdsgevinsten per enhet jordbruksareal som går ut av drift som følge av handelsliberaliseringen er imidlertid større enn den gjennomsnittlige støttesatsen per enhet av jordbruksareal i referansebanen.

Endring i sammensetningen av inntekt. Figur 8.1 viser hvordan jordbrukets bruttoinntekter er fordelt seg på inntekter fra verdensmarkedet, skjermingsstøtte (eller importvern) og budsjettstøtte. Resultatene for de åtte simuleringene sammenlignes med referansebanen. Verdien av produksjonen på verdensmarkedet holder seg stabilt i alle simuleringene der matproduksjon holdes på samme nivå som i referansebanen. I de andre simuleringene faller bruttoinntektene på grunn av lavere produksjon. Skjermingsstøtten synker i alle simuleringene sammenlignet med referansebanen på grunn av tollreduksjonen. Budsjettstøtten øker i simuleringene der matproduksjon opprettholdes og er på samme nivå som i referansebanen i de simuleringene der dette er forutsatt.



Figur 8.1. Fordeling av brutto gårdsinntekt (Baseline = 100)

Bruttoinntekten er noe lavere i simuleringene med opprettholdt matproduksjon sammenlignet med baseline. Dette skyldes tekniske forhold i modellen, lavere kostnader til kraftfôr og reduserte priser for areal og melkekvoter. Det brede bildet er at detaljer i utformingen av sensitive produkter er viktige siden de bestemmer nivået for ytterligere budsjettstøtte dersom matproduksjon skal opprettholdes.

Spesielle tiltak for å opprettholde produksjonen av bearbeidede landbruksvarer (RÅK):

Handel med RÅK-varer (råvarekompensasjon) er omfattet av særlige bestemmelser i EØS-avtalen. Et sannsynlig utfall av en TTIP avtale med EU er en fjerning av alle tollsatser for RÅK-varer som er oppført i protokoll 3 i EØS-avtalen, mens andre RÅK-bestemmelser som kostnadsutjevning for direkte råvarer gjennom direkte subsidier, vil bli opprettholdt. Tatt i betraktning den begrensede effekten av prisreduksjoner på sensitive produkter og null toll for andre jordbruksråvarer, må direkte støtte til utjevning av råvarekostnader for RÅK-varer kanskje heves fra 30 til 50 prosent av EUs råvarekostnader for pizza, 17 til 25 prosent for sjokolade og fra null til 26 prosent for iskrem.

Norsk modell av jordbruket i ferd med å endre seg. Den norske modellen for jordbruk mister en av sine tre pilarer hvis importvernet blir eliminert. Med nulltoll og betydelig reduserte tollsatser for sensitive produkter vil rommet for nasjonale prisreguleringer stort sett forsvinne. WTO-avtalens begrensninger på direkte støtte kan bli mer krevende å oppfylle dersom tollvern erstattes med økt direkte støtte. Det betyr ikke at de to andre pilarene vil forsvinne. Måten å utforme norsk jordbrukspolitikken kan imidlertid bli annerledes.

Oppsummering: Veldig utfordrende, men verktøykassen er ikke tom. Fjerning av handelsbarrierer vil utgjøre en stor utfordring for jordbruket og matsektoren som i dag mottar om lag 25 prosent av sine bruttoinntekter fra importbeskyttelse. Utformingen av sensitive produkter som skal unntas fra fjerning av tollsatser vil ikke dekke alle tollinjer i

jordbruket, men kan bidra til å unngå betydelige priskutt for viktige råvarer som kjøtt og meieriprodukter. Forhandlingsresultatet på sensitive produkter vil være avgjørende for størrelsen på kompensasjonen jordbrukssektoren må tilføres for å unngå at matproduksjonen reduseres. Det virker urealistisk at produksjonen kan opprettholdes innenfor eksisterende budsjettammer. I den grad offentlige goder fra jordbruksvirksomhet er nært knyttet til matproduksjon, vil de avta hvis produksjonen synker.

Til tross for de utfordringene som er nevnt ovenfor, vil norske politikere fortsatt har en omfattende verktøykasse for å vedta kompenserende tiltak for jordbruk og matvaresektoren hvis Norge skal slutte seg til TTIP eller en lignende handelsavtale med EU eller USA. Et forhandlingsutfall som gjør det mulig for omfattende bruk av sensitive produkter til landbruket vil redusere behovet for kompensasjonstiltak. Handelsliberalisering med EU som ligger i EØS-avtalen vil fortsette å legge press på norsk jordbruk.

8.2. TTIP og sjømatnæringen

I den norske handelspolitiske debatten har sjømatnæringen vært en profilert forkjemper for markedsadgang og internasjonale handelsavtaler som sikrer dette. Som påvist i Melchior & Sverdrup (2015) har sjømatnæringen faktisk vært en sentral "offensiv" næring helt siden 1100-tallet. Sjømatnæringen er global med eksport til rundt 140 land og markedsadgang er en viktig del av rammevilkårene. Sjømatnæringen er tredelt:

- Fangstnæringen er fortsatt viktig og har høy verdiskapning relativt til produksjonsverdi fordi "fisken er gratis".
- Havbruksnæringen har vokst dramatisk og sto i 2015 for 2/3 av eksporten.⁴³ Samtidig har næringen høye fôrkostnader slik at verdiskapningen som andel av produksjonsverdi lavere enn for fangst. Målt i verdiskapning er derfor fangst og havbruk i dag omtrent like store (ibid.).
- Fiskeindustrien står for en synkende og i dag liten andel av eksporten men det bør bemerkes at det er mange grader av prosessering, fra filetering til ferdigprodukter, slik at eksporten av moderat bearbejdede varer er betydelig og det er her et betydelig antall arbeidsplasser.

Sjømatnæringen har fra 2014 stått sammen i et krav for økt markedsadgang gjennom Sjømatalliansen (www.sjomatalliansen.no).

Tollbarrierer for sjømateksporten

Sjømateksporten møter fortsatt betydelig toll i internasjonale markeder. I det følgende presenteres beregninger basert på toll- og handelsdata for 132 land (105 med EU som én) fra TRAINS-databasen. Vi bruker sist tilgjengelige år etter 2010 som er 2015 for 82 av de

⁴³ Laks og ørret stor for 50 av en samlet sjømateksport på 74.5 milliarder NOK i 2015, i følge Norges sjømatråd (www.seafood.no).

105 observasjonene.⁴⁴ Tabell 8.3 viser illustrative beregninger der vi bruker gjennomsnittlig toll for sjømat importert fra Norge og multipliserer dette med handelsverdien for å få et anslag for tollbetalingen. Dette er en omtrentlig beregning der vi ikke tar hensyn til tollkvoter og andre unntak som kan påvirke faktisk betalt toll. I tabellen betyr MFN (Most Favoured Nation) den vanlige toll som betales av land som ikke har frihandelsavtaler. FTA-toll er den toll som gjelder i Norges frihandelsavtaler. Tallene er konvertert til NOK med bruk av dollarkursen i 2015. I venstre del av tabellen er det brukt enkle tollgjennomsnitt som ikke tar hensyn til fordelingen av handel på de enkelte varer. Til høyre i tabellen er det brukt handelsveide gjennomsnitt som tar hensyn til dette. Sjømat består av rundt 300 varer i den norske tolltariffen; antallet varierer mellom land men er over 100 i alle tilfeller.

Tabell 8.3: Tollbelastning for sjømateksperten. Illustrative beregninger av toll i mill. NOK.

	Basert på enkle tollgjennomsnitt				Basert på veide tollgjennomsnitt			
	MFN-toll	FTA-toll	Faktisk betalt	Fordel frihandel	MFN-toll	FTA-toll	Faktisk betalt	Fordel frihandel
EU	6340	2049	2049	4291	2422	1206	1206	1217
Andre FTAs	957	45	45	913	835	61	61	774
Andre land	1608		1608		1172		1172	
Sum	8905		3702	5203	4430	1266	2439	1991

Kilde: Egne beregninger basert på toll- og handelsdata fra WITS/TRAINS

Tabellen viser at dersom Norge ikke hadde hatt frihandelsavtaler, ville vi med dagens eksportmønster ha betalt 8.9 milliarder NOK i toll basert på enkle tollgjennomsnitt, eller 4.4 milliarder basert på veide gjennomsnitt. Sistnevnte tall er i tråd med faktisk betalt toll men undervurderer virkningen av toll fordi handelen er mindre for varer med høy toll; dermed vektet de høye tollsatsene mindre enn i det enkle gjennomsnittet. Samtidig er handelsveid toll riktigere fordi den tar bedre hensyn til produkt-sammensetningen av eksporten; det betyr ikke så mye for Norge at tollene for tunfisk er høye. Selv om faktisk betalt toll i prinsippet er lik de veide tallene, tar vi med begge beregningene.

⁴⁴ De andre fordeler seg slik: 2011-1; 2013-10; 2014-11; 2016-1.

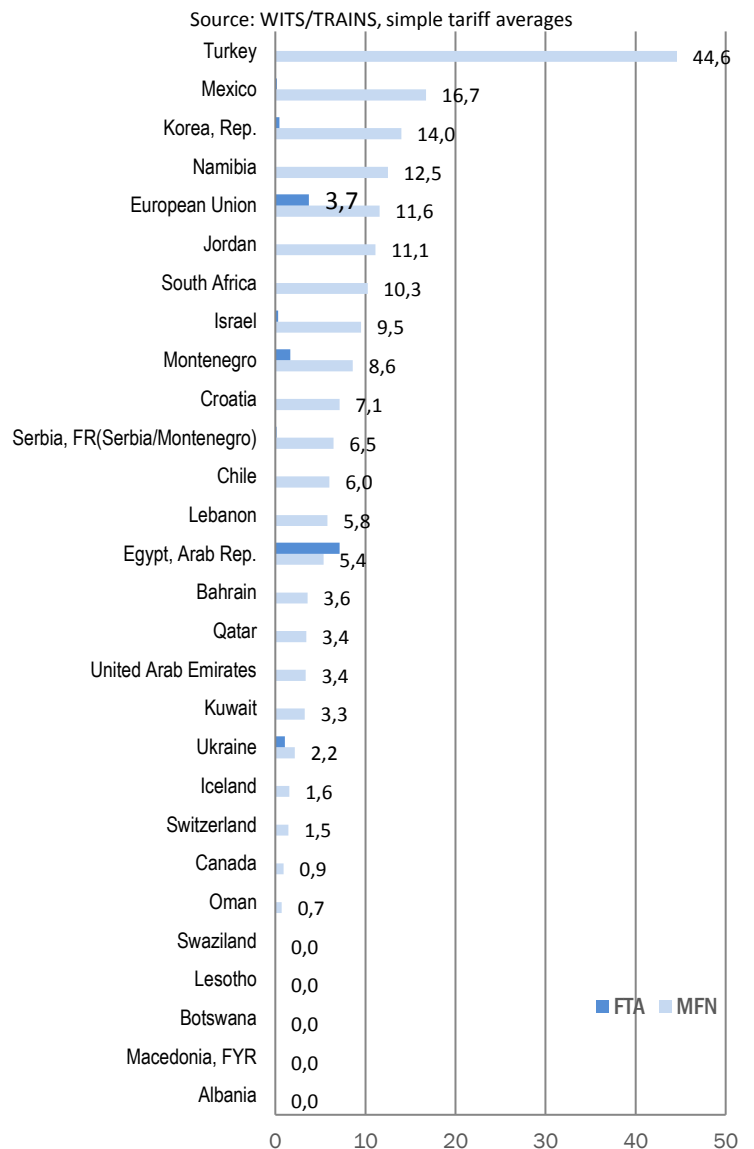
I følge tabellen er faktisk tollbetaling i EU på 1.2 milliarder NOK med veide gjennomsnitt. Dette tar ikke hensyn til at Norge har rundt 50 tollkvoter i EU med null eller redusert toll. I Melchior (2007) ble Norges tollbelastning i EU for 2005 anslått til 571 mill. NOK før tollfrie kvoter var trukket fra. Verdien er i dag mye større på grunn av at eksporten har økt. Oppdaterte beregninger fra Norges sjømatråd viser at tollbelastningen for norsk sjømateksport til EU i 2015 var 1284 mill. NOK før tollfrie kvoter var trukket fra, og 910 mill. NOK når det tas hensyn til tollfrie kvoter.⁴⁵ Av sistnevnte var 713 mill. NOK for eksporten av laks, ørret og røye. For hel fersk laks er tollene i EU på bare 2% men med handelsverdi på 30 milliarder i 2015 blir det rundt 600 millioner i toll. Tabell 8.3. viser at frihandelsavtalene med EU gjør at vi sparer rundt 1.5 milliarder NOK i toll men at det er mer å hente. Som nevnt betyr bruken av handelsveide tall en undervurdering fordi handelen er mindre der tollene er høye.

For frihandelsavtaler unntatt EU viser tabell 8.3 at vi sparer 774-913 mill. NOK i toll på grunn av frihandelsavtalene, avhengig av om vi bruker veide eller enkle tollgjennomsnitt. Figur 8.2 viser tollreduksjonen i ulike avtaler, basert på enkle tollgjennomsnitt. På toppen finner vi Tyrkia, Mexico og Sør-Korea, der frihandelsavtalene betyr en kraftig tollreduksjon. På andre enden av skalaen finner vi land der tollene i utgangspunktet er lav slik at frihandelsavtalene har mindre betydning.

For land uten frihandelsavtaler betaler Norge i følge Tabell 8.3 1172-1608 mill. NOK i toll. De største bidragsyterne for betalt toll (anslag) er vist i figur 8.3. Japan,

Kina, Taiwan og Nigeria er på topp med toll på 115-306 millioner. USA er på en beskjeden 11. plass med bare 7 millioner, som følge av relativt lave tollsatser (tollgjennomsnitt på 0.77/0.16% uveid/veid). Utenfor tetsjiktet her finner vi land der handelen er lavt på grunn

Diagram 8.2: Seafood tariffs - reductions in Norway's FTAs

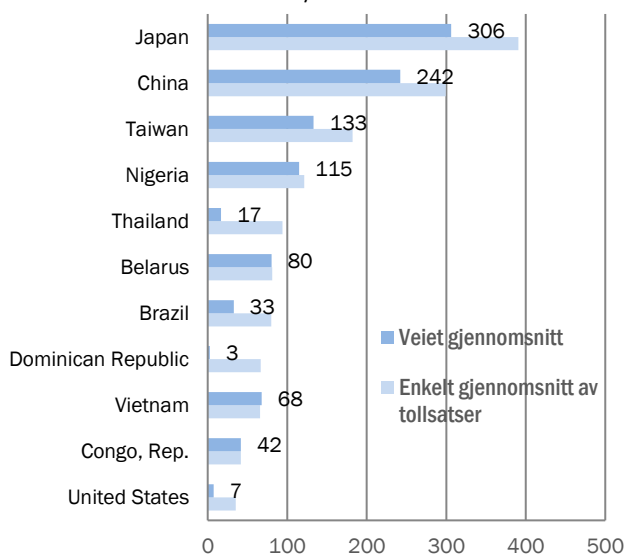


⁴⁵ Takk til Norges sjømatråd v/Øystein Valanes som har gjort disse data tilgjengelige for prosjektet.

av høy toll eller andre hindringer, for eksempel har Russland toll rundt 10% mens India har sjømat toll på gjennomsnittlig 27% (uveid) eller 17% (veid). Kina har også sjømat toll rundt 10%. Med Russlands handelsvolum før Ukraina-krisen ville vi her hatt en tollbetaling på mange hundre millioner. Det er åpenbart at handelsavtaler med disse tre landene ville bety en betydelig lettelse for sjømatnæringen. Her nærmer forhandlingene med India seg slutten, mens forhandlingene med Kina og Russland er i bero av velkjente grunner.

Figur 8.3: Beregnet tollbelastning for sjømat i ulike markeder uten frihandelsavtaler

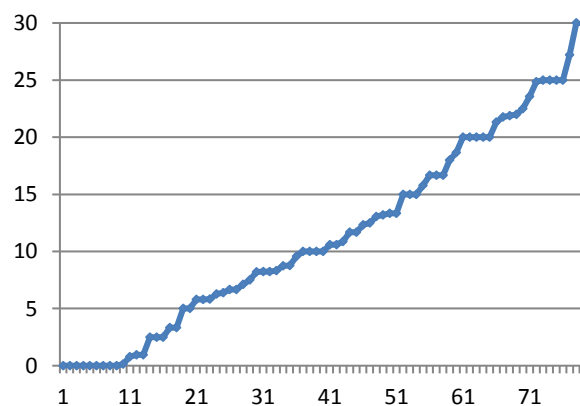
Kilde: Illustrative beregninger basert på data fra WITS/TRAINS.



Figur 8.4 viser enkle tollgjennomsnitt for sjømat i 79 land der Norge ikke har frihandelsavtaler. Tollen varierer fra null til 30 prosent, med en medianverdi på 9%. Det er med andre ord typisk å betale rundt 10 prosent toll for sjømat. Melchior (2014) viser at toll for sjømat har blitt noe redusert det siste tiåret.

Figur 8.4: Toll for sjømat i 79 land der Norge ikke har frihandelsavtaler

(data for 2011-2016, enkle gjennomsnitt)
Kilde: WITS/TRAINS



Analysen av toll viser dermed at dagens frihandelsavtaler betyr at Norge slipper unna mer enn to milliarder i toll for sjømateksporten men fortsatt betaler litt over to milliarder NOK i i toll. I tillegg kommer høy toll i en rekke markeder der handelen i dag er liten men som kan få større betydning på sikt.

For TTIP viser analysen at toll for sjømat er lav i USA slik at TTIP neppe vil ha dramatiske virkninger der. Det kan være unntak for enkeltprodukter som har høyere toll, for eksempel fiskeoljer til bruk i helsekost. For noen bedrifter og varer vil dermed eliminering av toll i USA være viktig. I EU-markedet er imidlertid tollbelastningen betydelig og TTIP kan bety at ytterligere en konkurrent slipper tollfritt inn i EU, i tillegg til Chile og Canada (hvis CETA-avtalen blir ratifisert). Siden EU-markedet er det klart største for Norge, er virkningene i EU-markedet viktigst. Her bør føyes til at geografis betydning kan endres over tid dersom teknologisk endring gjør det mulig å transportere fersk fisk over Atlanterhavet på andre måter enn med fly. Geografien gir Norge et fortrinn i Europa og Chile et tilsvarende fortrinn i Amerika. Hvis dette forrykkes, kan USA-markedet bli av større betydning.

Norge har tidligere vært utsatt for antidumping-toll i både EU og USA. I USA ble eksporten av fersk laks mer eller mindre stoppet i tjue år som følge av anti-dumping- og anti-subsidietoll. I 2012 ble tollene opphevet. I NUPI og Norstella (2014) er det påvist at USA tiltak førte til et oppsamlet eksporttap på mange hundre millioner NOK.⁴⁶ Også overfor EU var det en langvarig handelskonflikt om laks, med antidumping-trusler, antidumping-tiltak og minstepriser over en tjueårsperiode. Norge reiste til slutt klagesak i WTO og fikk medhold, slik at EUs tiltak ble opphevet i 2008.

Begge disse konfliktene er nå løst men i en tid med svak økonomisk vekst og tendenser til proteksjonisme i verdensøkonomien er det grunn til å minne om at denne typen konflikter også kan oppstå i framtida. Det er dermed en problemstilling om norsk deltakelse i TTIP kan gi Norge et sterkere bolverk mot denne typen handelskonflikter. Vi kommer tilbake til dette i sluttkapitlet.

Ikke-tariffære hindringer for sjømat

I tillegg til toll møter sjømateksporten vesentlige ikke-tollmessige handelshindringer. Dette er et problem fordi sjømat er en lett bedervelig vare; spesielt for fersk sjømat kan forsinkelser som følge av kontroller o.l. føre til at betydelige verdier går tapt på grunn av forringet kvalitet. Norges deltakelse i EUs veterinære regime eliminerer dette problem i EU-markedet, men i andre land har veterinære spørsmål vært et problem. Ikke-tariffære hindringer gjelder ikke bare veterinærkontroll men også andre tiltak som verdifastsettelse ved tollbehandling (Ukraina) og importlisensiering (Kina). Før fiskeeksporten til Russland ble stoppet av sanksjonene relatert til Ukraina-krisen var det omfattende problemer med det russiske veterinærregimet. Russlands eget konkurransetilsyn anklaget russiske veterinærmyndigheter for å understøtte et importkartell gjennom å sabotere handel som ikke var i regi av de impliserte importørene (Federal Antimonopoly Services 2013). I Kina har veterinærkontroll kombinert med importlisensiering forsinket norsk sjømateksport etter Nobelprisutdelingen i 2010 og ført til et betydelig tap av markedsandeler (Chen & Garcia 2016). Brasil er et annet land der veterinærkontroll noen ganger har skapt problemer.

Bortsett fra dumping-/subsidiesaken har det i USA ikke vært spesielle problemer med veterinærkontroll, bortsett fra at amerikanske myndigheter (FDA, U.S. Food and Drug Administration) er "harde i kloa" når de foretar rutinemessige kontroller. Dette har noen ganger ført til forsinkelser og problemer slik at varepartier har måttet fryses inn i påvente av de nødvendige godkjenninger. Men det er ingenting som tyder på at dette er tiltak rettet mot norsk eksport. Det var tidligere enkelte problemer på 1990-tallet, for handel med tørrfisk.

USA har nylig lansert to nye lover som trer i kraft fra 2017 og som berører fiskeeksporten.⁴⁷

⁴⁶ Tiltaken varte i 21 år og førte i følge NUPI og Norstella (2014, 71) til et årlig eksporttap på over 40 mill. NOK.

⁴⁷ Se <https://www.federalregister.gov/documents/2016/08/15/2016-19158/fish-and-fish-product-import-provisions-of-the-marine-mammal-protection-act> og

- Den ene er "Fish and Fish Product Import Provisions of the Marine Mammal Protection Act" som innebærer kontroll med bestandsforvaltning og bifangst i andre lands fiskerier. Regelverket skal innføres gradvis over en femårsperiode. Vurderingen fra EUs og norske fiskeriaktørers side er at dette potensielt kan bli en omfattende og krevende form for regulering som kan stille betydelige krav til aktørene.
- Den andre reguleringen er "Seafood import monitoring program" som innfører strengere regler for å overvåke sporbarhet og bekjempe illegalt, urapportert og uregulert (IUU) fiske. Ordningen gjelder for en liste over truede fiskeslag (der torsk er med) som kan bli utvidet etter hvert. Ansvaret for rapportering og kravet til et sertifikat som kreves påhviler importørene.

I EU har man i noen grad en vente-og-se-holdning til disse nye lovene, men med en mulighet for at de nye ordningene, kanskje særlig den første, kan påføre handelen nye kostnader. EU har også et institusjonalisert samarbeid med USA på fiskeriområdet, der de har kommet med innspill i prosessen. Norge har også spilt en aktiv rolle og deltatt i høringsprosessene i USA med innspill til utformingen av de nye lovene.

I forhold til fiskerinæringen og ikke-tariffære hindringer bør spørsmålet om GMO nevnes selv om dette ikke er et "problem". Dette er en ikke-sak på det veterinære området men økonomisk viktig for sjømatnæringen. Soyaprotein er en hovedingrediens i dagens laksefôr. I prinsippet kan man få dispensasjon i Norge for import av GMO-baserte fôrkomponenter dersom de er i en form der genspredning er umulig, men denne adgangen er ikke benyttet og ut fra vår informasjon er norsk havbruk GMO-fritt på førsiden. I EU brukes imidlertid GMO-baserte innsatsvarer i høy grad, særlig på landbrukssiden og på verdensbasis er det mange som bruker GMO-basert fôr. Selv om næringen ikke har klaget på dette, er det en faktor som kan påvirke kostnadene og som kan øke i betydning på sikt på grunn av knapphet på fôrkomponenter. Det forskes også på GMO-basert utvikling av erstatninger for fiskeolje fra planter, og dette kan bli en annen GMO-relatert problemstilling for fiskerinæringen. Dette nevnes siden USA en hovedprodusent av GMO-baserte fôrkomponenter så i en TTIP-avtale kunne det bli en diskusjon om saken etter hvert. For sjømatnæringen kan også andre forskjeller i regulering mellom land forrykke konkurranseforholdene, for eksempel ved at Chile og Peru på noen felter har slakkere krav. Hvis handelspolitikken kan bidra til likere krav, er det derfor en fordel for et land som Norge, som har strenge standarder.

Oppsummert er det i dag ingen betydelige problemer med EU og USA på det ikke-tariffære området, men nye lover i USA kan øke handelskostnadene og følges nøye av sjømatnæringen. Et interessant spørsmål er om TTIP kunne styrke Norges slagkraft og forhandlingstynge i forhold til tredjeland som for eksempel Kina. Vi har delegert vår rett til å lage enkelte typer avtaler på veterinærområdet til EU, men uten at EU har vært noen spydspiss for Norge i tidligere veterinærkonflikter. På luftfartsområdet er EU nå en talsmann for Norwegian i USA, men dette har grunnlag i at Norwegians datterselskap i

<https://www.federalregister.gov/documents/2016/02/05/2016-02216/magnuson-stevens-fishery-conservation-and-management-act-seafood-import-monitoring-program> for de to lovene. Den første er vedtatt men den andre er fortsatt under behandling men det forventes at den iverksettes i 2017.

Irland. Med en Open Skies-aktig tilslutning til TTIP er det en problemstilling om Norge kunne dra nytte av EUs slagkraft i konflikter om ikke-tariffære handelshindringer.

Full frihandel for sjømat i EU – kan TTIP bidra?

Det er et paradoks at land som Chile og Canada får null toll for fisk i EU mens Norge må slite med 900 millioner NOK i toll og et lappeteppes av tollfrie kvoter bygget opp over flere tiår. EUs egne representanter innrømmer faktisk at det er litt urettferdig, gitt at Norge har deltatt lojalt i den europeiske integrasjonen i flere tiår. Frihandel med fisk er aldri blitt foreslått av Norge i forhandlinger under EØS-avtalen. Som analysert i Melchior & Sverdrup (2015) var det i tidligere forhandlinger om EU-medlemskap og senere EØS-avtalen sakskobling mellom markedsadgang for fisk og andre temaer; spesielt fordelingen av fangstkvoter men også markedsadgang for landbruk. De senere år har imidlertid forhandlingene under EØS skjedd i forskjellige spor, med landbruk adskilt fra fisk. Det har imidlertid vært en kobling mellom tollfrie kvoter for fisk og EØS-bidraget til sosial og økonomisk utjevning; det såkalte EØS-bidraget.

En måte å oppnå frihandel med fisk i EU ville være å be om en reforhandling og modernisering av hele eller deler av EØS-avtalen, der nulltoll for sjømat ble reist som et krav. Fiskerispørsmål ville da være ett av mange temaer i forhandlingene. For fiskerisektoren kunne en reforhandling av EØS potensielt reise hele spekteret av ”uløste problemer” fra tidligere forhandlinger om EU-medlemskap og opprettelsen av EØS-avtalen. EU ville også ha sine krav, for eksempel om ytterligere liberalisering på landbruksområdet. Europakommisjonen kunne ut fra et systemperspektiv komme til å ta opp spørsmål om adgangen til investering i norsk fiskerinæring inkludert fangst, samt konkurransereguleringer knyttet til omsetningen av fisk. Dessuten sitter kravet om fangstkvoter for fisk fortsatt i veggene i Brussel, og enkelte land som Spania, Portugal og Frankrike har ikke glemt hvordan endringene i fiskerisoner påvirket deres fiskemuligheter. En reforhandling ville derfor kunne sette samholdet i fiskerinæringen på prøve, siden fangst og fiskeindustri også ville ha noe å tape ved en ny avtale, mens oppdrettsnæringen mer entydig ville tjene.

Det er formelt sett neppe noe som forhindrer en reforhandling og modernisering av EØS-avtalen, hvis begge parter går inn for det. Som påvist i Europautredningen (2012) er samarbeidet mellom Norge og EU bygget ut med en rekke nye avtaler og det kan være argumenter for en gjennomgang med sikte på å sikre konsistens og styrke samarbeidet. Norge skårer høyt på gjennomføringen av EØS-regelverk og kan med legitimitet ta opp spørsmål om hvor godt deltakelsen i EUs saksforberedelse fungerer. Her er det litt variasjon mellom ulike delavtaler.

Det er samtidig åpenbart at en reforhandling vil kunne være krevende. Maktforholdene er asymmetriske og utfallet ikke klart, og reforhandling kan reise en krevende politisk debatt hjemme. Vurderingene har derfor, fra skiftende regjeringer, til nå vært at det er risikabelt og lite hensiktsmessig å reforhandle hele EØS. I stedet har man søkt små reformer på avgrensede områder. Et aktuelt spørsmål er om Brexit kan gjøre reforhandling mer aktuelt; dette er det imidlertid utenfor denne studiens rammer å analysere.

I motsetning til reforhandling av EØS ville TTIP-tilslutning for Norge ikke reise hele spekteret av problemstillinger på matområdet, men bare spørsmålene om toll for fisk og landbruk, og potensielt adgangen til investering i fiskeflåten. TTIP-tilslutning kunne dermed føre til en mer avgrenset reform på fiskeri- og landbruksfeltet.

For sjømatnæringen er Brexit viktig fordi det vil bety reforhandling med EU og Storbritannia både for tollfrie kvoter og fangstkvoter for fisk. Storbritannia er en hovedaktør for fiske i Nordsjøen. I norsk sjømateksport står Storbritannia for rundt 1/10 av lakseeksporten, men en mye høyere andel (over halvparten for enkelte produkter) for hvitfisk (særlig torsk og hyse). Brexit blir dermed særlig viktig for sjømatnæringen, med et mål om å sikre fortsatt markedsadgang og enighet om forvaltningen av fangst i Nordsjøen. Hvis Storbritannia velger "hard Brexit" vil de eventuelt også melde seg ut av EUs samarbeid om veterinære og plantesanitære spørsmål, og hva som kommer isteden vil da være et viktig spørsmål.

8.3. TTIP og handelen med tjenester

I motsetning til varer er de fleste tjenester ikke transporterbare over grenser. Ofte er produsenten avhengig av å være der konsumenten er. For at internasjonal handel med slike tjenester skal finne sted må dermed enten produsenten eller konsumenten reise dit den andre befinner seg. I litteraturen er det vanlig å dele inn tjenestehandelen i fire ulike modaliteter som til sammen definerer all form for tjenestehandel:

Modalitet 1, grensekryssende tjenester: Både tilbyder og konsument forblir i sine respektive land.

Modalitet 2, konsum i utlandet: Konsumenten drar til utlandet og kjøper tjenester hos tilbyderen direkte.

Modalitet 3, kommersiell tilstedeværelse: Tjenestetilbyderen etablerer en avdeling i et annet land og tilbyr tjenester via denne avdelingen.

Modalitet 4, persons tilstedeværelse: En eller flere personer reiser dit konsumenten er og utfører tjenesten.

Internasjonal statistikk på tjenester dekker primært modalitet 1 og 2, mens man i liten grad har oversikt over størrelsesorden for modalitet 3 og 4. WTO (2015) anslår imidlertid at modalitet 3 er den viktigste kanalen og at denne står for 55 prosent av handelen med tjenester globalt⁴⁸.

Klassiske handelshindre som tollbarrierer og kvotereguleringer er i liten grad relevante for handel med tjenester. Isteden er det strukturelle og regulatoriske bestemmelser i mottakerlandet, såkalte ikke-tariffære handelsbarrierer (NTB), som oftest utgjør handelshindre. Etersom salg via utenlandsenheter (modalitet 3) er den viktigste formen for tjenestehandel er også reguleringer knyttet til direkteinvesteringer i utlandet (FDI)

⁴⁸ Kilde: WTO (2015), Trade in services .Tilgjengelig på: https://www.wto.org/english/thewto_e/20y_e/services_brochure2015_e.pdf. Notatet anslår at fordelingen av global tjenestehandel er som følger. Modalitet 1: 30 %, modalitet 2: 10 %, modalitet 3: 55 %, Modalitet 4: 5%. Det er imidlertid høy usikkerhet knyttet til disse tallene.

sentralt for tjenestehandel. I dette kapittelet drøfter vi derfor både TTIPs mulige effekter på tjenestehandel og utenlandske investeringer i tjenestesektoren

Handel med tjenester utgjør en sentral del av økonomien i TTIP-landene. Ifølge tall fra WTO utgjør tjenesteeksport om lag 30 % av den totale eksporten i både USA og i EU, mens gjennomsnittet blant alle verdens land ligger rett i overkant av 20 prosent. Brorparten av tjenesteeksporten fra TTIP-landene går til andre TTIP-land, ifølge tall fra OECD.

Tjenesteeksport er sentralt for Norge. Samlet utgjør tjenesteeksporten om lag halvparten av Norges eksport dersom olje og gass holdes utenfor. Dette tilsvarer rundt 20 prosent av Norges fastlands-BNP (Menon, 2016)⁴⁹. Totalt gikk hele 72 prosent av norsk tjenesteeksport til TTIP-land i 2015, ifølge tall fra SSB. Av dette går 90 prosent til EU-land (65 prosent av totalen) og 10 prosent til USA (7 prosent av totalen). Av våre ti største kunder er det kun ett land, Kina, som ikke er et TTIP-land. Det samme gjelder på importsiden: Kun 22 prosent av norsk tjenestekjøp fra utlandet kommer fra land utenfor TTIP-området. Alle de ti største importlandene er TTIP-land. Rapportens Vedlegg B gir ytterligere informasjon om norsk tjenestehandel.

Norsk tjenesteeksport er havbasert. To tredjedeler av den norske tjenesteeksporten i 2014 kan knyttes til maritim- og offshorevirksomhet⁵⁰. Det tilsvarer om lag 200 milliarder kroner. Man kan derfor med trygghet si at tjenesteeksporten i dag er havbasert. Omkring 75 prosent av disse 200 milliardene er rederitjenester som enten handler om tradisjonelle skipsfartstjenester (frakt av gods og passasjerer) eller skipstjenester for olje- og gassnæringen (offshorerederier). De resterende 25 prosentene av den havbaserte tjenesteeksporten kan videre deles i to: maritime tjenestetilbydere, som for eksempel DNV GL, eller tjenesteeksport rettet mot olje- og gassnæringen, som for eksempel engineeringtjenester fra Aker Solutions. Etter de havbaserte næringene er reiseliv (herunder luftfart) og finans de viktigste tjenesteeksportnæringene, som hver står for om lag 10 prosent av tjenesteeksporten. De resterende 15 prosentene er spredt utover en rekke næringer.

TTIP – særlig viktig for Norges tjenesteeksport til USA. Samlet viser eksporttallene to ting. For det første at tjenestehandel utgjør en sentral del av handelen mellom EU og USA og således er en viktig del av TTIP-avtalen. For det andre vil bestemmelsene om tjenestehandel i TTIP bli viktig for Norge – spesielt gjelder dette vilkårene i TTIP knyttet til maritim/offshore-, finans- og reiselivsnæringene. Hvorvidt TTIP vil bli en utfordring eller en velsignelse for norske tjenesteeksportører avhenger også av i hvilken grad Norge vil kunne tilslutte seg avtalen eller ikke. Dersom Norge havner på utsiden av avtalen er dette først og fremst kritisk for tilgangen til amerikanske markeder. Dette kommer av at Norge allerede har god markedsadgang for eksport av tjenester til EU gjennom EØS-avtalen. Dersom EU-land får bedret markedsadgang i USA som følge av TTIP vil det imidlertid

⁴⁹ Menon rapport nr 50/2016, Omfang og betydning av handel med tjenester for Norge – med et særlig fokus på TISA-avtalen.

⁵⁰ Offshorevirksomhet referer til offshore leverandørindustri, altså leverandører til olje og gassoperatørene (Statoil osv.), eller andre deler av deres verdikjede.

kunne være konkurransehemmende for norske tjenesteleverandører til USA dersom Norge blir stående utenfor avtalen.

Som nevnt er investeringer svært relevant for tjenestehandel. Ettersom en stor andel av tjenestehandelen foregår via modalitet 3 (via filialer i utlandet) er man avhengig av en å legge til rette for investeringer på tvers dersom man ønsker å integrere tjenestemarkedene i ulike land. Det er derfor relevant å vurdere hvordan investeringsliberaliseringen vil se ut i TTIP. I denne delen av rapporten vil vi kort drøfte hva vi kan forvente av TTIP på investeringsiden⁵¹, og hvordan dette vil kunne slå ut i for (tjeneste)handelen.

Omfattende investeringer på tjenesteområdet mellom EU og USA. EU og USA er i dag relativt åpne for investeringer (se e.g. CEPR, 2013). I tillegg har medlemslandene velfungerende rettssystemer slik at behovet for investeringsbeskyttelse er mindre enn i tradisjonelle bilaterale investeringsavtaler mellom i-land og u-land. Samtidig er det i dag høy grad av integrasjon mellom EU og USA. Hele 62 prosent av beholdningen av utenlandske direkteinvesteringer (FDI) i USA kommer fra EU, mens 55 prosent av USAs beholdning av direkteinvesteringer er plassert i EU-land (tall fra UNCTAD). I 2012 var 39 prosent av verdens FDI-beholdning plassert i EU og USA. Dermed er EU og USA et av verdens viktigste markeder for investeringer, både på tilbuds og etterspørselssiden.

TTIP – Scenarier for liberalisering av tjenestehandel og -investeringer

Reduksjon av handelshindre for tjenester i TTIP – hvor står partene? Tjenestehandel har vist seg å være et område der relativt mye står uavklart i TTIP-forhandlingene. Det er derfor vanskelig å spå noe konkret om hvordan avtalen vil se ut. Forhandlingsdokumenter, offisielle rapporter, lekkasjer, artikler og meningsuttalelser gir derimot en pekepinn. I tillegg kan vi ved å se på andre avtaler som nylig er inngått av partene forankre forventingene ytterligere. Spesielt relevant er CETA-avtalen mellom EU og Canada. CETA er, ifølge en rapport fra Europaparlamentet⁵², den mest dyptgående handelsavtalen for tjenestehandel og investeringer EU har underskrevet. Andre relevante avtaler er TPP-avtalen mellom USA og 11 andre land i stillehavsområdet⁵³, samt avtalene mellom EU og Vietnam og EU og Korea.

En hovedobservasjon er at forhandlingene knyttet til markedsadgang for tjenester er vanskelige. Med markedsadgang (market access) menes reguleringsbarrierer som generelt begrenser fri tilgang til tjenestemarkedene. Disse er like for alle tilbydere, uavhengig av nasjonal tilhørighet, men oppleves som handelshindre for utenlandske aktører⁵⁴. Uenighet om markedsadgang for tjenester i TTIP-forhandlingene kan dermed

⁵¹ Dette er grundigere drøftet i kapitlene 5 og 6 og i bakgrunnsnotat fra Alvik et. al. (2016)].

⁵² TTIP: Challenges and opportunities in the area of services. Tilgjengelig på:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563443/IPOL_STU\(2015\)563443_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563443/IPOL_STU(2015)563443_EN.pdf)

⁵³ Singapore, Brunei, Ny-Zealand, Chile, Australia, Peru, Vietnam, Malaysia, Mexico, Canada og Japan

⁵⁴ Et annet mye omtalt handelshinder er såkalt nasjonal behandling (national treatment). Dette er handelshindre som diskriminerer utenlandske tjenestetilbydere relativt til nasjonale i et gitt land.

forstås som uenighet om harmonisering av lover og reguleringer mellom partene. Et av utgangspunktene for TTIP var ønsket om å skape en dyptgående avtale som skulle gå lenger enn tidligere handelsavtaler. For at dette skal lykkes er harmonisering av regelverk og markedsregulering sentralt – og man kan spørre seg hvorvidt det er mulig å få til et godt samarbeid på tjenestesiden uten en harmonisering av regelverk for tjenestehandel – altså økt markedsadgang. Her er forhandlingene derimot låst. EU sitt innspill til forhandlingene er i utgangspunktet preget av et ønske om å lage en handelsavtale som gir utvidet markedsadgang i tjenestesektorer. I sin rapport fra 14. forhandlingsrunde peker Utenriksdepartementets næringsråd imidlertid på at USA ikke deler dette perspektivet⁵⁵. De ønsker å “binde” (det vil si lovfeste i avtalen) markedsadgangen på dagens nivå, uten å forplikte seg til vesentlig liberalisering. Også på tjenesteområdet er det utviklet en praksis hvor “bindingene” i handelsavtalene er forskjellig fra og ofte mer restriktive enn det som gjelder i praksis. På samme måte som man før hadde “luft i tollsatsene” er det nå “luft” i GATS-avtalen (Miroudot & Pertel 2015). Spørsmålet er om TTIP klarer å komme videre slik at “bindingene” biter i praksis. Partene hadde per oktober 2015 utvekslet to tilbud hver på tjenesteområdet og det er et stykke til man er i mål.

Status i forhandlingene for utvalgte næringer

Enkelte næringer viser seg å være svært vanskelige i forhandlingene og vi finner at både EU og USA har tydelige defensive interesser.

Maritim næring/sjøtransport. Maritim næring er en viktig næring for handelen mellom EU og USA, så vel som for Norge. Dette er den viktigste næringen for tjenesteeksport fra EU til USA som sto for 12 prosent av tjenesteeksporten fra EU til USA i 2012⁵⁶. I maritim næring er TTIP-forhandlingene låst. Primært er dette på grunn av defensive interesser i USA i kabotasjeområdet. Dette markedet er sterkt regulert i USA. Loven kjent som «Jones Act» ble innført i USA i 1920. Den krever blant annet at alle varer som transporteres vannveien mellom amerikanske havner kun skal fraktes på skip som seiler under amerikansk flagg. I tillegg må skipene være amerikanskeid, ha blitt konstruert ved et amerikansk verft og ha amerikansk mannskap. Denne loven står sterkt i USA og det er lite trolig at de vil oppheve denne loven eller modifisere den slik at EU slipper til i noe vesentlig grad. Slik vi ser det er det derfor lite trolig at TTIP vil ha særlig innvirkning her. Dette er også høyst relevant for Norge ettersom en stor andel av norsk tjenesteeksport er rederitjenester for tradisjonelt gods. Tilbakemeldinger fra bedrifter trekker i retning av at hindrene for å tilby tjenester innen offshore service (leting, seismikk, supply etc) til det amerikanske markedet er små. Det er ut fra dette relativt lite å hente i form av ytterligere liberalisering av handelen.

Lufttransport. Også her er forhandlingene vanskelige. I stor grad skyldes dette defensive interesser i USA, som blant annet begrenser selskapskontrollen for utenlandske eiere i

⁵⁵ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/rapport-fra-brussel-etter-14.-forhandlingsrunde/id2508401/>

⁵⁶ Kilde TTIP: Challenges and opportunities in the area of services. Tilgjengelig på: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563443/IPOL_STU\(2015\)563443_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563443/IPOL_STU(2015)563443_EN.pdf)

luftfartssektoren. Amerikanske myndigheter tillater i utgangspunktet ingen utenlandske investorer å eie mer enn 49 prosent av et selskap i lufttransportsektoren. Dette gjelder både innenlands og utenlands passasjertrafikk, samt frakt. Dette gjør det svært vanskelig for utenlandske flyselskaper og logistikkleverandører å etablere seg i det amerikanske markedet. USA har imidlertid en rekke bilaterale avtaler i luftfartssektoren gjennom avtaleregimet kalt Open Skies⁵⁷. I 2007 inngikk USA en Open Skies avtale med EU. Norge ble tilsluttet Open Skies avtalen mellom EU og USA i 2011 (se også kapittel 3). Avtalen gir flyselskaper i EU rett til å operere flyvninger til USA fra alle flyplasser i EU uten restriksjoner på antall flyvninger, fly eller ruter. Gjennom avtalen tillater USA at europeiske selskaper eier mer enn 50 prosent av flyselskaper basert i USA. Selskapskontrollen er allikevel regulert gjennom en maksimal stemmeandel på 25 prosent til EU-investorer. Open Skies avtalen danner dermed et grunnlag for regulatorisk samarbeid, men det er fortsatt vanskelig for EU-selskaper i luftfartssektoren å etablere seg i USA. På dette området har USA vært standhaftige og viser så langt ingen tegn til å ville fravike dette i TTIP. EU er klar over dette og fokuserer først og fremst på tilleggstenester for lufttransport i sitt forhandlingstilbud.

Finansnæringen. Finansmarkedet er et vanskelig område i TTIP, særlig fordi næringen er sterkt regulert i både EU og USA. Til en viss grad er det et uttalt ønske på begge sider av Atlanteren og få i gang et transatlantisk samarbeid i finanssektoren, men det er mye uenighet om hvordan. Finanskrisen har bidratt til at både amerikanske og europeiske myndigheter trår varsomt når det gjelder finansregulering. USA er spesielt tilbaketrukkne og vil nødvendig bli påført andre reguleringer vedtatt i EU gjennom TTIP. Vårt inntrykk gjennom samtaler med norske finansinstitusjoner med aktiviteter i USA, er at det i hovedsak er komplekst å operere som utenlandsk aktør innen tradisjonell bank og forsikring (retail markedet). De fleste norske aktørene jobber i USA som investeringsbanker (transaksjoner, annenhåndsomsetning av aksjer, tilrettelegging etc.), og her rapporteres det at

Norwegian og Open Skies – en trussel for samarbeidet mellom EU og USA?

Norwegian Air International (NAI) er et selskap opprettet i Irland av det norske flyselskapet Norwegian. Norwegian ønsker å øke satsningen på langdistanseflyvninger mellom Europa til USA fra og med 2017. Dette innebærer store investeringer for selskapet, blant annet at flåten med langdistansefly nesten doubles.* Satsningen forutsetter at NAI får benytte seg av vilkårene i Open Skies avtalen. Amerikanske myndigheter har imidlertid foreløpig nektet dette, og forhandlingene har pågått i over to år. Amerikanske myndigheter, ved Kongressmedlem Peter DeFazio, har uttalt at USA ikke vil tillate NAI vilkårene i Open Skies fordi han mener Norwegian ønsker å unngå norsk arbeidslovgivning og at de derfor har opprettet selskapet i Irland.

Konflikten mellom NAI og amerikanske transportmyndigheter har fått oppmerksomhet i EU, som ikke setter pris på at USA ikke følger opp avtalevilkårene i Open Skies. EU-kommisær for Transport, Violeta Bulc, har kommentert saken i et brev til USAs transportminister Anthony Foxx. I brevet uttrykker Bulc sin misnøye med saken og uttrykker bekymring for konsekvensene konflikten mellom NAI og USA kan få for TTIP-forhandlingene – ikke bare i luftfartssektoren.**

* Dagens Næringsliv, 17 okt. 2016

** Brevet er tilgjengelig på <https://ialpa.net/wordpress/wp-content/uploads/2016/08/Commissioner-Bulc-letter-to-Secretary-Foxx.pdf>

⁵⁷ Totalt har USA opprettet slike avtaler med 120 land i verden. Over 70 prosent av alle internasjonale avganger fra USA flyr nå til Open Skies partnerland (Kilde <http://www.state.gov/r/pa/pl/262022.htm>)

amerikanske myndigheter operer med et fleksibelt og forutsigbart regime som i stor grad tilrettelegger for utenlandske aktørers etablering.

Radio-, TV- og medietjenester. EU har defensive interesser innen mediesektoren; spesielt innen radio og TV. Mange EU-land følger en modell av samme type som i Norge, med en statlig finansiert TV- og radioleverandør, samt offentlige reguleringer av konsesjoner og reklame for kommersielle aktører. EU ønsker derfor å opprettholde dagens nivå på markedsadgang og nasjonal behandling i disse sektorene.

Post- og logistiktjenester. I USA har US Postal Services monopol på nasjonale posttjenester og det er lite trolig at aktører i EU vil slippe til gjennom TTIP. Markedet for logistiktjenester og veitransport er imidlertid mindre regulert i USA.

Står det offentlige tjenestetilbudet i fare? Et sentralt spørsmål knyttet til TTIP, og til handelsavtaler for tjenester generelt (f.eks TISA), er i hvilken grad det vil medføre at statlige monopoler eller offentlig regulerte tjenester som helse, utdanning, kollektivtransport etc., samt infrastrukturtenester som vann- og strømforsyning vil privatiseres. Igjen er det lite informasjon fra forhandlingene om hvordan dette vil kunne se ut i TTIP. Her kan det imidlertid være relevant å se til andre avtaler. I CETA-avtalen har man forsøkt å sikre hver enkelt nasjons rett til å bevare offentlige tjenestetilbud eller statlige monopoler. I tillegg inneholder CETA-avtalen en garanti om retten til å regulere. Det innebærer at medlemslandene har rett til å innføre nye lover og reguleringer for å oppnå nasjonale politiske målsetninger innenfor offentlig helse, utdanning, sosial- eller forbrukerbeskyttelse, miljøvern etc. – selv om dette skulle påvirke forventinger knyttet til inntjening hos eksportører eller investorer i de andre medlemslandene. Liknende forsøk på å opprettholde muligheten til nasjonal regulering finner vi også i EU-Korea-avtalen og TPP-avtalen.

Tabellen under oppsummerer forventet scenario for reduksjon i handelshindre på tjenesteområdet som følge av TTIP. Det er disse reduksjonene som mates inn i IFO-modellen for å beregne effekter på handel og verdiskaping for USA, EU og Norge. Som tabellen viser er det lavest forventinger knyttet til sektorer som sjøtransport, finans- og forsikringstjenester. Scenariet er basert på hovedscenarioet i CEPR (2013)⁵⁸, men er sektorvis justert basert på tilgjengelig informasjon og vurderinger knyttet til enkeltsektorer (omtalt over). For en grundig beskrivelse av hvordan scenariene for tjenestesektorene er konstruert, se bakgrunnsnotat NUPI (2016).

⁵⁸Hovedscenarioet i CEPR (2013) legger til grunn en ti prosent reduksjon i handelshindre for tjenester i alle sektorer.

Tabell 8.4: Forventet scenario for reduksjon av handelshindre for tjenester i TTIP (prosentpoeng)

Sektor	Forventet reduksjon i handelshindre (Bottom up scenario)	
	EU	USA
Bygg- og anleggstjenester	10%	10%
Øvrige transporttjenester	10%	10%
Sjøtransport	3%	2%
Lufttransport	7%	6%
Kommunikasjon	7%	7%
Finanstjenester	1%	2%
Forsikringstjenester	3%	3%
Forretningstjenester	10%	10%
Rekreasjon og andre tjenester	10%	10%
Handel	10%	10%
Offentlige tjenester	5%	5%

TTIP og tjenesteinvesteringer

Et investeringskapittel i TTIP vil føre til en bredere integrasjon mellom EU og USA gjennom kapitalmarkedet. I dag finnes det ni bilaterale investeringsavtaler mellom EU og USA som vil overlape med TTIP. Dette innebærer at 19 nye bilaterale relasjoner vil opprettes gjennom avtalen (UNCTAD, 2014)⁵⁹. Samlet impliserer dette at det er sterke interesser for en samlende investeringsavtale på begge sider av Atlanteren og at en investeringsavtale som reduserer investeringshindrene ytterligere vil være av høy relevans for partene.

Hva kan vi forvente av investeringsliberalisering i TTIP? Ut fra den informasjonen som i dag foreligger er det ikke lett å gi et konkret svar på dette spørsmålet. Det kan derfor være relevant å se til andre investeringsavtaler som partene nylig har inngått og hvordan disse ser ut. Her er det spesielt to såkalte megaregionale avtaler som er relevante: TPP-avtalen og CETA-avtalen. Det er hensiktsmessig å skille mellom to former for investeringsliberalisering som er sentrale i avtalene. Vi drøfter disse etter tur.

1. Harmonisering av regelverket for investeringer og fjerning av diskriminering mellom medlemslandene

Dette er relativt likt behandlet i CETA- og TPP-avtalen. Begge avtaler inneholder en rekke kjerneforpliktelser som tar sikte på å (1) fjerne alle former for nasjonal diskriminering for investorer i alle land og (2) harmonisere regelverk for investeringer på tvers av landene. Dette inkluderer rett til nasjonal behandling (national treatment) og bestevilkårsbehandling (most-favoured nation), samt vern mot ekspropriering uten rettsprosess og uten erstatning og friksjonsfri overføring av kapital. I tillegg forsøker man å fjerne krav som begrenser eierskap og selskapskontroll, som eierskapsbegrensninger og ledelses- og styrebestemmelser, produksjonsbegrensninger og -krav.

⁵⁹ UNCTAD (2014), World Investment Report: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014_en.pdf

Denne typen forpliktelser er relativt vanlig i investeringsavtaler og det er naturlig å forvente at TTIP også vil inneholde disse. Problemet med mange investeringsavtaler er at forpliktelsene kommer med mange unntak. I CETA- og TPP-forhandlingene har man forsøkt å unngå dette ved å benytte såkalte negative lister. Dette innebærer at partene i avtalen i utgangspunktet går med på en full liberalisering, men at de kan reservere seg på utvalgte områder. Samme fremgangsmåte benyttes i TTIP-forhandlingene. På den måten tvinger man frem en stor grad av liberalisering, samtidig som man åpner for at sensitive sektorer i hvert enkelt land, slik som for eksempel offentlige tjenestetilbud eller statlige monopoler, kan videreføres i avtalerammeverket.

Både CETA og TPP ønsker å legge til rette for nasjonale politiske interesser. Her går imidlertid CETA-avtalen noe lenger enn TPP. I CETA er det tydelig presisert at man ønsker å opprettholde myndighetenes rett til å regulere. Det åpnes for at myndigheter kan endre sine lover og regler, selv på måter som påvirker investorenes forventet profitt.

2. Beskyttelse av investeringer på tvers av landegrenser blant medlemslandene

Når det gjelder investeringsbeskyttelse er dette ulikt behandlet i CETA- og TPP-avtalene. TPP-avtalen inneholder en klassisk investor-stat tvisteløsningsmekanisme der de stridende partene velger sine egne meglere. Investeringsavtaler med denne typen investeringsbeskyttelse har møtt kritikk for at det i større grad fokuseres på å beskytte investorers rettigheter enn å sikre nasjonale politiske hensyn. UNCTAD (2013) løfter frem balansen mellom å sikre investorer og myndigheters rettigheter som en av de sentrale utfordringene ved utforming av investeringsavtaler.

I CETA-avtalen har man forsøkt å løse utfordringene knyttet til tvisteløsningsmekanisme ved å innføre en uavhengig og permanent domstolsordning bestående av 15 medlemmer som velges av partnerlandene i felleskap (ikke av de stridende partene). I tillegg legges det opp til en gjennomiktig tvisteløsningsprosess, og domstolsordningen har en ankeinnsats. I handelsavtalen mellom EU og Vietnam, der forhandlingene ble avsluttet i desember 2015, er man enige om et liknende tvisteløsningsregime.

Hva dette betyr for TTIP er vanskelig å si. EU-kommisjonen omtaler tvisteløsningsmekanismen av CETA-avtalen som en viktig innovasjon som representerer et «signifikant brudd med den tradisjonelle tilnærmingen til investeringsbeskyttelse [...] i bilaterale investeringsavtaler»⁶⁰. EU har inkludert samme type tvisteløsning i sitt forhandlingsforslag i TTIP. Det er imidlertid usikkert hvorvidt USA vil gå med på dette. Vi viser til kapittel 6 samt Alvik et al. (2016) for videre drøfting av tvisteløsning.

TTIP og virkninger på handel og investeringer innen tjenester

Så langt har vi drøftet mulige utfall av TTIP-avtalen, i form av endret handel og investeringspolitikk, samt harmonisering av regelverk som påvirker handelen og investeringene mellom avtalepartene. Spørsmålet er så om slike endringer vil påvirke handelen og investeringene i noe omfang.

⁶⁰ EU Commission (2016). CETA – Summary of the final negotiating results, s. 11., tilgjengelig på: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/december/tradoc_152982.pdf

For tjenesteproduksjon og -handel viser vi til IFO beregninger i Felbermayr et. al. (2016) samt kapittel 4. IFOs analyse viser at TTIP uten Norge har moderate effekter på norsk tjenesteproduksjon, mens deltakelse i TTIP slå ulikt ut for ulike tjenestenæringer. “Top-down”-analysen basert på effekten av tidligere handelsavtaler gir positive virkninger av TTIP-inntreden for “andre forretningstjenester” og luftfart, og negative effekter for sjøtransport. I “bottom-up”-scenariene gir norsk TTIP-deltakelse en positiv effekt for mange tjenestenæringer. I begge typer scenarier er det også en positiv effekt for offentlige tjenester.

For å kunne si noe om effekten av et mer liberalt og harmonisert regelverk for investeringer mellom EU, USA og eventuelt Norge, må man først avklare hvordan investeringer generelt blir påvirket av reduserte hindre. For å svare på dette spørsmålet har vi utført en såkalt «Gravity-analyse» av slike sammenhenger. Analysen er presentert i sin helhet i bakgrunnsnotatet for dette kapittelet (Grünfeld & Theie 2016). Her presenterer vi kun det konseptuelle utgangspunktet for modellen og de viktigste resultatene. Gravity-modellen som benyttes i analysen relaterer størrelsen på land *i*'s direkteinvesteringer i land *j* til følgende variabler:

<i>Variabel</i>		<i>Forventet effekt på land i's FDI i land j ved reduksjon i variabelen</i>
1	Størrelsen på land <i>i</i> og <i>j</i> , som oftest målt ved BNP	Negativ
2	Fysisk avstand mellom landene	Positiv
3	FDI-reguleringene i mottakerlandet (land <i>j</i>)	Positiv

I tillegg kontrollerer modellen for kulturelle faktorer som hvorvidt landene deler grense, snakker samme språk eller tidligere har hatt en kolonirelasjon.

Analysen viser at reduserte FDI-reguleringer har en signifikant positiv effekt på FDI i tjenestesektoren i TTIP-landene. En reduksjon i hindre på 1 prosent gir en økning i investeringene over landegrensene på ca. 0,5 prosent. Resultatene gir derfor grunn til å forvente at reduksjon av hinder gjennom TTIP-avtalen vil øke investeringene.

Har investeringsavtaler (BITs) noen reell effekt på investeringer? Et av målene med TTIP-avtalen er å etablere et konflikthåndteringsorgan der investorer kan få avklart mulige brudd på avtalen. I de fleste bilaterale investeringsavtaler spiller dette organet (såkalt ISDS) en sentral rolle. I den økonomiske forskningslitteraturen har man forsøkt å identifisere i hvilken grad BITs og ISDS påvirker viljen til å investere i landene som er avtaleparter. Mye av denne litteraturen handler om utviklingsland og den er relativt gammel. I en nyere artikkel av Aisbett, Busse, og Nunnenkamp (2016) benyttes et rikt datasett med informasjon om BITs, investeringsstrømmer og krav om kompensasjon gjennom ISDSer. De viser at BITs øker investeringene mellom landene. Dette er konsistent med mange tidligere studier. Men samtidig påviser studien at dersom et investorkrav om kompensasjon er fremmet, faller den positive effekten av avtalene kraftig. Det kan se ut til at kompensasjonskravet fungerer som et signal til andre utenlandske aktører om å bremse investeringene i landet.

Investeringer og tjenestehandel hånd i hånd. Mange typer tjenester kan kun tilbys gjennom lokal tilstedeværelse, som igjen kan kreve betydelige investeringer. Samtidig vil slik tilstedeværelse øke potensialet for handel. I forskningslitteraturen har man påvist at handel og investeringer er på tjenesteområdet komplimentære (se for eksempel Grünfeld og Moxnes, 2003). Simonescu (2014) oppsummerer disse funnene i en litteraturgjennomgang og påviser samtidig at kausaliteten primært går fra investeringer til handel, ikke omvendt.

Det er gjennomgående vanskelig å lage anslag for hvor mange prosent reduksjon i hindrene for investeringer man skal forvente som følge av en TTIP-avtale. I perioden 2008 til 2012 har investeringene mellom alle EU-land og mellom EU og USA økt med knappe 20 prosent, men de registrerte hindrene er redusert med drøye 10 prosent. Det er viktig å merke seg at mye av veksten i investeringene er drevet av vekst i BNP og ikke bare reduserte hindre. I internasjonal sammenheng er hindrene mellom EU og USA på investeringsområde lave. Det innebærer at potensialet for økte investeringer gjennom fjerning av hindre er begrenset. Som et tankeeksperiment kan man anta at hindrene reduseres med det dobbelte av den reduksjon som fant sted i perioden 2008-2012. Det vil gi en økning i utenlandske investeringer på ca. 10 prosent. Det tilsvarer igjen ca halvparten av den økning som fant sted mellom EU og USA i samme periode.

TTIP og effekter på verdiskaping i tjenestesektorene

Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er ikke mye handel og høye utenlandske investeringer et mål i seg selv. Det er kun dersom utenrikshandel og utenlandske investeringer (både inn og ut av landet), leder til høyere verdiskaping i Norge over tid at effektene kan sies å ha en positiv samfunnsøkonomisk effekt.

I modellanalysene til IFO vises det at TTIPs bidrag til verdiskaping i tjenestesektoren i Norge er svakt negativt, dersom Norge ikke tar del i dette samarbeidet. Årsaken til dette er den svekkede konkurranseevnen. Det faktum at TTIP-avtalen vil bidra til økt global etterspørsel etter de tjenestene som Norge eksportere er ikke tilstrekkelig til å kompensere for den svekkede konkurranseevnen. Dersom Norge deltar i TTIP, fører bedre markedsadgang, verdikjedeeffekter og økt etterspørsel til en klar økning i norsk tjenesteproduksjon.

Forskningen som studerer koblingene mellom økonomisk vekst og omfanget av utenlandske investeringer viser at FDI ikke skaper vekst under et hvert forhold. I en ny artikkel av Ashraf, Herzer og Nunnenkamp (2015) peker man på to hovedkanaler for hvordan FDI kan øke produktiviteten i vertslandet; enten gjennom overføring av kunnskap og teknologi, eller gjennom økt konkurranse og press mot høyere innovasjonsaktivitet. For at et land skal kunne nyttiggjøre seg av kunnskapsspredning fra utenlandske selskaper, må næringslivet ha kapasitet til å absorbere og lære. I høyt utviklede land som Norge er det naturlig å forvente at denne kapasiteten er tilstede og at de positive virkningene av FDI derfor blir styrket. Wang og Wong (2009) og Ashraf, Herzer og Nunnenkamp (2015) viser at investeringer gjennom oppkjøp og sammenslåinger (M&A) gir tydelige positive effekter på produktivitetsveksten i rikere land. De finner samtidig ingen effekt av greenfield-investeringer. I Norge har Balsvik og Haller (2010) studert

effekten av utenlandske overtakelser i industrien. De finner at utenlandske eiere plukker de beste selskapene, men klarer samtidig å øke produktiviteten mer enn dersom norske eiere overtar. Også sysselsettingen og lønninger øker raskere. Balsvik og Haller (2011b) ser også på hva slags type utenlandske investeringer som skaper størst produktivitetseffekter. De finner at greenfield-investeringer trekker ned produktiviteten til norske lokale selskaper, mens M&A trekker produktiviteten opp.

Dersom vi legger denne empirien til grunn er det særlig viktig for Norge at TTIP-avtalen legger til rette for økte utenlandske investeringer i Norge gjennom oppkjøp og sammenslåinger. Videre vil det være naturlig å forvente at vekstimpulsene vil være store dersom norske foretak i større grad får innpass i amerikanske markeder som har betydelige hindre for utenlandske investeringer.

Kapittel 9: TTIP, miljø og bærekraft

En TTIP avtale inneholder tre pillarer: markedsadgang, regulatorisk samarbeid og regelverk. Analysene foran i rapporten dekker mange men ikke alle aspekter ved markedsadgang og regulatorisk samarbeid, og i tillegg noen temaer i regelverks-pilaren som f.eks. investor-stat tvisteløsning (ISDS). Bærekraftig utvikling er en sentral problemstilling for regelverk, og energi og råvarer en annen (European Commission 2016b). Vi har ikke hatt rom for omfattende studier av disse temaene. Nedenfor drøfter vi enkelte aspekter ved miljø og bærekraftsproblematikken som illustrerer de mekanismene som er sentrale ved vurderingen av en eventuell TTIP-avtale.

Tre kilder til miljøeffekter: Ifølge EU-kommisjonens konsekvensvurdering for bærekraft; ECORYS Sustainability Impact Assessment, som kom ut i 2016, vil en TTIP avtale påvirke miljøet gjennom effekter på økonomisk aktivitet generelt, ved virkninger på handelsstrømmer og, indirekte ved å påvirke regelverk. (EU-SIA, European Commission, 2016c)⁶¹. Den sentrale diskusjonen dreier seg om regelverket og hvordan avtalen eventuelt kan påvirke dagens regelverk og fremtidig regelverksutforming. Virkninger via generelle endringer i produksjon og verdiskaping er på sin side ikke spesielle for handelsavtaler. De miljøvirkningene som kan forventes av endringer i generell aktivitet i økonomien, vil være de samme enten årsaken er f.eks. økt befolkning, produktivitetsvekst eller endringer i handel. Virkninger som følge av økte og endrede handels- og investeringsstrømmer, kan skyldes f.eks. transport, handel med såkalte miljørelaterte varer og tjenester (environmental goods and services), handel med såkalte ukonvensjonelle ressurser, med ulovlige varer som ulovlig fanget fisk, forbudte dyrearter osv. I denne analysen er transportaktivitet en del av den generelle økonomiske aktiviteten. Handel med spesielle varer av spesiell miljømessig betydning, drøftes nedenfor.

Mer effektiv arbeidsdeling - positiv effekt for handel med miljøgoder og ukonvensjonelle ressurser: Analyser av effekter av handelsavtaler vil, under normale omstendigheter, peke i retning av mer effektiv produksjon for landene sett under ett. Hovedgrunnen er bedre muligheter til å utnytte relative forskjeller i produktivitet mellom land. Det samme kan antas å gjelde for handel med såkalte miljøgoder og ukonvensjonelle ressurser som er en betegnelse som særlig brukes om nye energiprodukter, fornybare materialer osv. På denne måten vil handelen gjøre produksjonen av innsatsvarer for omstilling til mer bærekraftig økonomi mer effektiv og muligheten for å erstatte ikke fornybare ressurser med fornybare, og klimaskadelige produkter med mer klimavennlige, vil styrkes. Forutsetningen for at endringen skal medvirke til en mer bærekraftig utvikling, er at ikke regelverket endres slik at motivene for å utnytte mer bærekraftige ressurser og teknologier, svekkes.

Regelverksiden må følges nøye: Miljøkonsekvenser via endringer i økonomisk aktivitet eller endrede handelsstrømmer, avhenger av regelverk. Ulike regelverk f.eks. når det

⁶¹ European Commission (2016) Trade SIA on the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) between the EU and the USA. ECORYS – report. Brussels, May 2016

gjelder restriksjoner på utslipp av drivhusgasser, for anvendelse av jordbrukskjemikalier, for sikring av rent drikkevann og uforurensede vassdrag, avfallsdeponering osv. vil påvirke handel og investeringsstrømmer. Det sentrale spørsmålet i drøftingen av sammenheng mellom TTIP, miljøgoder og bærekraft dreier seg derfor om mulige virkninger for regelverk og regelverksutforming. Utviklingen kan trekke i retning av “race to the bottom” – regelverkstilpasning til den minst krevende standarden, men et samarbeid om regelverksutforming og regelverksgjennomføring kan også sikre overholdelse av regelverk i tråd med anerkjente bærekraftsmål både blant avtalepartnere og blant tredjeland. TTIP innebærer en ambisjon om regelverkssamarbeid også favner miljøområdet (Umwelt Bundesamt, 2015, page 4). Dersom ulikt regelverk kombinert med et mer åpent handels- og investeringsregime, fører til konkurranse om det mest investeringsvennlige regelverket, vil strenge miljøreguleringer bli mindre effektive og mer kostbare for samfunnet.

EU-kommisjonens konsekvensanalyse drøfter tre eksempler: I tillegg til handel med miljøgoder og unkonvensjonelle ressurser, er kommisjonens utredning opptatt av (1) investor-stat tvisteløsningsmekanismen (ISDS) og domstoler for saker vedrørende internasjonale investeringer (ICS), (2) virkninger på handel med ulovlige naturressurser og -varer, og (3) regelverk og regelverksutforming når det gjelder energieffektive produkter. Investor-stat tvisteløsningsmekanismer er drøftet i kapittel 6, de to andre eksemplene drøftes i senere avsnitt nedenfor.

Andre regelverksspørsmål av betydning for miljø og bærekraft, drøftes spesielt: De tre nevnte eksemplere er ikke på noen måte uttømmende for diskusjonen av mulige miljøeffekter. Regelverk for kjemikalier (se kap 7.2), bruk av tilsetningsstoffer i matvarer osv. reiser spørsmål om både virkninger for miljø og forbrukere. Som påpekt av det tyske miljødirektoratet (Umwelt Bundesamt, 2015 pge 4,5,), har EU på flere områder som plante- og dyrehelse, rester av kjemikalier i dyrefôr, godkjenning av nanomaterialer, utvinning av skiferolje og –gass og bruk av tungmetaller, bly og kvikksølv i elektriske apparater⁶² et strengere regelverk enn USA. Regelverk på kjemikalieområdet er derfor gjenstand for spesiell drøfting både i EUs bærekraftsrapport og i vår studie (Chapter 7). Her drøfter vi i det følgende TTIP og klimapolitikk, samt regelverk når det gjelder handel med ulovlig uregistrerte fangster av fisk og sjømat (Illegally Unreported and Unregulated (IUU) fishing), som er av særlig interesse for Norge.

Ingen klar grunn til at en TTIP avtale skulle trekke EU eller eventuell norsk klimapolitikk mot utslippsnivåer i USA: Ackerman (2016) drøfter mulige konsekvenser av TTIP for klimapolitikk og utslipp. Bakgrunnen er først og fremst vesentlig høyere utslipp per innbygger eller pr enhet produsert i USA enn i EU. For det andre er også målene for politikken når det gjelder f.eks. overgang til fornybar energi og utslippskutt, mer ambisiøse i EU enn de er i USA generelt. Klimapolitikk er derfor et område hvor en tendens mot harmonisering «på laveste nivå» kunne lede til betydelig mindre bærekraftig utvikling globalt. Det er imidlertid ingen ting i diskusjonen av klimapolitikk og regelverk som peker i retning av andre problemer med å opprettholde nasjonalt regelverk og

⁶² Umwelt Bundesamt (2015) Environmental protection under TTIP. Position, March 2015.

nasjonal politikk på dette enn på andre områder. Verken Ackerman og i EU-kommisjonen (2016) ser noen grunner til harmonisering av regelverk på klimaområdet som avviker fra det generelle bildet. Investeringer kan komme til å se innføring av virkemidler og regelverk som favoriserer en energikilde på bekostning av en annen som konkurransevridende og handelsforstyrrende, men det vil være de samme mekanismene som skal håndtere denne typen problemstillinger som konflikter på andre regelverksområder. Det er på den annen side heller ikke, så langt vi vet, utkast til avtaletekst som særlig skal sikre at en TTIP skal kunne fungere som et virkemiddel for mer effektiv gjennomføring av internasjonale klimaoverenskomster.

Handel med ulovlig fanget fisk er regulert på flere nivåer: Samlet står EU og USA for 37 prosent av global sjømatimport. Derfor har også regelverk i EU og USA global betydning for utnyttelse og bevaring av verdens fiskeresurser (European Commission, 2016, s 198). Om Norge og Island skulle slutte seg til avtaleverket, vil ytterligere en stor del av Europas fiskerier også komme inn i partnerskapet og ytterligere styrke den globale betydningen av regelverkssamarbeidet innenfor TTIP. Dagens regelverk på flere nivåer av internasjonalt samarbeid fra multilaterale miljøavtaler, et sett regionale avtaler og organisasjoner som handler om forvaltning av regionale fiskeresurser (Regional Fisheries Management Organisations, RFMO) og nasjonale reguleringer. CITES er den sentrale multilaterale overenskomsten som forplikter partene til å kontrollere handelen med over 35 000 truede dyrearter hvorav visse fiskeslag. Virkemidlene dreier seg om alt fra forbud mot internasjonal handel til tett oppfølging og overvåking av handelsstrømmer. Regelverk både i EU og USA går på flere områder lengre enn virkemidlene under CITES. USA og EU er enige om å styrke bekjempelsen av IUU-fiskeri.

Muligheter for mer effektiv regulering: En TTIP-avtale vil ikke innebære endringer i nasjonale reguleringer. Utkast til avtaletekster understreker imidlertid behovet for sterkere samarbeid mellom partene for å kunne gjennomføre gjeldende regelverk mer effektivt og også arbeide for å redusere handel med ulovlige fangster mellom tredjeland (European Commission, 2016 s 201). Når det gjelder ulovlig fanget fisk er det således grunn til å forvente at en TTIP-avtale kan utløse mer effektiv og samordnet internasjonal optreden.

Parallelt med TTIP forhandlinger, forbereder USA et styrket regelverk for overvåking av fiskefangster: Som nevnt i avsnitt 8.2 er et nytt regelverk for handel med fisk og sjømat under utarbeidelse i USA. Regelverket følger opp USAs ambisjoner om et strengt regelverk for å ivareta hensynet til truede fiskeslag og dermed bærekraft og biodiversitet. Nylig er det fremmet forslag om et omfattende system for å kunne spore leveranser av fisk og sjømat tilbake til bl.a. fangststed og aktører. Det såkalte Seafood Import Monitoring Program vil ha som mål å innføre et sporingssystem for alle fiskefangster som ilandføres i USA (Federal Register/ Vol. 81, No. 24. February 5, 2016/ Proposed rules, p 6210). En første fase av innføringen vil dekke 13 truede fiskeslag og inkluderer atlantisk torsk og rød kongekrabbe. Forslagsteksten refererer ikke til pågående TTIP-forhandlinger, men fastslår at hensikten er å legge til rette for praktisk tilpasning til regelverket i EU. I følge forslaget finnes det ikke et tilsvarende sporingssystem i dagens EU regelverk om IUU-fiskeri fra 2008. EU-regelverket inneholder imidlertid et sertifiseringssystem for handel med

fiskeprodukter, og det amerikanske forslaget åpner for en tilpasning av regelverk og prosedyrer som skal legge best mulig til rette for regelverksoverholdelse til minst mulig ulempe for eksportører til det amerikanske markedet (“facilitating compliance and reducing the burden for exports”). Forslaget viser også til behov for å kunne assistere eksportørland for å bidra mer effektivt i kampen mot IUU-fiskeri og kriminalitet i handel med og forvaltning av fiskeri og sjømatressurser på globalt plan.

Vil TTIP påvirker energi- og utslippskrav for ulike produkter? På miljøområdet er såkalte MEPS (Minimum Energy Performance Standards) et viktig virkemiddel og et spørsmål er om TTIP vil påvirke praksisen på området. MEPS er i regelen obligatoriske krav knyttet til ulike produkter, i EU iverksatt gjennom Ecodesign-initiativet og i USA gjennom ulike lover. MEPS betraktes i følge Hartikainen et al. (2015) som en av de mest effektive metoder for å redusere energiforbruk og utslipp av klimagasser. Både EU og USA har MEPS men EU har hatt en mer offensiv politikk enn USA på dette felt så en harmonisering kunne reelt skape frykt for en reduksjon i standarder på europeisk side. Hvis tvert i mot TTIP bidrar til styrking av MEPS som virkemiddel kunne det bidra til en global standard til fordel for miljøet. I EUs tekstforslag i TTIP-forhandlingene i juli 2016 om energi og råvarer er det en målsetning om regulatorisk samarbeid på området.⁶³ Vi har imidlertid ingen informasjon om hva forhandlingene kan munne ut i, men dette er et viktig felt innenfor reguleringssamarbeidet.

⁶³ Se http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/july/tradoc_154801.pdf.

References

- Ahearn, Raymond J. (2009): *Transatlantic Regulatory Cooperation: Background and Analysis*. Congressional Research Service. CRS Report for Congress, August 24, 2009
- Aichele, R., G. Felbermayr und I. Heiland (2014), "Going Deep: The Trade and Welfare Effects of TTIP", *CESifo Working Paper No. 5150*.
- Aichele, R., G. Felbermayr und I. Heiland (2016), "Going Deep: The Trade and Welfare Effects of TTIP Revised", *Ifo Working Paper No. 219*.
- Baldwin, R. & D. Jaimovich, 2008, Are Free Trade Agreements Contagious? Geneva: Graduate Institut, mimeo 14 November 2008.
- Bergsten, C. F., 1997, Open Regionalism, *The World Economy* 20(5): 545–565.
- Cadot, O. & J. Gourdon, 2016, Non-tariff measures, preferential trade agreements, and prices: new evidence. *Review of World Economics* 152:227–249. DOI 10.1007/s10290-015-0242-9.
- Cadot, O. and J. Gourdon (2016), "Non-tariff measures, preferential trade agreements, and prices: new evidence", *Review of World Economics* 152(2): 227–249
- Caliendo, L. and F. Parro. 2015. "Estimates of the Trade and Welfare Effects of NAFTA", *Review of Economic Studies*, 82(1): 1-44.
- Capaldo, J. (2014). TTIP: European Disintegration, Unemployment and Instability, GDAE Working Paper No. 14-03.
- CEPII (2013). Transatlantic Trade: Whither Partnership, Which Economic Consequences? CEPII Policy Brief 2013-01
- CEPR (2013). Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment, Study for the EU Commission, TRADE10/A2/A16.
- Chen, X. & R. J. Garcia, 2016, Economic sanctions and trade diplomacy: Sanction-busting strategies, market distortion and efficacy of China's restrictions on Norwegian salmon imports, *China Information* 1-29. DOI: 10.1177/0920203X15625061.
- Correia de Brito, A., C. Kauffmann and J. Pelkmans, 2016, The contribution of mutual recognition to international regulatory co-operation, *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 2, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jm56fqsfxmx-en>.
- Costinot, A., A. Rodriguez-Clare, "Trade Theory with Numbers: Quantifying the Consequences of Globalization", in: Gita Gopinath, Elhanan Helpman, and Kenneth Rogoff (eds.), *Handbook of International Economics*, Vol. 4, Chapter 4, 2014.
- Council of the European Union, 2013, 'Directives for the negotiation on a comprehensive trade and investment agreement, called the transatlantic trade and investment partnership, between the European Union and the United States of America', June

2013. Available at <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11103-2013-DCL-1/en/pdf>.
- Dai, M., Y. Yotov, and T. Zylkin (2014), "On the trade-diversion effects of free trade agreements", *Economics Letters* 122(2): 321-325.
- Department of Commerce. (2016). Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act; Seafood Import Monitoring Program. Federal Register/ Vol. 81, No. 24, Friday, February 5, 2016/ Proposed Rules p 6210 -6222.
- DFØ, 2014, Veileder for samfunnsøkonomiske analyser i staten. Oslo: Direktoratet for økonomistyring.
- DFØ, 2016, Veileder for utredningsinstruksen. Instruks for utredning av statlige tiltak. Oslo: Direktoratet for økonomistyring.
- Dür, A., L. Baccini and M. Elsig (2014), "The Design of International Trade Agreements: Introducing a New Database", *Review of International Organizations*, 9(3): 353-375.
- Eaton, Jonathan und Samuel Kortum (2002), "Technology, Geography, and Trade", *Econometrica* 70(5): 1741-1779.
- Ecorys (2009), Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment – An Economic Analysis, Study for EU Commission OJ 2007/S 180-219493.
- Elliott, E. D. and J. Pelkmans, 2015, Greater TTIP Ambition in Chemicals: Why and how. Brussels: CEPS (Centre for European Policy Studies), Paper No. 10 in the CEPS-CTR project 'TTIP in the Balance' and CEPS Special Report No. 114 / July 2015.
- Elvestad, Christel and Frode Veggeland (2004): *Equivalence and Mutual Recognition in Trade Arrangements. Relevance for the WTO and Codex Alimentarius Commission*. NILF Report 2004–9. Oslo: Norwegian Agricultural Economics Research Institute.
- Elvestad, Christel and Frode Veggeland (2005): *International Trade and Guidelines on Equivalence and Mutual Recognition*. NILF Report 2005–1. Oslo: Norwegian Agricultural Economics Research Institute.
- Elvestad, Christel and Frode Veggeland (2010): "Using a Soft Mode of Governance to Facilitate Trade: Regulatory Cooperation between the EU and Canada, Chapter 3 (p.55-69) in Noralv Veggeland (ed.): *Innovative regulatory approaches coping with Scandinavian and European Union policies*. New York: Nova Science Publishers, Inc.
- EU Commission & Government of Canada, 2016, Joint Interpretative Declaration on the Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) between Canada and the European Union and its Member States, 10 October 2016.
- Europautredningen, 2012, Utenfor og innenfor, Norges avtaler med EU. Norges offentlige utredninger 2012:2.
- European Commission (2015a): *Better Regulation Agenda: Enhancing transparency and scrutiny for better EU law-making*. Press Release, Strasbourg, 19 May 2015. Downloaded September 20, 2016: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4988_en.htm

- European Commission, 2015b, Trade for all. Towards a more responsible trade and investment policy. Brussels: European Commission, at http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf.
- European Commission (2016a): Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) between Canada, of the one part, and the European Union (and its member states) of the other part. Available on the website of DG Trade. Downloaded October 15, 2016: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc_152806.pdf
- European Commission, 2016b, Inside TTIP: An overview and chapter-by-chapter guide in plain English. Brussels: DG Trade, February 2016 edition.
- European Commission (2016c) Trade SIA on the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) between the EU and the USA. ECORYS – report. Brussels, May 2016
- European Parliament (2016): *TTIP: Access to consolidated texts and confidential documents*. European Parliamentary Research Service. Briefing, July 2016.
- Federal Antimonopoly Services, 2013, DECISION in the Case No. 1 11/109-12, July 15, 2013 No. KA/27262/13.
- Felbermayr, G. (2016a), “Economic Analysis of TTIP”, in: Gnan, E., and Kronberger, R. (eds.), *Schwerpunkt Außenwirtschaft 2015/2016*. Vienna (Facultas). Also: *Ifo Working Paper No. 215*, 2016.
- Felbermayr, G. (2016b), “TTIP and Jobs”, Study for the EU Parliament, IP/A/EMPL/2015-07.
- Felbermayr, G., B. Heid, M. Larch und E. Yalcin (2015). Macroeconomic potentials of transatlantic free trade: a high resolution perspective for Europe and the world, *Economic Policy* 30 (83): 491-537.
- Felbermayr, G., R. Aichele, I. Heiland, M. Steininger (2016), „TTIP: Potential Effects on Norway“, ifo Working Paper 228.
- Fontagné L., Guillin A., Mitaritonna C. (2011), Estimations of Tariff Equivalents for the Service Sectors, CEPII Working paper #2011-24.
- Frank Ackerman (2016) Europe’s Regualtins at Risk. The Environbmental Costs of the TTIP. Boston University’s Global Economic Governenca Initiative. www.bu.edu/gegi. 04/2016. (Downloaded october 2016)
- Hamilton, D. S. & J. P. Quinlan, 2016, *The Transatlantic Economy 2016: Annual Survey of Jobs, Trade and Investment between the United States and Europe*. Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, 2016.
- Hamilton, D. S. & J. Pelkmans (eds.), 2015, *Rule-Makers or Rule-Takers? Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership*. London: Rowman and Littlefield International. Published for Center for Transatlantic Relations (CTR), Johns Hopkins University; School of Advanced International Studies, Washington, D.C.; Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels.

- Hartikainen, T., I. Ruostetsaari & A. Meier, 2015, Implications of EU-U.S. free trade agreement on MEPS-policies. ECEEE Summer Proceedings 2015, pp. 291-300.
- HM Government, 2014, Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union. Trade and Investment. London. Available at <https://www.gov.uk/review-of-the-balance-of-competences>.
- Hoekman, B. M. & M. M. Kostecki, 2001, The Political Economy of the World Trading System, Oxford: Oxford University Press.
- ICAO, 2016, Progress Report on the development of agreements on the liberalization of market access, air cargo and air carrier ownership and control, Montreal: International Civil Aviation Organization (ICAO), working paper No. A39-WP/5 EC/3, 5/7/16.
- Ifo (2013). Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Who benefits from a free trade deal? Part 1: Macroeconomic Effects, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Johnson, Renee (2015): *U.S.-EU Poultry Dispute on the Use of Pathogen Reduction Treatments (PRTs)*. January 15, 2015. Congressional Research Service.
- Johnson, Renee and Charles E. Hanrahan (2010): *The U.S.-EU Beef Hormone Dispute*. CRS Report for Congress, December 6, 2010. Congressional Research Service.
- Jung, B. (2012), "Gradualism and Dynamic Trade Adjustment: Revisiting the Pro-trade Effect of Free Trade Agreements", *Economics Letters* 115: 63-66.
- Kee, H.-L., A. Nicita, and M. Ollareaga (2009), Estimating Trade Restrictiveness Indices, *The Economic Journal*, 119(534): 172-199
- Kommerskollegium (2015): *Hälsoskyddsregler i TTIP – vad kan EU och USA uppnå tillsammans?* Kommerskollegium 2015:3, Stockholm: Kommerskollegium/National Board of Trade.
- Kommerskollegium (National National Board of Trade), 2013, Regulativt samarbete och tekniska handelshinder inom ramen för Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Stockholm.
- Kommerskollegium, 2015, "Rätten att reglera" i handelsavtalet mellan EU och Kanada – och hur kan det bli i avtalet med USA? Kommerskollegium (www.kommers.se).
- Malmström, Cecilia (2016): *Negotiating TTIP*. Blog posted on the official website of the European Commission, May 2, 2016. Downloaded October 10, 2016: https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/malmstrom/blog/negotiating-ttip_en
- Maurseth, P. B., H. Medin and A. Melchior, 2015, TTIP – Economic Consequences and Possibilities for Third Countries: The Case of Norway. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, NUPI Policy Brief No.
- Melchior, A. & U. Sverdrup, 2015, *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk* (Conflicts of interest in Norway's trade policy), Oslo: Universitetsforlaget.
- Melchior, A., 2007, WTO eller EU-medlemskap? Norsk fiskerinæring og EUs handelregime. NUPI Report.

- Melchior, A., 2015, The World Trade Organization: enlargement, tariffs and global seafood trade. Rome: FAO, FAO Fisheries and Aquaculture Circular No. 1100.
- Melchior, A., 2016, TTIP and Third Countries: The Role of Trade Policy Spillovers. Forthcoming.
- Melchior, A., J.T. Lind & C. M. Lie, 2013, Norway, Asia and the Global Value Chains, study for the Ministry of Foreign Affairs, December 2013, NUPI Report, 110pp.
- Miroudot, S. & K. Pertel (2015), "Water in the GATS: Methodology and Results", *OECD Trade Policy Papers*, No. 185, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jrs6k35nnf1-en>
- Mittenzwei, K. & I. Gaasland, 2008. Dokumentasjon av Jordmod. NILF-rapport 2008-3. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF). Oslo.
- Moyens, Monique (2015): *Regulatory cooperation: perhaps boring, but the TTIP storm on the horizon*. BEUC (European Consumers' Organization), February 3, 2015. Downloaded September 10, 2016: <http://www.beuc.eu/blog/regulatory-cooperation-perhaps-boring-but-the-ttip-storm-on-the-horizon/>
- Navaretti, G. B. & A. J. Venables, 2006, *Multinational Firms in the World Economy*, Princeton University Press.
- Nicolaodis, Kalypso and Gregory Shaffer (2005): "Transnational Mutual Recognition Regimes: Governance without Global Government", *Law and Contemporary Problems*, Vol. 68 (3-4): 263-318.
- Noland, M., G. C. Hufbauer, S. Robinson & T. Moran, 2016, *Assessing Trade Agendas in the US Presidential Campaign*, Washington DC: Peterson Institute of International Economics, PIIE Briefing 16-6, September 2016.
- NUPI & Norstella, 2014, Transatlantisk frihandel og Norge. NUPI-rapport 7/2014.
- OECD, 2010, *Cutting Costs in Chemicals Management. How OECD helps governments and industry*. Paris: OECD, www.oecd.org.
- OECD, 2013, *International Regulatory Co-operation. Addressing global challenges*. Paris: OECD, www.oecd.org.
- Official Journal of the European Communities (1998): *AGREEMENT between the European Community and the United States of America on sanitary measures to protect public and animal health in trade in live animals and animal products*. OJ L 118/3 of 21/04/1998.
- Official Journal of the European Communities (1999): *AGREEMENT on mutual recognition between the European Community and the United States of America*. OJ L31 of 04/02/1999.
- Official Journal of the European Communities (2004): *AGREEMENT between the European Community and the United States of America on the Mutual Recognition of Certificates of Conformity for Marine Equipment*. OJ L 150/46 of 30/04/2004.

- Ottaviano, G. I. P. (2014), *European Integration and the Gains from Trade*, CEP Discussion Paper No 1301.
- Puccio, Laura (2016): *EU-US negotiations on TTIP. A survey of current issues. In-depth analysis*. European Parliamentary Research Service, Members' Research Service, July 2016. Brussels: European Parliament.
- Sell, Susan K. (2010): "The rise and rule of a trade-based strategy: Historical institutionalism and the international regulation of intellectual property", *Review of International Political Economy*, Vol. 17(4): 762-790.
- Shaffer, Gregory C. (2002): *Managing U.S-EU Trade Relations through Mutual Recognition and Safe Harbour Agreements: "New" and "Global" Approaches to Transatlantic Economic Governance?* EUI Working Papers No. 2002/28. Robert Schuman Centre, European University Institute.
- Stoll, Peter-Tobias; Till Patrik Holterhus and Henner Gött (2015): *The Planned Regulatory Cooperation between the European Union and Canada and the USA According to the CETA and TTIP Drafts*. Legal opinion commissioned by the Chamber of Labour, Vienna, June 2015. Downloaded from the Austrian Chamber of Labour on September 5, 2016: <http://www.akeuropa.eu/en/publications.html>
- Stoll, Peter-Tobias; Wybe Th. Douma; Nicolas de Sadeleer and Patrick Abel (2016): *CETA, TTIP and the EU precautionary principle. Legal analysis of selected parts of the draft CETA agreement and the EU TTIP proposals*. Study – commissioned by Foodwatch, June 2016. Downloaded from Foodwatch on September 5, 2016: https://www.foodwatch.org/en/press/press-release-study-on-precautionary-principle-in-ttip-and-ceta-28-06-2016/?sword_list%5B0%5D=precautionary
- Sykes, Alan O. (1999). "The (Limited) Role of Regulatory Harmonization in International Goods and Services Markets", *Journal of International Economic Law*, Vol. 2(1): 49–70.
- Timmer, , M. P., A. A. Erumban, B. Los, R. Stehrer and G. J. de Vries, 2014, Slicing Up Global Value Chains, *Journal of Economic Perspectives* 28(2): 99–118.
- Umwelt Bundesamt (2015) Environmental protection under TTIP. Position, March 2015
- United States Trade Representative (2014): *2014 Report on Sanitary and Phytosanitary Measures*. Office of the United States Trade Representative, March 2014.
- USDA Foreign Agricultural Service (2005): *The US-EU Veterinary Equivalency Agreement: Content and Comparison*. EU-25 Trade Policy Monitoring. GAIN Report E35219. United States Department of Agriculture, Foreign Agricultural Service.
- USDA Foreign Agricultural Service (2010): *State of the Veterinary Equivalence Agreement*. GAIN Report Number: E500039. United States Department of Agriculture, Foreign Agricultural Service.
- USTR (1997): Press release, 28 May 1997. United States Trade Representative.
- Van Zwanenberg, Patrick and Erik Millstone (2005): *BSE: Risk, Science and Governance*. Oxford: Oxford University Press.

- Veggeland, Frode (2006): *Trade Facilitation through Equivalence and Mutual Recognition: The EU Model*. NILF Report 2006–3. Oslo: Norwegian Agricultural Economics Research Institute.
- Veggeland, Frode and Borgen, Svein Ole (2005): “Negotiating International Food Standards: The World Trade Organization’s Impact on the Codex Alimentarius Commission”. *Governance* 18(4): 675- 708.
- Veggeland, Frode and Stine Evensen Sørbye (2015): *Transatlantic Governance in Food Trade: Dispute settlement and equivalence as trade-facilitating tools*. Working Paper 852-2015. Oslo: NUPI.
- Wong, K., 1995, *International Trade in Goods and Factor Mobility*, Cambridge MA/London: MIT Press.
- Woolcock, S., 2012, *The Treaty of Lisbon and the EU as an actor for international trade*, i A. Guzman, og J. Pauwelyn (red.) *International Trade Law*. Aspen casebook series. Aspen Publishers, New York, USA. ISBN 9781454805397.

Vedlegg A: Liste med personer som har bidratt til prosjektet

Det følgende er en liste over personer som har bidratt til prosjektet gjennom intervjuer, møter eller ved å bidra med informasjon eller hjulpet på annen måte.

Vi er veldig takknemlige for alle disse personenes tidsbruk og bidrag til prosjektet. Takk igjen!

- Ann-Kristin Hanssen, Seniorrådgiver, Samferdselsdepartementet
- Arne Ivar Sletnes, Norsk landbrukssamvirke
- Arnold, Petit, Director CEPA-COGEA, Brussels
- Brian Kilgallen, DG Santé, EU Commission
- Claudia Brand, Officer, EFTA Geneva
- Didier Chambovey, Ambassador, Swiss Delegation, Geneva
- Frithjof Nicolaisen, Arcus
- Geir Bekkevold, Utenriksdepartementet
- Gudrun Thorsheim, Norges Bank Investment Management
- Helen Campbell, EU Ambassador in Norway
- Hongyul Han, Professor, Hanyang University, Korea
- Ignacio Garcia-Bercero, DG Trade, EU Commission
- Jason M. Hammontree, Trade and Regulatory Affairs Officer, U.S. Mission to the EU, Brussels
- Kirsti Hind Fagerlund, NVE (Norges vassdrags- og energidirektorat)
- John G. Robinson, Political Officer, U.S. Mission to the EU, Brussels
- Lea Auffret, Trade Policy Officer, The European Consumer Organization, Brussels
- Manual Catalan-Rodriguez, Policy Officer, DG MARE, EU Commission
- Maria Åsenius, Head of Cabinet, EU Commission
- Martin Zbinden, Deputy Director-General, EFTA
- Peter H. Chase, German Marshall Fund of the United States, Brussels
- Rune Dragset, Nærings- og fiskeridepartementet
- Silje Gjerp Solstad, Senior Officer, EFTA Geneva
- Svein Grønlie, Tolldirektoratet
- Tore Myhre, NHO
- Tore Nyvold Thommassen, Officer, EFTA Brussels
- Vegard Engesæth, Senior Analyst, Statoil
- Virginia Murray, Minister Counselor, U.S. Mission to the EU, Brussels

Sjømatnæringen:

- Egil Ove Sundheim, Norges sjømatråd
- Erling Holmeset, Norges fiskarlag
- Henrik Stenwig, Sjømat Norge
- Kristin Alnes, Sjømat Norge

- Trond Davidsen, Sjømat Norge
- Øystein Valanes, Norges sjømatråd

I forhold til jordbruket og matsektoren ble det opprettet en referansegruppe bestående av

- Nils Kristian Nersten (Orkla)
- Gunnar Dalen (Nortura)
- Bjørn Strøm (TINE)
- Ole Nikolai Skulberg (Felleskjøpet)
- Bjørn Eidem (NHO Mat og landbruk)
- Lars Iver Wiig (NNN).

Gruppen hadde flere møter med NIBIO. I tillegg ble et møte/seminar avholdt på NIBIO 23.8.2016 der interessegrupper og aktører tilknyttet matsektorene ble invitert til å gi korte presentasjoner med synspunkter og informasjon relatert til TTIP. Vi takker deltakerne på dette møtet for deres innspill, og ekspertgruppen for verdifulle innspill, data og informasjon til prosjektet.

Takk også til

- Lars Erik Nordgaard, Norges delegasjon i Brussel
- Kristin Westphal, U.S. Embassy Oslo
- Stefan Almehagen Sandstad, EFTA Geneva

Som la til rette for møter Brussel og Geneve. Vi har også hatt stor nytte av Nordgaards svært nyttige rapporter fra delegasjonen i Brussel om utviklingen i TTIP-forhandlingene. Vi takker også

- Ivar Engan ved Norges ambassade i Washington

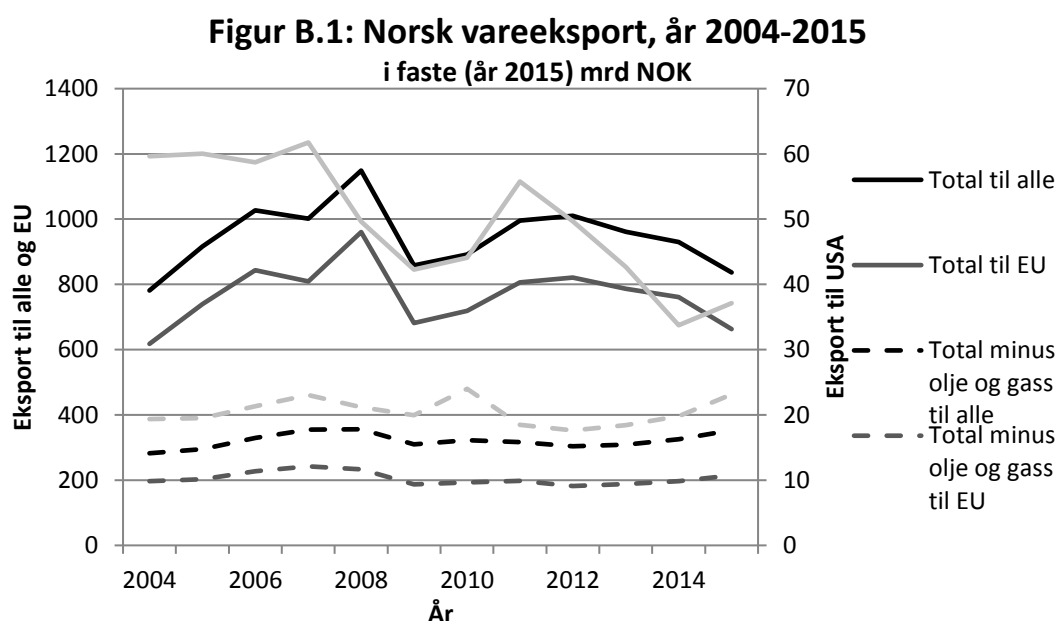
Som organiserte kontakter i USA (uheldigvis måtte en planlagt reise til USA avlyses på grunn av tidspress – kanskje får vi sjansen siden!).

Vedlegg B: Norges handel med EU og USA

Varehandel

Norsk eksport er som kjent kraftig dominert av olje og gass. Inkludert disse varene, lå den totale eksportverdien i 2015 på 836 milliarder norske kroner. Ser vi bort fra olje og gass⁶⁴ synker verdien til 315 milliarder norske kroner. Importverdien er nesten dobbelt så høy som dette – på 616 milliarder. Som i resten av verden, har Norges varehandel økt de siste tiårene. Figur B.1 og B.2 viser utviklingen fra år 2004 til 2015. I perioden vokste både importen og eksporten utenom olje og gass med 25 %. Det har likevel vært en nedgang i totaleksporten siden 2013 pga. fallet i oljeprisen.

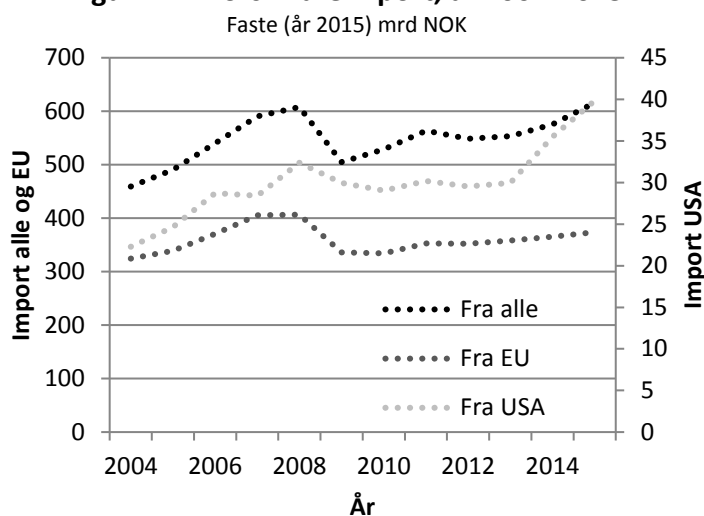
Det aller meste av handelen vår foregår med EU og USA, men EU er desidert viktigst. For eksporten har USAs betydning blitt svekket fordi skiferoljerevolusjonen har gjort landet i stand til å produsere mye mer olje selv. Mens 8 % av total norsk eksportverdi gikk til USA i 2004, var andelen halvert i 2015. Ser vi bort fra olje og gass, har imidlertid eksportandelen til USA holdt seg på stabil på i underkant av 7 % i hele perioden. For EU er bildet motsatt. Her har det vært en ganske stor nedgang i eksportandelen utenom olje og gass, fra 69 til 60 % i løpet av perioden, men tar vi med olje og gass, er eksportandelen like stor i dag som i 2004 (på 79 %). Når det gjelder importen, har det også vært et fall i andelen som kommer fra EU – fra 71 til 61 %. USAs andel, derimot, økte litt, fra 4 til 5.5 %.



Kilde: Statistisk sentralbyrå (statistikken *Utenrikshandel med varer*).

⁶⁴ Med olje og gass, mener vi her sektoren *brenselstoffer, smøreoljer, elektrisk strøm*. Olje og gass utgjør 99 % av norsk eksport innen denne.

Figur B.2: Norsk vareimport, år 2004-2015



Kilde: Statistisk sentralbyrå

(statistikken *Utenrikshandel med varer*).

Tabell B.1 viser vi næringsfordelingen for norsk varehandel i år 2015. Som vi har sett, er norsk eksport dominert av olje og gass. Disse varene (særlig sistnevnte) er enda viktigere for vår eksport til EU, men mindre viktig for vår eksport til USA. Resten av eksporten er preget av noen få viktige varer: maskiner og transportmidler, sjømat, metaller og kjemiske produkter. Nærings sammensetningen for eksporten til EU følger i hovedsak den for alle land, men med litt mindre vekt på maskiner og transportmidler samt kjemiske produkter. Til USA er eksportandelen for maskiner og transportmidler samt forskjellige ferdigvarer⁶⁵ høyere enn for gjennomsnittet.

⁶⁵ Vitenskapelige og tekniske instrument står for litt over halvparten av eksporten til USA innen gruppen.

Tabell B.1: Norges varehandel, år 2015							
		Eksport			Import		
		Til alle	Til EU	Til USA	Fra alle	Fra EU	Fra USA
Alle varer	I mrd NOK	836	663	371	616	374	398
0 Matvarer og levende dyr		0.09	0.08	0.10	0.07	0.07	0.04
1 Drikkevarer og tobakk		0.00	0.00	0.00	0.01	0.02	0.00
2 Råvarer (ikke spiselige), ekskl. brenselstoffer		0.02	0.02	0.00	0.06	0.03	0.03
3 Brenselstoffer, smøreoljer, elektrisk strøm		0.58	0.68	0.38	0.05	0.05	0.06
4 Animalske og vegetabiliske oljer, fett og voks	I andel av alle varer	0.00	0.00	0.01	0.01	0.01	0.01
5 Kjemiske produkter		0.06	0.04	0.08	0.10	0.12	0.12
6 Bearbeidede varer		0.09	0.09	0.11	0.14	0.17	0.05
7 Maskiner og transportmidler		0.12	0.07	0.20	0.41	0.39	0.54
8 Forskjellige ferdigvarer		0.03	0.02	0.10	0.16	0.14	0.15
9 Andre varer og transaksjoner		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Merknad: Næringsfordelingen er basert på en-sifret SITC. Kilde: Statistisk sentralbyrå (statistikken *Utenrikshandel med varer*).

Merknad: Næringsfordelingen er basert på en-sifret SITC. Kilde: Statistisk sentralbyrå, statistikken *Utenrikshandel med varer*.

Importen, er, ikke overraskende, mye mer diversifisert enn eksporten. Riktignok importerer vi i stor grad innenfor de samme hovednæringene som vi eksporterer innenfor (sett bort fra olje og gass), men importen mer jevnt fordelt på de forskjellige næringene og varene. Maskiner og transportmidler utgjør den desidert viktigste importnæringen, med biler som den viktigste varegruppen. Andre viktige næringer er bearbeidede varer, forskjellige ferdigvarer, kjemiske produkter og matvarer. Importen fra EU har lik næringsfordeling som den fra alle land, men det samme gjelder ikke USA. Her er maskiner og transportmidler mye viktigere enn gjennomsnittet, mens matvarer og bearbeidede varer er mindre viktig.

Tjenestehandel

Figur B.3 viser Norges tjenestehandel for årene 2011-2015.⁶⁶ Tjenester spiller en stadig viktigere del av økonomien i høyt utviklede land, og Norges handel i tjenester har økt

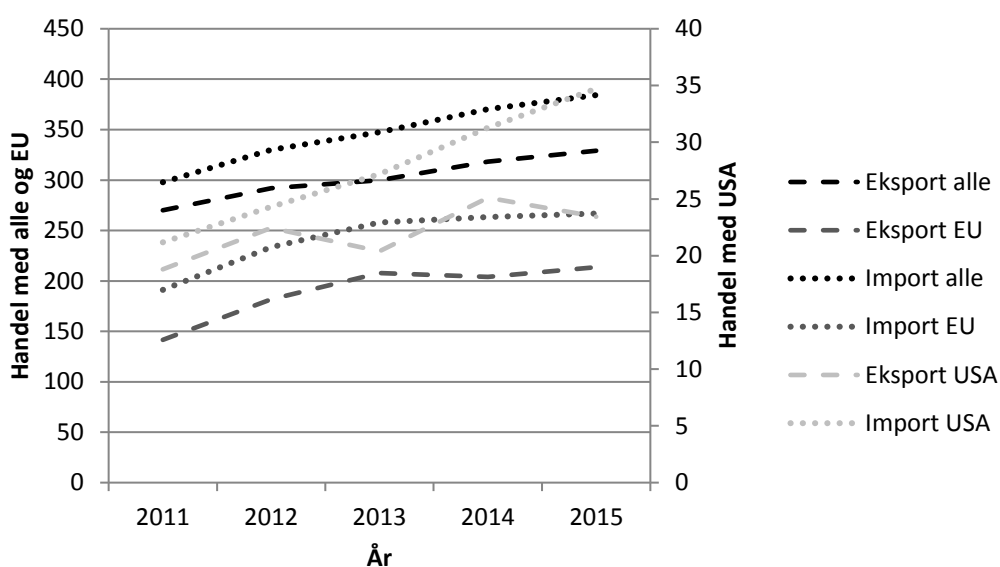
⁶⁶ Det har vært mye omlegginger av statistikken, og tidsserien er kun konsistent for disse årene. Merk at vi ikke bruker tall fra SSBs utenrikshandelsstatistikk, men snarere fra utenriksregnskapet, som inngår i nasjonalregnskapet. Årsaken er at den førstnevnte ikke inkluderer handel i finansielle

kraftig de siste årene (med 22 og 29 % for hhv. eksporten og importen i løpet av perioden).⁶⁷ Tjenestehandelen er langt fra like viktig som varehandelen foreløpig – i 2015 utgjorde den rundt 40 % av varehandelen for eksporten og 60 % for importen. Men med stadig mer fokus på fjerning av barrierer, forventes tjenestehandelen å øke ytterligere i fremtiden.

Handelen med EU og USA har økt enda mer enn totalhandelen. Som for varehandelen, foregår store deler av norsk tjenestehandel med disse to, med EU som den desidert viktigere partneren. Men USA spiller en viktigere rolle i tjenestehandelen enn i varehandelen; 11 % av eksporten går dit, og hele 13 % av importen kommer derfra (mot 4 og 5.5 % for hhv. vareeksport og -import). Hvis økningen i tjenestehandelen fortsetter, kan USA vise seg å bli enda viktigere for Norge i fremtiden.

Figur B.3: Norges tjenestehandel, år 2011-2015

Faste (år 2015) mrd NOK



Merknad: Kilder: Statistisk sentralbyrå, statistikken *Utenriksregnskap*. Merk at statistikken har noen mangler og at det særlig er usikkerhet rundt de landspesifikke tallene. Se ssb.no for detaljer.

I tabell B.2 og figur B4 og B5 viser vi hvordan handelen fordeler seg på ulike tjenester i år 2015. Den viktigste tjenesten Norge eksporterer er sjøtransport. Den utgjør 35 % av all vår tjenesteeksport, men er noe mindre viktig for eksporten til USA, hvor den står for en fjerdedel. Annen transport og reisevirksomhet er også viktige eksporttjenester og står for omtrent 10 % av totalen hver. Disse er enda litt viktigere for EU, men noe mindre viktige for USA. Her er derimot finans- og forsikringstjenester viktigere. De står for 13 % av eksporten til landet. Reisetrafikk er den tjenesten vi importerer aller mest av – den står for en tredjedel av totalimporten. Ellers importerer vi også noe sjøtransport og annen transport, særlig fra EU.

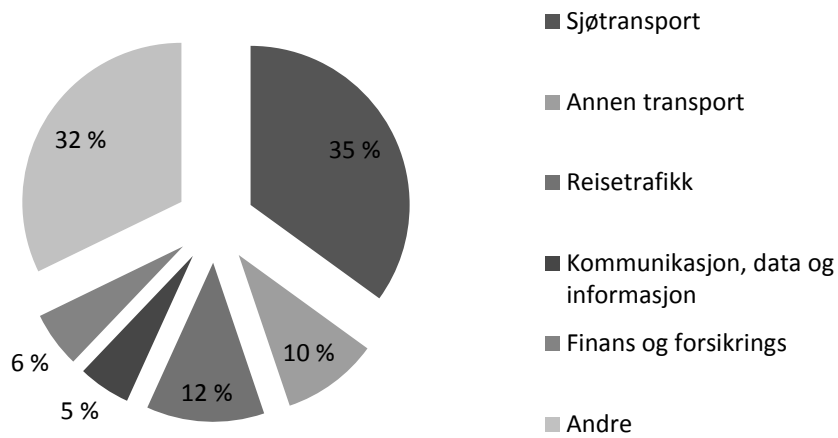
tjenester. Merk at denne statistikken har noen mangler og at det er særlig usikkerhet rundt de landspesifikke tallene (se ssb.no for detaljer).

⁶⁷ Til sammenligning, økte vareeksporten utenom olje og gass med 11 % i perioden, mens vareimporten økte med 9 %.

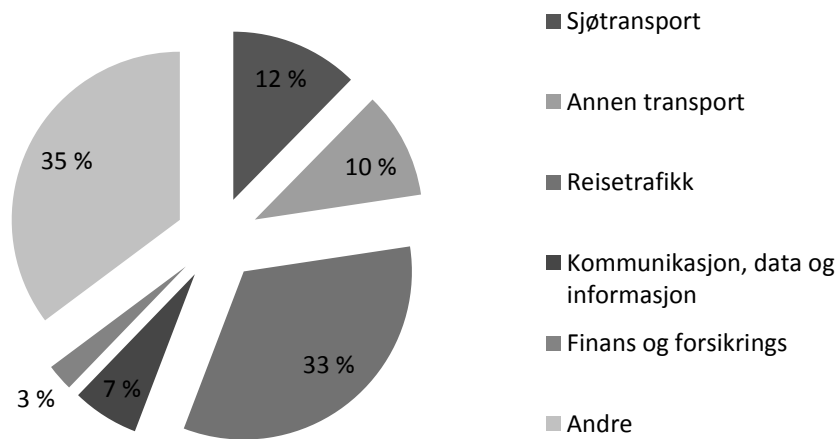
Tabell B.2: Norges tjenestehandel, år 2015						
Mrd NOK						
Tjenestetype	Alle		EU		USA	
	Eksport	Import	Eksport	Import	Eksport	Import
Alle	329	384	214	267	23	35
Sjøtransport	115	47	77	30	6	2
Annen transport	32	39	28	29	1	3
Reisetrafikk	39	128	32	97	2	11
Kommunikasjons-, data- og informasjonstjenester	18	25	12	19	1	2
Finans og forsikringstjenester	19	10	13	6	3	2
Andre tjenester	106	135	51	86	10	15

Merknad: Tjenesteinndelingen er basert på EU-standarden CPA (Classification of Products by Activity). Merk at statistikken er noe mangelfull. Se ssb.no for detaljer. Kilder: Statistisk sentralbyrå, statistikken *Utenriksregnskap*.

Figur B4: Norges tjenesteeksport til alle land, år 2015



Figur B5: Norges tjenesteimport fra alle land, år 2015

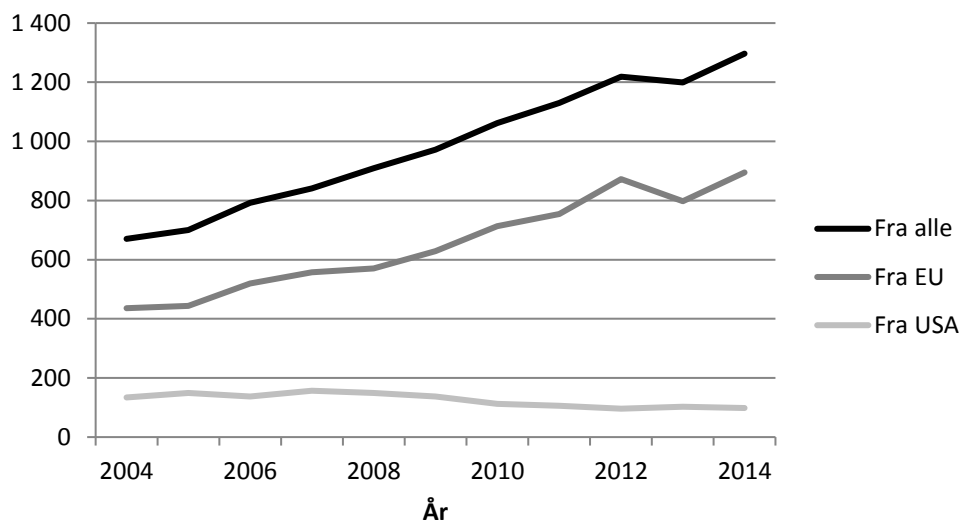


Merknad: Tjenesteinndelingen er basert på EU-standarden CPA (Classification of Products by Activity). Merk at statistikken er noe mangelfull. Se ssb.no for detaljer. Kilder: Statistisk sentralbyrå, statistikken *Utenriksregnskap*.

Vedlegg C: Norges direkte utenlandske investeringer

Figur C.1: Netto DUI beholdning til Norge

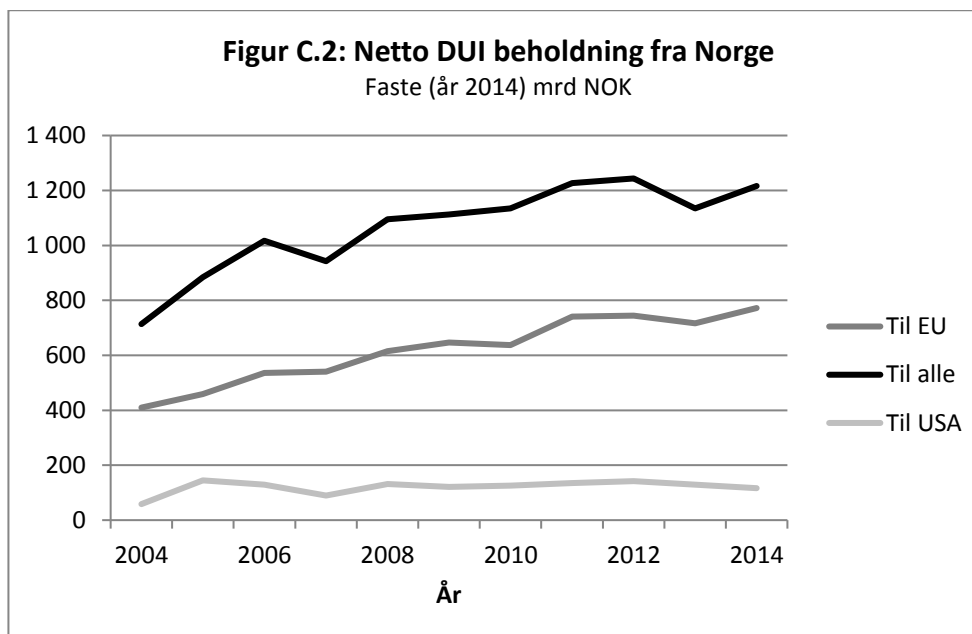
Faste (år 2014) mrd NOK



Merknad: Nettobeholdning består av total egenkapital pluss netto lånefordringer. Kilde: Statistisk sentralbyrå, (statistikken *Direkteinvesteringer, beholdninger og avkastning*).

Figur C.2: Netto DUI beholdning fra Norge

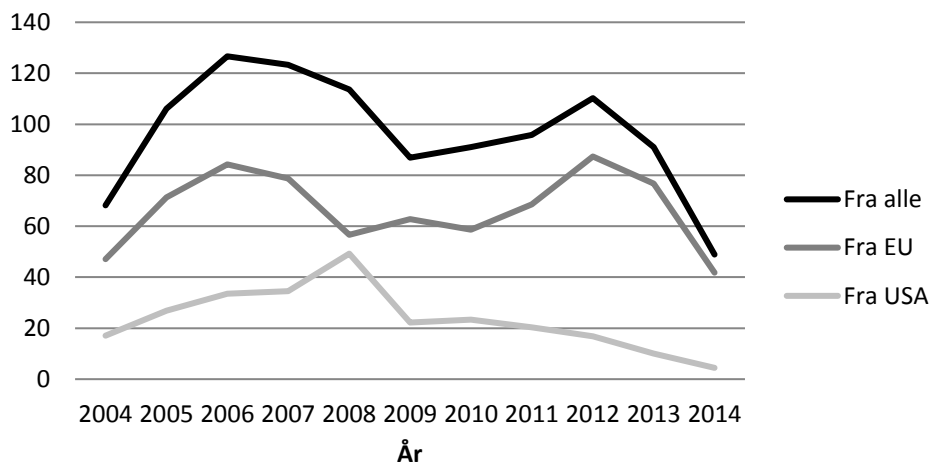
Faste (år 2014) mrd NOK



Merknad: Nettobeholdning består av total egenkapital pluss netto lånefordringer. Kilde: Statistisk sentralbyrå, (statistikken *Direkteinvesteringer, beholdninger og avkastning*).

Figur C.3: Nettoinntekt fra inngående DUI

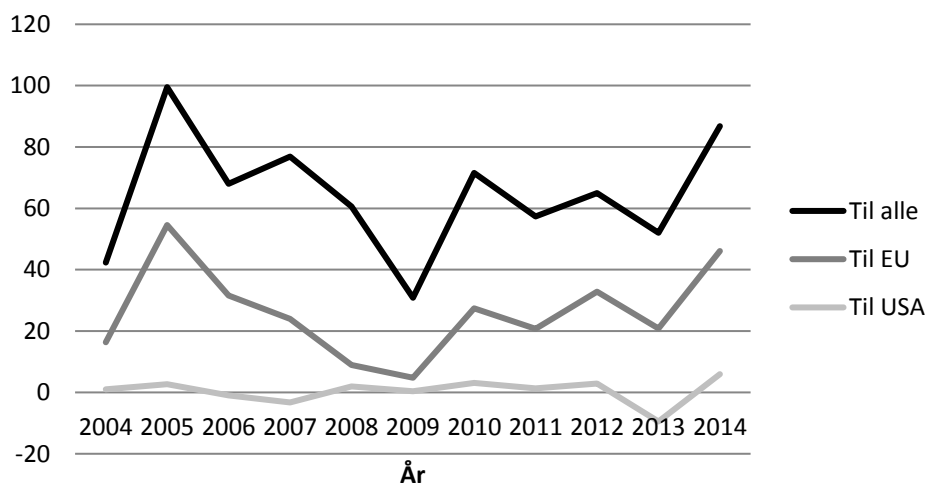
Faste (år 2014) mrd NOK



Merknad: Nettoinntekten består av summen av utbetalt utbytte, reinvestert fortjeneste og netto renteinntekter. Kilde: Statistisk sentralbyrå, (statistikken *Direkteinvesteringer, beholdninger og avkastning*).

Figur C.4: Nettoinntekt fra utgående DUI

Faste (år 2014) mrd NOK



Merknad: Nettoinntekten består av summen av utbetalt utbytte, reinvestert fortjeneste og netto renteinntekter. Kilde: Statistisk sentralbyrå (statistikken *Direkteinvesteringer, beholdninger og avkastning*).

Tabell C.1: Norskkontrollerte foretak i utlandet og utenlandskkontrollerte foretak i Norge

	Norskkontrollerte foretak i utlandet						Utenlandskkontrollerte foretak i Norge					
	Nivå, snitt år 2008-2014			Andel av totalen, snitt år 2008-2014			Nivå, snitt år 2008-2014			Andel av totalen, snitt år 2008-2014		
	Foretak	Omsetning	Sysselsatte	Foretak	Omsetning	Syssel-satte	Foretak	Omsetning	Syssel-satte	Foretak	Omsetning	Syssel-satte
Alle næringer	3 484	1 046 388	253 417				6187	1258519	321722	.	.	.
Jordbruk, skogbruk og fiske	40	14 810	7 178	0.01	0.01	0.03	.	.	.	.	.	.
Olje- og gassutvinning og bergverksdrift	125	206 680	7 019	0.04	0.20	0.03	151	332469	27298	0.024	0.263	0.085
Industri	976	415 415	106 478	0.28	0.39	0.42	526	231747	59706	0.085	0.185	0.186
Elektrisitets, gass, damp, varmtvann	51	7 346	1 860	0.01	0.01	0.01	36	3448	286	0.006	0.003	0.001
Vann, avløp og renovasjon							27	4457	1785	0.004	0.004	0.006
Bygge- og anleggsvirksomhet	64	14 027	4 480	0.02	0.01	0.02	393	43757	21852	0.063	0.034	0.068
Varehandel, reparasjon av motorvogner	367	151 492	26 315	0.11	0.15	0.11	2166	405464	83735	0.351	0.323	0.260
Transport og lagring	412	56 664	24 537	0.12	0.05	0.10	350	55160	22067	0.057	0.044	0.068
Overnattings- og serveringsvirksomhet	145	8 305	7 649	0.04	0.01	0.03	86	9022	10708	0.014	0.007	0.033
Informasjon og kommunikasjon	291	96 565	40 096	0.08	0.09	0.16	618	62720	23002	0.100	0.050	0.072
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	194	30 869	7 831	0.05	0.03	0.03	.	.	.	.	.	.
Omsetning og drift av fast eiendom	410	10 457	1 548	0.12	0.01	0.01	642	5263	894	0.104	0.004	0.003
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	312	25 651	14 173	0.08	0.02	0.05	708	45668	17500	0.114	0.036	0.054
Forretningsmessig tjenesteyting	73	6 926	3 219	0.02	0.01	0.01	484	59343	52889	0.078	0.047	0.164
Øvrige næringer	22	1 181	1 033	0.01	0.00	0.00	.	.	.	.	.	.

Tabell C.1, forts.												
	Norskkontrollerte foretak i EU						EU-kontrollerte foretak i Norge					
	Nivå, snitt år 2008-2014			Andel av totalen, snitt år 2008-2014			Nivå, snitt år 2008-2014			Andel av totalen, snitt år 2008-2014		
	Foretak	Omsetning	Syssel-satte	Foretak	Omsetning	Syssel-satte	Foretak	Omsetning	Syssel-satte	Foretak	Omsetning	Syssel-satte
Alle næringer	2 061	487 486	124 673				4 970	851 191	223 792	.	.	.
Jordbruk, skogbruk og fiske	19	5 753	1 538	0.01	0.01	0.01	.	.	.	.	.	.
Olje- og gassutvinning og bergverksdrift	43	13 217	1 656	0.02	0.03	0.01	90	193 926	12 444	0.02	0.23	0.06
Industri	512	211 758	49 821	0.25	0.43	0.40	397	138 301	35 444	0.08	0.16	0.16
Elektrisitet, gass, damp, varmtvann	35	5 663	751	0.01	0.01	0.01	26	3 034	198	0.01	0.00	0.00
Vann, avløp og renovasjon							24	4 633	1 559	0.00	0.01	0.01
Bygge- og anleggsvirksomhet	53	9 139	3 191	0.02	0.02	0.03	359	42 502	18 490	0.07	0.05	0.08
Varehandel, reparasjon av motorvogner	269	119 716	19 492	0.13	0.25	0.16	1 798	282 186	65 140	0.36	0.33	0.29
Transport og lagring	177	24 861	11 896	0.08	0.05	0.09	247	39 614	17 412	0.05	0.05	0.08
Overnattings- og serveringsvirksomhet	122	6 638	5 438	0.06	0.01	0.05	71	8 630	8 734	0.01	0.01	0.04
Informasjon og kommunikasjon	183	37 568	13 301	0.09	0.08	0.11	483	51 003	15 934	0.10	0.06	0.07
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	148	22 843	5 710	0.07	0.05	0.05	.	.	.	.	.	.
Omsetning og drift av fast eiendom	339	7 721	817	0.17	0.02	0.01	512	4 894	770	0.10	0.01	0.00
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	157	13 492	6 733	0.07	0.03	0.05	571	36 185	12 887	0.11	0.04	0.06
Forretningsmessig tjenesteyting	49	4 666	2 514	0.02	0.01	0.02	392	44 609	34 780	0.08	0.05	0.16
Øvrige næringer	23	953	510	0.01	0.00	0.00	.	.	.	.	.	.

Tabell C.1 forts.												
	Norskkontrollerte foretak i USA						USA-kontrollerte foretak i Norge					
	Nivå, snitt år 2008-2014			Andel av totalen, snitt år 2008-2014			Nivå, snitt år 2008-2014			Andel av totalen, snitt år 2008-2014		
	Foretak	Omsetning	Syssel-satte	Foretak	Omsetning	Syssel-satte	Foretak	Omsetning	Syssel-satte	Foretak	Omsetning	Syssel-satte
Alle næringer	193	146 456	18 158				541	324 870	44 844	.	.	.
Jordbruk, skogbruk og fiske	2	0	0	0.01	0.00	0.00	.	.	.	.	.	.
Olje- og gassutvinning og bergverksdrift	18	56 013	2 238	0.10	0.57	0.12	25	129 020	9 505	0.05	0.40	0.21
Industri	69	36 401	10 446	0.36	0.25	0.57	63	56 986	11 922	0.12	0.18	0.27
Elektrisitet, gass, damp, varmtvann*	1	.	.	0.01	.	.	1	0	5	0.00	0.00	0.00
Vann, avløp og renovasjon							2	.	28	0.00	.	0.00
Bygge- og anleggsvirksomhet	2	.	.	0.01	.	.	10	985	393	0.02	0.00	0.01
Varehandel, reparasjon av motorvogner	9	4 015	983	0.05	0.03	0.06	177	102 667	7 827	0.33	0.32	0.18
Transport og lagring	25	4 593	734	0.13	0.03	0.05	18	4 745	1 142	0.03	0.01	0.03
Overnattings- og serveringsvirksomhet	0	0	0	0.00	0.00	0.00	5	.	491	0.01	.	0.01
Informasjon og kommunikasjon	15	1 755	1 125	0.07	0.01	0.06	85	10 584	4 227	0.16	0.03	0.10
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	8	825	122	0.04	0.01	0.01	.	.	.	.	.	.
Omsetning og drift av fast eiendom	12	390	82	0.06	0.00	0.00	42	332	20	0.08	0.00	0.00
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	25	2 636	1 366	0.12	0.02	0.07	70	8 512	2 308	0.13	0.03	0.05
Forretningsmessig tjenesteyting	5	1 026	619	0.03	0.01	0.03	43	8 946	6 978	0.08	0.03	0.15
Øvrige næringer	1	0	0	0.00	0.00	0.00	.	.	.	.	.	.

Merknad: Omsetningen er gitt milliarder faste (år 2014) NOK, og den er definert som foretakets driftsinntekter fratrukket offentlige tilskudd, spesielle offentlige avgifter vedrørende salget og gevinst ved salg av anleggsmidler. Næringsinndelingen er basert på SSBs standard for næringsgruppering (SN 2007). Kilder: Statistisk sentralbyrå (nettobeholdning og -inntekt, statistikken *Direkteinvesteringer, beholdninger og avkastning*; de andre størrelsene, statistikkene *Utenlandskkontrollerte foretaks aktivitet i Norge og Norskkontrollerte foretaks aktivitet i utlandet*). Se ssb.no for mer informasjon om statistikkene og dekningsgraden.



Norsk Utenrikspolitisk Institutt

Norsk Utenrikspolitisk Institutt [NUPI] ble etablert i 1959, og er et ledende, uavhengig forskningsinstitutt på internasjonal politikk og områder av relevans for norsk utenrikspolitikk. Formelt er NUPI underlagt Kunnskapsdepartementet, men opererer likevel som en uavhengig, ikke-politisk virksomhet i alle sine faglige aktiviteter. Forskning utført ved NUPI spenner fra kortsiktig anvendt forskning til mer langsiktig, grunnforskning.

NUPI

Norsk Utenrikspolitisk Institutt
C.J. Hambros plass 2D
Postboks 8159 Dep. 0033 Oslo
www.nupi.no | info@nupi.no