

SAMFUNDS
TANKER

**RØDE BØFFER
OG GRØN ENERGI:
KAN EU
HANDLE
SIG FRI?**

DEO

RØDE BØFFER OG GRØN ENERGI: KAN EU HANDLE SIG FRI?

Redigeret af Marcus Popov
og Kasper Tonsberg Schlie

DEO

Seneste udgivelser i serien:

Samfundstanker 29: Vil EU forbyde PFAS? – 2026

Samfundstanker 28: Drager mod stjerner: Kan EU sige nej til Kina? – 2025

Samfundstanker 27: Exit USA: Kan EU klare sig selv? – 2025

Samfundstanker 26: 5 udfordringer i en ny verdensorden – 2024

Samfundstanker 25: Hvad stemmer vi om? – 2024

Samfundstanker 24: Det er også dit ansvar – 2023

Samfundstanker 23: Krig i Europa – 2023

Samfundstanker 22: Danmark i EU – 2022

Samfundstanker 21: Kapitalens Europa – 2022

Samfundstanker 20: Hvad vil vi med Europas fremtid? – 2022

Samfundstanker 19: Er EU's grønne politik helt i skoven? – 2022

Røde bøffer og grøn energi: Kan EU handle sig fri?

SAMFUNDSTANKER 30

Tekster af:

Kasper Tonsberg Schlie, Marcus Popov, Marie Hedegaard, Caroline Bertram, Derek Beach, Amanda Hersbøll og Katinka Kruse

Ansvarshavende chefredaktør: Kasper Tonsberg Schlie

Layout og tryk: Notat Grafisk

Udgiver: Demokrati i Europa Oplysningsforbundet, DEO.

Bogen udgives med støtte fra Europa-Nævnet.

Juli 2026

ISBN: 978-87-94125-21-5

DEO står for Demokrati i Europa Oplysningsforbundet. Vi er et åbent oplysningsfællesskab, som arbejder ud fra ideen om, at demokrati kræver deltagelse.

DEO understøtter sit folkeoplysende arbejde med udgivelser.

Det er, som denne, små bøger om aktuelle problemstillinger. Fællestitlen er »Samfundstanker«.

Bøgerne kan bestilles på DEO's hjemmeside www.deo.dk

Som medlem af DEO får man bøgerne tilsendt gratis på udgivelsesdagen.

Tlf. 70263666 – info@deo.dk – www.deo.dk

INDHOLDSFORTEGNELSE

Forord:

Kan EU handle sig fri?

Af Kasper Tonsberg Schlie 5

1. Tilbageblik:

Hvorfor er frihandel vigtig for EU?

Af Marcus Popov 9

2. Frihandelsmyten:

Skaber frihandel vækst for alle?

Af Marie Hedegaard 17

3. Klima, konkurrence og samarbejde:

EU's grønne handelspolitik

Af Caroline Bertram 25

4. Turnberry-aftalen:

EU spillede ikke sine kort

Af Derek Beach 37

5. 26 år undervejs:

Hvorfor er EU's frihandelsaftale med Mercosur så kontroversiel?

Af Amanda Hersbøll 45

6. Alle aftalers moder:

Er EU og Indien det fødte makkerpar?

Af Katinka Kruse..... 55

KAN EU HANDLE SIG FRI?

Af Kasper Tonsberg Schlie

Hvad gør man, når ens to bedste legekammerater begynder at mobbe og hævde sig på ens bekostning? Man ser sig selvfølgelig om efter nye venner i skolegården. Hvis verden faktisk var en skolegård, ville EU indtil for nylig have været duksen: En elev, der er ordentlig, følger reglerne og ikke så gerne vil lege med skolens ballademagere.

Tre markante begivenheder siden 2022 har fået duksen til at se sig selv i spejlet og overveje sine muligheder: Trumps toldkrig og NATO-kritik, Kinas kontrol med særligt kritiske råstoffer samt krigen i Ukraine og det afledte stop for billig russisk gas. Tre udviklinger, der på godt og ondt har igangsat et markant skifte i EU's selvopfattelse og tilgang til international handel. Spørgsmålet er, hvorvidt denne geopolitiske drejning i international handel vil få konsekvenser for, hvordan EU prioriterer klima, miljø og arbejdere?

“Den første realitet er, at Europa ikke længere kan være vogter af den gamle verdensorden – en verden, der er forsvundet og ikke vender tilbage.” Sådan lød det fra kommissionsformand Ursula von der Leyen under en tale i Bruxelles den 9. marts 2026. “Derfor må vi skabe vores egen europæiske kurs og finde nye måder at samarbejde med partnere på”, konkluderede hun. Handelspolitikken er således ikke længere et spørgsmål om told og vækst, men er blevet en reel, geopolitisk udfordring for EU.

Mindre end et år tidligere havde Ursula von der Leyen siddet foran Donald Trump i skotske Turnberry og skrevet under på en aftale, der på den ene side ville afbøde de værste konsekvenser af en toldkrig, men på den anden side var en ydmygelse af EU og et symbolsk punktum for en æra, hvor USA blev opfattet som EU's vigtigste handels- og sikkerhedspartner. Ikke at USA's

magt over EU sådan lige kan reduceres: Efter Turnberry-aftalen er USA fortsat EU's største handelspartner med en samlet import-eksport for 12.000 mia. kroner - ca. det samme som Spaniens BNP. På en andenplads kommer handelsrelationen med Kina til en værdi af 6.300 mia. kroner.

Alligevel stod det lysende klart for Europa-Kommissionen, at man måtte diversificere sine handelsrelationer og få flere frihandelsaftaler på plads, så man blev mindre sårbar, hvis begivenheder som (told)krig, sanktioner eller blokader, ville lukke ned for leverancer af alt fra gas til mikrochips. Kommissionen skrev det selv meget tydeligt i sin økonomiske sikkerhedsstrategi, der blev udgivet i 2023: "Vi vil fortsætte med at få mest muligt ud af EU's store netværk af frihandelsaftaler gennem fuld gennemførelse og samtidig arbejde på at udvide det," lød det. "Disse aftaler begrænser risici, skaber diversificering og mindsker afhængighed ved at åbne op for nye markeder, og bidrager til at opbygge gensidigt fordelagtige økonomiske bånd, navnlig i regioner, hvor EU ellers ville efterlade et tomrum, som tredjelande ville udfylde". Det er ikke svært at gætte, hvilke tredjelande kommissionen havde i tankerne.

Europa-Kommissionen satte derfor turbo på processen: Blot i perioden mellem Turnberry-aftalen i juli 2025 og kommissionsformandens tale i marts 2026 havde EU skrevet under på handelsaftaler med Mexico, Schweiz, Mercosur-landene og verdens mest folkerige land, Indien. Og kort tid efter blev der indgået en aftale med Australien, der er noget så sjældent som et demokratisk land med rigelige reserver af kritiske råstoffer som litium, nikkel og kobolt, der bruges i bl.a. batteriproduktion. Disse forhandlinger havde i mange tilfælde stået på i årevis, men de globale kriser havde sat forhandlerne under pres for at nå frem til en aftale.

Tænkningen har også fundet genklang i Danmark: Det nye danske regeringsgrundlag lyder mange steder, som om Europa-Kom-

missionen har ført pennen. I afsnittet om EU lyder det nøgternt: "Regeringen vil (...) styrke udviklingen og implementeringen af frihandelsaftaler med tredjelande." Dette kommer i forlængelse af, at Udenrigsministeriet i 2024 oprettede et kontor for økonomisk sikkerhed (ØKOSIK), der skal "sikre vores forsyningskæder, beskytte vores kritiske infrastruktur og begrænse afhængigheder, der kan bruges mod os til at udøve økonomisk tvang."

Denne bog er sat i verden for at udforske krydsfeltet mellem den umiddelbart nødvendige diversificering af EU's handelsrelationer – herunder indgåelse af nye frihandelsaftaler - og vigtige hensyn til egne producenter, klima, miljø og rettigheder. I bogen forsøger vi at besvare disse spørgsmål:

- Hvordan balancerer EU hensynene til sikkerheds-, klima- og handelspolitik?
- Hvordan indgår klimahensyn i forhandlernes prioriteter?
- Giver det mening at åbne op for en øget import af fødevarer fra andre kontinenter, når vi kæmper med at nedbringe CO2-udledningen?
- Øger man ultimativt konkurrenceevnen, når man forbedrer vilkårene for eksportvirksomheder, men samtidig øger konkurrencen for en lang række europæiske producenter?
- Hvad er indholdet i de konkrete handelsaftaler – og hvilke dilemmaer indeholder de?

Denne udgivelse har sit klare fokus på, hvordan Europa-Kommissionen og medlemslandene navigerer i en ny verdensorden. Derfor behandles tredjelandes motiver, udfordringer og perspektiver kun i begrænset omfang. Det er et bevidst redaktionelt valg. Handelspolitik formes altid af flere parter, men bogens ambition er at undersøge de hensyn, interesser og dilemmaer, der præger EU's beslutninger.

Bogen er struktureret omkring seks kapitler, hvor vi kommer godt rundt om emnet. I det første kapitel tager **Marcus Popov** læseren med tilbage til begyndelsen af det europæiske integrations-

projekt og viser, hvordan handelspolitikken har udviklet sig fra et internt samarbejde til et centralt instrument i EU's udenrigs-, klima- og sikkerhedspolitik. Men handelspolitik handler ikke kun om aftaler mellem stater. Den bygger også på økonomiske idéer om, hvad handel skaber, og hvem der får del i gevinsterne. Derfor udfordrer **Marie Hedegaard** nogle af de mest sejlivede forestillinger om frihandel og diskuterer, om moderne handelsaftaler i praksis skaber velstand for alle, eller om gevinsterne er langt mere ulige fordelt, end den klassiske teori ofte antager. Herefter vender **Caroline Bertram** blikket mod EU's grønne handelspolitik og undersøger, hvordan klima og handel i dag er blevet tæt forbundne størrelser. Kapitlet viser, hvordan nye instrumenter som CO₂-grænsetolden og afskovningsforordningen både skal beskytte klimaet, styrke europæisk konkurrenceevne og samtidig rejser nye spørgsmål om retfærdighed, udvikling og grøn protektionisme.

I bogens anden del flyttes perspektivet fra de overordnede udviklingstræk til tre aktuelle handelsaftaler, som illustrerer de dilemmaer, EU står overfor. **Derek Beach** analyserer Turnberry-aftalen mellem EU og USA og viser, hvordan handelspolitik i stigende grad er blevet en del af stormagtspolitikken. **Amanda Hersbøll** undersøger den langstrakte og kontroversielle aftale med Mercosur, hvor hensynet til økonomisk vækst kolliderer med klima, landbrug og demokratisk legitimitet. **Katinka Kruse** retter derefter blikket mod Indien og viser, hvordan ønsket om nye strategiske partnerskaber formes af en verden præget af geopolitisk usikkerhed, grøn omstilling og kampen om fremtidens markeder.



Denne bog ledsages af en podcast, en infografik og en stribe debatmøder om EU's frihandelsaftaler. Se mere på www.deo.dk.

Kasper Tonsberg Schlie er cand.soc. i samfundsfag og historie og sekretariatsleder i DEO.

1. TILBAGEBLIK: HVORFOR ER FRIHANDEL VIGTIG FOR EU?

EU's handelspolitik har aldrig kun handlet om handel. Fra efterkrigstidens fredsprojekt over globaliseringens optimisme til nutidens geopolitiske rivalisering har frihandel været et redskab til at fremme forskellige politiske mål. Hvor frihandel tidligere først og fremmest blev begrundet med vækst, udvikling og international integration, handler den i dag i stigende grad om sikkerhed, robusthed og strategisk autonomi.

Af Marcus Popov

Ud af 2. verdenskrigs aske: "Wandel durch Handel"

Den Europæiske Union og frihandelsidealet opstod ud af samme aske. I ruinerne af et krigshærgnet Europa blev de europæiske ledere enige om, hvad der siden blev en europæisk kongstanke: Øget integration og samhandel. Med Kul- og Stålfællesskabet i 1952 skulle de europæiske stormagter – navnlig Tyskland og Frankrig – bindes tættere sammen ved at samle kontrollen over deres krigsindustrier. Seks år senere blev Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF) etableret med Romtraktaten, hvor fælles regler og et fælles marked skulle skabe stabilitet og vækst.

De europæiske ledere greb ikke ideerne ud af den blå luft. Allerede i 1941 lagde USA's præsident Franklin D. Roosevelt og Storbritanniens premierminister Winston Churchill med Atlanterhavserklæringen en skitse til efterkrigstidens orden. Udgangspunktet var, at protektionisme og handelsbarrierer havde bidraget til den økonomiske rivalisering og militarisme, der førte til 2. verdenskrig.

Derfor skulle handelsbarriererne sænkes, når krigen var slut, og et regelbaseret internationalt økonomisk samarbejde funge-

re som bolværk mod fremtidig protektionisme. Det blev grundlaget for den liberale verdensorden, hvor internationale institutioner skulle sætte rammerne for genopbygning, økonomisk samarbejde og fælles spilleregler. På den baggrund blev Den Internationale Valutafond (IMF) og Den Internationale Bank for Genopbygning og Udvikling (IBRD) grundlagt. Planerne om en International Handelsorganisation (ITO) strandede imidlertid, da USA's Kongres modsatte sig den. I stedet blev General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) etableret som rammen om den internationale handelsliberalisering med det enkle formål at nedbringe told og andre handelshindringer.

1950'erne til 1970'erne: Europas guldalder

I 1947 lå de gennemsnitlige toldsatser for de 23 GATT-lande på omkring 22 procent. Reduktionen af toldsatserne blev set som den mest overkommelige udfordring, og derfor blev de første årtier efter krigen viet til opgaven. På det punkt lykkedes samarbejdet i GATT. I 1970'erne havde over 100 lande tilsluttet sig GATT-samarbejdet, og de gennemsnitlige toldsatser på industriprodukter var faldet til 4,7 procent.

I samme periode oplevede de vesteuropæiske lande en næsten uhørt høj gennemsnitlig vækst på 4,7 procent om året. Væksten var betinget af en række faktorer som Marshall-hjælpen og øget integration i forløberen for EU, men særligt liberaliseringen af verdenshandlen gav en række fordele. Det gjorde det muligt at importere ressourcer og produkter, der ellers ikke ville have været rentable at producere i Europa, ligesom det gav de europæiske producenter mulighed for at afsætte deres varer på det globale marked.

Trods succesen med handelsliberaliseringerne var GATT-samarbejdet også præget af spændinger mellem nord og syd. I løbet af 1960'erne tog afkoloniseringen fart. Umiddelbart efter 2. verdenskrig var der fire selvstændige stater i Afrika; i 1970'erne var

antallet vokset til over 50. EØF forsøgte ganske vist at imødekomme de nye selvstændige stater ved at tilbyde dem særligt fordelagtige vilkår på det europæiske marked.

På trods af det oplevede landene i det globale syd at blive marginaliseret af handelssystemet, der favoriserede de industrialiserede økonomier. Samtidig oplevede de ikke at have reel indflydelse på GATT-forhandlingerne, som blev domineret af The Quad – Japan, USA, Canada og EØF. De store lande foretrak at afholde uformelle møder i et lukket forum, hvorefter beslutningerne blev præsenteret som konsensus for resten af GATT-landene. Af hensyn til de økonomiske relationer til de industrialiserede økonomier var de mindre velstående lande i praksis uden reel indflydelse på samarbejdet.

1990'erne - 2000'erne: Globaliseringsiver

Perioden fra slutningen af 1980'erne og frem var præget af globaliseringens opblomstring. Den øgede samhandel og globale forsyningskæder med tusindvis af kilometer mellem produktion, forarbejdning og marked blev betragtet som et ufravigeligt vilkår. Globaliseringen var definerende for enhver troværdig politisk dagsorden i perioden: "Enhver forretningsguru taler om det. Ingen tale er fuldstændig uden at nævne det. Men for kun 10 år siden blev begrebet knap nok brugt. Det er som opstået ud af det blå og er nu pludseligt over det hele," udtalte periodens mest feterede sociolog, Anthony Giddens, i 1999.

Globaliseringsiveren udmøntede sig i store handelsaftaler som NAFTA mellem USA, Mexico og Canada. I EU blev det indre marked etableret med Maastrichttraktaten i 1993, mens Den Kolde Krigs afslutning muliggjorde udvidelsen mod Øst- og Centraleuropa. Med udbredelsen af internettet, mobiltelefonerne og massemedierne blev geografiske barrierer nedbrudt, og kloden blev på én og samme tid både større og mere kompakt i "den globale landsby". Altings forbundethed blev betragtet som

et ubetinget gode, der skulle reguleres af et fælles sæt internationale regler.

Samtidig var perioden også præget af et enormt opbrud. Det kom især til udtryk i etableringen af Verdenshandelsorganisationen, World Trade Organization (WTO). WTO skulle være kronen på værket og den endelige kulmination af GATT. Med WTO blev landene forpligtet på et fælles regelsæt for international handel, samtidig med at reguleringen blev udvidet til også at omfatte serviceydelser (GATS) og patentrettigheder (TRIPS). Organisationen fik desuden mandat til at sanktionere lande, der overtrådte reglerne, ligesom der blev etableret et bindende system til at løse handelstvister.

EU var en af de mest markante fortalere for WTO og frihandel. Efter etableringen af det indre marked syntes det næste logiske skridt at være en global udvidelse af de samme principper. På mange måder var WTO en spejling af EU's indre marked i sit forsøg på at skabe stabile forsyningskæder, fælles spilleregler og større markedsadgang. WTO og EU komplementerede samtidig hinanden: WTO åbnede dørene til nye markeder, mens EU udviklede regler, som virksomheder måtte tilpasse sig for at få adgang til det europæiske marked. Med et indre marked på omkring 345 millioner indbyggere gav det EU en betydelig reguleringsmagt.

Den globale handel voksede hastigt i 1990'erne, og med en andel på 17 procent af verdens samlede eksport i 2000 var EU blevet verdens største handelsaktør. Det fænomen er siden blevet kendt som *The Brussels Effect*: Udenlandske producenter rettede ind efter EU's krav for at bevare adgangen til det europæiske marked, hvilket blev en væsentlig forklaring på EU's position som handelspolitisk stormagt.

2000'erne: Frihandel i frit fald

Sprækkerne i WTO-samarbejdet begyndte dog hurtigt at vise sig: "Vi må være ærlige i vores vurdering af resultatet af Uruguay-runden. Udviklingslandene var ikke i stand til at sikre sig, at reglerne passede med deres virkelighed. Af naturlige årsager var det i overvejende grad de udviklede og industrialiserede økonomiers interesser, der prægede aftalen," kommenterede Sydafrikas præsident Nelson Mandela under et WTO-ministermøde i 1998.

Mandela henviste dermed til, at de mest skrøbelige økonomier blev pålagt uforholdsmæssigt store byrder ved at leve op til WTO's regler, uden at der blev udvist tilstrækkelig fleksibilitet. Samtidig havde mange udviklingslande fortsat begrænset adgang til at eksportere landbrugsprodukter til blandt andet EU's marked, mens EU med landbrugs- og eksportstøtte fortsat kunne udkonkurrere lokale producenter. Selvom der gradvist blev indført begrænsninger på EU's eksportstøtte, var de samme uhensigtsmæssige økonomiske mekanismer i vid udstrækning på spil som under GATT. Konsekvensen var, at landene i det globale syd ikke fik tilstrækkeligt udbytte af de få komparative fordele, de havde på verdensmarkedet. Den vurdering blev delt af mange udviklingslande, som organiserede sig tættere end tidligere. Med stærkere økonomier som Kina og Brasilien i spidsen stod blokken langt stærkere, og det blev vanskeligere at opnå enighed i WTO.

WTO's Doha-runde blev indledt i 2001 med det formål at bilægge striden om blandt andet landbrug og patentrettigheder til medicin. Særligt EU blev presset af udviklingslandene til at reducere landbrugs- og eksportstøtten. Sammen med USA forsøgte de at presse EU til at opgive, hvad mange betragtede som konkurrenceforvridende støtte, men på dette punkt var EU ikke indstillet på at give sig. Blandt medlemslandene var presset fra landbrugssektoren – og ikke mindst Frankrig – betydeligt, ligesom

en stigende skepsis over for frihandel blandt dele af de europæiske befolkninger begyndte at komme til udtryk.

Doha-runden kuldsejlede gang på gang, og de 157 medlemslande måtte forlade forhandlingerne uden en ny aftale. Først næsten 15 år senere nåede landene ved ministermødet i Nairobi i 2015 til enighed om den omstridte eksportstøtte.

På trods af resultatet i 2015 var processen omkring denne og andre tvister med til at udhule WTO. I midten af 2010'erne havde organisationen mistet sin rolle som den centrale drivkraft i udviklingen af verdenshandlen, og systemet var blevet svækket indefra. De traditionelle ledere – Canada, USA, EU og Japan – kunne ikke længere sætte dagsordenen uden opbakning fra andre. Tvisten om blandt andet landbrugs- og eksportstøtte gjorde det klart, at økonomierne i det globale syd havde kapacitet til at modsætte sig beslutninger, der ikke var i deres interesse.

2010'erne - 2020'erne: Handel som instrument

Stilstanden i WTO og en faldende tro på, at multilaterale handelsaftaler kunne levere både effektive og retfærdige løsninger, bredte sig allerede i begyndelsen af 2000'erne blandt verdens største økonomier. EU begyndte derfor gradvist at supplere WTO-sporret med bilaterale og regionale frihandelsaftaler. Allerede under Doha-runden præsenterede EU i 2006 handelsstrategien *Global Europe: Competing in the World*, der forskød det handelspolitiske fokus fra multilaterale aftaler i regi af WTO til frihandelsaftaler med strategisk vigtige lande som Indien og Sydkorea samt regionale sammenslutninger som ASEAN og Mercosur.

Sådanne bilaterale aftaler havde ikke til hensigt at erstatte WTO. Alligevel ændrede den gradvise svækkelse af den regelbaserede verdensorden og den voksende geopolitiske rivalisering EU's overordnede tilgang til handel. Hvor EU tidligere i høj grad fremhævede frihandel som et redskab til økonomisk udvikling, demokratisering og fælles internationale spilleregler, begrundes

handelspolitikken i dag også med sikkerhed, robusthed og strategisk autonomi.

Udviklingen havde været undervejs siden 2010'erne. I 2016 præsenterede EU sin udenrigspolitiske strategi, *Global Strategy*, der skulle styrke EU's geopolitiske rolle, og i 2019 beskrev den nyltiltrådte kommissionsformand Ursula von der Leyen sin Kommission som en "geopolitisk Kommission", der både skulle værne om multilateralismen og styrke Europas position i en mere usikker verden.

Udviklingen er siden blevet accelereret af Brexit, de voksende spændinger mellem USA og Kina, øget konkurrence fra kinesiske varer og forsyningskrisen under covid-19. Ruslands fuldskalainvasion af Ukraine i 2022 udstillede Europas sårbarhed på energiområdet, mens USA's handelskrig under Trumps anden præsidentperiode har skabt dyb usikkerhed om EU's vigtigste eksportmarked.

Økonomisk forbundethed, der tidligere blev betragtet som en styrke, kan i dag også skabe strategiske sårbarheder. Hvor frihandel tidligere først og fremmest blev begrundet med økonomisk vækst og international integration, begrundes den i dag også med sikkerhed, robusthed og strategisk autonomi. Det betyder ikke, at EU har lagt de multilaterale værdier bag sig. I 2021 præsenterede Europa-Kommissionen sin *Trade Policy Review*, hvor den lancerede strategien om *Open Strategic Autonomy*. Ved at fremhæve "open" fastholdt Kommissionen betydningen af åbne markeder, fælles regler og internationalt samarbejde. Med "strategic autonomy" understregede den samtidig behovet for at mindske Europas strategiske afhængigheder og styrke unionens handlefrihed.

Netop den balancegang præger EU's handelspolitik i dag. På den ene side søger EU at bevare sin strategiske autonomi ved at mindske afhængigheden af Kina og – i stigende grad – også

USA. På den anden side ønsker unionen at styrke samarbejdet med partnere i Sydamerika, Indien og Afrika gennem nye handels- og investeringsaftaler. De er eftertragtede partnere, fordi de både kan bidrage til mere robuste forsyningskæder, øget energisikkerhed og adgang til de kritiske råstoffer, der er nødvendige for den grønne omstilling.

Strategien handler derfor ikke om at afvikle globaliseringen, men om at mindske Europas strategiske afhængigheder. I Bruxelles omtales den som *de-risking* snarere end *decoupling*. Behovet for at diversificere forsyningskæderne har dermed på ny gjort landene i det globale syd interessante for EU. Men sammenlignet med årene omkring årtusindeskiftet er udgangspunktet for samarbejdet et andet. Mange lande i det globale syd har fortsat EU's dobbelte standarder i frisk erindring og ser derfor med skepsis på europæiske krav om bæredygtighed og fair konkurrence. Krav og reguleringer – som eksempelvis CO₂-grænsetilpasningsmekanismen (CBAM) – bliver af flere opfattet som dårligt skjulte forsøg på at beskytte EU's egen markedsposition.

EU står derfor over for et dobbelt dilemma. Unionen ønsker at bruge handelspolitikken til at styrke sin egen strategiske position, men er samtidig afhængig af, at omverdenen fortsat opfatter Europa som en troværdig fortaler for åbne markeder og fælles spilleregler. Lykkes den balance ikke, risikerer EU at svække netop den internationale orden, som unionens egen velstand er bygget på.



Marcus Popov er cand.mag i idéhistorie og projektleder hos DEO.

2. FRIHANDELSMYTEN: SKABER FRIHANDEL VÆKST FOR ALLE?

Frihandelsaftaler har præget handelsrelationerne mellem det globale nord og det globale syd i årtier. Mens aftalerne har haft vidtrækkende konsekvenser for landene i det globale syd, har multinationale selskaber draget store fordele af dem. Hvilke økonomiske antagelser ligger til grund for aftalerne, og holder de vand?

Af Marie Hedegaard

Der hersker en grundlæggende opfattelse af frihandel som den ultimative problemløser, når det kommer til en række af verdens største udfordringer. I realiteten er effekterne af frihandel dog langt mere tvetydige, og selvom frihandelstanken har domineret international handelspolitik i årtier, er der solide økonomiske og historiske grunde til at udfordre den.

Frihandel er nemlig langt fra så fri, som den lyder, og ifølge forskning på området er fordelene ved den blevet skævt fordelt. Meget peger på, at det i høj grad kan diskuteres, om de seneste årtiers frihandel har medført en generel velstandsstigning blandt befolkningerne i det globale syd eller en betydelig reduktion af fattigdommen. Mens uligheden mellem rige og fattige lande er blevet formindsket en smule, viser de traditionelle indekser ifølge en række forskere ikke, at gevinsterne for det globale syds lande er blevet ulige fordelt og koncentreret blandt de mest velhavende i de pågældende lande. Forklaringen kan blandt andet findes i det ulige magtforhold mellem handelspartnere i nord og syd.

Myter om fattigdom, ulighed og vækst i det globale syd

Et af hovedargumenterne for frihandel er, at det gavner lande i det globale syd. Ved at sænke told og fjerne handelsbarrierer øges

den globale verdenshandel. Landene vil som konsekvens opleve øget vækst, og frihandel vil således bidrage til bekæmpelsen af fattigdom i lavindkomstlandene, og dermed reduceres den globale ulighed mellem rige og fattige lande.

Historisk har frihandelsaftaler dog bidraget til at skabe massive profitter til investorer og store multinationale selskaber, der med aftalerne får øget markedsadgang. Den vækst, som frihandel bidrager til, tilfalder altså i højere grad virksomheder end gennemsnitsborgeren. Civilsamfundsorganisationer som bl.a. NOAH og Global Aktion peger ligefrem på, at det globale frihandelssystem er med til at opretholde uligheden mellem det globale syd og nord, og at det på den måde fastholder mennesker i fattigdom.

Når fortalere for frihandel hævder, at frihandel har fået flere mennesker ud af ekstrem fattigdom, er det samtidig værd at bemærke, hvilken fattigdomsgrænse, de læner sig op ad. Den internationale fattigdomsgrænse (IPL) var længe fastsat til 1,9 dollars om dagen, hvilket blev stærkt kritiseret af bl.a. FN for at være en misvisende grænseværdi. Det er nemlig ikke nok til at opretholde det minimum af basale fornødenheder, der skal til for at leve et liv uden en overrepræsentation af sult, fejlnæring, børnedødelighed og manglende adgang til medicin. Ifølge flere forskere burde grænsen i stedet ligge et sted mellem 7 og 15 dollars om dagen.

Siden er IPL blevet hævet af flere omgange, senest i 2025 til 3 dollars, hvilket er det aktuelle niveau. Efter den seneste justering af fattigdomsgrænsen steg antallet af personer under grænsen for ekstrem fattigdom med 125 millioner.

Desuden bemærker antropologen Jason Hickel, at den primære årsag til, at vi trods alt har set en samlet reduktion i antallet af ekstremt fattige på verdensplan de sidste årtier, er Kinas økonomiske vækst, der som bekendt ikke har tradition for at føre liberal handelspolitik.

Argumenterne for frihandel bygger på en række antagelser, der er klassiske inden for neoklassisk økonomisk teori, ofte omtalt som mainstream-økonomi. Her antages det, at afskaffelsen af handelsbarrierer er med til at flytte produktionen af varer derhen, hvor den er billigst og mest effektiv at producere. Ineffektive producenter udkonkurreres dermed, hvilket skaber ligevægt på arbejdsmarkedene. Helt konkret vil det sige, at når fx en europæisk producent udkonkurrerer en boliviansk, vil den omstillingsparate og fleksible arbejdsstyrke i Bolivia derefter blot skifte branche. På den måde fører frihandel til optimal ressourceudnyttelse og fuld beskæftigelse.

Det er netop dette paradigme, der har sikret det globale frihandelssystem opbakning de seneste årtier. Men at den globale handel øges, og den samlede kage dermed bliver større, gør ikke nødvendigvis alle rigere. For af en større kage følger ikke nødvendigvis en mere ligelig fordeling. Samtidig tages der hverken højde for kulturelle forskelle eller for ulige magtforhold – dels mellem det globale syd og nord og dels mellem multinationale selskaber og befolkninger – der giver forskellige forudsætninger inden for det samme handelssystem.

Frihandel med ulige betingelser og selektiv protektionisme

Argumentet for, at frihandel skaber vækst i selv mindre konkurrencedygtige lande, hviler på antagelsen om, at landene vil udnytte deres komparative fordele ved at specialisere sig i dem. En komparativ fordel kan fx være adgang til bestemte naturressourcer eller avanceret teknologi. Det er netop dét, der ifølge konventionel økonomisk teori skaber ligevægt på arbejdsmarkedene, optimerer den globale ressourceudnyttelse og nedbringer arbejdsløsheden.

Men teorien overser fundamentale magtforhold og strukturelle uligheder, fx geografiske eller uddannelsesmæssige forskelle, mellem lande i det globale syd og nord. En uuddannet ar-

bejdstager i landbruget, som ifølge FN's udviklingsorganisation UNDP i dag udgør 59% af beskæftigelsen i lavindkomstlande, er langt mindre omstillingsparat end en højtuddannet arbejdstager i en metropol. Eksempler viser netop også, at store producenters udkonkurrering af småbønder i det globale syd som følge af frihandelsaftaler, har ført til massiv arbejdsløshed: Siden 1980'erne er mange bønder blevet tvunget til at migrere til byerne, hvilket har ledt til hastig urbanisering, overflod af arbejdsløse og underbeskæftigede og befolkningsvækst i byernes slumområder. I praksis gik mange bønder fra at være selvforsynende på landet til at være afhængige af globale markeder og lønarbejde i byerne.

Det sås især med NAFTA – frihandelsaftalen mellem USA, Canada og Mexico fra 1994. Her mistede op mod 2 millioner mexicanske bønder deres arbejde som følge af, at de mexicanske virksomheder kunne importere billig, statsstøttet majs fra USA. Aftalen havde omfattende sociale konsekvenser: Minimumslønnen faldt, og i 2004 var der 19 millioner flere indbyggere under fattigdomsgrænsen i landet.

De velstående lande drager derimod store fordele af frihandelsaftalerne. Mens lande i det globale syd pålægges at ophæve deres egne subsidier og statsstøtteordninger, fastholder både USA og EU deres egen landbrugsstøtte, hvilket historisk set har givet dem store konkurrencefordele. Det kan betegnes som en form for selektiv protektionisme, der afspejles i EU's brug af såkaldt toldeskalering, hvor tolden stiger efter en vares forarbejdningsgrad: I EU er der 0% told på import af bomuld, men over 10% på færdigproduceret tøj, og 0% på kakao, men næsten 10% på forarbejdet kakaomasse. Toldsatserne er dermed designet til at sikre konkurrencefordele til EU's egne industrier inden for forarbejdede varer, mens lavindkomstlande fastholdes i eksport af naturressourcer og råstoffer.

Omtrent 2/3 af udviklingslandene er råstofafhængige, da over 60% af deres eksport består af råstoffer som bomuld, metaller,

kaffe og bananer, mens de samme lande ofte selv må importere forarbejdede varer fra udlandet. Importen er især via store multinationale selskaber med stordriftsfordele, som lande i det globale syd ikke kan konkurrere med. Det gælder fx for en europæisk virksomhed som Nestlé, der har kunnet importere kakaobønner toldfrit, og samtidig har været beskyttet som chokoladeproducent mod udenlandske konkurrenter.

På den måde har europæiske og amerikanske virksomheder historisk sikret sig de største fordele ved frihandel. Specielt fordi værditilførslen til forarbejdede varer er langt højere end værditilførslen til råvarer – og dermed også gevinsten på dem. Frihandelsystemet er således med til at opretholde, hvad der er blevet betegnet som et postkolonialt handelsmønster: Størstedelen af velstanden tilfalder multinationale selskaber i det globale nord, mens mange lande i syd fastholdes i en eksportafhængighed af naturressourcer, der forhindrer dem i at udvikle egne industrier og få ordentlige økonomiske fordele ud af handelsaftalerne.

Frie kapitalbevægelser og investorbeskyttelse

Moderne frihandelsaftaler har ikke kun fokus på at fjerne handelsbarrierer gennem told og kvoter. De stræber også efter at opheve restriktioner, der begrænser fri kapitalbevægelighed, og i stedet indføre særlige regler, der beskytter kapitalstærke aktører og investorer. Tanken er, at det ville kunne tiltrække investeringer i de respektive lande. Det lyder umiddelbart fornuftigt, men det kan have meget vidtgående konsekvenser for små økonomier.

Konkret begrænser frihandelsaftalerne brug af såkaldte kapitalkontroller, som er forskellige værktøjer til at regulere, hvor meget kapital, der strømmer ind og ud af landet. Det fremhæver eksperter ellers som et yderst vigtigt redskab for især lavindkomstlande, da små økonomier er mere sårbare over for pludselige kapitalstrømme.

Argumentet for at sikre fri kapitalbevægelighed er at gøre det nemmere for virksomheder at flytte penge og aktiver frit rundt mellem lande. Det argument bygger på antagelsen om, at kapitalen naturligt vil søge derhen, hvor der er højest afkast og værdiskabelse. Dermed vil afskaffelsen af barriererne være med til at skabe økonomisk vækst.

Men at gøre det nemt for investorer at flytte penge ind og ud af et land er også med til at tiltrække kortsigtede udenlandske investeringer med en primær interesse i hurtig profit. Store indstrømninger af penge har historisk været med til at skabe spekulative bobler, og når investorerne pludselig flytter deres penge ud, fordi det ikke længere er rentabelt, har det skabt økonomiske kriser. I dag er der derfor udbredt enighed blandt økonomer samt Den Internationale Valutafond (IMF) om, at det er en god idé at give særligt lavindkomstlande med små økonomier øget kontrol over de frie kapitalbevægelser.

Den franske økonom Thomas Piketty peger samtidig på fri kapitalbevægelighed som en af de mest afgørende drivkræfter bag den stigende globale ulighed. Ifølge Piketty har den gjort det muligt for kapitalstærke aktører at flytte deres penge til områder med skattely, og således har den været med til at fjerne en stor del af finansieringsgrundlaget for velfærden i de enkelte lande. Ifølge Globalt Fokus betyder de multinationale selskabers brug af skattely, at landene i det globale syd mister mere end 200 mia. dollars årligt i skatteindtægter. I sammenligning med den årlige u-landsbistand på 174,9 mia. dollars er der dermed tale om en relativt stor indtægtskilde.

Samtidig giver frihandelsaftalerne ofte investorerne forrang gennem ISDS-ordningen (*Investor-State Dispute Settlement*), som giver investorer og multinationale selskaber mulighed for at sagsøge stater, hvis de mener, der forekommer brud på handelsaftalen.

Ordningen gør det muligt for virksomheder at omgå nationale domstole og kræve milliardstore erstatninger gennem internationale voldgiftsretter, hvis nye love eller politiske beslutninger påvirker deres investeringer eller afkast. Den franske virksomhed Veolia sagsøgte den egyptiske stat på grund af sin beslutning om at hæve den nationale mindsteløn i kølvandet på Det Arabiske forår. I et andet tilfælde sagsøgte den amerikanske olievirksomhed Chevron den ecuadorianske stat, efter at Ecuador havde søgt kompensation for Chevrons olieudslip i Amazonas, en af verdens største miljøkatastrofer. Veolia tabte sin sag, mens Chevron vandt.

ISDS er blevet stærkt kritiseret for at give udenlandske virksomheder særlige rettigheder, som indenlandske virksomheder vel at mærke ikke har, og for at underminere nationernes egne retssystemer og demokratier. Store kapitalstærke aktører som multinationale selskaber, der har penge nok til at føre retssag mod stater, får således indirekte magt over national politik. Det kan gøre det mere kompliceret for stater at stramme regler for fx beskyttelse af miljø eller arbejdstagere, eller andre tiltag, der kommer befolkningerne og naturen til gode, men som risikerer at begrænse virksomhedernes profitmuligheder – især hvis man tilsvarende frygter en kapitalflugt.

Samtidig er det de færreste aftaler, der indeholder bindende krav på klima- og miljøområdet. En virksomhed kan derfor overtræde diverse klima- og miljøhensyn i handelsaftalerne uden at blive sanktioneret. Netop den kritik har en lang række klimaorganisationer rejst mod EU-Mercosur-aftalen. Da de økonomiske fordele ved frihandel samtidig primært tilfalder investorer og multinationale selskaber, kommer frihandelsaftalernes forsøg på at skabe gode investeringsvilkår i praksis til at fungere som et værn mod investorernes profitter – snarere end som et middel til at bekæmpe ulighed og fattigdom.

Det nuværende globale frihandelssystem har været rentabelt for de multinationale selskaber, men har også været med til at forstærke uligheden mellem det globale syd og nord. Med en høj grad af investorbeskyttelse skaber frihandelsaftaler gode vækstbetingelser for virksomhederne, men ikke nødvendigvis for det globale syd. Forestillingen om frihandel som en løsning på global fattigdom bygger således ikke på historiske erfaringer, men er snarere funderet i den neoklassiske økonomiske tænkning. Med den sættes der lid til markedets rolle som vækstmotor, men samtidig overses fundamentale magtforhold, der definerer vinderne og taberne i frihandelsaftalerne.

En mere retfærdig handelspolitik indebærer derfor et opgør med de mest klassiske myter om frihandel. Den må tage forbehold for de ulige betingelser mellem lande i syd og nord, der lige nu gavner de store virksomheder mere end befolkningerne og naturen. Løsningerne kunne være at lade handelsaftalerne indeholde differentierede toldsatser, hvor lavindkomstlande tilgodeses og ikke udnyttes, indføre bindende klausuler på bæredygtighedsområdet, så brud på klima- og miljøhensyn kan håndhæves juridisk, og samtidig give en højere prioritering til demokratisk medbestemmelse.



Marie Hedegaard er uddannet sociolog med speciale i økonomisk sociologi og videnssociologi. Marie er ansat i foreningen Gode Penge, hvor hun laver research og formidling om det finansielle system, og er skribent på nyhedsbrevet Ude Af Kurs hos Føljeton.

3. KLIMA, KONKURRENCE OG SAMARBEJDE: EU'S GRØNNE HANDELSPOLITIK

EU's handelspolitik er ikke længere kun et spørgsmål om told og markedsadgang. Den er blevet et centralt redskab i den grønne omstilling, men rejser samtidig nye dilemmaer om retfærdighed, konkurrence og globalt samarbejde.

Af Caroline Bertram

Som FN's klimachef, Simon Stiell, for nyligt så rammende formulerede det, så er håndteringen af den globale klimakrise det "sværeste, men vigtigste, menneskeheden nogensinde har forsøgt at gøre sammen". Der er fortsat nok at tage fat på, selv om det i øjeblikket går den rette vej. Den forventede temperaturstigning ved udgangen af århundredet er faldet markant (2,1-2,8 grader), hvis landene holder sig til deres klimahandlingsplaner, men vi er stadig langt fra Parisaftalens mål om at begrænse opvarmningen til 1,5 grader.

Det spejler sig også i klimaforhandlingerne. Hvor det tidligere især handlede om at forhandle en global klimaaftale på plads, handler de i dag mere om, hvordan Parisaftalen i praksis realiseres. Implementeringen heraf kræver ikke kun effektiv klimapolitik, men også økonomisk politik, som påvirker, hvordan virksomheder producerer, investerer og handler. Her spiller handelspolitikken en vigtig rolle.

Det anslås, at omkring 20-30% af verdens CO₂-udledninger er knyttet til produktion og transport af varer og tjenesteydelser, der handles på tværs af landegrænser. Udledningerne foregår derfor ofte et andet sted end der, hvor varerne forbruges. Høj-

indkomstlande er typisk nettoimportører af CO₂-udledninger, mens mange lav- og mellemindkomstlande er nettoeksportører.

Det kan lyde teknisk, men det har stor betydning for, hvem der bærer ansvaret for udledningerne. Under FN's klimasystem placeres ansvaret hos produktionslandet. Det betyder eksempelvis, at Danmarks officielle klimaregnskab ikke afspejler hele klimaafttrykket fra danskernes forbrug. Danmarks forbrugsbaserede klimaafttryk var i 2023 omkring 60 mio. ton CO₂ - svarende til ca. 10 ton pr. dansker - mens forskere vurderer, at det globale gennemsnit skal ned omkring 2,5 ton pr. person i 2030 for at holde 1,5-gradersmålet inden for rækkevidde.

Man kan indvende, at produktionslandet også høster de økonomiske gevinster ved eksporten, og at udledningerne derfor med rette bør tælle med i landets klimaregnskab. Men det er kun halvdelen af historien: Produktionen finder sted, fordi der er en efterspørgsel uden for landets grænser. International handel skaber dermed en afstand mellem produktion, forbrug og klimaansvar, som handelspolitikken i stigende grad forsøger at adressere.

Miljøhensyn udgør imidlertid den anden centrale søjle i den grønne handelsdagsorden. Ofte trækker klima- og miljøhensyn i samme retning, som når reguleringen af globale værdikæder for soja, oksekød, kakao, kaffe, palmeolie og træ skal modvirke afskovning i Amazonas. Men de kan også komme i konflikt. Kritiske mineraler som litium, kobolt og nikkel er afgørende for den grønne omstilling, men udvindingen kan samtidig føre til miljødelæggelser og sociale konflikter. Derfor beskriver forskere visse mineområder som "ofringszoner" for den grønne energiomstilling.

Bæredygtig handelspolitik i EU?

EU har enekompetence på handelspolitikken og kan derfor handle på vegne af alle medlemslande. Europa-Kommissionen

spiller her en særlig vigtig rolle, da den fremsætter handelspolitiske forslag, forhandler handelsaftaler på vegne af EU på mandat fra Ministerrådet og står for implementering af indgåede aftaler. Det giver den betydelig dagsordensættende og forhandlingsmæssig indflydelse.

For EU er den grønne handelspolitiske indsats en del af en bredere handel og bæredygtig udviklingsdagsorden. Ifølge FN handler bæredygtig udvikling om at opfylde nutidens behov uden at underminere fremtidige generationers muligheder for at opfylde deres egne. Politisk er det blevet oversat til at forsøge at forene tre hensyn: økonomisk udvikling, social beskyttelse og miljø- og klimabeskyttelse.

Ser vi på Europa-Kommissionens handel og bæredygtighedsagenda over tid, er det tydeligt, at den ikke har stået stille. Både vægtningen og fokuset har ændret sig i takt med forandringer i EU's politiske omgivelser og interne drøftelser. I 1990'erne handlede bæredygtighed i handelspolitikken især om menneske- og arbejdstagerrettigheder. Omkring årtusindeskiftet rykkede den økonomiske dimension i forgrunden. Handel skulle ikke kun åbne markeder, men også bidrage til fattigdomsbekæmpelse og eksportdrevet vækst i lavindkomstlande.

Under finans- og gældskrisen i Europa gled bæredygtighedsdagsordenen i en periode i baggrunden, men fra midten af 2010'erne vendte den tilbage med fornyet kraft. Fokus lå især på arbejdstagerrettigheder og den grønne dimension. Det kom særligt til udtryk i introduktionen af handel og bæredygtighedskapitler, såkaldte TSD-kapitler, i EU's handelsaftaler. Kapitlerne indeholder bestemmelser om arbejdstagerrettigheder, miljø- og klimabeskyttelse mv. Tidlige eksempler findes i EU-CARIFORUM aftalen fra 2008 og EU's handelsaftale med Sydkorea fra 2011.

Særligt handelsaftalen mellem EU og Sydkorea blev en vigtig model for EU's efterfølgende handelsaftaler, som alle indeholder

lignende TSD-kapitler. Den sociale og grønne dimension blev præsenteret som ligestillede i disse kapitler. I praksis havde arbejdstagerrettigheder dog ofte større vægt bl.a. fordi de europæiske fagforeninger spillede en aktiv rolle i implementering af TSD-kapitlerne. Det afspejler sig også i forskningen, hvor studier af TSD-kapitlerne i langt højere grad har fokuseret på den sociale dimension end på den grønne.

Det har ændret sig de senere år. Med den europæiske grønne pagt (*Green Deal*), som Europa-Kommissionen præsenterede i 2019, fik EU en ambitiøs grøn omstillingsdagsorden. Målet er at gøre EU klimaneutralt i 2050 og samtidig gøre den grønne omstilling til en drivkraft for europæisk konkurrenceevne og vækst.

Grønne ambitioner eller protektionisme?

En af de mest markante udviklinger som følge af den grønne pagt er EU's introduktion af såkaldte grønne *unilaterale* instrumenter, som er handelspolitiske tiltag, som EU vedtager på egen hånd. De adskiller sig fra handelsaftaler, hvor EU og én eller flere handelspartnere forhandler sig frem til fælles regler, og fra de store forhandlinger i Verdenshandelsorganisationen (WTO), hvor 166 lande (eller en mindre kreds af dem) forsøger at blive enige om fælles spilleregler.

Tidligere forsøgte EU især at fremme sin grønne handelsdagsorden gennem disse to spor, altså handelsaftaler og globale forhandlinger i WTO. Med den grønne pagt valgte EU at supplere disse med egne grønne handelsinstrumenter. Begrundelsen var, at den globale klimaindsats gik for langsomt, og at EU måtte bruge sin markedsmagt til at nå sine klimamål og samtidig beskytte sin markedsposition.

De to mest bemærkelsesværdige *unilaterale* instrumenter er EU's klimatold, bedre kendt som CBAM, og EU's afskovningsforordning, EUDR. CBAM forsøger at adressere et klassisk dilemma: Hvis det bliver dyrere at producere klimatunge varer

såsom cement, stål og elektricitet i EU på grund af stigende CO₂-priser (for at nå EU's klimamål), vil produktionen muligvis rykke til lande, hvor klimakravene er lavere. Ligesom vand søger produktion ofte derhen, hvor modstanden (omkostningerne) er lavest. Hvis det sker, reduceres udledningerne ikke nødvendigvis. De skifter blot adresse, hvilket kaldes kulstoflækage. CBAM forsøger at lukke dette hul ved at lægge en tilsvarende CO₂-afgift på visse importerede varer, der svarer til den pris, europæiske producenter betaler gennem EU's interne CO₂-kvotehandelssystem.

Men CBAM handler ikke kun om klima. Fra et mere snævert europæisk perspektiv handler det også om konkurrenceevne. Hvis europæiske producenter betaler en højere pris for CO₂ end deres udenlandske konkurrenter, risikerer EU at miste produktion, arbejdspladser og vækst. Det er netop derfor, at kritikere ofte beskriver CBAM som grøn protektionisme. Begge perspektiver rummer noget rigtigt og er med til at tegne de politiske konfliktlinjer i den højspændte internationale debat om CBAM. CBAM blev vedtaget i 2023, havde en overgangsperiode frem til 2025 og gælder i sin definitive form fra 2026.

EU's afskovningsforordning retter sig mod et andet problem. Europæisk forbrug er med til at drive afskovning uden for Europas grænser. Forordningen kræver, at varer som kvæg, kakao, kaffe, palmeolie, gummi, soja og træ kun må sælges på eller eksporteres fra EU's marked, hvis producenterne kan dokumentere, at de ikke er forbundet med afskovning eller skovforringelse. EUDR blev vedtaget i 2023, men kravene gælder først fra 30. december 2026 for store og mellemstore virksomheder og fra 30. juni 2027 for små virksomheder. Hvor CBAM sætter en pris på CO₂-udledninger ved EU's grænse, stiller EUDR krav til, hvordan varer er produceret. Begge instrumenter bruger EU's økonomiske magt til at forsøge at ændre produktionspraksisser uden for Europas grænser.

Både CBAM og EUDR er blevet mødt med stærk kritik fra en lang række lande i Verdenshandelsorganisationen (WTO). Kritikken går i flere retninger. EU kritiseres for at have handlet unilateralt, altså for at have vedtaget begge instrumenter på egen hånd frem for at forsøge at få forslagene gennemført via internationale forhandlinger. I forlængelse heraf mener flere lande, at de ikke er blevet tilstrækkeligt hørt i processen på trods af, at deres producenter og eksportører bliver berørt af de nye krav.

Begge instrumenter kritiseres også for at begrænse international handel og skade handelspartneres eksportmuligheder. Hertil kommer en bredere retfærdighedskritik, nemlig at CBAM og EUDR ikke tager højde for landes forskellige ”udviklingsniveauer” eller specifikke omstændigheder, herunder om de har den finansielle, tekniske og politiske kapacitet til at hjælpe deres producenter og virksomheder med at leve op til de nye krav. I den forbindelse peger flere på, at udviklingsbistanden til det globale syd er dalende, samtidig med at mere ekstreme vejrfænomener og stigende klimatilpasningsbehov presser budgetterne i mange lav- og middelindkomstlande, der i mange tilfælde allerede kæmper med uholdbare gældsbyrder.

EU’s grønne handelsinstrumenter stiller nye krav til resten af verden. Men mange af de lande, der skal leve op til kravene, spørger med rette: Hvor er støtten, samarbejdet og de konkrete muligheder for at omstille sig? Det spørgsmål fører os til EU’s handelsaftaler. For handelsaftaler er ikke kun tekniske dokumenter om markedsadgang og toldsatser. De skaber også en politisk ramme for samarbejde mellem EU og dets handelspartnere. Hvis EU vil undgå, at den grønne handelspolitik fremstår som krav formuleret i Bruxelles og pålagt resten af verden, er handelsaftalerne et godt sted at kigge.

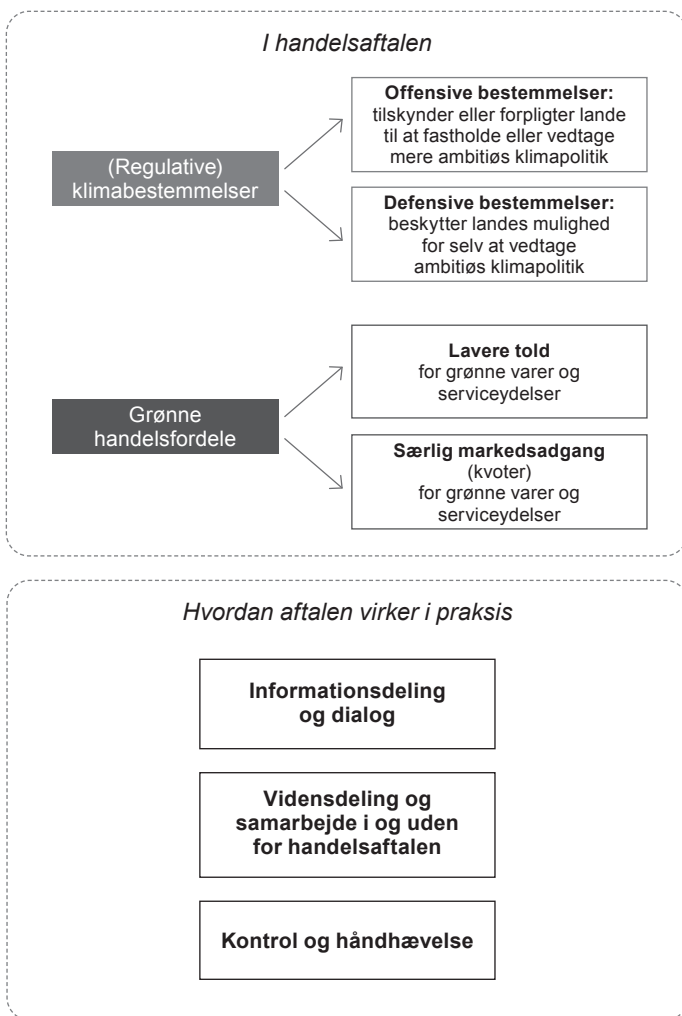
Klimabestemmelser i EU's handelsaftaler

EU's handelsaftaler handler ikke længere kun om toldsatter, kvoter og markedsadgang. De er også blevet et centralt instrument, hvorigennem EU og dets handelspartnere kobler handelspolitik og klimapolitik tættere sammen. Det sker både gennem handelsaftalernes juridiske tekst og gennem de politiske processer, som de etablerer. Lidt forenklet kan man sige, at de grønne bestemmelser i EU's handelsaftaler gør tre ting. For det første beskytter de landes mulighed for selv at føre en ambitiøs klimapolitik. Disse kaldes *defensive* bestemmelser. De skal sikre, at handelsaftalen ikke bliver brugt til at underminere national klimalovgivning. Det kan for eksempel være bestemmelser, der beskytter nationale grønne tiltag mod at blive behandlet som ulovlige handelshindringer. Defensive bestemmelser hører til blandt de tidligste grønne tiltag i handelspolitikken.

For det andet kan handelsaftaler bruges mere aktivt til at fremme højere klimaambitioner. Det er de *offensive* bestemmelser. Her handler det ikke om at beskytte landes regulatoriske autonomi, men om at tilskynde eller forpligte handelspartnere (og EU) til at fastholde eller hæve deres klimaambitioner. Det kan for eksempel være krav om ikke at sænke deres eksisterende beskyttelsesniveau for at tiltrække handel eller investeringer, forpligtelser til at håndhæve national klimalovgivning eller om at ratificere og/eller implementere internationale klimaafgifter og relaterede klimaforpligtelser. Se figur 1. for en oversigt over de forskellige klimabestemmelser i EU's handelsaftaler.

En af de vigtigste udviklinger på klimaområdet er EU's inddragelse af Parisaftalen i nyere handelsaftaler. Siden 2019 har EU inkluderet en bestemmelse om, at EU og dets handelspartnere skal implementere Parisaftalen "effektivt".

Figur 1. Kategorisering af klimarelaterede bestemmelser i EU's handelsaftaler



Kilde: Forfatterens figur

Når Parisaftalen kobles til en handelsaftale, får den en ekstra institutionel ramme, hvorigennem EU's og handelspartneres klimaindsats kan drøftes, samarbejde kan igangsættes, og hvor der i visse tilfælde er adgang til stærkere håndhævelsesmuligheder, end hvad Parisaftalen selv giver adgang til. Det betyder ikke, at enhver tilbagerulning af klimapolitikken automatisk udløser handelssanktioner, men det giver partnerne en ekstra arena til at rejse spørgsmål om utilstrækkelige fremskridt eller svage bestræbelser på at gennemføre nationale klimamål.

Ud over disse reguleringsbestemmelser findes der også grønne handelsfordele. Her bruges handelspolitikens klassiske værktøjer til at fremme den grønne agenda. Handelsaftaler kan tillade lavere toldsatser eller særlig markedsadgang til varer og serviceydelser, der opfylder bestemte grønne kriterier. Det lyder teknisk, men grundidéen er simpel. Hvis handelsaftaler gør klimavenlige teknologier, produkter (såsom vindmøller og solceller) og serviceydelser billigere og derved mere tilgængelige, understøtter de den grønne omstilling.

Samtidig rejser det et vigtigt spørgsmål. Hvad tæller som en "grøn" vare eller serviceydelse? Det spørgsmål har været drøftet i Verdenshandelsorganisationen (WTO) i årtier indtil videre uden større gennembrud. EU har for eksempel tidligere modsat sig at inkludere cykler på listen over grønne varer, blandt andet af frygt for øget konkurrence fra kinesiske cykelproducenter. Den samme konflikt udspiller sig i dag om elbiler. De er grønne produkter, men også omdrejningspunkt for en hård industripolitisk kamp. EU har derfor indført ekstra told på elbiler fra Kina med henvisning til kinesiske subsidier. Grønne handelsfordele handler altså ikke kun om told og kvoter, men også om de standarder, der afgør, hvem der reelt kan gøre brug af dem.

I EU's handelsaftaler er grøn markedsadgang ikke et enten-eller spørgsmål. Det afgørende er ikke blot, om grønne varer er omfattet, men også hvor hurtigt tolden fjernes, og om liberaliserin-

gen sker symmetrisk mellem EU og handelspartneren. Et generelt mønster er, at EU ofte åbner sit eget marked hurtigere end handelspartnerne åbner deres. På EU's importside bliver grønne varer i mange aftaler gjort toldfri med det samme eller næsten med det samme. Det gælder blandt andet handelsaftalerne med Sydkorea, Centralamerika, Ukraine og Indonesien. For EU's eksport til partnerlandene er billedet mere broget, da tollden ofte fjernes over flere år. Der er dog undtagelser. I aftalerne med Canada, Singapore og New Zealand sker liberaliseringen stort set straks på begge sider. Omvendt skiller EU-Mercosur handelsaftalen sig ud ved en relativ langsommere liberalisering på begge sider.

Hvis vi vender tilbage til de *offensive* bestemmelser, skelner man i implementeringen typisk mellem tre former for interaktion mellem EU og handelspartnere. Den første er informationsdeling og dialog, hvor partnerne orienterer hinanden om ny politik, ny lovgivning og fremskridt i implementeringen. Den anden er vidensdeling og samarbejde i og uden for handelsaftalen, herunder finansiel og teknisk bistand, altså kapacitetsopbygning. Den tredje er kontrol og håndhævelse, hvor parterne kan rejse bekymringer om manglende efterlevelse, iværksætte tvistbilæggelse og i visse tilfælde bruge sanktioner.

Når det gælder klimabestemmelser, peger forskningen på, at interaktionen mellem EU og dets handelspartnere i implementeringen ofte kredser om markedsadgang og handelspolitiske konsekvenser, særligt i relation til EU's større handelspartnere. Den mere kontrollerende og håndhævende funktion, hvor handelsaftalerne bruges til at presse på for højere klimaambitioner, ses sjældnere og primært over for mindre handelspartnere.

Det skyldes blandt andet, at EU har mere økonomisk og geopolitisk på spil i implementeringen af handelsaftaler med større partnere. Over for mindre partnere har Europa-Kommissio-

nen (eller oplever de at have) større råderum til at imødekomme civilsamfundets krav om, at handelsaftalerne bruges til at presse på for mere ambitiøs klimahandling. Heri ligger en central begrænsning. Handelsaftalerne giver EU (og handelspartnere) en ekstra kanal til at sætte klimahandling på dagsordenen, men kanalen er formet af markedslogikken. Det rejser spørgsmålet, om klimabestemmelserne reelt gør handelsaftaler til stærke klimainstrumenter, eller om de først og fremmest gør dem lettere at forsvare politisk.



Caroline Bertram (PhD) er postdoc ved Københavns Universitet og tidligere postdoc ved Cambridge University. Hendes forskning undersøger EU's grønne handelspolitik, herunder handelsaftaler, CBAM og EUDR samt samspillet mellem international klima- og handelspolitik. Empirisk har hun særligt fokus på EU's relationer til det globale syd.

4. TURNBERRY-AFTALEN: EU SPILLEDE IKKE SINE KORT

Told på europæiske varer i USA, men ingen told på amerikanske varer i EU. Udover fortsat amerikansk støtte til Ukraine indeholdt Turnberry-aftalen ingen fordele for EU. Forhandlingsforløbet mellem USA og EU i 2025 udstillede EU's manglende evne til at spille poker, selvom man faktisk havde kort på hånden.

Af Derek Beach

Et forhandlingsforløb er som et kortspil: Ethvert land er fra start blevet givet en række kort, der bestemmer magtforholdene under forhandlingerne. Magt i forhandlinger er grundlæggende lig med, hvor afhængigt et enkelt land er af at indgå en aftale med andre. Det illustrerede Margaret Thatchers Storbritannien tydeligt i 1980'erne. Basis for et lands magt er den økonomiske samhandel med modparten, og særligt hvor afhængigt landets erhvervsliv er af at have adgang til andre markeder. Den interesse formidles igennem det politiske system, hvilket gør, at en leder enten kan være mere eller mindre bundet af indenrigspolitisk pres.

I forholdet mellem UK og EU i 1980'erne var Margaret Thatcher blevet givet en god hånd. Briterne var mindre afhængige af det europæiske marked, og på områder som landbrugspolitikken ville de helst have den fælles politik helt afskaffet. Det betød, at UK kunne modsætte sig aftaler om øget EU-integration i modsætning til både Frankrig og Vesttyskland, som havde et større behov for eksport. Også fra baglandet fik Margaret Thatcher relativt frie hænder til at spille sine kort, da både de Konservative og Labour-oppositionen var ideologiske modstandere af øget EU-integration.

Forhandlingsmagt er dog ikke kun strukturelt. Strategien spiller også en rolle, og ligesom i et spil poker har det også en betyd-

ning, hvordan man spiller sine kort. I forhold til internationale forhandlinger er det særligt nyttigt at bruge tiltag, der kan gøre ens modstander mere afhængig af en aftale. Det kan man fx gøre ved at tage et andet emne som gidsel, hvor modparten står særligt sårbart, og binde det sammen med de igangværende forhandlinger. På engelsk betegnes det som “weaponisation”. Derudover er der også tiltag, som gør en selv mindre afhængig af en bestemt aftale, fx ved at opnå et troværdigt alternativt samarbejde med en anden partner.

Thatchers kombination af at være mindre afhængig af “mere EU” end modparterne og “hardball”-strategien lykkedes langt hen ad vejen fra 1982 og frem mod slutningen af 1980'erne. Hun lykkedes med at gøre UK mindre afhængig af aftaler med EU ved at indgå i et tæt parløb med USA under Ronald Reagan. Ved at kræve højlydt, at UK skulle have deres “penge tilbage” fra EU, formåede Thatcher i 1984 at få en rabat i EU's finanslov. Senere formåede Thatcher at bremse mere vidtgående integrationstiltag – omend midlertidigt – omkring den fælles møntfod og indførslen af socialpolitik på EU-plan under forhandlingerne af Fælles Akten i 1985.

Omkostningerne ved Thatchers konfrontatoriske strategi begyndte at manifestere sig over tid: Andre EU-lande blev i stigende grad irriterede over UK's ageren, og derfor begyndte man langsomt at undersøge alternative måder at opnå aftaler på ved fx at ekskludere briterne igennem forbehold. Thatchers bagland blev også mere bekymret for de negative konsekvenser af strategien, og det endte med, at hun blev kuppet i 1990 og erstattet af den mere forsigtige John Major.

USA's handelspolitik: Kortsigtet og aggressiv

Forløbet omkring handelsaftalen mellem USA og EU med navnet Turnberry vækker mange mindelser om forholdet mellem Thatcher og EU i 1980'erne. Særligt har Trumps “hardball”-strategi ligheder med Thatchers, dog med den forskel, at han har vist

sig at være langt mere villig til at tage andre emner som gidsel, og at han har en langt kortere tidshorisont.

Trump er meget opsat på at opnå gunstige “deals”, som han kan prale med og tager sig ikke af, om strategien skader amerikanske interesser på længere sigt. Strategien svarer til et byggefirma, der har så travlt med at bygge og sælge huse, at de ikke tager sig af, om de leverede huse er dårligt byggede. Mens det vil pynte på byggefirmaets bundlinje på kort sigt, vil de over tid få et så dårligt et renommé, at ingen længere ville turde købe deres huse.

Udgangspunktet for den handelspolitiske konflikt mellem USA og EU var en gensidig afhængighed, hvor ikke kun EU, men begge parter, havde relative svagheder og styrker. Samhandel mellem EU og USA er den største handelsrelation i verden: €1.700 mia. i 2025, og 16 millioner arbejdspladser på begge sider af Atlanten er skabt som resultat. EU har stor vareeksport til USA - €534 mia. i 2025 - og mindre import - €356 mia. i 2025. Alene Tysklands eksport til USA udgjorde i 2025 €146 mia.

Som helhed udgør USA 21% af EU-landenes vareeksport. Til sammenligning, eksporterede EU-landene €53 mia. i varer til Mercosur-landene i Sydamerika, og €49 mia. til Indien. Til gengæld er USA langt mere afhængigt af adgang til EU for eksport af tjenesteydelser, fx IT-systemer. EU importerede cirka €521 mia. i tjenesteydelser fra USA i 2025, og eksporterede €343 mia. Der er dog forskelle i, hvor dynamiske de to økonomier er; hvilket påvirker afhængigheden af at få adgang til hinandens markeder. Mens EU's økonomi voksede med kun 1,5% i 2025 – og nøglelande som Tyskland (0,2%), Frankrig (0,8%) og Italien (0,5%) havde meget svag vækst - voksede USA's økonomi med 2,1% i 2025.

Trump har altid haft protektionistiske holdninger, men var tidligere langt mere bundet af kongressen. Trumps protektionistiske handelspolitik var derfor tidligere langt mere strategisk og kina-fokuseret. Men i hans anden valgperiode har Trump følt sig langt mindre bundet af politik og legalitet og føler sig overbe-

vist om, at der ikke er nogen bånd, der binder ham. I anden valgperiode har Trumps protektionistiske politik rettet sig mod alle lande, hvor USA har et større handelsunderskud i varer. Overordnet set har Trump brugt en meget aggressiv og fjendtlig strategi, der indebar en kombination af trusler om at udelukke andre lande fra USA's store marked gennem ekstremt høje toldsatser. samtidig har han taget andre emner som gidsler, også selvom de ikke nødvendigvis havde noget at gøre med de igangværende forhandlinger.

Forhandlingerne: EU begrænses af samarbejdet og regler

Konflikten med EU startede kun to måneder efter Trumps anden indsættelse som præsident. I marts 2025 indførte Trump-administrationen 25% told på stål, aluminium og biler overfor EU og en række andre lande. Tolden var baseret på en hastigt udarbejdet "undersøgelse" fra handelsministeriet, som konkluderede, at underskuddet i varebalancen var en "sikkerhedstrussel" mod USA.

Forskellen i, hvordan henholdsvis USA og EU spillede deres kort, kom hurtigt til udtryk: Mens Trump kom med trusler og fornærmelser, og gik så langt som at kalde EU "en af de mest aggressive og urimelige skatte- og toldmyndigheder i verden", signalerede EU villighed til at forhandle ved at udsætte modforanstaltningerne. Det blev dog faktisk opfattet af Trump som et svaghedstegn, hvilket dermed optrappede konflikten med EU og resten af verden.

I en meget lidt sammenhængende præsentation annoncerede Trump 2. april 2025, hvad han kaldte for "Liberation Day". Her proklamerede Trump, at han ville tvinge andre lande til en række for amerikanere gunstige "deals" ved næsten øjeblikkeligt at indføre meget høje toldsatser. Trump forsøgte at udnytte asymmetrien mellem andre landes store afhængighed af eksport til det amerikanske marked og USA's eget begrænsede behov for

eksport af varer til at presse sine forhandlingsmodstandere til indrømmelser.

Toldsatserne overfor stort set alle verdens lande var baseret på størrelsen af den bilaterale handelsbalance i varer, og den indregnede dermed ikke USA's overskud i balancen for tjenesteydelser. Med udgangspunkt i disse tal brugte Trump en åbenlyst ulovlig hjemmel for tolden, nemlig IEEPA (International Emergency Economic Powers Act of 1977), ved at påstå, at bilaterale handelsunderskud var en trussel mod USA's sikkerhed. Det var klart allerede dengang, at der ikke var lovhjemmel. Problemet var bare, at det ville tage lang tid for sagerne at blive rejst ved domstolene. I mellemtiden ville importørerne betale tolden alligevel.

EU-landene, med undtagelse af Ungarn, godkendte modforanstaltningerne 9. april. Få timer senere - og uafhængigt af modforanstaltningerne - satte Trump de høje tolsatser på pause. På trods af, hvor skadelige tolsatserne ville være for USA's økonomi, kom presset på Trump ikke fra hans politiske bagland, men fra finansmarkederne. Trump annoncerede derefter, at han ville vente 90 dage med at indføre de annoncerede høje tolsatser for at give plads til bilaterale forhandlinger med alverdens lande. EU satte derefter sine modforanstaltninger på pause. Ifølge Europa-Kommissionens formand Ursula von der Leyen var det for at give forhandlingerne en chance.

Forhandlingerne mellem EU og USA indledtes i april 2025. Forskellen i magtbalancen var åbenlys: På EU's side talte lande som Frankrig og Spanien for brugen af EU's "anti-tvangsinstrument", også betegnet som "bazookaen", mens Tyskland omvendt var bekymret for konsekvenserne for dets eksport til USA. Italien var også fortalende for at give indrømmelser til USA.

Kommissionen signalerede, at de forsøgte at mindske afhængigheden af en aftale ved at arbejde på en række områder: Man forberedte modforanstaltninger, undersøgte muligheden af at di-

versificere sin handel med andre lande, ligesom man også søgte at styrke EU's eget indre marked. Samtidig signalerede Kommissionen også en modvilje mod at bruge trusler om told som våben. Den fremhævede i stedet de negative konsekvenser for EU's erhvervsliv og forbrugere. Mens det nok er objektivt korrekt at udtale dette, blev det i høj grad tolket som et svaghedstegn fra EU's side, da USA netop var langt mere villig til at tage økonomien som gidsel for at opnå gunstige "deals". Overordnet set forsøgte EU at opføre sig som en fornuftig og regelbundet aktør, begrænset af interne uenigheder og en udpræget modvilje over for at spille hårdt mod hårdt.

USA tog sikkerhedspolitikken som gidsel

Trump var til gengæld i stand til at udnytte, at han hverken var begrænset af bagland, ministre eller embedsmænd i administrationen. Dette betød grundlæggende, at Trump var fri til at true med højere toldsatser for at presse EU. Endnu vigtigere var dog selve risikoen for, at Trump ville tage andre emner som gidsel i forhandlingerne. Det var særligt den europæiske afhængighed af USA's støtte til Ukraine samt frygten for, at USA helt trak sig ud af NATO-samarbejdet, der gjorde, at EU afstod fra at spille hårdt mod hårdt. USA havde allerede i februar 2025 stoppet støtten til Ukraine i en. Dette blev bekræftet af flere højtstående EU-embedsmænd efter forhandlingerne, fx. Europa-Kommissionens generaldirektør for handelspolitik Sabine Weyand. Hun udtalte, at det manglende modspil bundede i en "frygt for, at USA ville forlade det sikkerhedspolitiske samarbejde med EU."

Det bekræftes af forløbet omkring forhandlingerne. USA signalerede, at told på 10% var det laveste niveau, man kunne gå med til, hvilket Kommissionen betegnede som uacceptabelt. Trumps efterfølgende trusler 23. maj om at indføre 50% told allerede fra 1. juni gjorde dog, at EU ganske hurtigt begyndte at signalere kompromisvillighed: Flere indrømmelser som lavere told på amerikanske biler, flere indkøb af naturgas fra USA og løfter om

øgede europæiske investeringer i USA blev lagt på bordet. Truslen om 50% told på de fleste varer forsvandt, men der blev dog indført 50% for stål og aluminium 4. juni.

Forhandlingerne fortsatte i juni og juli. En aftale omkring 10% amerikansk told var tæt på at blive accepteret i starten af juli, men blev afvist af Trump, fordi den ikke indeholdt nok "wins". Samtidig skruede Trump op for truslerne ved at skrive til EU-landene, at der ville blive indført en told på 30% 1. august, hvis ikke der blev indgået en aftale. Kommissionen annoncerede, at arbejdet med modforanstaltninger ville blive fremskyndet, men signalerede igen svaghed gennem sin kommunikation. Ifølge Kommissionen ville de høje toldsatser nemlig "forstyrre fundamentale transatlantiske forsyningskæder til store skade for erhvervslivet, forbrugere og patienter på begge sider af Atlanten."

En aftale mellem USA og EU blev indgået 27. juli. Meget symbolsk for magtasymmetrien blev aftalen ganske ydmygende underskrevet ved et Trump-golfresort i Skotland af Kommissionsformand Ursula von der Leyen. Aftalen indebar 15% told på europæisk eksport på de fleste varer, mens amerikanske produkter fik toldfri adgang til EU's marked. Samtidig gav EU en række symbolske indrømmelser på en række områder, såsom investeringer i USA og fortsat køb af amerikansk naturgas. Aftalen var en typisk Trump-"deal", i den forstand at den var en løs rammeaftale, som senere skulle implementeres i praksis.

EU spillede ikke sine kort

Forløbet viste alt for tydeligt magtforskellen mellem Trumps USA og EU. EU hverken kunne eller turde spille hårdt mod hårdt, selvom det øjensynligt kunne have været fordelagtigt. For eksempel fik Kina en mere fordelagtig aftale ved at forfølge en aggressiv modstrategi mod USA, da der blev truet med et stop af eksport af særlige jordarter til USA. EU kunne godt have forfulgt en lignende tilgang ved fx at true med en stærkere regulering af amerikanske tech-firmaer.

EU kunne også helt principielt have nægtet at forhandle med USA, indtil Trump-regeringen havde skaffet lovlig hjemmel for deres mest vidtgående trusler. Netop Trumps brug af IEEPA som hjemmel blev som bekendt dømt ulovligt af den amerikanske højesteret i februar 2026. En sådan tilgang ville have betydet, at USA kun ville have haft mulighed for at indføre højere told for bestemte produkter - og kun efter forudgående undersøgelser.

Ligesom med mange andre områder af Trumps politik har hans fokus på kortsigtede gevinster faktisk negative langsigtede konsekvenser for USA. Mens EU er i gang med at implementere aftalen med USA, er der også en udbredt holdning om "aldrig igen" blandt EU-landene. Derfor pågår der en meget intensiv indsats i EU på at mindske afhængigheden af USA. Indgåelsen af frihandelsaftaler med andre partnere, særligt Mercosur og Indien, og det efterhånden tættere forhold mellem EU og UK er udtryk for netop dette.

For at mindske den sikkerhedspolitiske afhængighed af USA har EU styrket sit samarbejde og støtte til Ukraine. Det sker samtidigt med, at EU har øget sine investeringer i egen forsvarsproduktion, hvilket på længere sigt vil skade den amerikanske forsvarsindustri. Både offentlige og private investorer er begyndt at købe færre amerikanske statsobligationer af frygt for, at Trump kunne finde på at fastfryse dem i en fremtidig konflikt med EU-landene. Alt dette indikerer, at alt, hvad Trump har vundet på den korte bane, formentlig vil gå tabt på længere sigt.



Derek Beach er professor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Beach forsker bl.a. i europæisk integration med særligt fokus på forhandlinger i EU's højeste institutioner og EU's krisehåndtering.

5. 26 ÅR UNDERVEJS: HVORFOR ER EU'S FRIHANDELSAFTALE MED MERCOSUR SÅ KONTROVERSIEL?

Efter 26 års forhandlinger underskrev kommissionsformand Ursula von der Leyen den 17. januar 2026 EU's nye handelsaftale med den sydamerikanske handelsblok Mercosur, der består af landene Brasilien, Argentina, Paraguay og Uruguay. Aftalen bliver af mange hyldet som en vækstmotor, mens kritikere peger på konsekvenser i forhold til blandt andet klima og global ulighed.

Af Amanda Hersbøll

”Denne aftale sender et stærkt signal til verden”, sagde von der Leyen ved underskriftceremonien i Paraguay. ”Vi vælger fair handel frem for told. Vi vælger et produktivt, langsigtet partnerskab, og frem for alt har vi til hensigt at levere reelle og håndgribelige fordele til vores befolkninger og virksomheder”. Aftalen præsenteres af Europa-Kommissionen som en ”win-win-deal”, altså en aftale begge parter vinder på. Alligevel har det taget 26 år at nå i mål med den.

Og selvom et flertal af EU-landene formelt har godkendt frihandelsaftalen, som er trådt midlertidigt i kraft per 1. maj 2026, har Europa-Parlamentet endnu ikke stemt om den, men i stedet sparket den til hjørne. Således vedtog et snævert flertal i Parlamentet, kort tid efter underskrivelsen af aftalen, at sende den til EU-Domstolen, hvor det retsmæssige grundlag for aftalen nu er under juridisk lup. Og der kan den komme til at blive liggende længe. I dette kapitel ser vi nærmere på, hvad der er op og ned i EU's frihandelsaftale med Mercosur og spørger: Hvorfor er den så kontroversiel?

Hvad går aftalen ud på?

EU's aftale med Mercosur er i virkeligheden en bredere samarbejdsaftale, som rummer forskellige elementer såsom politisk samarbejde, aftaler om investeringer med mere – og så altså en frihandelsdel, der har vakt stor modstand på begge sider af Atlanterhavet. I dette kapitel ser vi primært nærmere på frihandelsdelen, da det især er den, kontroverserne handler om.

Med aftalen skabes en af verdens største frihandelszoner, der spænder over 31 lande, rummer over 700 millioner forbrugere og tegner sig for godt en femtedel af det globale BNP. Det primære formål er, med Kommissionens egne ord, at øge bilateral handel og investeringer mellem de to regioner samt reducere toldsatser og andre handelsbarrierer. I forhold til toldsatserne betyder aftalen konkret, at de enten reduceres eller helt fjernes på mere end 90 procent af den bilaterale handel. For nogle varer blev tolden fjernet i det øjeblik, aftalen trådte midlertidigt i kraft den 1. maj 2026, mens det for andre varer vil ske gradvist over en længere periode på helt op til 30 år. De længste overgangsperioder involverer eksporten af europæiske bilkomponenter, som Mercosur-landene frygter kan udkonkurrere deres egen produktion. For visse landbrugsprodukter indføres desuden særlige kvoter for, hvor store mængder der må importeres med en lavere toldsats.

Europa-Kommissionen vurderer, at de lavere toldsatser vil spare europæiske virksomheder for mere end 30 milliarder kroner om året. Kommissionen forventer derudover, at aftalen vil øge EU's årlige eksport til Mercosur med cirka 39 procent samt øge EU's samlede BNP med mere end 579 milliarder kroner frem mod 2040.

Det er store tal, der umiddelbart ser imponerende ud. Sættes de i forhold til størrelsen på EU's økonomi, tegner der sig dog et lidt mere beskedent billede. Gevinsten svarer nemlig blot til en

stigning i EU's BNP på blot 0,05 procent i 2040. Aftalen forventes med andre ord at skabe en positiv, men forholdsvis beskednen samfundsøkonomisk effekt i første omgang. Det forstærker indtrykket af, at aftalen i lige så høj grad er symbolsk.

Frihandelsdelen af samarbejdsaftalen med Mercosur er som nævnt trådt midlertidigt i kraft per 1. maj 2026, selvom den samlede aftale endnu ikke har været til afstemning i Europa-Parlamentet og heller ikke er ratificeret i EU-landene, det vil sige godkendt i de nationale parlamenter. Det vender vi tilbage til senere i kapitlet.

Hvem vinder og taber på frihandelsaftalen?

Fra EU's perspektiv kan det økonomiske potentiale i aftalen synes indlysende, da det vil give europæiske producenter fordelagtige handelsvilkår i Mercosur-landene. "Europæiske produkter - fra bilindustrien til maskiner til vin, chokolade og olivenolie - vil få privilegeret adgang til et attraktivt marked, der længe har haft høje toldsatser - samtidig med at vi sikrer adgang til kritiske mineraler, der er stadig mere afgørende i dag". Sådan lød det begejstret fra EU's handelskommissær, slovakiske Maroš Šefčovič, i kølvandet på Ministerrådets beslutning om at godkende aftalen.

Det er perspektiver, der også vækker begejstring hos blandt andet Tysklands trængte bilindustri, europæiske eksportører af maskiner til eksempelvis byggebranchen og i den danske lægemiddelindustri. Hos erhvervs- og arbejdsgiverorganisationen Dansk Industri vurderer man, at dansk eksport alene vil kunne øges med 13,5 milliarder kroner om året gennem aftalen. "Mercosur-aftalen er helt i tråd med dansk erhvervslivs ønsker", lyder det i en pressemeddelelse. Også hos BusinessEurope, Europas største erhvervsorganisation, udtrykkes der stor begejstring. Der er med andre ord generelt appetit på aftalen i europæisk erhvervsliv.

Fra et sydamerikansk perspektiv rummer aftalen ligeledes et økonomisk potentiale ved at give landene bedre mulighed for at afsætte deres varer på det eftertragtede europæiske marked. Det giver samtidig EU adgang til billigere import af landbrugsvarer såsom soja, sukker og oksekød og eftertragtede kritiske råstoffer, der skal bruges til at sikre både militær oprustning og grøn omstilling i EU. Men er det en ”win-win aftale”? Det er der ikke enighed om.

I årevis har politikere og civilsamsfundsorganisationer i både EU og Mercosur-landene mobiliseret og udtrykt modstand mod aftalen gennem blandt andet kampagner, artikler, demonstrationer og underskriftsindsamlinger. Kritikken har mange facetter. I en erklæring underskrevet af over 400 NGO’er og foreninger fra begge sider af Atlanten lyder det for eksempel, at aftalen ”vil forværre den ulige udveksling mellem det globale Syd og Nord og dermed fastholde neokoloniale handelsstrukturer”. Kritikken går på, at aftalen fremmer en ulige handelsstruktur, hvor Mercosur-landene eksporterer råvarer og importerer industrivarer. Organisationerne mener desuden, at aftalen fremmer storlandbrug, der fortrænger småbønder og oprindelige folk, og at den vil medføre negative konsekvenser for klima og miljø. ”EU-Mercosur-aftalen vil føre til skovrydning, forværre klimakrisen og skubbe vores regioner længere væk fra klimaretfærdighed”, lyder det.

Et andet kritikpunkt er, at der har manglet åbenhed i forhandlingsprocessen, og at denne er foregået bag lukkede døre. I samme dur er offentligheden blevet nægtet adgang til centrale dokumenter – et forhold, der i 2023 fik EU’s daværende ombudsmand, Emily O’Reilly, til at rette kritik mod Kommissionen i et brev stilet til Ursula von der Leyen. Forhandlingerne er ligeledes blevet kritiseret for ikke at inddrage relevante aktører såsom fagbevægelsen, smålandbrug og repræsentanter fra oprindelige folk i de fire sydamerikanske lande.

Og så er der de europæiske landmænd.

Modstand fra de europæiske landmænd

Bål og brand i gaderne i Bruxelles, sort røg der blæser ind over EU-institutionerne, traktorer der blokerer vejene, vrede tilråb og voldsomme konfrontationer. Scenerne har gentaget sig flere gange i de seneste år frem mod slutspurten for underskrivelsen af aftalen mellem EU og Mercosur i januar 2026. Og det har ikke blot været i Bruxelles, at tusindvis af europæiske landmænd er stimlet sammen for at udtrykke deres modstand mod frihandelsaftalen. Fra Paris til Warszawa har vrede landmænd med ”Stop EU-Mercosur”-bannere fyldt i gadebilledet. For den europæiske bilindustri er Mercosur et lovende eksportmarked, mens mange europæiske landmænd ser Mercosur som en alvorlig konkurrent.

Modstanden handler især om en frygt for, at EU vil blive ”oversvømmet” af billige landbrugsprodukter fra Mercosur-landene. I særdeleshed okse- og kyllingekød, der kan produceres billigere i Sydamerika grundet lavere produktionsomkostninger og mindre strenge sundheds- og miljøbestemmelser. Det gælder for eksempel regler om brug af pesticider, antibiotika og væksthormoner. Og selvom sydamerikanske produkter formelt skal leve op til EU’s regler og standarder for at kunne eksporteres til det europæiske marked, går kritikken på, at det er noget nær umuligt for EU at håndhæve. Det kan simpelthen ikke lade sig gøre at tjekke samtlige importerede landbrugsvarer. Men der er også mere og andet på spil.

Demonstrationerne repræsenterer nemlig samtidig kulminationen på en længere periode med løbende interne armlægninger om blandt andet størrelsen på EU’s landbrugsstøtte i det kommende EU-budget, klima- og miljøtiltag i landbrugssektoren og generel regulering af import af landbrugsvarer. De konkrete frustrationer varierer fra land til land, men et gennemgående tema er, at mange europæiske landmænd mener, at EU’s politikker på området underminerer deres indkomster og efterlader man-

ge landbrugsvirksomheder på randen af kollaps. Det har øget presset på stats- og regeringsledere i EU og, for nogle af disses vedkommende, også materialiseret sig som en modstand mod blandt andet EU's frihandelsaftale med Mercosur.

Indrømmelser i ellefte time

Modstanden fra de europæiske landmænd mod aftalen har bidraget til de løbende politiske tovtrækkerier om aftalens indhold, men det har ikke været nok til decideret at bremse den. Heller ikke selvom flere lande, med Frankrigs præsident Emmanuel Macron i spidsen, ad flere omgange har gjort sig store anstrengelser for at spænde ben for den. Presset af indenrigspolitisk tummel og en magtfuld og toneangivende landbrugssektor har Macrons regering været bannerfører for den politiske modstand mod aftalen i Ministerrådet.

Macrons anstrengelser kulminerede i december 2025, hvor Kommissionen så sig nødsaget til at aflyse den planlagte underskriftceremoni, der oprindeligt skulle have fundet sted i Brasilien. Italiens Giorgia Meloni var hoppet med på nej-vognen sammen med Frankrig, Polen, Irland, Østrig og Ungarn, og der var således mobiliseret et såkaldt blokerende mindretal i Rådet. Aftalen kunne ikke underskrives. Til stor frustration i særligt Bruxelles og Berlin.

Det var også noget, der vakte ærgrelse hos det danske EU-formandskab, hvor man gerne ville have kunnet skrive en Mercosur-succes på CV'et. Og det var ikke det eneste skuffede formandskab: Brasiliens præsident Lula, der på daværende tidspunkt havde det roterende formandskab i Mercosur-blokken, kvitterede med en trussel om, at aftalen ikke ville blive til noget, hvis europæerne ikke fik styr på tropperne: "Jeg har allerede fortalt dem, at hvis vi ikke underskriver nu, kommer Brasilien ikke til at gå med til en aftale, så længe jeg er præsident. Hvis

de siger nej nu, vil vi være hårde over for dem fra nu af. Vi har givet efter for alt, hvad diplomatiet overhovedet kunne give efter for”. Fronterne blev trukket skarpt op i december 2025.

Fra italiensk side var målet dog ikke en decideret blokering af aftalen, men snarere at udnytte en fordelagtig forhandlingsposition til at sikre indrømmelser til de europæiske landmænd. Og med et politisk kompromis om blandt andet yderligere økonomisk støtte til landmændene, prismonitorering og strengere importkontrol, var italienerne tilfredse. De stemte således ja som en del af et kvalificeret flertal, da frihandelsaftalen blev sat til afstemning i Ministerrådet i januar 2026. Og Ursula von der Leyen kunne booke en flybillet til Paraguay, der i mellemtiden havde overtaget formandskabet for Mercosur-blokken. Men det sidste punktum var ikke sat.

Europa-Parlamentet sparker aftalen til hjørne

Parallelt med at der blev forhandlet om foranstaltninger, der skulle berolige de europæiske landmænd, blev et andet flertal mobiliseret i Europa-Parlamentet. Her blev der stillet forslag om at anmode EU-Domstolen om en juridisk udtalelse om det retsmæssige grundlag for aftalen i forhold til EU's traktater. Forslaget rummer forskellige elementer, men handler især om at udfordre Kommissionens beslutning om at splitte aftalen med Mercosur i to:

1. En aftale, der rummer det fulde indhold i forhold til både handel, politisk samarbejde mv., og som derfor også skal godkendes af de nationale parlamenter i EU for at kunne træde i kraft
2. En midlertidig aftale, der kun rummer handelsdelen, og som derfor kan træde i kraft uden de nationale parlamenteres godkendelse, da EU har enekompetence i forhold til handelspolitikken

Forslagsstillerne kritiserer det, de mener, er et forsøg fra Kommissionen på at snige frihandelsaftalen ind ad bagdøren og udenom den svære opgave med at få aftalen godkendt i samtlige nationale parlamenter.

Således var blækket knapt tørt på aftalen mellem EU og Mercosur, før parlamentet – blot fire dage efter den store underskriftceremoni i Paraguay – vedtog forslaget om at anmode EU-Domstolen om en juridisk udtalelse om aftalen. 334 stemte for, 324 imod og 11 undlod at stemme, og der var parlamentarikere fra hele det politiske spektrum, der stemte for og imod. Af de 15 danske medlemmer var det dog kun Enhedslistens Per Clausen, der stemte for. Resultatet betyder, at aftalen med Mercosur ikke vil blive sat til afstemning i parlamentet, før EU-Domstolen er kommet med sin udtalelse – en proces, der kan tage flere år. Det har dog ikke forhindret ikrafttrædelser af den såkaldte midlertidige frihandelsaftale, der trådte i kraft den 1. maj trods modstand i både Ministerrådet og Europa-Parlamentet.

Hvad så nu?

I skrivende stund, juni 2026, er frihandelsdelen af aftalen altså trådt midlertidigt i kraft. Samtidig afventer EU en udtalelse fra EU-Domstolen om aftalens juridiske grundlag. Først når den foreligger, kan parlamentet tage endelig stilling til aftalen.

Imens fortsætter det juridiske tovtrækkeri. Kommissionen har eksempelvis besluttet at forbyde import af blandt andet oksekød, fjerkræ og æg fra brasilianske producenter fra september 2026, fordi de ikke lever op til EU's veterinære krav. Beslutningen understreger, at selvom EU ønsker mere frihandel med Mercosur-landene, er adgangen til det europæiske marked fortsat betinget af, at varerne lever op til EU's regler. Derudover har Polen også egenhændigt indgivet en klage over aftalen til EU-Domstolen.

Én ting synes med andre ord sikker: Selvom frihandelsdelen er trådt i kraft, er den politiske strid om Mercosur-aftalen langt fra afsluttet. Forløbet peger også på, at EU's handelspolitik handler om meget mere end toldsatser. Den handler – blandt andet – også om klima, landbrugsstøtte, forsyningssikkerhed, ulighed og EU's rolle i en verden præget af voksende geopolitiske spændinger.



Amanda Hersbøll er cand.mag. i spansk og samfundsfag og undervisningschef i DEO. I DEO sætter Amanda fokus på Mercosur gennem undervisningsaktiviteter, debatter og partner projekter med organisationer i bl.a. Brasilien og Bolivia.

6. ALLE AFTALERS MODER: ER EU OG INDIEN DET FØDTE MAKKERPAR?

EU og Indien er blevet ført sammen af omstændighederne. Den tiltagende globale usikkerhed fra 2022 og frem satte skub i ellers skrinlagte forhandlinger om en handelsaftale, der blev underskrevet i januar 2026. Mens Indien og EU er på linje omkring behovet for at formindske deres afhængighed af hhv. Kina og USA, indeholder aftalen også række svære kompromisser for begge parter.

Af Katinka Kruse

Smilene var brede, da Europa-Kommissionens formand Ursula von der Leyen sammen med Indiens premierminister Narendra Modi og formanden for det Europæiske Råd, Antonio Costa, løftede sløret for EU og Indiens nye handelsaftale. "Premierminister Modi, ærede ven," udtalte von der Leyen til pressemøde i paladset Hyderabad House i New Delhi, "Vi gjorde det! Vi har indgået alle aftalers moder." Frihandelsaftalen, der blev underskrevet d. 27. januar 2026, er blevet rost for dens skala og ambitioner. Den afspejler dog også en ustabil verden, hvor EU er nødt til at gå på kompromis i sin søgen efter nye partnere.

Handelsaftalen mellem EU og Indien har været længe undervejs. I 2004 indgik EU og Indien et strategisk partnerskab. De to parter havde ambitioner om at styrke deres økonomisk samarbejde og fremme regelbaseret global handel, og i 2007 begyndte dialogen om en aftale, der skulle åbne for handlen mellem EU og Indien. Forhandlingerne var dog præget af manglende kompromisvillighed på begge sider: EU-landene, særligt Tyskland, Frankrig og Italien, insisterede på, at Indiens told på biler skulle reduceres, hvilket den indiske bilindustri var stærkt imod. Et andet stridspunkt var arbejdskraftsmobilitet. Indien ønskede en kvoteord-

ning, der skulle give et antal højtuddannede indere mulighed for at bo og arbejde i EU. Her modsatte særligt Storbritannien sig. Modis parti, BJP, der dengang sad i opposition, argumenterede også imod frihandelsaftalen ved at henvise til konkurrencen fra særligt europæiske landbrugsprodukter. Samtidig kritiserede civilsamsfundsorganisationer i både Europa og Indien forhandlingsprocessen for manglende transparens og hensyn til miljøet. Udfordringerne førte til at forhandlingerne blev sat på pause i 2013.

Nødvendighedens partnerskab

EU og Indien fremhæves ofte som verdens største demokratiske aktører og er blevet kaldt "naturlige partnere" af politikere på begge sider, men i praksis har partnerskabet mellem EU og Indien haft begrænset politisk prioritet. I forskningen beskrives relationen som alt fra "ikke særlig strategisk og ikke rigtig et partnerskab" til "et kærlighedsløst arrangeret ægteskab." Betegnelserne viser, hvor vanskeligt det har været for EU og Indien at afstemme fælles geopolitiske og handelsmæssige interesser.

I 2020'erne bærer den globale økonomi præg af geopolitiseringen af handel og voksende stormagtsrivalisering mellem USA og Kina. I denne proces frygter både EU og Indien at blive sat på sidelinjen og miste global indflydelse. Så da EU og Indien genoptog forhandlingerne om en handelsaftale i 2022, var begge parter drevet af et ønske om at diversificere deres handelsrelationer og formindske deres afhængighed af henholdsvis USA og Kina.

Når den nye handelsaftale træder i kraft, fjernes en række af EU's og Indiens toldsatser, mens nogle af Indiens toldsatser gradvist sænkes over en periode på op til 10 år. Samlet set liberaliserer EU 99,3% af handelen, mens Indien liberaliserer 96,6%. Tidligere har Indien kun lige akkurat været blandt EU's 10 største handelspartnere. Nu forventer EU, at eksporten til Indien kan fordobles frem mod 2032. Indien har en voksende middelklasse med stigende efterspørgsel på europæiske forbrugsgoder. Med handelsaftalen reduceres Indiens told på europæiske biler fra det

nuværende niveau på 70-110% til 40%. Derudover fjernes Indiens told på europæisk olivenolie, og tolden på alkoholiske drikke såsom vin og spiritus reduceres betydeligt. På sigt bliver europæiske maskiner eksporteret til Indiens industri også fritaget fra told. Samtidig får indiske produkter som tekstiler, lædervarer og medicin langt lettere adgang til EU's marked. Følsomme landbrugsvarer såsom ris, hvede, sukker og mejeriprodukter er ikke omfattet af aftalen. Disse undtagelser er særligt vigtige for Indien, da næsten halvdelen af arbejdsstyrken er beskæftiget i landbruget.

Knaster i aftalen: CO2-afgift og relationer til Rusland

Under forhandlingerne pressede Indien på for at få undtagelser for EU's CO2-afgift (CBAM). EU fastholdt dog, at CBAM vil gælde fuldt ud for indiske varer. EU's CO2-afgift indebærer, at EU-virksomheder, der importerer kulstofintensive varer, skal betale en afgift. Indiens stål- og aluminiumsproducenter i det østlige Indien står til at blive særligt hårdt ramt af CO2-afgiften. Den indiske handelsanalytiker Ajay Srivastava udtalte til Financial Times, at CBAM vil skabe ubalance i samhandlen med EU: "I fremtiden vil EU kunne sælge til Indien afgiftsfrit, mens indiske varer bliver pålagt CBAM-afgift af EU. Det er uretfærdigt." Indien anser altså CBAM som en handelsbarriere forklædt som klimatiltag og som værende uretfærdig over for udviklingslande, der ikke har råd til at producere bæredygtigt. EU har dog lovet Indien, at EU ikke vil give andre lande bedre vilkår, hvad angår CO2-afgiften og tilmed at støtte Indien i den grønne omstilling med teknologisk og finansiel bistand.

CO2-afgiften er blot et af flere områder, hvor EU og Indien har modsatrettede interesser. Indien samarbejder gerne med flere stormagter på samme tid, og landets fortsatte tætte relationer til Rusland har givet anledning til uenigheder. En stor del af Indiens militærudstyr er russiskproduceret, og i 2026 købte Indien russiske kampfly og missiler for yderligere 25 milliarder dollars. Indiens import af russisk råolie steg massivt efter den

russiske invasion af Ukraine i 2022. USA og EU har hver især opfordret Indien til at reducere importen af russisk energi, men Indien er fortsat blandt Ruslands vigtigste købere, og landets regering fastholder, at Rusland-Ukraine krigen kun er et anliggende mellem de to lande.

En omfavnelse med forbehold

I december 2025, mens forhandlingerne om frihandelsaftalen mellem EU og Indien stod på, var Putin tilmed på officielt statsbesøg i Indien. Forud for Putins besøg udgav tre ambassadører fra hhv. Tyskland, Frankrig og Storbritannien et indlæg i avisen The Times of India. Her kritiserede de Rusland for krigsoptræpende adfærd i Ukraine. Dette fik det indiske udenrigsministerium til at reagere ved at kalde debatindlægget ”usædvanligt” og ”uacceptabelt.” Indiens regering mente altså ikke, at europæiske ambassadører burde kommentere Indiens forhold til Rusland i et offentligt forum. EU og Indien er langt fra ideelle allierede og er ofte uenige på centrale områder. Parterne deler imidlertid en interesse i at styrke samhandlen, diversificere deres forsyningskæder og understøtte et regelbaseret internationalt handelssystem. Handelsaftalen skal dog først ratificeres af både EU og Indien, før den gradvist kan træde i kraft. Først derefter begynder den egentlige prøve: Kan parterne omsætte deres fælles interesser til et robust strategisk partnerskab, når klimaambitioner, sikkerhedspolitik og geopolitiske hensyn trækker i forskellige retninger?



Katinka Kruse er kandidatstuderende på Samfundsfag ved Københavns Universitet og studentermedhjælper i DEO.

EU's handelspolitik er rykket fra mødelokalerne i Bruxelles og ud på den storpolitiske scene. I dag handler frihandelsaftaler ikke kun om told og eksport, men også om klima, arbejdstagerrettigheder, kritiske råstoffer, sikkerhed og Europas rolle i en verden præget af stormagtsrivalisering.

I denne bog undersøger vi de dilemmaer, der præger EU's handelspolitik. Hvad betyder nye handelsaftaler for klimaet og for arbejdstagere i og uden for Europa? Kan EU mindske sin afhængighed af Kina og USA uden at skabe nye afhængigheder andre steder? Og hvem vinder og taber, når handlen flyder frit på tværs af kloden? Gennem analyser af handelsaftalerne med USA, Mercosur og Indien bliver de store spørgsmål gjort konkrete.

Bogen giver en lettilgængelig introduktion til et politikområde, der former Europas fremtid – og rejser grundlæggende spørgsmål om vækst, retfærdighed og globalt samarbejde.

DEO

ISBN 978-87-94125-21-5



9 788794 125215