

Emanuel Örtengren

ETT ENSAMT EUROPA? EU:S ROLL I HANDELS- KRIGENS TID

Handelsförbindelserna¹ mellan EU och USA står på en skakig politisk grund. I maj kallade Vita huset import av bilar och vissa bildelar från EU för en nationell säkerhetsrisk, och även om president Donald Trump skjutit upp beslutet om att införa biltullar mot EU är hotet ännu inte avväjrt. Amerikanska biltullar på 25 procent och motsvarande strafftullar från EU kan sätta 130 000 jobb på båda sidor av Atlanten på spel och minska tillväxten i eurozonen med en femtedel.² Detta illustrerar den konkreta påverkan bara en liten del av handelskonflikten mellan EU och USA skulle kunna ha.

Dessutom har Trump-administrationen blockerat nomineringar till appellationsdomstolen, den högsta instansen i Världshandelsorganisationen WTO:s tvistlösningssystem. Från och med den 11 december 2019 kommer appellationsdomstolen ha för få domare för att kunna avgöra några tvister. Eftersom ekonomiska stormakter som USA och Kina kan hota länder med utestängning från sina stora hemmamarknader blir de kortsiktiga vinnare på ett sådant "djungelns lag"-tillstånd. På längre sikt förlorar dock alla WTO-medlemmar på den osäkerhet som skapas när det

1 Stort tack till Janerik Larsson som hade många goda synpunkter på ett utkast till denna text.

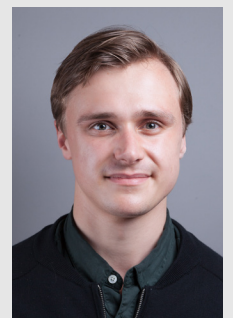
2 Moehr 2019, "[US-EU Auto Tariffs: What's at Stake?](#)"

inte finns något gemensamt sanktionssystem mot länder som bryter mot internationella överenskommelser.

Mot bakgrund av de senaste årens utveckling har EU:s nyss avgångna handelskommissionär Cecilia Malmström kallat unionen "en kantiansk ö i en hobbesiansk värld": en ensam förkämpe för en liberal världsordning byggd på gemensamma regler och institutioner, och en kontrast till Trumps *America First*-vision.³ Det finns dock skäl att ifrågasätta den självbilden. EU-kommissionens handelspolitik framstår visserligen som ett föredöme jämfört med Trump-administrationens uppenbara protektionism, men i såväl WTO-förhandlingar som i sina försök att reglera internet har EU-kommissionen satt käppar i hjulen för att nå gemensamma internationella lösningar. Nästa

3 Malmström 2019, "[Cecilia Malmström: En kantiansk ö i en hobbesiansk värld](#)"

Emanuel Örtengren är projektledare på Timbro och alumn från Frivärlds utrikesakademi. 2018 tilldelades han Mats Johanssons stipendium.



EU-kommission kan inte skylla frihandelns nedgång på Donald Trump, utan har ett antal hemläxor att göra för att leva upp till sin självbild.

Den här rapportens syfte är att staka ut en sådan riktning, och är baserad på intervjuer med sakkunniga experter i Bryssel och Washington, D.C. Rapporten inleder med att presentera de viktigaste handelspolitiska skiljelinjerna mellan EU och USA, och analyserar sedan vad som kan göras för att överbrygga dem.

Skiljelinjerna i EU:s och USA:s handelsrelationer

Trots den politiska turbulensen som präglar det transatlantiska förhållandet är EU och USA fortfarande varandras – och världens – viktigaste marknader. 2017 kom 54 procent av de utländska investeringarna i USA från Europa, samtidigt som 55 procent av de amerikanska utlandsinvesteringarna gjordes i europeiska länder. De täta ekonomiska banden mellan Europa och USA beräknas skapa sammanlagt 16 miljoner arbetstillfällen. Justerat för köpkraft står EU och USA för en tredjedel av världens BNP, hälften av all personlig konsumtion och tre fjärdedelar av allt digitalt innehåll som produceras globalt.⁴⁵

I grunden har EU och USA också gemensamma handelspolitiska intressen. Båda påverkas av Kinas industrispi-onage, påtvingade tekniköverföring från utländska till inhemska företag och de massiva subventionerna till den kinesiska stålindustrin. När Trump-administrationen följt upp sin *America First*-retorik med att bedriva tullkrig mot

Kina har EU dock hamnat i kläm. Den amerikanska regeringen har nämligen inte tagit någon särskild hänsyn till europeiska länder och andra allierade i sina handelsdispyter. Tvärtom har USA sammanblandat handelspolitiken med andra, icke-handelsrelaterade frågor och stundtals riktat udden mot EU. Till exempel lekte Trump-administrationen med tanken på att koppla undantag från USA:s stål- och aluminiumtullar till hur stora europeiska allierades försvarsutgifter var.⁶

Läget inför handelsförhandlingarna mellan EU och USA
Dessa konflikter finns i bakgrunden när EU och USA inleder nya förhandlingar om ett handelsavtal, två år efter att Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) lades på is. De båda sidorna tycks också ha olika målbilder av vad man vill få ut av ett avtal. Peter Chase vid tanke-smedjan German Marshall Fund beskriver läget som att ”Båda sidor har lagt sina kort på bordet, men de verkar spela olika spel.”⁷

EU-kommissionen talar om ett begränsat handelsavtal med fokus på att avskaffa tullar på industrivaror.⁸ Den amerikanska handelsrepresentanten USTR har däremot fått ett mycket bredare förhandlingsmandat än EU-kommissionen, som omfattar inte bara industrivaror utan även jordbruksprodukter.⁹ Just jordbruksfrågor är en känslig punkt för EU-kommissionen och var en av de största stötestenarna i de strandade TTIP-förhandlingarna.

Jordbruksfrågor var inte heller del av det ”fredsavtal” som Donald Trump och EU-kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker kom överens om i Washington, D.C. i juli

4 Hamilton & Quinlan 2019, ”[The Transatlantic Economy 2019](#)”

5 Statistiken avser EU:s 28 medlemsländer inklusive Storbritannien plus Norge, Schweiz och Turkiet. I den här rapporten används dock främst begreppet EU snarare än ”Europa” då även de övriga länderna påverkas starkt av EU:s inre marknad eftersom de alla är med i den inre marknaden, påverkas av dess lagstiftning genom bilaterala avtal och/eller är med i EU:s tullunion. Det är också EU-kommissionen, snarare än enskilda europeiska länder, som förhandlar fram bilaterala och regionala handelsavtal eftersom EU har en gemensam handelspolitik.

6 Sprenger 2018, ”[Trump’s tariffs tied to defense spending irks German officials](#)”

7 von der Burchard & Behsudi 2019, ”[The great transatlantic trade charade](#)”

8 Europeiska kommissionen 2019a, ”[Economic analysis confirms significant gains from EU-US industrial tariff agreement](#)”

9 Office of the United States Trade Representative 2019, ”[United States-European Union Negotiations](#)”

2018. I ett gemensamt uttalande efter Junckers Washington-besök finns en formulering om att ”öppna marknader för lantbrukare och arbetare”, men enligt EU-kommissionen syftar det endast till att öka EU:s import av amerikanska sojaböner.¹⁰

I Bryssel är oron stor att USA ska införa biltullar för att sätta press på EU. För att undvika det försöker EU-kommissionen dra ut på det nuvarande vapenstillståndet i handelskonflikten så länge som möjligt. I augusti skrev EU-kommissionen till exempel under en överenskommelse där de gick med på att öka importen av amerikanskt nötkött, vilket var en senkommen följd av Trumps och Junckers avtal.¹¹

Att dra ut på tiden är dock riskabelt. Trump kan mycket väl öka trycket på EU när det amerikanska presidentvalet närmar sig för att tilltala sina kärnväljare. Viktiga väljargrupper som lantbrukare har hittills inte övergett Trump, trots att de drabbats hårt ekonomiskt av tullkriget med Kina.¹² Att Trump inte har mycket till övers för EU är också tydligt. Tidigare har Trump kallat EU för en fiende och påstått att unionen bildades för att utnyttja USA genom handel.^{13,14}

Trump har uttryckt liknande kritik mot WTO. Redan som presidentkandidat sade Trump att WTO var en katastrof och att USA borde överväga att lämna organisationen.¹⁵

10 Swanson & Ewing 2019, ”[U.S. and E.U. Are Headed for a Food Fight Over Trade](#)”

11 Eder 2019, ”[POLITICO Brussels Playbook: American beef — Alert and alarmed — Playbook’s guide to Rome](#)”

12 PBS 2019, ”[3 reasons why farmers hurt by the U.S.-China trade war still support Trump](#)”

13 CBS News 2018a, ”[I think the European Union is a foe, Trump says ahead of Putin meeting in Helsinki](#)”

14 CBS News 2018b, ”[President Trump on Christine Blasey Ford, his relationships with Vladimir Putin and Kim Jong Un and more](#)”

15 Dyer 2016, ”[Donald Trump threatens to pull US out of WTO](#)”

Trump har sedan dess upprepat sin varning att USA bör lämna WTO om inte organisationen ”skärper sig”.¹⁶ I praktiken skulle det vara svårt för Trump att dra USA ut ur WTO eftersom det skulle kräva kongressens godkännande. Däremot kan hans administration orsaka WTO-systemet stor skada genom att låta organisationens skiljedomstol självdö eller missbruka dess regler för att införa nya handelshinder. Så här långt har Trump-administrationen intagit en motsägelsefull hållning, där Trump firar skiljedomstolens domar till USA:s fördel – exempelvis domen mot EU:s subventioner till flygplanstillverkaren Airbus i oktober – men inte kommer med förslag för att upprätthålla tvistlösningssystemet.

Trump-administrationens kritik mot EU:s agerande i handelspolitiken och mot WTO

Vad består då Trump-administrationens kritik mot EU:s ekonomiska politik och WTO:s funktionssätt i, och i vilken utsträckning är kritiken berättigad? Punkterna nedan är inte uttömmande, men sammanfattar några av de viktigaste källorna till konflikter mellan EU och USA i handelspolitiken:

- Trump har kritiserat EU (framför allt Tyskland) för dess stora handelsöverskott med USA, och för att EU har högre importtullar på industriprodukter som bilar än vad USA har. Den kritiken fokuserar ensidigt på underskottet i varuhandeln, och bortser från att USA har ett överskott med EU inom tjänstehandeln. Trump har också fel i att USA:s handelsunderskott kan avhjälpas genom handelspolitiken. Att USA har ett underskott med EU inom varuhandeln påverkas främst av makroekonomiska faktorer som valutasvängningar och investeringsflöden, inte av de förhållandevis låga tullnivåerna. Det förklarar varför USA:s underskott i varuhandeln med omvärlden förra året växte till rekordstora 891,3 miljarder dollar (8,6

16 Micklethwait m.fl. 2018, ”[Trump Threatens to Pull U.S. Out of WTO If It Doesn’t ‘Shape Up’](#)”

- biljoner kronor), en ökning med 12,5 procent jämfört med 2017, trots Trumps handelskrig.¹⁷
- USA har uttryckt missnöje över europeiska förslag att införa en skatt på digitala företag. EU-kommissionen drev fram till i våras ett förslag om att införa en europeisk skatt på digitala företags omsättning, som stoppades av Sverige, Danmark, Finland och Irland i ministerrådet. Den digitala omsättningsskatten skulle nästan uteslutande ha slagit mot amerikanska teknikföretag och bröt mot en grundprincip för internationell företagsbeskattning: att värde ska beskattas där det skapas. Frankrike gick därefter vidare och införde en liknande skatt på nationell nivå, vilket fått Trump-administrationen att hota med 100-procentiga tullar på bland annat champagne, handväskor och ostar.¹⁸
 - WTO:s skiljedomstol tolkar inte bara WTO-avtalet från fall till fall, utan skapar genom sina bedömningar också rättspraxis som man måste förhålla sig till i kommande fall. Amerikanerna anser att WTO:s skiljedomstol har för mycket makt att till exempel införa nya rättigheter och skyldigheter utöver de som återfinns i WTO-avtalet.¹⁹
 - Nuvarande WTO-regler gör det svårt att införa skyddstullar mot länder – inte minst Kina – som använder sig av snedvridande subventioner till statsägda företag. Regler för statsstöd är därför ett centralt diskussionsämne i de trilaterala möten som ägts rum mellan USA, EU och Japan.²⁰
 - Sedan WTO grundades 1995 har det inte funnits några tydliga kriterier eller någon process för att bedöma huruvida ett medlemsland ska klassas som ett utvecklingsland. Det har i stället varit upp till varje land att klassificera sig själva, vilket lett till att flera relativt välutvecklade ekonomier som Kina, Israel, Singapore, Sydkorea och Förenade Arabemiraten är undantagna från vissa skyldigheter i WTO-avtalen. Den amerikanska regeringen har därför begärt att objektiva ekonomiska kriterier för att klassa utvecklingsländer inom WTO-systemet tas fram.²¹
 - Den amerikanska handelsrepresentanten (USTR) har också lyft ett antal problem med WTO:s skiljedomstols procedurer. Bland annat överskrider domstolen regelbundet den 90-dagarsperiod inom vilken den är skyldig att ge ett utlåtande, och domare vars mandat löpt ut fortsätter att delta i domstolens arbete.²²

Trump: en merkantilist

Enligt Frank Lavin, tidigare vice näringsminister med ansvar för internationell handel i George W. Bushs administration, är Trump en ovanlig president eftersom han kritiserar handel från höger. Trump ifrågasätter inte bara Kinas handelspolitik, utan huruvida handel är gynnsamt för USA överhuvudtaget.²³ Trump är således en merkantilist i klassisk mening, som utgår från att välstånd skapas genom att ackumulera ekonomiska tillgångar och upprätthålla ett överskott i utrikeshandeln.

Det är dock inte bara Trump som ger uttryck för protektionism och merkantilism i den amerikanska debatten; motståndet mot frihandel kommer även från Demokraterna. Inför presidentvalet 2016 pressades Hillary Clinton till att

²¹ Vita huset 2019, "[Memorandum on Reforming Developing-Country Status in the World Trade Organization](#)"

²² Office of the United States Trade Representative 2018a, "[Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program](#)"

²³ Intervju med Frank Lavin, 14 juni 2019

¹⁷ Tankersley & Swanson 2019, "[In Blow to Trump, America's Trade Deficit in Goods Hits Record \\$891 Billion](#)"

¹⁸ Lawder & Shalal 2019, "[U.S. vows 100% tariffs on French Champagne, cheese, handbags over digital tax](#)"

¹⁹ Office of the United States Trade Representative 2018a, "[Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program](#)"

²⁰ Europeiska kommissionen 2019b, "[Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, European Union, and Japan](#)"

ompröva sitt stöd för TPP, ett handelsavtal mellan USA och ett antal Stillahavsländer, av sin primärvalskonkurrent Bernie Sanders. (Trumps första beslut som president var att riva upp TPP.) Inför nästa års val ser vänsterlutande demokratiska primärvalskandidater som Elizabeth Warren positivt på en svagare dollar och utökat statsstöd till exportföretag. Även dessa idéer kan sägas vara merkantilistiska då de syftar till att reglera ekonomisk verksamhet från statligt håll för att främja export och minska import.

Nästa EU-kommission kan därför varken vänta ut Trump eller hoppas på att nästa amerikanska administration blir mer frihandelsvänlig. De protektionistiska tendenser som nu präglar amerikansk politik kommer inte att försvinna över en natt. Frågan blir därför vad EU kan göra i stället?

Vägen framåt

Några av de handelspolitiska stridsfrågorna mellan EU och USA – som frågan om biltullar – är specifikt kopplade till Trump-administrationen, men andra konflikter går långt tillbaka i tiden. Till exempel har bråket om EU:s importförbud mot hormonbehandlat kött pågått i 30 år, och i oktober spädde en WTO-dom i en 15 år lång dispyt om subventioner till flygplanstillverkaren Airbus på de transatlantiska spänningarna. Oenigheter om jordbruksfrågor och offentlig upphandling, som alltjämt kvarstår, sänkte TTIP-förhandlingarna. Medan dessa handelsgräl mellan EU och USA pågår slösar man värdefull tid som hade kunnat ägnas åt att samarbeta kring hur man ska bemöta Kinas auktoritära statskapitalism och sätta nya, gemensamma standarder för världshandeln.

Dagens handelsregler, exempelvis tullscheman och regler för marknadstillträde, speglar 1980-talets ekonomi snarare än 2000-talets handelsflöden, som blivit beroende av tjänster och data. Inte heller på hemmaplan har EU tagit hänsyn till sådana ekonomiska strukturförändringar. Varuhandeln på EU:s inre marknad är välutvecklad och sömlös, men gränshinder som yrkesregleringar och att företag måste anta en viss juridisk form begränsar tjänstehandeln.

Dataskyddsförordningen GDPR underlättar visserligen datarörligheten inom EU, men skapar samtidigt problem för dataflöden mellan EU och tredje länder.

Ska EU vara med och skapa internationella handelsregler som är anpassade för 2020-talet måste nästa kommission därför börja med att se över sitt eget hus. Om man ska komma ur dagens låsta läge behövs reformer av EU:s egen politik, att man drar nödvändiga lärdomar från de misslyckade TTIP-förhandlingarna och att man gör WTO relevant för 2020-talet.

Reformer av EU:s handelspolitik: Enklare ursprungsregler och flexibla villkor för dataflöden

Eftersom det inte funnits förutsättningar att ro i hamn multilaterala avtal inom WTO har EU-kommissionen under Cecilia Malmströms ledning förhandlat fram en rad bilaterala handelsavtal. Den strategin har beskrivits som ett framgångsrecept, men nu börjar antalet handelspartners som EU kan föra meningsfulla förhandlingar med att sänka. Indien, Indonesien och Malaysia tillhör det fåtal stora ekonomier som EU i dag inte har bilaterala avtal med. EU:s långtgående krav på att handelspartners ska anpassa sig till unionens regleringar gör det dock osannolikt att sådana avtal kommer att slutas inom en nära framtid.²⁴ Att EU kunnat sluta handelsavtal med Japan och Mexiko har också främst berott på att Trump-administrationen setts som en opålitlig förhandlingspartner snarare än på EU-kommissionens egna initiativ.

Tillväxten av bilaterala avtal har dessutom lett till trassliga, stundtals oförenliga regelverk, ett problem som nationalekonomen Jagdish Bhagwati kallat ”spaghettiskälseffekten”.²⁵ Det innebär omständliga hinder för företag med världsomspännande leverantörskedjor som både importerar från och exporterar till flera marknader. Ett exempel är företaget Polykemi i Ystad, som importerar plastsorter

²⁴ Erixon 2019, ”Det bortglömda valet”

²⁵ Bhagwati 1995, ”[US Trade Policy: The Infatuation with FTAs](#)”

från bland annat Kina, Malaysia, Japan och Indien, och exporterar till exempelvis Brasilien, Iran och USA.²⁶ Frihandelsavtal underlättar verksamheten för företag som Polykemi eftersom priserna på deras insatsvaror blir lägre, men förökningen av bilaterala avtal har samtidigt lett till att handeln byråkratiseras.

Denna byråkratisering av världshandeln märks tydligt i krångliga ursprungsregler, som anger hur stor andel av innehållet i en produkt som måste komma från ett visst land eller region för att omfattas av tullförmåner. Att sådana regler är omständliga och kan skilja sig avsevärt från ett handelsavtal till ett annat gör att såväl företagare som konsumenter i EU och handelspartners som Chile, Vietnam och Mexiko går miste om många av vinsterna som uppstår från handel. Studier från bland annat Kommerskollegium visar att EU:s handelsavtal fortfarande har stor outnyttjad potential, och att det främst är små och medelstora företag som inte utnyttjar tullsänkningarna som förhandlats fram i bilaterala avtal.²⁷ Att förenkla ursprungsreglerna och göra dem mer samstämmiga från ett avtal till ett annat skulle vara ett sätt för nästa kommission att säkerställa att EU:s handelspolitik faktiskt levererar ekonomisk tillväxt och genererar nya jobb.

EU måste också bli mer flexibelt i synen på dataflöden i handelsavtal. Kommissionen är övertygade om GDPR:s förträfflighet och hänvisar gärna till att även stora amerikanska företag som Facebook nu lobbar för att GDPR-liknande lagstiftning ska införas i USA. Problemet är att GDPR varit extremt dyrt och krångligt att införa och de företag som har bäst förutsättningar att leva upp till kraven är, föga förvånande, resursstarka företag som just Facebook. I Sverige var genomsnittskostnaden per företag med

färre än 250 anställda drygt 140 000 kronor för att anpassa sig till GDPR.²⁸

GDPR kräver att EU:s handelspartners har dataskyddsregler som är väsentligen likvärdiga med unionens. EU har därmed gått längre än de dataskyddsprinciper som OECD kom överens om 2013, som bland annat satte upp villkor för legitima begränsningar av internationella dataflöden. GDPR har därför minskat OECD-principernas potential att överbrygga skillnader mellan olika dataskyddsregler och underlätta gränsöverskridande dataflöden.²⁹

Kostnaderna för att stänga ute andra länders digitala export stiger för varje dag. Mellan 2005 och 2015 adderade utrikeshandel 10 procent till världens BNP, varav internationella dataflöden stod för en tredjedel av den tillväxten. Den andelen kommer att stiga framöver i takt med att allt fler delar av ekonomin digitaliseras. Lastbilstillverkaren Scania är till exempel beroende av diagnostiska data från sina fordon världen över för att kunna förbättra nästa generations lastbilar, och företrädare för företaget säger att "Transportsektorn har blivit en dataverksamhet".³⁰

EU måste därför anta ett mer flexibelt förhållningssätt till dataflöden i framtida handelsavtal. Kan ekonomier på så olika regulatorisk nivå som USA och Mexiko enas om fria dataflöden i det omförhandlade Nafta-avtalet USMCA borde EU också kunna göra det med sina handelspartners.³¹ I stället för att försöka få världen att anpassa sig efter EU borde kommissionen försöka hitta gemensamma, internationella lösningar för att underlätta gränsöverskridande

26 Nilsson 2018, "Världshandeln enligt Ola"

27 Kommerskollegium 2018, "The Use of the EU's Free Trade Agreements: Exporter and Importer Utilisation of Preferential Tariffs"

28 Bolter 2018, "GDPR-notan i EU: 2.000 miljarder"

29 Meltzer 2019, "A WTO Reform Agenda: Data flows and international regulatory cooperation"

30 Beattie 2018, "Data protectionism: the growing menace to global business"

31 Office of the United States Trade Representative 2018b, "United States-Mexico-Canada Trade Fact Sheet: Modernizing NAFTA into a 21st Century Trade Agreement"

dataflöden. Alternativet är att EU utvecklas till ett digitalt fort Europa.

Lär av misslyckandet med TTIP: Bygg en Transatlantic Jobs and Growth Pact

TTIP var bara det senaste i en rad försök sedan 1990-talet att släppa loss den transatlantiska ekonomins fulla potential genom att riva ner onödiga handelshinder. En viktig anledning till varför TTIP misslyckades var att initiativet, liksom de flesta konventionella handelsförhandlingar, byggde på den så kallade *single undertaking*-principen. Det innebar att ingen överenskommelse kunde slutas förrän alla förhandlingsområden var avklarade. Trots att förhandlingsbuden hade täckt 97 procent av all handel mellan EU och USA när TTIP lades på is 2017 fick ett fåtal känsliga områden som jordbruksfrågor och offentlig upphandling stå i vägen för framsteg inom en stor mängd andra områden.³²

Ska det transatlantiska ekonomiska samarbetet få nytt momentum behövs i stället ett nytt, mer flexibelt tillvägagångssätt. För det första behöver förhandlingarna ramas in på ett annat sätt. Syftet med handelsförhandlingar mellan EU och USA är inte att harmonisera regler för sakens skull, utan att skapa jobb och tillväxt och bibehålla det globala ledarskapet i världsekonomin. Därför skulle transatlantiska förhandlingar med fördel kunna utgå från ett konkret mål om att exempelvis skapa 5 miljoner nya jobb på båda sidor Atlanten till 2025: en *Jobs and Growth Pact* med sektorspecifika färdplaner kopplade till den övergripande målsättningen, ett förslag som presenterats av Johns Hopkins-professorn Daniel S. Hamilton.³³

Ett sektorsbaserat tillvägagångssätt kan snabbt leda till nya vinster. Eftersom tullarna mellan EU och USA generellt sett redan är låga finns det få skäl att inte slopa tullar helt på till exempel industriprodukter. Det skulle ha

omedelbara positiva effekter eftersom en betydande andel av de transatlantiska handelsflödena utgörs av dotterbolag inom samma koncern som handlar komponenter med varandra. Att EU-kommissionen i första hand vill förhandla om ett handelsavtal för industriprodukter är därför ett steg i rätt riktning, men den transatlantiska agendan måste sträcka sig längre än så. De verkligt stora vinsterna skulle komma från öppnare tjänstehandel och fria dataflöden.

En annan viktig skillnad mellan en *Jobs and Growth Pact* och TTIP-förhandlingarna är att även andra Nafta-länder eller europeiska länder utanför EU skulle kunna ansluta sig till hela eller delar av initiativet. Med tanke på att viktiga ekonomier som Storbritannien, Turkiet och Mexiko annars skulle ligga utanför ett handelsavtal är det en viktig aspekt ur strategisk synpunkt. Det finns tidigare avtal som visar hur det skulle kunna fungera. När EU och USA slöt Open Skies-avtalet för flygtrafik 2007 kunde flera andra länder implementera avtalets bestämmelser genom separata överenskommelser.³⁴

Att låta länder som Kanada, Mexiko, Storbritannien, Turkiet med flera gå med i sådana sektorsbaserade överenskommelser skulle också bygga upp ett större och starkare transatlantiskt alternativ till kinesiska och ryska intressesfärer. Bland annat skulle EU, USA och likasinnade länder kunna enas om gemensamma principer för statsägda företag och intellektuell egendom. De överenskommelserna skulle i sin tur kunna lägga grunden för samarbete i internationella organisationer. Även här finns tidigare exempel att lära av, som FN:s ekonomiska kommission för att harmonisera bilstandarder och International Council for Harmonisation-forumet för medicinsk utrustning och läkemedel, som båda härrör från euro-amerikanskt samarbete.³⁵ Vill EU och USA bygga en jämnare, mer

32 Hamilton & Quinlan 2019, "The Transatlantic Economy 2019"

33 Ibid.

34 Hamilton 2018, "Creating the North Atlantic Marketplace for Jobs and Growth"

35 Ibid.

marknadsbaserad global spelplan kan en *Jobs and Growth Pact* därför vara en gångbar väg framåt.

Utöver en transatlantisk *Jobs and Growth Pact* bör EU och USA utforma en gemensam strategi för att hantera det kinesiska Belt and Road-initiativet (BRI). En sådan strategi skulle kunna utarbetas i samarbete mellan EU:s utrikestjänst, nationella utrikesdepartement och andra relevanta aktörer som amerikanska biståndsmyndigheten USAID och dess europeiska motsvarigheter.³⁶ Sådant samarbete är nödvändigt för att inte sätta stora delar av Eurasien (inklusive delar av EU och dess periferi) i kinesisk beroendeställning. Internt måste EU-kommissionen också anpassa sig till en värld där geoekonomi, användandet av ekonomiska medel för att nå politiskt strategiska mål, kommer att spela en allt större roll. Det nya ramverket för granskning av utländska direktinvesteringar är ett tidigt tecken på att EU börjar anpassa sig till dessa nya förhållanden. Framöver kan kommissionens olika generaldirektorat för exempelvis handel, konkurrens och den inre marknaden inte jobba i varsin silo.

Lösningen på WTO-bråket är politisk, inte byråkratisk

Inom WTO har EU inte alltid varit en förebild. Bland annat stoppade EU-kommissionen Environmental Goods Agreement (EGA) för att man inte ville sänka tullarna på kinesiska cyklar. Handelskommissionären Cecilia Malmström menade då att EU "redan har rätt billiga cyklar".³⁷ Det fick den ironiska bieffekten att EU hade tullar på kinesiska elcyklar samtidigt som den svenska regeringen infört en subvention för att fler skulle köpa elcyklar.

EU-kommissionens agerande i EGA-förhandlingarna visar att man inte alltid är den frihandelsvän man utger sig för att vara. Flera intervjupersoner menade att EU-kommissionen måste förändra sitt sätt att se på hur globala

36 Brattberg & Soula 2018, "Europe's Emerging Approach to China's Belt and Road Initiative"

37 Miles 2016, "EU blames China for WTO environmental trade talks collapse"

ramverk bör skapas. I stället för att som i dag utgå från att EU-lagstiftning ska "exporteras" till resten av världen borde kommissionen anamma en mer flexibel och globalt orienterad inställning för att framtida multilaterala avtal ska kunna ingås. Om inte EU-kommissionen visar det ledarskapet blir det ännu svårare att sluta WTO-avtal inom områden som är centrala för dagens ekonomi, och WTO blir då betydelselöst.

För att lösa problemen med WTO:s skiljedomstolssystem krävs också att EU-kommissionen tar USA:s och andra länders substantiella klagomål på allvar. Hittills har EU enats med Kanada och Norge om övergångslösningar för att avgöra handelsdispyter när appellationsdomstolen blir tandlös. Sådana övergångslösningar kommer dock att vara mestadels irrelevanta om inte fler stora ekonomier går med på att vara en del av systemet. För att fler parter ska kunna ansluta sig krävs det också att alla inblandade är överens om vilken rättspraxis som ska tillämpas. USA, som varit starkt kritiskt till hur WTO utformat rättspraxis och vad man ser som juridisk aktivism, lär inte ansluta sig till ett sådant initiativ. Än så länge har EU:s bilaterala överenskommelser också mötts med kalla handen av stora ekonomier som Indien. Indierna menade att överenskommelsen mellan EU och Kanada tydde på att de gett upp hoppet om ett fortsatt liv för appellationsdomstolen efter december, och indierna ville inte ge upp sin rätt att överklaga fall.³⁸ Indien har en poäng: försvinner möjligheten att överklaga blir det svårt att få stöd från tillräckligt många WTO-medlemmar att återställa tvistlösningssystemet.

Utöver kortsiktiga övergångslösningar behöver WTO:s tvistlösningssystem långsiktig reform, med inriktning på områden där WTO:s regelverk är uppenbart förlegat. De flesta av USA:s handelsdispyter i WTO:s skiljedomstol har att göra med olika former av handelsförsvar. Appellationsdomstolen har till exempel dömt mot USA i känsliga fall

38 Mishra 2019, "New Delhi may not join interim arrangement to replace appellate body at WTO"

om anti-dumping där USA infört skyddstullar när utländska producenter dumpat produkter under deras normala värde på den amerikanska marknaden. Sådana skyddstullar omfattar 2-5 procent av USA:s totala import. Sedan Kina gick med i WTO 2001 har de skyddstullarna mestadels tillämpats på kinesiska varor; EU har knappt påverkats alls.³⁹ Ett än så länge oprövat alternativ är därför att etablera en särskild instans för tvister som rör handelsförsvaret och skyddstullar, alternativt ett moratorium för sådana fall. Detta lyfter bland annat Jennifer Hillman, juridikprofessor vid Georgetown University och tidigare domare vid appellationsdomstolen, som ett alternativ för att rädda appellationsdomstolen.⁴⁰

Genom att rädda appellationsdomstolen skulle också det bästa alternativet att få Kina att spela efter internationella spelregler vara öppet: att en koalition av likasinnade länder tillsammans driver ett *big, bold multilateral case* mot Kina. Det målet skulle kunna omfatta till exempel påtvingad tekniköverföring, stöld av intellektuell egendom och statliga subventioner. Även detta förslag kommer från Jennifer Hillman, som menar att ett sådant fall vore unikt eftersom det utmanar Kinas handelspolitik i sin helhet. Ingen har till exempel tidigare drivit ett fall mot det kinesiska systemet för intellektuell egendom och tekniköverföring *i sig*, bara enskilda tvister där en särskild aspekt utmanas. I flera fall har domar i appellationsdomstolen lett till att Kina upphävt sina olagliga åtgärder eller nått en uppgörelse. Ju fler länder som sluter upp bakom ett mål i appellationsdomstolen och ju mer omfattande det är, desto svårare blir det för Kina att svara effektivt med egna tullar eller att inte förändra sin handelspolitik. Därmed finns en ännu oprövad väg för att sätta press på Kina att alla WTO:s

medlemmar ska delta i organisationen "baserat på öppen, marknadsorienterad politik".^{41,42}

Vägen framåt

Trots att EU-kommissionen gärna sett sig som frihandels främsta beskyddare finns det flera exempel som pekar på motsatsen. På senare år har EU framför allt bidragit till protektionism och överreglering på det digitala området, vilket försvårar handel och bromsar innovation. EU-kommissionen har heller inte varit särskilt behjälplig i förhandlingar om nya WTO-avtal, och har bland annat varit med och stoppat ett multilateralt avtal om miljöprodukter. Om EU-kommissionen verkligen värnar gemensamma, internationella lösningar och multilateralism räcker det inte med läpparnas bekännelser framöver.

För att EU ska vara en stark röst för frihandel i den rådande politiska miljön måste nästa kommission dra lärdomar av tidigare misslyckanden inför kommande förhandlingar med USA och i WTO. I stället för att sikta på ett nytt TTIP bör EU och USA snabbt enas om gemensamma standarder och avskaffade tullar för exempelvis bilar och läkemedel. Sådana snabba vinster kan lägga grunden för ett bredare transatlantiskt samarbete framöver, exempelvis i form av en *Jobs and Growth Pact*. Samtidigt borde EU utnyttja de trilaterala samtalen med USA och Japan för att bygga en grund för ett stort mål mot Kina i WTO. Om en tillräckligt bred och ekonomiskt betydelsefull koalition av länder går samman kring ett sådant mål blir det mycket svårt för Kina att svara effektivt med strafftullar. En sådan strategi förutsätter dock ett fungerande tvistlösningssystem i WTO, och därför är det avgörande att det nuvarande dödläget kring appellationsdomstolen bryts. Nästa handelskommissionär, irländaren Phil Hogan, kommer inte att få en enkel roll, men kan också göra mycket för att bidra till att EU fyller det tomrum USA lämnat efter sig på den globala handelspolitikens arena.

39 Bown 2019, "Can We Save the WTO Appellate Body?"

40 Hillman 2018a, "[Three Approaches to Fixing the World Trade Organization's Appellate Body: The Good, The Bad and The Ugly?](#)"

41 Hillman 2018b, "[Hearing on U.S. tools to address Chinese market distortions](#)"

42 Interjvu med Daniel Hamilton, 26 juni