



Arne Jon Isachsen

## Bananer, dollar og WTO

### Transatlantiske økonomiske relasjoner

I *Financial Times* den 3. september 2004 kunne vi lese: «Boeing renews battle over Airbus aid.» Det store amerikanske selskapet Boeing har jobbet hardt for at regjeringer i Europa skal slutte å støtte konkurrenten Airbus med milliarder av dollar til utviklingen av nye flytyper. En figur i avisen viste at Airbus i 2003 – for første gang – produserte flere fly enn Boeing. Og det var også tilfelle i 2004.

Den støtten Airbus i dag mottar, er i henhold til en avtale mellom USA og EU fra 1992. Boeing mener at denne avtalen har overlevd seg selv, og at støtten på over 3 milliarder dollar som Airbus får for å utvikle sin nye A380, er sterkt konkurransevridende. Tidlig i oktober 2004, etter resultatløse drøftelser på politisk hold, ble denne saken brakt inn for WTO. Ser vi ansatsen til en alvorlig transatlantisk handelskrig?

Etter fem års granskning, gav Kommisjonen i EU i mars 2004 Microsoft en bot på 497,2 millioner euro (eller vel 4 milliarder norske kroner). «Microsoft har misbrukt sin monopolmakt for PCer i Europa,» sier Mario Monti, kommissær for konkurransepolitikk i EU. «Vi vil bare sikre oss at de som utvikler ny programvare, skal ha en reell sjanse til å konkurrere i markedet,» fortsetter han. I tillegg til boten forlanger EU at Microsoft skal komme med en forenklet versjon av Windows som konkurrentene lettere kan bruke.



## HVA NÅ USA OG EUROPA?

Ikke overraskende anker Microsoft disse beslutningene. I første omgang får Microsoft utsettelse både med boten og med å tilby en enklere Windows-versjon. EUs krav vil føre til «uopprettelig skade», hevder Microsoft og får midlertidig henstand med å etterleve dem. En lang prosess er startet. Den kan ta nye fem år.

Påstander om urettferdige subsidier. Rå bruk av markedsmakt. Bot på over 4 milliarder norske kroner. Fare for handelskrig. Er dette symptomatisk for de transatlantiske økonomiske forhold? Ja, men ikke bare.

I 2003 – det året USA gikk til krig mot Irak – nådde investeringene over Atlanteren et høydepunkt. Amerikanske bedrifters direkteinvesteringer i Europa var på 87 milliarder dollar, opp med mer enn 30 % fra året før. Direkteinvesteringer fra Europa til USA økte også kraftig, fra 26 milliarder dollar til 37 milliarder dollar. Som vanlig var britiske bedrifter i tet med etableringer og utvidelser av produksjonen i USA. Med mer enn 4 milliarder dollar i direkteinvesteringer i USA i 2003, var også franske bedrifter meget ivrige. Videre kjøpte europeere på nettobasis gjeldspapirer fra amerikanske bedrifter (*corporate bonds*) for nærmere 170 milliarder dollar. Europa gav således et kraftig bidrag i finansieringen av de store underskuddene i amerikansk utenriksøkonomi.

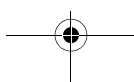
Økonomiske konflikter og politisk uenighet har altså ikke vært til hinder for tettere økonomisk samarbeid over Atlanteren. Vi skal i det følgende se nærmere på forhold som kan forklare denne utviklingen.<sup>1</sup>

## Noen tall

Grovt regnet står EU og USA for til sammen halvparten av verdens bruttonasjonalprodukt (BNP) og halvparten av verdenshandelen. Gjennom 1990-årene doblet handelen seg mellom EU og USA. Stort sett var den i balanse. Utviklingen de senere årene har imidlertid gått i retning av stadig større underskudd i den amerikanske utenriksøkonomien. I 2003 eksporterte USA varer for 157 milliarder euro til EU og importerte for 228 milliarder, dvs. et

---

<sup>1</sup> Jeg takker for kommentarer fra Arne Melchior og Brynjar Mørkved, foruten fra redaktøren. Gjenværende feil og mangler skal ikke belastes dem.



## BANANER, DOLLAR OG WTO

underskudd på 71 milliarder euro. Handelen i tjenester var mer balansert; USA solgte tjenester til EU for 109 milliarder euro og kjøpte for 115 milliarder.<sup>2</sup>

EUs eksport til USA utgjør om lag en fjerdedel av EUs samlede eksport. På sin side tar EU grovt regnet imot en femtedel av USAs samlede eksport. EU og USA er hverandres største handelspartnere.

Veksten i direkteinvesteringer har vært langt kraftigere enn i handel de senere årene. I år 2000 var akkumulerte direkteinvesteringer av amerikanske selskaper i EU på 561 milliarder euro. Det betyr at vel en halv billion (trillion på engelsk) euro hadde funnet veien fra USA til Europa for der (i Europa) å bli anvendt til kjøp av fast eiendom, fabrikker, maskiner og utstyr. Om lag halvparten av USAs direkteinvesteringer i utlandet skjer i EU.<sup>3</sup> Flommen andre veien har vært enda større. Akkumulerte direkteinvesteringer foretatt av EU-selskaper i USA beløp seg i år 2000 til 795 milliarder euro.

Mye av handelen over Atlanterhavet foregår innen multinasjonale selskaper. I en fabrikk utenfor Berlin produserer DaimlerChrysler motorer. Mange av disse motorene skipes over til Tuscaloosa i Alabama. Der blir de satt inn i Mercedeser for det amerikanske markedet. Over halvparten av alt varebytte mellom EU og USA består av slike transaksjoner, dvs. handel mellom datterselskaper som har produksjonsvirksomhet på begge sider av Atlanteren. Slik handel innen multinasjonale selskaper er mindre følsom overfor svingninger i euro-dollar-kursen.

I 2001 var samlet handel over Atlanterhavet på 550 milliarder dollar. Samme året var omsetningen til amerikanskeide selskaper i Europa pluss omsetningen til europeiskeide selskaper i Amerika på 2,8 billioner dollar.

2 Disse tallene er hentet fra [http://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2003\\_e/its03\\_byregion\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2003_e/its03_byregion_e.pdf).

3 I 2003 var utenlandske direkteinvesteringene i Kina på over 50 milliarder dollar. Hovedtyngden av investorene er kinesere som bor i Hong Kong og Taiwan. Amerikanske direkteinvesteringer i Kina var på relativt beskjedne 1,7 milliarder dollar. Samme året investerte amerikanske bedrifter for over 19 milliarder dollar i Nederland, dvs. mer enn ti ganger så mye, se Hamilton & Quinlan (2004), side 13. Samlet overskudd i amerikansk eide bedrifter i Nederland var på 17,9 milliarder dollar dette året. Det betyr at USAs direkteinvesteringer i Nederland i 2003 nesten helt kunne la seg finansiere ved tilbakeholdt overskudd.



## HVA NÅ USA OG EUROPA?

Salg basert på produksjon lokalisert i hverandres markeder er således fem ganger så stor som handelen over landegrensene. Denne andelen er økende.

De transatlantiske direkteinvesteringene kaster godt av seg. I 2003 hadde amerikanske selskaper et samlet overskudd på 77 milliarder dollar på sine virksomheter i Europa. Det var ny rekord. Tilsvarende kunne europeiske selskaper notere rekordhøy profitt på nærmere 50 milliarder dollar på sine direkteinvesteringer i USA.

Amerikanskeide bedrifter i Europa sysselsetter om lag 3,5 millioner mennesker. Omtrent like mange er sysselsatt i europeiskeide bedrifter i USA. Om vi tar hensyn til de arbeidsplasser som handelen mellom de to landene krever, samt indirekte virkninger av det økonomiske samkvetmet over Atlanteren, kommer Hamilton & Quinlan (2004) til at «den transatlantiske arbeidsstyrken» består av mellom 12 og 14 millioner mennesker.

Til sist, hele 60 % av den forskning som gjøres i amerikanskeide bedrifter i utlandet, skjer i Europa. Storbritannia er her viktigst, dernest følger Tyskland og Frankrike. Europeiskeide selskaper har tilsvarende betydelig FoU-virksomhet i USA, langt mer enn hva japanske selskaper i USA har.

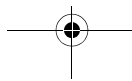
Sammenfatningsvis er USA og EU hverandres største kunder og partnere. Denne utviklingen har blitt forsterket siden Berlinmurens fall i 1989.

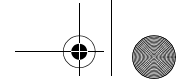
## Nærmere om noen konflikter

Vi kan skille mellom tradisjonelle handelskonflikter, konflikter som skyldes forskjeller i reguleringer, og mer spesifikt konflikter som har med konkurransepolitikken i de ulike land å gjøre.

Den første typen konflikter dreier seg ofte om toll og kvoter. Slike konflikter har verden levd med lenge. GATT – og nå WTO – har et detaljert «dispute settlement system» for håndtering av dem.

Den andre typen konflikter har med innenlandske forhold å gjøre, som statlig støtte til eksport eller til forskning og utvikling. Når slik støtte oppleves som klart konkurransevridende, er det duket for handelspolitisk strid, som eksemplet med Airbus og Boeing illustrerer. Et lands regler for matsikkerhet eller for markedsføring av medisiner kan også virke hemmende på internasjonal handel.





En tredje type konflikter i det økonomiske samkvemmet mellom land skyldes ulike vurderinger i konkurransepolitikken, slik som eksemplet med Microsoft viste.

De to siste typer av konflikter, som ofte blir temmelig kompliserte, er av nyere dato. De har økt kraftig i omfang og betydning de senere år.

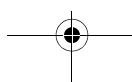
### Type I konflikter: Hindringer ved grensen – bananer og stål

I 1991 importerte EU 3,7 millioner tonn bananer, hvorav to tredjedeler fra land i Latin-Amerika og 16 % fra ACP-området (Africa, Caribbean, Pacific). Dollar-bananene, som de latinamerikanske ble kalt, antagelig fordi selskaper fra USA som Chiquita og Del Monte i stor grad stod bak, ble belastet med toll. ACP-bananer kunne fritt innføres i de fleste EU-land. Amerikanerne – både de i sør og de i nord – likte dette dårlig.

Etter fullføringen av EUs indre marked 1. januar 1993, ble saken brakt inn for GATT. Landene på det amerikanske kontinentet fikk medhold. Men EU anket saken. I 1999, etter å ha tapt to ganger til – og uten å ha rettet seg etter de anvisninger som GATT (som i mellomtiden var blitt til WTO) hadde gitt – syntes USA nok fikk være nok. Amerikanerne tok igjen. I første omgang med stans i tollklarering for en rekke EU-varer. Dette var ikke lov, mente EU, fordi WTO ikke hadde fastsatt omfanget på gjengjeldelsen. USAs egne beregninger tilsa et beløp på over 500 millioner dollar. En måneds tid senere forelå beregningene fra WTO; kostnadene for USA av EUs ulovlige bananpolitikk ble beregnet til 191 millioner dollar. USA godtok dette regnestykket, og baserte sine mottiltak på det, i form av 100 % toll på utvalgte EU-varer.

Forhandlinger kom i gang igjen – straffetiltak fra USAs side var ikke til hinder for det. I 2001 ble man endelig enige; en gradvis utfasing av forskjellsbehandlingen når det gjelder EUs import av bananer skal finne sted. Fra 2006 skal det være samme toll for all innførsel av bananer til EU. USA godtok opplegget og tok vekk sin straffetoll på utvalgte varer fra EU.

Banankonflikten var lang og intens. Hvorfor, undrer Weiss, så lenge ingen av hovedaktørene, EU og USA, har store produsentinteresser i bananer? Kan det ha sammenheng med hva en embetsmann i USA en gang uttalte, at «for





#### HVA NÅ USA OG EUROPA?

en liten sum penger har Chiquita bestemt USAs handelspolitikk på dette området?»<sup>4</sup>

I 1974 arbeidet det mer enn en halv million mennesker i amerikansk stålindustri. I 2001 var dette tallet kommet ned i 175 000. I perioden 1998–2001 forsvant 20 000 arbeidsplasser fra stålindustrien, og stålprisene lå på et 20-års lavmål. I mars 2002 fant president George W. Bush det betimelig å følge opp sitt valglofte om å hjelpe denne industrien. Med utgangspunkt i en analyse fra USAs egen International Trade Commission (ITC) som viste at raskt økende stålimport «gjorde stor skade for innenlandske stålprodusenter», dro presidenten til med toll på stål. Tollsatsene varierte mellom 8 % og 30 % og gjaldt for ti forskjellige stålprodukter. *Financial Times* kalte dette det kraftigste økonomiske slaget fra Washington siden august 1971, da president Nixon opphevet gullstandarden og innførte en generell tollsats på 10 %.

Den dagen det amerikanske vedtaket om toll på import av stål ble kjent, falt Nippon Steel med 4,4 % på børsen. Russland iverksatte konkrete tiltak. I kyllinger importert fra USA hadde man funnet salmonella, hevdet russerne. Amerikanske kyllinger ble nektet adgang til Putins rike. Prislappen for USA? Omtrent den samme som for russerne – et bortfall av eksportinntekter på rundt én milliard dollar.

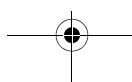
EU mente at USA ikke hadde rett til å legge på slik toll og brakte saken inn for WTO. I juni 2003 gav et WTO-panel EU medhold. Amerikanerne anket. I november ble anken avvist. WTO gav grønt lys for gjengjeldelsesaksjoner fra EUs side. Man kunne legge på toll på mellom 8 % og 30 % for import fra USA på vel 2 milliarder dollar. Men før EUs tiltak ble satt i verk, valgte president Bush å ta bort den særlige toll på stål.

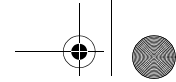
Hvilke virkninger hadde så disse midlertidige tollsatsene på import av stål? Beregningene spriker. Kanskje reddet man tre-fire tusen arbeidsplasser i stålindustrien. Men dyrere stål for amerikanske produsenter av bildeler og lignende har skapt store problemer. Tapte arbeidsplasser i bedrifter som bruker stål som innsatsfaktor, anslås til mellom 12 000 og 43 000.<sup>5</sup>

Stålindustrien på sin side ser ut til å ha utnyttet den lettelsen i konkurransevilkår som tollbeskyttelsen gav, på en god måte. En konsolidering og

4 Se fotnote 28 hos Weiss (2003)

5 *Newsweek*, 17. november 2003





restrukturering har funnet sted. Produktiviteten har steget merkbart, og kostnadene har gått klart ned.

President Bush valgte ikke å etterleve det internasjonale regelverket, med henvisning til rapporten fra ITC. Da belastningen med de ulovlige handelshindringene ble for stor, var Bush pragmatisk og lot dem falle.

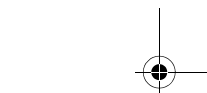
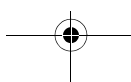
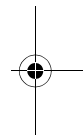
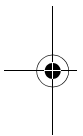
## Type II konflikter: Reguleringer

International Civil Aviation Organization (ICAO) har regler for bl.a. hvor mye støy et fly har anledning til å lage. EU hadde i lang tid, uten hell, prøvd å stramme inn på disse reglene. I USA hadde utstyrspakker med lydabsorberende materiale for installering i gamle fly (såkalte «hushkits») blitt utviklet. Mange flyselskaper hadde oppgradert sine fly ved bruk av slike pakker, med sikte på å bringe flystøyen under grensen for det tillatte. I 1999 bestemte EU helt ensidig at eldre fly med «hushkits» ikke lenger kunne brukes i Europa, ut fra begrunnelsen om at de bare så vidt tilfredsstilte kravet til støy, og at de dessuten forurenset atmosfæren langt mer enn nyere fly.

USA protesterte kraftig. Der var bruken av «hushkits» blitt oppmuntret av myndighetene som en kostnadseffektiv måte å oppgradere eldre fly på. Et forbud mot fly med denne form for støyreduksjon ville ramme USA uforholdsmessig kraftig. Beregninger viste at den amerikanske flyflåten ville falle med 2 milliarder dollar i verdi. Europeiske flyselskaper, med en gjennomgående nyere flypark, ville klart ha fordel av de nye reglene i EU. I mars 2000 leverte USA inn en formell klage til ICAO.

Etter omfattende bilaterale diskusjoner og multinasjonale forhandlinger innen ICAO lyktes det USA og EU å komme til enighet. EU trakk tilbake sitt forslag om at eldre fly med «hushkits» ikke skulle få lov til å fly på Europa. En mindre handelsvridende ordning som begrenser flystøyen i tett befolkede områder, gikk USA med på. Det ble videre enighet om at man fra 2006 skulle ha strengere regler for flystøy.

«Hushkit-saken» er en solskinnshistorie. Man når frem ad forhandlingsveien, og begge parter synes at de har oppnådd tilfredsstillende løsninger. Så enkelt er det ikke alltid.





## HVA NÅ USA OG EUROPA?

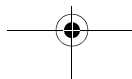
I 1989 forbød EU import av hormonbehandlet kjøtt fra USA, til tross for at USAs kontrollorgan, Food and Drug Administration (FDA), hadde godkjent salg av slikt kjøtt.<sup>6</sup> Med det daværende regelverk for internasjonal handel måtte USA ta denne beslutningen til etterretning. I 1994 ble det enighet om en avtale innen WTO om internasjonale standarder og regler for handel i matvarer. Denne avtalen begrenser et lands adgang til å ta i bruk regler om matsikkerhet som ikke er vitenskapelig begrunnet. Konflikter rundt dette regelverket kan bringes inn for WTO. Året etter skjedde nettopp det – USA ville at WTO skulle vurdere «the beef hormon case». Etter mye og omfattende arbeid forelå en rapport fra WTO. Den gikk i USAs favør – EU hadde ikke lov til å forby import av hormonbehandlet kjøtt fra USA. Den etterfølgende anken fra EU ble avvist. Men siden folkeopinionen i EU var så sterkt imot å skulle tvinges til å ta imot kjøtt produsert på en slik måte, valgte EU ikke å følge opp beslutningen fra WTO.

I mai 1999 besluttet USA, med WTOs samtykke, å legge toll på import av utvalgte matvarer fra EU, som *foie gras* (gåselever) og Roquefortost. Denne tollen skapte uro blant franske bønder. Hvem tror disse yankeene at de er? Skal europeisk landbruk nå «amerikaniseres» ved bruk av hormoner i maten til kyr? Det strider sterkt imot europeiske tradisjoner og holdninger.

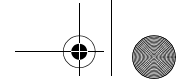
USA og EU har regelmessige konsultasjoner om saken. Så langt har EU stått steilt på sitt. Man vil ikke endre egne lover om matsikkerhet. USA på sin side holder fast på straffetoll. Resultatet er at den franske bonden ikke får skipe sine varer til USA i det omfang et fritt marked ville gitt. Og den amerikanske forbrukeren må betale altfor mye for noen utsøkte europeiske delikatesser.

Mer alvorlig enn hormonbehandlet kjøtt er saken om genmodifisert mat. Historien er den samme: USA er mer villig til, basert på rent vitenskapelige undersøkelser, å la genbehandlet mat komme på markedet. EU er mer forsiktig. Utveksling av informasjon mellom reguleringsmyndigheter på begge sider av Atlanteren og samarbeid på faglig grunnlag, bl.a. ved utgivelsen av felles rapport om saken i desember 2001, har ikke ført til noen løsning av de

<sup>6</sup> FDA baserer sine beslutninger på grundige vitenskapelige tester. FDA hegner om sin uavhengighet. Politisk press, f.eks. basert på handelspolitiske vurderinger, blir bestemt avvist.







handelspolitiske problemene. EU holder fortsatt stengt for import av en del typer genmodifisert mat.

Lenge unnlot USA å bringe saken om genmodifisert mat inn for WTO. Om EU nektet å følge opp beslutningen fra WTO, ville det svekke Verdens handelsorganisasjon samt gjøre det vanskeligere å nå frem langs samarbeidets vei, mente amerikanerne. Men med økende sannsynlighet for at tredjeland vil følge EUs eksempel og nekte import av genmodifisert mat fra USA, tok de i mai 2003 saken til WTO. Det vil ta flere år før den er ferdigbehandlet. Men én umiddelbar virkning er allerede registrert; et følsomt tema i det transatlantiske samarbeidet er blitt mer betent og ytterligere politisert.

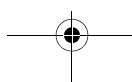
### Type III konflikter: Konkurransopolitikk

I 1991 inngikk EU og USA en bilateral avtale om samarbeid i konkurransepolitikken. Med stadige sammenslutninger av bedrifter både innen land og over landegrenser er det viktig med samkjørte regler i konkurransepolitikken, så meget mer som dette området ikke omfattes av WTOs regelverk. Gjennom 1990-årene ble mer enn 600 saker tatt opp, hvorav nesten 500 dreide seg om fusjoner og oppkjøp.

Mye av den bilaterale dialogen går ut på å dele informasjon og å koordinere konkurransepolitiske tiltak på en daglig basis. Dessuten er det et viktig samarbeid på rent faglig grunnlag; hvordan ser god konkurransepolitikk ut? Hva er «best practice» på de ulike områdene?

At myndigheter både i USA og i EU vil ha et ord med i laget når en stor bedrift på den ene siden av Atlanteren ønsker å kjøpe opp en stor en på den andre siden, virker rimelig. Mer overraskende var det da konkurransemyndighetene i EU la kjelker i veien for fusjonen mellom de to amerikanske flyprodusentene Boeing og McDonnell Douglas i 1997, etter at amerikanske konkurransemyndigheter hadde godtatt en sammenslåing av verdens største og verdens tredje største flyprodusent. Med 416 mot 2 stemmer advarte medlemmene i Representantenes hus konkurransemyndighetene i Europa mot upassende innblanding i amerikanske forretningstransaksjoner.

EU kunne ikke forhindre fusjonen, men kunne pålegge svære avgifter ved Boeings salg av fly til europeiske flyselskap. Det var trussel god nok for en





## HVA NÅ USA OG EUROPA?

meningsfylt dialog. EU la frem en liste med krav som skulle bidra til at det nye selskapet ikke fikk en altfor dominerende posisjon. Boeing etterkom en del av ønskene, og fusjonen fant sted. Airbus – den eneste gjenværende konkurrenten for produksjon av store fly – har klart seg bra i den konkurranse-situasjonen som derved oppstod.

Mer alvorlig var situasjonen fire år senere. Våren 2001 godkjente det amerikanske justisdepartementet det som ville ha blitt den største fusjonen noen gang, General Electrics (GE) oppkjøp av Honeywell. Konkurransemyndighetene i USA mente at produktporteføljene i disse to amerikanske selskapene var såpass forskjellig at en sammenslåing kunne godtas. Kommisjonen i EU så det annerledes. Et oppkjøp av Honeywell ville gi GE, som produserer alt fra kjøkenutstyr til jetmotorer, en for dominerende posisjon i europeisk flyindustri.<sup>7</sup>

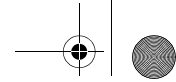
Den ulike vurderingen i GE/Honeywell-saken kan skyldes ulike kriterier for hva som er god konkurransepolitikk. Amerikanske myndigheter har fokus på om en fusjon vil føre til en kraftig reduksjon i konkurransen. Noe i nærheten av et monopol behøver ikke ramme kundene, om det finnes potensielle konkurrenter. Forbrukernes ve og vel står i fokus. På EU-hold er man mer opptatt av begrepet *dominerende markedsposisjon*. Fokus er ikke ensidig på forbrukere eller kunder. En fusjon kan bli blokkert om man mener at andre bedrifter i bransjen raskt vil bli tvunget til å legge ned.

## Det institusjonelle rammeverket

Den kalde krigens slutt blir vanligvis tidfestet til Berlinmurens fall i november 1989. Året etter foreslo daværende president Bush en Transatlantic Declaration for å understreke solidariteten mellom USA og Europa. Denne erklæringen la opp til halvårlige møter på toppplan mellom USA og EU.

Kanskje viktigere var New Transatlantic Agenda (NTA) som ble vedtatt i Madrid i 1995. Her konkretiseres samarbeidet mellom USA og EU blant annet med sikte på økt handel og økte investeringer samt et nærmere samar-

<sup>7</sup> Som ved fusjonen mellom Boeing og McDonnell Douglas kunne EU heller ikke forby en sammenslåing mellom GE og Honeywell. Men EU kunne forby at det nye selskapet fikk selge sine varer og tjenester i det indre marked. Se <http://www.eubusiness.com/imported/2001/07/52360/>

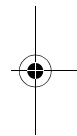
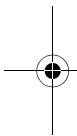


## BANANER, DOLLAR OG WTO

beid i reguleringspolitikken. En Transatlantic Business Dialogue (TABD) ble satt opp, der 200 toppsjefer fra amerikanske og europeiske selskaper møtes en gang i året for å utarbeide felles anbefalinger for transatlantiske «policy issues». TABD har spilt en viktig rolle når det gjelder felles godkjenning av ulike standarder. Videre har denne gruppen av forretningsmenn engasjert seg i arbeidet med et «early warning system» overfor offentlige tiltak som kan skape problemer for handel og direkteinvesteringer. Mange av forslagene fra TABD er blitt fulgt opp i praktisk politikk.

I 1998 ble Transatlantic Economic Partnership (TEP) etablert. TEP består av en styringsgruppe og av mange arbeidsgrupper. Styringsgruppen samordner aktivitetene og har også som formål å koordinere EUs og USAs holdninger ved multilaterale forhandlinger, for eksempel i regi av WTO. Arbeidsgrupper på lavere nivå gjør en verdifull jobb på sektorspesifikke områder som jordbruk, bioteknologi og global handel på nettet.

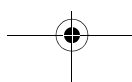
I 1998 ble også Transatlantic Consumer Dialogue (TADC) stiftet. Denne institusjonen har representanter fra mer enn 60 forbrukerorganisasjoner i EU og USA. Gjennom TADC gis konsumentorganisasjoner et formelt talerør ved transatlantiske forhandlinger. Videre skal TADC, som har eget sekretariat i London, der utgiftene dekkes av EU og USA, fremme konsumentsynspunkter i internasjonale sammenhenger.

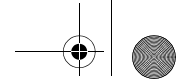


## Valutapolitiske utfordringer

I januar 1999 tok euroen over for tyske mark, franske franc, nederlandske gyl-den og åtte andre EU-valutaer.<sup>8</sup> Mange trodde at andre lands sentralbanker ville etterspørre denne nye valutaen, dvs. selge unna en del dollarfordringer og i stedet samle opp fordringer eller verdipapirer i euro. I så fall ville prisen på euro målt i dollar stige. Det motsatte skjedde. Etter et snaut halvår hadde prisen på euro sunket fra 1,18 dollar til 1,05 dollar. På dette tidspunktet la investeringsbanken Goldman Sachs frem sin prognose på eurokursen; om ett år ville prisen på euro ha steget til 1,22 dollar. Markedet trengte bare litt tid før det ville sette skikkelig pris på denne nye valutaen, ble det hevdet. Ett år senere

<sup>8</sup> I januar 2002 kom euroen i sedler og mynt. Og Hellas ble med i Euroland.





#### HVA NÅ USA OG EUROPA?

kostet euroen 0,93 dollar. Utviklingen hadde altså gått motsatt vei av hva Goldman Sachs – og mange med dem – hadde forventet. Og eurofallet fortsatte. Bunnen ble nådd i oktober 2000, med en pris på 0,825 dollar per euro.<sup>9</sup>

Situasjonen var ugrei. Den svake eurokursen gav europeiske bedrifter en for god konkurranseevne i forhold til amerikanske. Dessuten førte en svak euro til høyere pris i Europa på importerte varer og tjenester. Målsetningen om en inflasjon på under to prosent ble vanskelig å innfri. Den europeiske sentralbank fant det betimelig å intervensere i markedet, dvs. kjøpe euro og selge dollar. Disse intervensjonene var vellykket. Et gulv for prisen på euro i dollar ble etablert.

Etter hvert tok euroen til å styrke seg. Senhøstes 2004 var prisen på euro kommet godt over 1,30 dollar. Dermed hadde euroen steget i verdi med mer enn 50 prosent på fire år. En gryende oppgang i eurolandenes økonomi står nå i fare for å stanse opp pga. en for sterk valuta, med tilhørende svekkelse av konkurranseevnen.

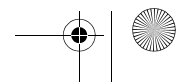
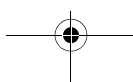
I forhold til asiatiske valutaer som japanske yen og kinesiske yuan, har dollaren svekket seg langt mindre. Helt siden 1994 har Kina holdt prisen på dollar fast til 8,28 yuan. Japan på sin side har tidvis intervenert kraftig for å unngå verdistigning (eller appresiering) av egen valuta. I første kvartal 2004 kjøpte Bank of Japan 130 milliarder dollar, og tilførte markedet en tilsvarende mengde med yen. Økt rikelighet på yen relativt til dollar bidrar til å holde verdien på yen nede, dvs. man unngår en økning i yenkursen.

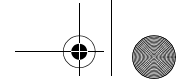
Når dollaren svekker seg mot euro, følger kinesiske yuan med som nissen på lasset. Og når Japan selger egen valuta mot dollar, styrker yenen seg mindre enn den ellers ville gjort. USAs behov for en bedring i konkurranseevnen via valutakursen blir altså aktivt motarbeidet av Kina og Japan. Den bedringen i konkurranseevne som USA trenger, må i desto større grad tas ut overfor andre valutaer, i første rekke euroen. Det er en utvikling man i EU-landene setter liten pris på.

Hva er de underliggende årsakene til denne utviklingen?

I 2002 var om lag 65 prosent av verdens valutaeserver i dollar. Sentralbankene i Japan, Kina, Hong Kong, Taiwan og andre land i Sørøst-Asia sitter på

<sup>9</sup> En pris på 0,825 dollar per euro er det samme som en pris på  $(1 : 0,825) = 1,212$  euro per dollar. Vi kaller 0,83 for *eurokursen* og 1,212 for *dollarkursen*.





## BANANER, DOLLAR OG WTO

to tredjeparter av de internasjonale valutaeservene. Målt i én valuta er de samlede reservene på rundt tre trillioner dollar. Hvorfor velger de å vekte dollaren så tungt? Fordi USA er det største marked for deres eksport. Og fordi de alle har fokus på dollarkursen for sine respektive valutaer.

For amerikanske husholdninger og bedrifter sett under ett (privat sektor) var sparingen i 2004 omtrent like stor som realinvesteringene. Det betyr at privat sektor i USA ikke hadde ekstra sparemidler til utlån til andre sektorer. I 2004 var de statlige inntektene i USA nesten 500 milliarder dollar lavere enn statens utgifter. Siden den opplåning som staten følgelig må foreta, ikke kan skje hjemme – privat sektor har ingen ledige midler å tilby – må pengene komme fra utlandet. Måten et land låner i utlandet på er ved underskudd i handelen, ved at importen overstiger eksporten. For 2004 hadde USA et importoverskudd i samme størrelsesorden som underskuddet på statsbudsjettet. På den bakgrunn kan vi si at manglende skatteinntang i USA ble finansiert ved sparing i andre land. Måten andre land låner penger til den amerikanske stat på er ved kjøp av nye, amerikanske statsobligasjoner som er denominert i dollar.

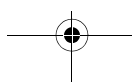
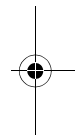
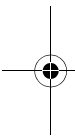
En betydelig utenlandsk etterspørsel etter amerikanske statspapirer, til tross for lav rente, har gjort det lettere for myndighetene i USA å drive med underskuddsbudsjettering. Lav amerikansk rente gir stor innenlandsk etterspørsel. For Kina, Japan og andre land legges forholdene til rette for økt eksport til USA. Ulempen merkes ikke før på litt sikt. Overskuddene på handelsbalansen til disse landene, som saltes ned i dollarpapirer, mister kjøpekraft i Europa når eurokursen stiger.

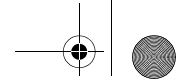
Spørsmålet er nå om landene i Sørøst-Asia vil velge å diversifisere over i andre valutaer, i første rekke euro. En svekket dollar vil i så fall bli enda svakere – og en styrket euro enda sterkere. En slik utvikling vil skape uro i handelssamkvemmet mellom Europa og USA.

## Hva kan gjøres?

USA, Europa, Kina og Japan står overfor ulike utfordringer.

USA må gripe tak i egen finanspolitikk. Tidligere skattelettelser bør reverseres. Samtidig må forholdene legges bedre til rette for økt sparing i hushold-





#### HVA NÅ USA OG EUROPA?

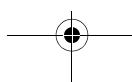
ninger og bedrifter. Fra EU sin side blir det uttrykt stor misnøye med USAs manglende villighet til å ta de nødvendige finanspolitiske grep, dvs. heve skattene for derved å minske sitt lånebehov i utlandet. Med mindre behov for opplåning ute blir det også mindre behov for en ytterligere svekkelse av dollaren. Ettersom en svakere dollar betyr en sterkere euro, med tilhørende problemer for industri og annen konkurranseutsatt virksomhet i Europa, er ikke dette noe urimelig krav fra EUs side.

Til dette svarer USA at problemet er på EUs banehalvdel. «Euroland» må få fart på økonomien. En arbeidsløshet på rundt ti prosent i store EU-land innebærer en enorm sløsing med ressursene. Strukturpolitiske tiltak er nødvendig. USAs underskudd i handelen med EU ville rette seg kraftig opp om EUs arbeidsledighet ble redusert. Da ville nemlig etterspørselen i Europa ta seg opp, og noe av den økte etterspørselen ville rette seg mot amerikanske varer og tjenester. Dette resonnementet fra USAs side har også åpenbart meget for seg.

Til sist, land som Kina og Japan må legge om sin valutapolitikk. Bindingen til dollar må opphøre. På grunn av store underskudd i utenriksøkonomien trenger USA en bedring av konkurransevnen. Denne bedringen må komme også vis-à-vis Kina og Japan, og ikke bare i forhold til Europa. For Kinas vedkommende betyr det at man løser opp på den faste kursen på 8,28 yuan per dollar. Og Japan må stanse sine valutaintervensjoner og i stedet godta at egen valuta styrker seg mot dollar. De store asiatiske valutaene må være med på å bære kostnadene ved en svekket dollar, dvs. godta at egne valutaer blir mer verdt i forhold til dollar. Bare på den måten kan presset for en ytterligere – og meget uønsket – styrking av euro mot dollar avta.

Europa og USA går sammen i denne kritikken av Kina og Japan. Fra vestlig hold vil en appresiering av asiatiske valutaer generelt bli hilst velkommen. I grunnen er det et rimelig krav at land i Asia legger bort sin «beggart-neighbor» valutapolitikk og i stedet bidrar i den tilpasningsprosessen som det nå er behov for i internasjonal økonomi.

Men hvor realistisk er det med et samarbeid langs disse linjene? Med George W. Bush i Det hvite hus er det lite som tyder på noen finanspolitisk omlægning i form av høyere skatter.





Med Jacques Chirac som president blir det vanskelig å få til de nødvendige omstillinger i fransk økonomi. I Tyskland derimot har kansler Gerhard Schröder omsider grepet fatt i utfordringene med sitt Agenda 2010-program, der hensikten er et mer fleksibelt arbeidsmarked. Lisboa 2010, som er et fellesprogram for EU-landene med siktemål å gjøre EU til den mest konkurranskraftige regionen i verden, er det imidlertid mange som smiler av. EU har ganske sikkert ikke virkemidler sentralt å sette inn.

Og i Asia, hvordan tenker man der? Allerede i 2003 vedtok myndighetene i Kina overgang til en mer fleksibel valutakurspolitikk. Hva som ligger i dette begrepet, er litt uklart. Kinesiske myndigheter mener trolig at man vil tillate svingningsmarginer på pluss/minus noen prosent (kanskje fem?) rundt den faste kursen, dvs. en form for «managed float». Noen revaluering, ved å fastsette ny sentralkurs mot dollar, er det neppe snakk om.<sup>10</sup> Ei heller å gjøre den kinesiske valutaen konvertibel for transaksjoner på kapitalbalansen. Før man tillater utlendinger å investere fritt i Kina og kinesere å plassere sine midler fritt i utlandet, trenger man trening i å håndtere et system der valutakursen svinger innen fastlagte rammer.

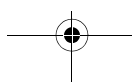
Dersom Kina skulle tillate sin valuta å styrke seg mot dollaren, er det trolig at andre land i Asia vil følge med. Om koreanske won skal ha stabil kurs mot kinesiske yuan, og Kinas valuta appresierer mot dollar, må den koreanske valutaen også styrke seg mot dollar. En slik utvikling vil EU se positivt på; presset for en ytterligere appresiering av euro mot dollar blir mindre. Således har EU og USA sammenfallende interesser i en oppmykning i asiatisk valutapolitikk.

Men hva om lite eller intet av det som burde skje finner sted? Hvordan vil de internasjonale kapitalmarkedene reagere om den amerikanske stat fortsetter å bruke langt mer enn skatteinntektene tilsier, om arbeidsløsheten i EU nekter å falle og om landene i Asia tviholder på sine valutakurser mot dollaren?

Som Herbert Stein, formann i den amerikanske presidentens økonomiske råd fra 1972 til 1974, en gang sa: «Hvis noe ikke kan fortsette for alltid, vil det

---

<sup>10</sup> En revaluering på 10 % ville bety at prisen på dollar ble redusert fra 8,28 til 7,45 yuan. Hva som *kan* være aktuelt, er å låse den kinesiske valutaen til en kurv av andre valutaer, f.eks. en tredjepart av hver av de tre store valutaene dollar, euro og yen.





## HVA NÅ USA OG EUROPA?

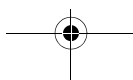
stoppe.» USA kan ikke fortsette med økende underskudd på sin handelsbalanse. Noe må gi etter. Et mulig scenario er at dollaren stuper. Fra februar 1985 og to år fremover ble dollarens internasjonale verdi halvert, fra en kurs på 3,44 mot tyske mark til 1,70. Om det samme skal gjenta seg nå, vil det bety at dollaren skal ned fra 1,21 euro per dollar (oktober 2000) til 0,59 euro per dollar (dvs. 1,69 dollar per euro). Med forventninger om slik svekkelse av dollaren blir det fristende for land i Asia å endre sammensetningen av sine valutareserver nå; ut av dollar og inn i euro. Og inn i yen, sveitserfranc, pund og kroner (svenske, norske og islandske). Et slikt tenkesett vil sette fart på dollarnedgangen. USA vil neppe ha noe imot en slik utvikling.

Svekket dollar og mindre appetitt i utlandet for å kjøpe amerikanske statspapirer vil tvinge frem en renteøkning på slike papirer. I USA vil høyere rente bety redusert etterspørsel i privat sektor; husholdninger og bedrifter vil øke sin sparing. I offentlig sektor vil man bli mer opptatt av å begrense budsjettunderskuddene; høyere renter gjør det dyrere å ta opp nye statslån. Samlet innenlandsk etterspørsel går ned. En ikke ubetydelig avmatning i amerikansk økonomi kan lett bli resultatet. Om imidlertid eksporten tar seg kraftig opp i kjølvannet av en svakere dollar, vil det bidra til å holde amerikansk aktivitetsnivå og sysselsetting oppe.

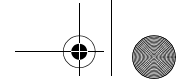
Hvorvidt amerikansk eksport vil erfare en markant oppgang, er avhengig av at etterspørselen i andre deler av verden øker. Vil Kina, som i dag har en veksttakt på rundt ni prosent, kunne øke sin etterspørsel ytterligere? Vil EU som har en BNP-vekst på under to prosent, makte å generere økt sysselsetting, vekst i privat forbruk og økte private investeringer? Og hva med Japan? Vil veksten, som omsider ser ut til å ha kommet i gang der, fortsette?

## Sammenfatning

På det økonomiske området generelt og på det handelspolitiske mer spesielt fremstår USA og EU som likeverdige partnere. Ingen kan ensidig diktere den andre. De er konger på hver sine haug. Hva skyldes det? To ting. USA og EU har jevnstore økonomier. Og videre, at i handelspolitiske spørsmål, så vel som i konkurransepolitiske, snakker EU med én stemme. Italieneren Mario Monti har gjort en formidabel innsats som kommissær for konkurranse. Og







## BANANER, DOLLAR OG WTO



franskmannen Pascal Lamy likedan i jobben som kommissær for internasjonal handel. Henry Kissingers hjertesukk – «Hvem skal jeg ringe i Europa?» – gjelder kanskje fortsatt i sikkerhets- og utenrikspolitikken, men ikke i den økonomiske politikken.

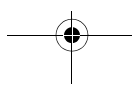
Både USA og EU utnytter tidvis systemet på en lite sjarmerende måte: EU ved i årevis å bråke om bananer og USA ved å legge på ulovlig toll for import av stål. Når hardt settes mot hardt i siste omgang, gir de begge etter.

Men ikke alltid. Ved hormonbehandlet kjøtt velger EU å holde fast på et ulovlig importforbud. Innenlandske hensyn – til hva bønder og konsumenter mener og hva tradisjoner tilsier – veier tyngre enn å rette seg etter gjeldende WTO-regler. Regelverket for konfliktløsning har likevel viktige funksjoner. For det første blir det klart hva som rent juridisk sett er rett og galt. I dette tilfellet – at EU ikke har rett til å nekte import av hormonbehandlet kjøtt fra USA. For det andre er det WTO – og ikke det fornærmede land – som fastsetter hva som er passende mottiltak. Det er med andre ord en form for orden og system i ulovligheten. EU-kommissæren for internasjonal handel, Pascal Lamy, sier det slik: «Tidvis kan det være aktuelt å iverksette tiltak for å beskytte egen produksjon mot import. Men uansett må man følge regelverket til WTO.»

Begge parter har interesse av at forhandlingene om amerikansk salg av hormonbehandlet kjøtt i EU skal fortsette. USA av hensyn til egne bønder. EU av hensyn til å bli kvitt sitt frynsete rykte for ulovlig atferd på dette punktet.

Det *ikke* å etterleve WTOs beslutning er også en mulighet – for hvilken man betaler en pris. Nettopp det at et land kan velge ikke å gjøre som WTO pålegger, gjør at den mer dramatiske opsjonen om å tre ut av organisasjonen, ikke kommer på tale. Muligheten for «ikke-etterlevelse» gjør således WTO-systemet mer robust.

Også USA har tidvis valgt ikke å rette seg etter WTOs beslutninger. Allerede i 1971 etablerte USA skatteincentiver for eksport. I 1984 ble Foreign Sales Corporation Program (FSC) etablert med samme formål. I 1999 fikk EU medhold av WTO i at FSC strider mot regelverket i WTO. USAs anke førte ikke frem. I august 2002 var man kommet til veis ende. WTO gav EU rett til gjengjeldelse i form av handelshindringer for opp til 4 milliarder dollar.





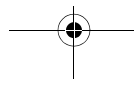
#### HVA NÅ USA OG EUROPA?

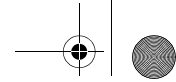
Imidlertid har ikke EU interesse av å kjøre for hardt her. For det første vil straffetoll på amerikanske varer ramme EU-bedrifter som bruker disse varene i egen produksjon, jevnfør hvordan toll på stål inn til USA trolig ødela flere arbeidsplasser enn det skapte. For det andre er EU interessert i at man finner frem til en løsning på spørsmålet om subsidiering av amerikansk eksport via skattemessige incentiver. Og da er det bedre å holde en dialog gående enn bare å dra til med maksimal gjengjeldelse. Denne strategien har båret frukter. I oktober 2004 besluttet amerikanerne at FSC-programmet skulle avvikles.

Under sitt første Europa-besøk i juni 2001 uttrykte president George W. Bush irritasjon over Kommisjonens håndtering av den planlagte fusjonen mellom GE og Honeywell. Han antydte fravær av en rettferdig behandling. Mario Monti, EU-kommissær for konkurransepolitikk, tok til motmæle. Kun rent økonomiske og juridiske vurderinger ble lagt til grunn da EU de facto stoppet det som ellers ville blitt den største sammenslåingen mellom to selskaper noen gang. Han sa at politiske vurderinger, så som hvilke land de ulike selskapene kommer fra, har ikke spilt noen rolle verken ved vurderingen av denne sammenslåingen eller ved vurderingen av andre. Heller ikke i fremtiden vil slike forhold tillegges noen vekt.

«Det er en misforståelse å tro at alle konflikter må finne sin løsning,» skal tidligere borgermester i Berlin og kansler i Tyskland Willy Brandt en gang ha sagt. EU nekter å bøye seg for WTOs beslutning når det gjelder import av hormonbehandlet kjøtt fra USA. Og USA var lenge uvillig til å følge opp WTOs beslutning om å ta bort skattemessige incentiver som amerikansk eksport hadde fordel av. Men ingen av partene er i tanke om å bryte ut av WTO. Kanskje det ikke er så alvorlig om noen konflikter forblir uløste?

I den transatlantiske økonomiske relasjonen er det to likeverdige partnere. EU trenger ikke stå med lua i handa når USA vil diskutere saker som har med handel og direkteinvesteringer å gjøre. Samarbeidet er meget godt. Bare 1–2 % av handel og investeringer over Atlanterhavet er preget av uenighet og konflikt. Den alt overveiende delen av det økonomiske samkvemmet mellom hva som for hundre år siden gikk under betegnelsen den gamle og nye ver-

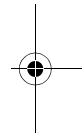
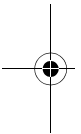




## BANANER, DOLLAR OG WTO

den, er uten problemer og til fordel for begge parter.<sup>11</sup> I konkurransepolitikken er det et godt faglig samarbeid. Over tid kan det føre til mer ens oppfatning om hva som er «best practice» her.<sup>12</sup>

Hamilton & Quinlan treffer spikeren på hodet når de avrunder sin studie av det transatlantiske økonomiske samarbeidet slik: «Under den kalde krigen måtte politiske ledere på begge sider av Atlanterhavet arbeide hardt for å unngå at økonomiske konflikter skulle føre til politiske problemer. I dag synes utfordringen å være den motsatte; nå gjelder det å unngå at politisk uenighet skal ødelegge for det økonomiske samarbeidet.»<sup>13</sup>



11 Men ikke alltid til fordel for tredjeland. Bønder i den tredje verden får ikke solgt sine varer fordi EU og USA subsidierer egen matvareproduksjon så kraftig. For dem som er opptatt av global rettferdighet, er jordbrukspolitikken i de rike land en skam.

12 For igjen å sitere Mario Monti: «EU—US cooperation in competition/antitrust law enforcement has become something of a model for transatlantic cooperation generally.» Metha (2003), side 289.

13 Hamilton & Quinlan (2004), side 167

