

Handelskrig mellom USA og Europa?

USA og EU fortsetter å skade hverandre med handelstiltak som til dels går på tvers av regelverket til Verdens handelsorganisasjon, WTO. Men konfliktene er så langt forblitt håndterbare fordi EU på dette området snakker med én stemme, skriver Arne Jon Isachsen, professor ved Handelshøyskolen BI.

ARNE JON ISACHSEN

DRO TIL MED TOLL. I 1974 arbeidet det mer enn en halv million mennesker i amerikansk stålindustri. I 2001 var dette tallet kommet ned i 175 000. I mars 2002 fant president George W. Bush det betimelig å følge opp sitt valgløfte om å hjelpe denne industrien. Med utgangspunkt i en analyse fra USAs kommisjon for utenrikshandelen, The International Trade Commission, som viste at raskt økende stålimport "skapte alvorlige problemer 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 gullstandard og innførte en generell tollsats på 10 %. Den dagen det amerikanske vedtaket om toll på import av stål ble kjent, falt Nippon Steel, Japans største stålprodusent, med 4,4 % på børsen. I Russland ble beslutningen om toll på eksport av stål til USA møtt med påstanden om salmonella i kyllinger importert fra USA. Amerikanske kyllinger ble nektet adgang til Putins rike. Prislappen for USA? Omtrent den samme som for russerne - et bortfall av eksportinntekter på rundt en milliard dollar.

GJENGJELDSESTRUSEL FJERNET TOLL. EU mente at USA ikke hadde rett til å legge på slik toll og bragte saken inn for Verdens Handelsorganisasjon (WTO). I juni 2003 fikk 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 mottiltak 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 (Newsweek, 17. november 2003).

Den amerikanske stålindustrien ser ut til å ha utnyttet den lettelsen i konkurransevilkår som tollbeskyttelsen gav, på en god måte. En konsolidering og restrukturering har funnet sted. Produktiviteten har steget merkbart, og kostnadene har gått klart ned.

REGELVERKET BLIR IKKE ALLTID FULGT. I 1989 forbød EU import av hormonbehandlet kjøtt fra USA, til tross for at den amerikanske mat- og legemiddelkontrollen, Food and Drug Administration, hadde godkjent salg av slikt kjøtt i USA. 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. I 1996 gjorde USA nettopp det - "the beef hormon case" ville USA at WTO skulle vurdere. Etter mye og omfattende arbeid forelå en rapport. Den gikk i USAs favør. Etter WTOs regelverk hadde ikke EU lov til å forby import av hormonbehandlet kjøtt fra USA. Den etterfølgende anken fra EU ble avvist. Men EU nektet likevel å bøye seg og det av gode grunner. Forsiktighetsprinsippet, tradisjoner og holdninger til dyrehold veier tyngre enn slavisk å skulle følge regelverket til WTO.

I mai 1999 besluttet USA, med WTOs samtykke, å legge toll på import av utvalgte matvarer fra EU, som gåselever, roquefort-ost og dijon-sennep. Denne toll 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?

USA og EU har regelmessige konsultasjoner om saken. EU står 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 skipet sine varer til Amerika i det omfang et fritt marked ville gitt. Og den amerikanske forbrukeren må betale altfor mye for noen utsøkte europeiske delikatesser. Både USA og EU utnytter tidvis systemet på en lite sjarmerende måte. Når hardt settes mot hardt, hender det ofte at man gir etter, som USA ved å ta bort ulovlig toll på stål.

Men ikke alltid. Ved konflikten om hormonbehandlet kjøtt valgte EU å holde fast på sitt importforbud. Innenlandske hensyn - til hva bønder og konsumenter mener og hva tradisjoner tilsier - veier tyngre enn å rette seg etter gjeldende WTO-regler.

ORDEN OG SYSTEM. Regelverket for konfliktløsning har likevel viktige funksjoner. For det første finner det sted en juridisk avklaring av hvordan WTO-avtaler skal tolkes. I dette tilfellet ble det slått fast 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 en situasjon der avtaler ikke etterleves. EU-kommisjonæren for internasjonal handel, Pascal Lamy, sier det slik: "å forsvare seg med handelspolitiske virkemidler er tillatt, men også her må man følge reglene 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 om ulovlig adferd på dette punktet.

Det å ikke etterleve WTOs beslutninger kan sees som et bevisst valg - for hvilket 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 opsjonen om ikke å rette seg etter WTOs beslutninger. I lengre tid har amerikanske bedrifter nytt godt av skattefordel ved eksport. I 1999 fikk EU medhold av WTO om at slike regler ikke var i samsvar med avtalene i WTO. Amerikas anke førte ikke frem. I august 2002 var man kommet til veis ende. WTO gav EU rett til gjengjeldelse i form av handelshindringer for opptil 4 milliarder dollar.

RAMMER EGNE BEDRIFTER. 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, kfr. 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.

Bare 1-2 % av handel og investeringer over Atlanterhavet er preget av uenighet og konflikt. Den alt overveiende delen av det økonomiske samkvemmet mellom EU og USA er uten problemer og til fordel for begge parter. Noen handelskrig er det således ikke snakk om.

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 sin 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 kommisjonær for konkurranse. Og franskmannen Pascal Lamy likedan i jobben som kommisjonær for internasjonal handel. Henry Kissingers hjertesukk - "Hvem skal jeg ringe til i Europa?" - gjelder nok fortsatt i sikkerhets- og utenrikspolitikken, men ikke i handels- og konkurransepolitikken.