

8.09.2022

Transatlantisk handels- og teknologiråd – er det vejen til et bedre EU-USA samarbejde?

Kan EU og USA nå at genopbygge et tillidsfuldt samarbejde inden for handel og teknologi, inden Biden's tid som præsident er ovre? Vil samarbejdet kunne modstå angreb fra et styrket Republikansk parti?

Skrevet af

Svend Roed Nielsen

📞 +45 25 26 75 23

✉️ sn@thinkeuropa.dk

Resumé

Ambitionen om en stor frihandelsaftale med USA er for indeværende lagt i graven, og nu venter Donald Trump i kulissen. EU og USA har oprettet det Transatlantiske Handels- og Teknologiråd (TTC). Hvis det leverer resultater, kan det få stor betydning for EU, men også for præsident Bidens ambitioner om styrkede alliancer med ligesindede lande – handelsmæssigt, teknologisk og politisk.

Kort efter præsident Bidens tiltræden i start 2021 tog EU initiativ til at genoprette dialogen med USA, om handel og teknologi efter fire konfliktfyldte år under Trumps tid som præsident. Det blev starten på et nyt transatlantisk dialogforum – TTC (Transatlantic Tech and Trade Council).

Formålet med TTC er ikke at indgå en ny Transatlantisk Frihandelsaftale svarende til den frihandelsaftale, der tidligere er forsøgt uden held (T-TIP). Nu er ambitionsniveauet sænket og man stiler efter at genopbygge et mere tillidsfuldt løbende samarbejde, hvor man søger at koordinere holdninger og politikker primært inden for de nye digitale teknologier. Målet er at undgå nye konflikter men også at sætte fælles normer og standarder, der kan styrke samhandel samt teknologiudvikling og -regulering.

TTC-arbejdet sigter også efter, at sikre fælles transatlantisk fodslag over for Kina, hvor EU og USA ikke har samme tilgang. Endvidere er målet at skabe alliancer med andre ligesindede lande, for at sikre en globalisering baseret på vestlige værdier, standarder og normer, og dermed dæmme op for kinesiske eller andre autokratiske landes tiltag. Endelig har TTC vist sig nyttig til sikring af koordinerede og vidtrækkende sanktioner overfor Rusland efter invasionen af Ukraine.

TTC har givet medvirket til et generelt mere tillidsfuldt samarbejde mellem EU og USA, hvor det er, til trods for divergerende politikker, lykkedes at demontere tidligere handelskonflikter samt modvirke nye. TTC-arbejdet har imidlertid leveret ret begrænsede resultater, der kan løfte samhandelen.

Næste topmøde i TTC ventes afholdt slut 2022 og her vil der være behov for at komme op med mere konkrete og tungtvejende initiativer, der kan fremme transatlantisk samhandel og teknologiudvikling. Med et vanskeligt midtvejsvalg for det Demokratiske parti og Trump i kulissen, bliver det vigtigt at grundfæste det transatlantiske samarbejde, så det kan modstå angreb fra et styrket Republikansk parti.

┌ Baggrunden for transatlantisk dialog inden for rammerne af TTC

Det transatlantiske samarbejde havde trange kår under Trump-perioden 2017-2021 og var præget af usikkerhed, mistillid og nye amerikanske handelsrestriktioner. Med Præsident Bidens tiltræden i starten af 2021, så EU derfor en mulighed for et styrket transatlantisk samarbejde.

Det var baggrunden for at Europa-Kommissionens formand, Ursula von der Leyen, straks tog initiativ til at foreslå et EU-USA-handels- og teknologiråd (Transatlantic Trade and Technology Council – TTC). Præsident Biden accepterede forslaget på EU-USA-topmødet den 15. juni 2021.

Hovedformålet med TTC er, at skabe et samlet forum for en styrket koordinering mellem EU og USA inden for vigtige globale handelsmæssige, økonomiske og teknologiske emner. En sådan fælles transatlantisk platform baseret på vestlige liberale og demokratiske værdier skal styrke mulighederne for at EU og USA kan få global indflydelse over for tredjelande, primært Kina, men nu også Rusland efter invasionen af Ukraine.

TTC-arbejdet sigter ikke på at indgå en omfattende og ambitiøs transatlantisk handelaftale, i stil med The Transatlantic Trade and Investment Partnership (T-TIP), hvis forhandlinger reelt blev bremset, da Trump tiltrådte i starten af 2017. Biden administrationen har meldt ud, at man af indenrigspolitiske grunde ikke er klar til at indgå nye frihandelsaftaler, heller ikke med EU. For EU ses TTC derfor som det næstbedste redskab til at holde et vist liv i den transatlantiske dialog og om muligt få mere begrænsede lettelser i samhandelen.

De centrale EU-kommissærer i TTC-arbejdet er konkurrencekommissær, Margrethe Vestager, samt handelskommissær, Valdis Dombrovskis. Som fokus for samarbejdet peger de særligt på behovet for at udvikle det digitale område på en måde, der sætter brugerne i centrum og samtidigt skaber åbne og konkurrencedygtige markeder.

Der er bred opbakning til TTC-arbejdet hos alle EU's medlemslande, men særligt de nordeuropæiske frihandelsorienterede lande – herunder Danmark – ser gerne, at der kommer reelle resultater ud af dette samarbejde.

Fra amerikansk side ledes arbejdet af udenrigsminister, Antony Blinken, handelsminister, Gina Raimondo og handelsrepræsentant, Katherine Tai. Deres fokus i TTC-arbejdet er i højere grad at styrke de vestlige lande med USA og EU, som kernetropperne over for et Kina, der teknologisk, økonomisk og sikkerhedspolitisk får

større og større kapacitet og indflydelse. Et andet amerikansk mål med TTC var at undgå, at EU sætter normer og standarder på det digitale område, uden nødvendig dialog med – og hensyntagen til – de store amerikanske tech-virksomheder. Nogle af de vanskeligste digitale områder er dog holdt uden for TTC-arbejdet.

Præsident Biden har argumenteret for, at USA skal styrke sine alliancer til andre ligesindede lande og her er et styrket samarbejde med EU-landene centralt. Præsident Biden har da også i sine første knap to år i embedet allerede været på besøg i forskellige EU-lande hele 6 gange.

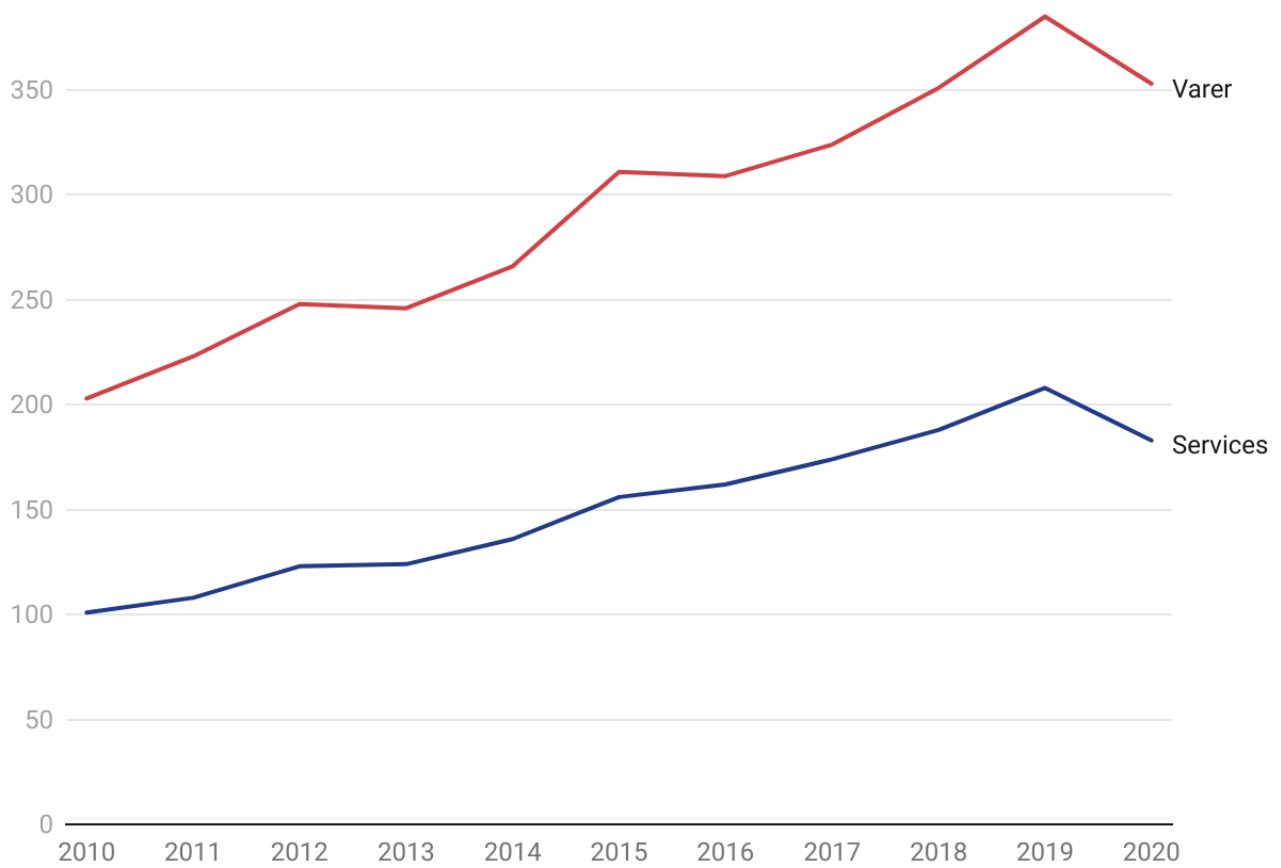
Er det så, på trods af visse divergerende målsætninger alligevel muligt at finde fællesområder, hvor et tættere transatlantisk samarbejde kan give mening og resultater for begge parter?

TTC's organisering og arbejde

TTC-arbejdet tager udgangspunkt i de handelsrelationer, der allerede er mellem EU og USA. Nedenstående to figurer viser udviklingen i gensidig import og eksport for såvel varer som services. De sidste ti år voksede samhandelen i begge retninger, dog uden spektakulære stigninger. Udfordringerne for TTC-arbejdet er hvorvidt, det kan medvirke til at substantielt løfte det handelsmæssige og teknologiske samarbejde mellem EU og USA.

EU's eksport til USA

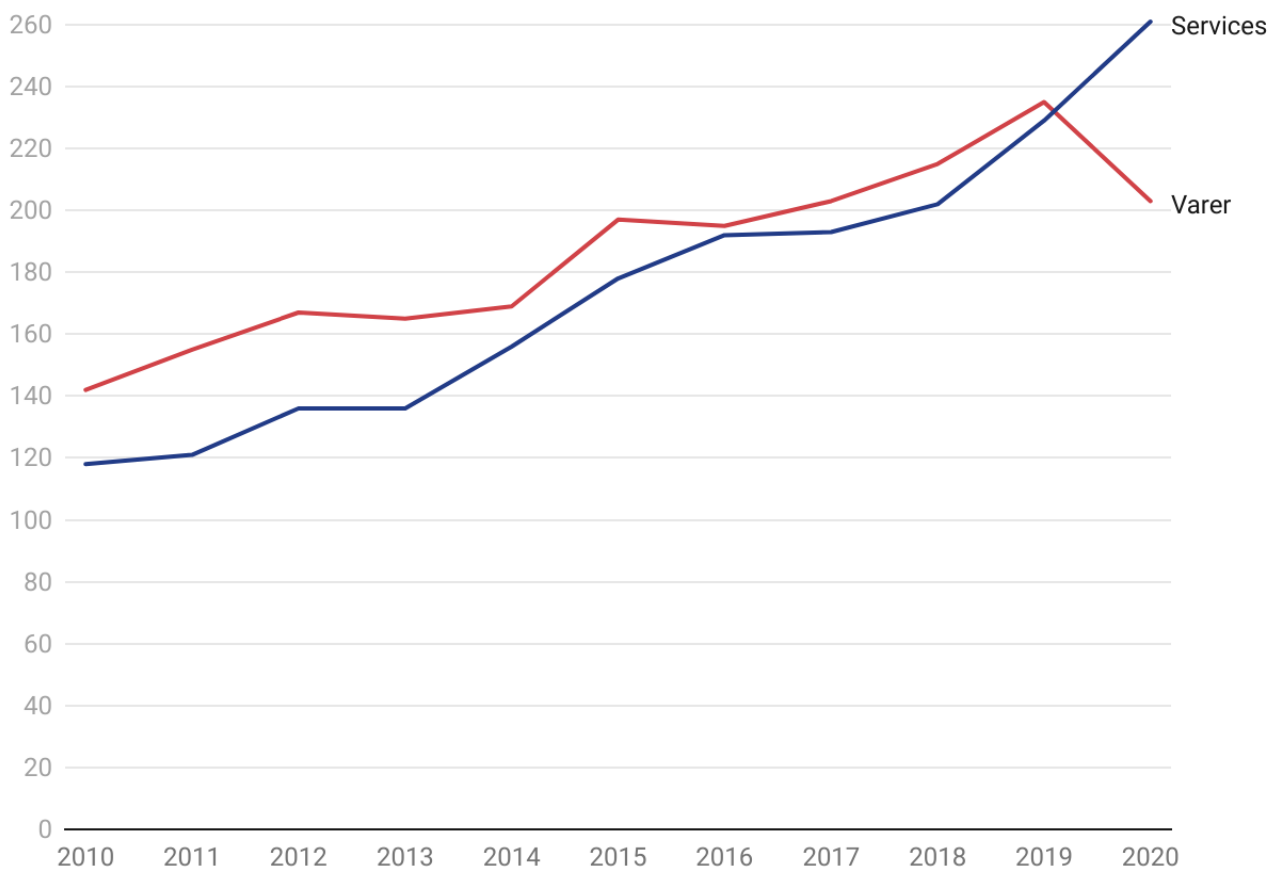
Mia. euro



Kilde: Tænketanken Europa på baggrund af Eurostat • Lavet med Datawrapper

EU's import fra USA

Mia. euro



Kilde: Tænketanken Europa på baggrund af Eurostat • Lavet med Datawrapper

De seneste år har set udviklinger, som mere usikre forsyningskæder, et mere selvbevidst Kina og senest krigen i Ukraine. Det har styrket behovet for velfungerende transatlantisk dialog og samarbejde. Netop fordi der er en fælles forståelse af, at TTC er et dialogforum og ikke et beslutningsforum, har begge parter været villige til at inddrage mange emner i samarbejdet. Det har resulteret i, at der er nedsat hele 10 arbejdsgrupper inden for følgende områder:

- Samarbejde om teknologi standarder (herunder kunstig intelligens, tingenes internet og andre nye teknologier).
- Klima og grøn teknologi.
- Sikring af forsyningskæder, ikke mindst for chips.
- IKT-sikkerhed og konkurrenceevne, datastyring og teknologiplatforme herunder tiltag, der kan modvirke misbrug af teknologi, som truer sikkerheden og menneskerettighederne.
- Eksportkontrol.
- Screening af investeringer.

- Fremme af SMV'ers adgang til og anvendelse af digitale teknologier.
- Globale handelsudfordringer.

EU og USA har endvidere indledt en fælles dialog om konkurrencepolitik på teknologiområdet.

Arbejdsgrupperne skal forberede og rapportere til TTC-topmøderne. Efter oprettelsen af TTC i 2021, blev det andet topmøde afholdt maj 2022 i Paris. Et tredje topmøde forventes at finde sted i USA inden dette års udgang.

På topmødet i Paris blev man enige om en 47 siders lang fælleserklæring inkl. rapporter fra de 10 arbejdsgrupper. Indledningen til fælleserklæringen pegede på, at man i det transatlantiske samarbejde står over for helt nye og store globale udfordringer, der ikke var forudset ved TTC's oprettelse.

Det skyldes først og fremmest Ruslands invasion af Ukraine, der har nødvendiggjort et samarbejde til koordinering af de vestlige sanktioner overfor Rusland med EU og USA, som de ledende aktører. Her viste TTC sig som et nyttigt redskab.

Den hurtige, massive og velkoordinerede sanktionspolitik over for Rusland, har klart overordnet styrket det Transatlantiske samarbejde og også her har TTC vist sig nyttig. Det har samtidig taget tid og fokus væk fra det oprindeligt planlagte arbejde i visse af TTC's arbejdsgrupper, men man burde fremover kunne løfte ambitionsniveauet generelt i TTC-arbejdet.

USA og EU står nu over for et stadig mere selvbevidst Kina, der økonomisk, teknologisk og sikkerhedspolitisk udfordrer især USA, men også EU. Desuden tilsidesætter Kina i stigende grad de spilleregler og værdier, der er gældende for regelbaseret internationalt samarbejde. Det ønsker USA og EU at imødegå med en fælles indsats. Her er en koordinering i TTC vigtig, eftersom der er divergerende holdninger mellem EU og USA mht. hvordan man håndterer et stadig mere udfordrende Kina.

USA lægger primært vægt på de sikkerhedspolitiske udfordringer og arbejder i det lys for en bred afkobling i handels- og teknologi samarbejdet med Kina, for derved at begrænse Kinas økonomiske og teknologiske udvikling.

EU er ganske vist også i stigende grad kritisk over for Kina, men tager afstand fra en afkoblingspolitik. I stedet fokuserer EU på at begrænse afhængigheden af kinesiske

forsyningskæder og teknologi, men kun inden for veldefinerede strategiske vigtige områder.

Selv med en forskellig overordnet tilgang til Kina, burde der være rum for en række fælles konkrete indsatser. Det gælder mht. at udvikle mere sikre forsyningskæder ikke mindst på det digitale og det grønne område, adgang til sjældne jordarter og andre vitale råstoffer inkl. energi, samt konkurrencepolitiske tiltag, der begrænser statslig subsidiering.

De hidtidige konkrete resultater af TTC-arbejdet er imidlertid ikke imponerende. Dog skal man ikke undervurdere de politiske gevinster, der er ved en genoprettet løbende transatlantisk dialog, der spænder over så mange centrale emner. Kontakten i arbejdsgrupperne mellem de ledende embedsmænd fra EU og USA samt inddragelse af relevante virksomheder, erhvervsorganisationer og NGO'er, kan også i sig selv forebygge konflikter, der let kunne opstå om de mange sensitive emner, der er på dagsordenen i arbejdsgrupperne.

EU-USA-forholdet er da også markant forbedret på kun to år, og en række tidligere handelskonflikter (Airbus-sagen og amerikanske afgifter på stål og aluminium fra EU) er blevet afviklet og ingen nye alvorlige konflikter er blusset op.

I samme periode har det været muligt at nå et principielt EU-USA-forlig om Databeskyttelse, ligesom EU har kunnet vedtage Digital Markets Act og Digital Service Act, der sætter nye spilleregler til beskyttelse af brugerne over for de store TECH-selskabers adfærd. Dette er lykkedes uden at disse EU-tiltag har resulteret i nye transatlantiske konflikter trods de modsridende interesser og kritik af amerikanske TECH-selskaber.

Hovedårsagen til det bedre transatlantiske samarbejde er klart den nye Biden administration, kombineret med nye fælles udfordringer over for Rusland og Kina. TTC har her kunnet levere en nyttig ramme for vigtige dele af det nyetablerede transatlantiske samarbejde.

Transatlantisk samarbejde er genetableret, men kan man holde momentum og nå større resultater?

I efteråret 2022 skal man i gang med forberedelserne af det fjerde topmøde, som ventes at finde sted i løbet af november måned. Den 8. i samme måned er der Mid-Term valg i USA. Her kan Demokraterne meget vel miste flertallet i Senatet og Biden administrationen kan dermed fremover få mere begrænsede handlemuligheder, også på de områder der drøftes i TTC.

Risikoen for at Trump kommer tilbage i Det Hvide Hus fra 2025, vil også kunne lægge en dæmper på viljen og mulighederne for en aktiv amerikansk politik i TTC. EU har en klar interesse i at medvirke til, at det transatlantiske samarbejde ikke sander til pga. amerikansk indenrigspolitik. Hvilke muligheder er der så for at skabe et momentum, der kan modvirke dette?

Den første og mest oplagte mulighed er, at man på det kommende topmøde i TTC leverer mere spektakulære og konkrete resultater end det vi har set hidtil. Resultater, som hilses velkomment bredt både i EU og ikke mindst i USA således, at der er konkrete beviser på at et stærkt transatlantisk samarbejde kan være frugtbart for begge parter. Dette er hoveddeltagerne i TTC-arbejdet meget vel klar over. I et webinar arrangeret af den hollandske tænketank Cliengendael, udtalte den hovedansvarlige i EU-Kommissionens handels direktorat Rupert Schlegelmilch, fungerende Vicegeneraldirektør, at man nu måtte arbejde målrettes mod at kunne vedtage mere konkrete og væsentlige tiltag på TTC-topmødet i november. Dette for efterfølgende at kunne vise omverdenen, at TTC er leveringsdygtig. Han ønskede ikke at løfte sløret for de mulige forslag, man har fra EU's side arbejder med.

For USA er det afgørende at kunne vise resultater, der styrker vesten over for Kina. Derfor kunne man overveje et trade-off, hvor EU accepterer en mere effektiv afkobling på de højteknologiske/sikkerhedspolitiske områder i forhold til Kina (nu udstrakt til også at omfatte Rusland) mod, at USA så har forståelse for et EU, der på alle andre områder – som ikke ses som strategiske – fortsat har et bredt handels-og investerings samarbejde med Kina.

Dette kunne kombineres med en styrket EU-USA-indsats i TTC på følgende 3 områder:

- Fastlæggelse og udbredelse af vestlige standarder inden for det digitale og det grønne område.
- Styrket konkurrencepolitik, der kan forhindre, at de mange industripolitiske tiltag i både EU, USA, Kina og andre lande resulterer i overbudspolitik på statsstøtteområdet.

- Fælles indsats for at opnå mere sikre forsyningskanaler inden for strategiske områder både mht. adgang til kritiske råstoffer, forarbejdning og distribution og med mere solidaritet i forsyninger mellem likemindedede lande.

Endelig er der behov for en mere koordineret og aktiv EU-USA diplomatisk indsats for at sikre alliancepartnere. De vigtigste dele af TTC-arbejdet skal forankres i alliance med andre centrale vestlige lande som Japan, Sydkorea, Indien, Australien, Canada og Storbritannien. Arbejdsgruppen vedrørende mere sikre forsyningskanaler har allerede i sit arbejde rakt ud til Japan, Australien og Canada, for at sikre et bredere samarbejde på dette område. På tilsvarende vis bliver det nødvendigt for en række af de øvrige arbejdsgrupper at sikre en bredere opbakning – først hos ligesindede vestlige lande.

USA og EU er ikke længere i stand til at diktere globale løsninger. De må i stedet søge alliance-løsninger og om muligt globale aftaler, selv om det ligger tungt for tiden